

Jussara Maria Pordeus e Silva

**ORDENAÇÃO DAS CIDADES E O
PAPEL DO DIREITO URBANÍSTICO:
O LICENCIAMENTO URBANÍSTICO
NO MUNICÍPIO DE MANAUS**



©**Copyright:** Editora Cultural da Amazônia

Coordenação editorial: Júlio Antonio Lopes

Capa e projeto gráfico: Lo-Ammi Santos

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação de direitos autorais (Lei 9.610/98).

Ficha catalográfica – Bibliotecário Jânio Célio – CRB 532 – AM/RR

S 586a Silva, Jussara Maria Pordeus e

Ordenação das Cidades e o papel do Direito Urbanístico: O Licenciamento Urbanístico no Município de Manaus. - / Jussara Maria Pordeus e Silva - Manaus: Editora da Amazônia, 2014.

194 p.;

1. Direito urbanístico 2. Política Urbana 3. Funções Sociais I. Título

CDD– 341.374

APOIO INSTITUCIONAL



**REDE CALDERARO
DE COMUNICAÇÃO**

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| PREFÁCIO | 5 |
| INTRODUÇÃO | 9 |
| CAPÍTULO I | 19 |
| A IMPORTÂNCIA DO URBANISMO PARA A ORDENAÇÃO DAS CIDADES | 19 |
| CAPÍTULO II..... | 47 |
| DIREITO URBANÍSTICO E SEUS PRINCÍPIOS | 47 |
| CAPÍTULO III | 79 |
| POLÍTICA URBANA E AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE | 79 |
| CAPÍTULO IV | 107 |
| INSTRUMENTOS DE REALIZAÇÃO DA ATIVIDADE URBANÍSTICA..... | 107 |
| CAPÍTULO V | 141 |
| O LICENCIAMENTO URBANÍSTICO NO MUNICÍPIO DE MANAUS..... | 141 |
| CONCLUSÕES | 177 |
| REFERÊNCIAS..... | 187 |



PREFÁCIO

AS CIDADES E O DIREITO

*Edésio Fernandes**

A humanidade se tornou urbana em 2008, quando as cidades passaram a concentrar a maioria da população global. Desde então, as altíssimas taxas de urbanização verificadas na Ásia, África, Oriente Médio e outras partes do mundo tem provocado uma série de questões – e preocupações –, especialmente de ordem socioeconômica e socioambiental. O crescimento urbano acelerado tem se dado em um contexto histórico sem paralelo de globalização econômica e financeira, aumento vertiginoso das desigualdades socioeconômicas, movimentos migratórios recordes e agravamento das crises energética e ambiental, e tem gerado profundas crises sociopolíticas e jurídicas. No contexto da chamada economia pós-industrial, as cidades tem servido não apenas como o palco da produção capitalista, mas cada vez mais como o objeto mesmo dessa produção: nunca se ganhou tanto com transações imobiliárias, e a crescente mercantilização das cidades tem levado a valores recordes na formação dos preços de terras e aluguéis. Valores de troca imperam sobre valores de uso, especulação se impõe sobre produção, e direitos individuais ignoram direitos sociais e coletivos. Conflitos urbanos de vários tipos e com vários objetivos, crise generalizada da mora-

*Bacharel em Direito (Universidade Federal de Minas Gerais), Especialista em Urbanismo (UFMG); Mestre (LL.M. in Law in Development, Warwick University, UK) e Doutor em Direito (Ph.D., Warwick University); escritor, professor, pesquisador e consultor baseado na Inglaterra desde 1988.

Professor associado do Institute for Housing and Urban Studies (Rotterdam, Holanda), Development Planning Unit/DPU da University College London (Inglaterra) e da Teaching Faculty do Lincoln Institute of Land Policy também em Cambridge MA (EUA), e professor visitante em 3 universidades brasileiras (Mestrado em Urbanismo da PUC Campinas; Mestrado em Ciências Sociais/Gestão de Cidades da PUC Minas; e Especialização em Revitalização Urbana e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais), além de participar regularmente também dos cursos de Direito Urbanístico da PUC Minas Virtual. Membro do Conselho do Programa “Estudos Urbanos Comparados” do Woodrow Wilson Center for International Scholars também em Washington DC, EUA.

dia, disputas pelo acesso à terra e seus recursos, bem como processos diversos de produção informal do espaço urbano em diversos países tem diretamente colocado em xeque muitas das instituições jurídico institucionais tradicionais.

Esse tem sido certamente o caso do Brasil. O processo de urbanização já se encontra já se encontra consolidado na América Latina há muitas décadas, com mais de 80% da população vivendo em cidades, sendo que no Brasil cerca de 85% da população já vivem em áreas urbanas. As taxas de urbanização tem caído na região nas últimas décadas, mas ainda são altas em termos relativos, e o processo de crescimento urbano tem ganhado novos contornos, especialmente com o crescimento das cidades menores e de porte médio, bem como com a formação de uma rede de áreas metropolitanas. As taxas de informalidade urbana continuam muito altas no país, agora não apenas nas capitais, em que pese o decréscimo das taxas de urbanização e mesmo das taxas de pobreza social. Enquanto há por toda parte uma crise generalizada de transporte público e mobilidade urbana, bem como da infraestrutura urbana, equipamentos comunitários e serviços públicos, os conflitos fundiários também tem se agravado nas cidades com um número crescente de ocupações sendo cotidianamente registradas.

Como as manifestações sociais que tem acontecido nas principais cidades brasileiras desde junho de 2013 tem indicado, há uma profunda crise política e institucional no país. Trata-se essencialmente de uma crise urbana, uma crise das cidades, uma crise do padrão de urbanização que no Brasil gerou e continua gerando cidades poluídas, ineficientes, irracionais, perigosas, caras, engarrafadas, fragmentadas – e injustas. Padrão de espoliação esse que não propõe a promover uma distribuição minimamente justa dos ônus e benefícios da urbanização, e que tem reinventado as maneiras de promover a socialização dos custos e a privatização dos ganhos.

É nesse contexto que, no Brasil e internacionalmente, a discussão sobre a natureza da ordem jurídico urbanística tem ganhado uma importância cada vez maior. Já existe uma compreensão generalizada entre acadêmicos, urbanistas, gestores urbanos e ativistas de que não é possível promover reforma urbana sem também, ao mesmo tempo e

como condição para tanto, promover também a reforma jurídica. Pouco a pouco, também, os juristas têm se juntado a esse movimento. As noções inseparáveis da função social da propriedade e da gestão democrática da cidade tem servido de pilares para um processo internacional crescente de construção sociopolítica e jurídica da noção do “direito a cidade”. Esse processo tem sido fortemente marcado por disputas conceituais, ideológicas, legislativas, políticas e institucionais, mas já ha avanços significativos.

No Brasil, esse processo de reforma legislativa já se encontra consolidado desde a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, marco jurídico internacionalmente aclamado e que tem sido sistematicamente ampliado pela aprovação de uma profusão de outras leis urbanísticas em todas as esferas governamentais.

E no entanto, ainda que essa lei marco tenha se preocupado explicitamente com as condições da gestão urbana, bem como identificado os processos, mecanismos, instrumentos e recursos necessários para que seus princípios e direitos sejam plenamente materializados, o fato é que ainda são inúmeros os problemas que tem enormemente dificultado sua eficácia jurídica e social. Muitos deles decorrem da falta de informação adequada acerca dessa nova ordem jurídico urbanística, que para ser eficaz tem que ser interpretada a luz dos seus próprios princípios. É mesmo chocante verificar como, enquanto o Brasil tem ganhado prêmios internacionais por ter aprovado essa lei tão importante, muitos juristas brasileiros – em decorrência certamente da falta de ensino sistemático do Direito Urbanístico na maioria das Faculdades de Direito do país - jamais ouviram falar do Estatuto da Cidade.

Com mais e mais pessoas se instalando nas áreas urbanas no Brasil e internacionalmente, mais do que nunca as cidades são e serão, sem dúvida, o maior legado da presente geração para as futuras gerações. A plena consciência dos recursos ambientais e econômicos finitos e não renováveis é fundamental, assim como a criação e sobretudo a implementação de uma ordem jurídica que proponha a inclusão socioespacial e o desenvolvimento sustentável nas cidades.

Se as leis vão ter uma verdadeira eficácia, a educação jurídica é da maior importante, e para tanto a produção doutrinária é crucial.

Este importante livro da Dra. Jussara Pordeus é muito bem-vindo por duas razões principais. Em primeiro lugar, por se inserir com enorme competência nesse esforço sociopolítico e jurídico de promover o pleno reconhecimento do Direito Urbanístico como disciplina autônoma de Direito Público brasileiro, com seu próprio objeto, assim como seus próprios princípios, leis e instrumentos. Trata-se de uma valiosa contribuição para a produção de doutrina que expressa de maneira tão vigorosa os princípios dessa nova ordem jurídico urbanística da função social da propriedade e da cidade. Em segundo lugar, por se basear no estudo – detalhado, histórico e analítico – de um dos casos mais importantes do processo de urbanização no Brasil, qual seja, o de Manaus. Cidade que, de diversas formas, muito mais do que outras no Brasil foi inserida *avant la lettre* no processo de globalização econômica, e na qual os diversos conflitos contemporâneos – fundiários, sociais e ambientais – tem se manifestado com um enorme vigor renovado. Ao estudar de maneira tão compreensiva o processo de produção jurídica e sociopolítica do ordenamento urbano de Manaus, a Dra. Jussara Pordeus jogou uma luz especial sobre o processo brasileiro como um todo.

Que este livro sirva para orientar a revisão da legislação urbanística de Manaus e que inspire especialmente os operadores do Direito, em Manaus e em todos os lugares, para que nas suas várias atividades passem a contribuir de maneira inequívoca para a promoção da reforma urbana no Brasil.

INTRODUÇÃO

À luz da Constituição Federal de 1988 – que condiciona o direito de propriedade ao cumprimento da função social, em seus arts. 5º, XXIII e 170, III – assim como do Estatuto da Cidade – que concebe a ordem urbanística como bem difuso¹ a ser protegido – infere-se a necessidade de uma releitura do Direito de Construir, uma vez que a este direito se deu nova concepção, na medida que ficou subordinado, além das restrições relativas ao mau uso da propriedade de ordem privada, também às imposições legais de direito público, que visam o bem-estar social, advindas do Plano Diretor e das leis dele decorrentes.

A socialização do domínio particular e a evolução da propriedade-direito para a propriedade-função passaram a ser matérias pertinentes tanto ao Direito de Construir quanto ao Direito de Propriedade, através da dicotomia imposta pelo interesse social sobre o particular. Como bem refere Di Pietro (1999, p. 24-25) essa concepção já é encontrada nas teorias de São Tomás de Aquino² e na doutrina social da Igreja³.

A liberdade de construir passa a ser limitada, não apenas pelo princípio da normalidade⁴ de seu exercício (que condena a concepção de mau uso, de abuso ou excesso na fruição) – que hipoteticamente prejudica a segurança, o sossego e a saúde dos que habitam nas vizinhanças – mas, também pela teoria da relatividade dos direitos⁵, universalmente

1 Bem difuso, para efeito deste trabalho, significa bem de titularidade difusa

2 “O proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora pertençam a um só” (São Tomás de Aquino, In: Ferreira Filho, 1975, p. 66).

3 Essa doutrina social da Igreja foi exposta na *Ecíclica Mater et Magistra*, do Papa João Paulo XXIII, de 1961, e na *Populorum Progressio*, do Papa João Paulo II, nas quais se associa a propriedade à idéia de uma função social, ou seja, à função de servir para a criação de bens necessários à subsistência de toda a humanidade.

4 Segundo Meirelles (2000, p. 30), a teoria da normalidade foi sistematizada por Georges Ripert, em famosa tese apresentada em 1902, em Paris: *De l'Exercice du Droit de Propriété dans ses Rapports avec les Propriétés de Voisines*.

5 Meirelles (2000, p. 30) explica que Georges Ripert, para elaboração da teoria da normalidade, partiu da teoria da relatividade dos direitos. As premissas fundamentais

aceita, e por leis e regulamentos que criam as denominadas limitações administrativas, que, por sua vez, buscam o bem-estar no convívio da coletividade nas urbes.

Há, assim, íntimas relações entre o Direito de Construir e o Direito Urbanístico, pois o primeiro, que era anteriormente integrado ao Direito de Propriedade, portanto, restrito ao direito privado, em sua atual concepção encontra-se submetido às limitações administrativas, imposições de ordem pública, revestidas de poder de *imperium*, clausuladas de imprescritibilidade, irrenunciabilidade e intransacionalidade⁶. Portanto, o Direito de Construir passa a ser regido por regime misto, limitado por normas de direito público e privado, razão por que alguns de seus preceitos chegam a se interpenetrarem, o que ocorre também em relação ao Direito de Vizinhança, de ordem exclusivamente privada.

As limitações urbanísticas⁷, segundo Toshio Mukai (1988, p. 75), compõem um largo campo de instrumentalização do Direito Urbanístico brasileiro por repousarem sobre a base filosófica da solidariedade entre os componentes do grupo social, onde todos estão sujeitos a suportar um sacrifício razoável e não indenizável, em favor da coletividade.

Por essa razão, as características dessas limitações se fundam nos princípios da generalidade e da razoabilidade, pois, se o sacrifício não é geral, e, sim, particular, geraria direito à indenização para recompor o

da teoria da relatividade repousam na concepção de aplicação dos postulados físicos à experiência jurídica, o que não significa a adoção de fórmulas matemáticas na resolução dos conflitos sociais. As concepções absolutistas se tornaram insustentáveis com o advento da teoria da relatividade. (Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto508>>. Acesso em: 30 ago. 2004). Esta teoria permite, por exemplo, a flexibilização de direitos individuais em benefício de direitos coletivos e do bem-estar social.

6 Intransacionalidade, nesse ponto, significa dizer que tais disposições legais – limitações administrativas - não podem ser negociadas ou deixar de ser exigidas pelo órgão fiscalizador da Municipalidade. Todavia é sabido ser comum, a partir da edição da Lei da Ação Civil Pública. Termos de Ajustamento de Conduta intermediados pelo Ministério Público e acordos homologados em juízo, nos quais a parte infratora se submete a obrigações de fazer, como por exemplo, dar outra área para uso comum do povo em troca, em face da teoria do “fato consumado” ou irreversibilidade ao *status quo ante* (ex.: construção em área *non edificandi*).

7 Limitações urbanísticas são ônus pessoais (positivos ou negativos) impostos por lei ao proprietário, de forma geral e, geralmente, indenizáveis, visando ordenar o espaço urbano. (Vide item 5.1, do capítulo V).

patrimônio lesado em face de sacrifício desigual de cargas públicas, o que estaria ferindo o princípio da igualdade.

Portanto, as limitações urbanísticas objetivam regular o uso do solo urbano, suas construções e ainda o desenvolvimento de ações visando melhorar as condições de vida dos habitantes das áreas compreendidas nos espaços habitáveis, impondo normas de conforto, salubridade, estética, segurança e funcionalidade, normatizando o trabalho urbano, as obras públicas e particulares, com a única finalidade de facilitar a vida de seus ocupantes.

Celso Antônio Bandeira de Melo (1969, RDP nº 9, p. 57), ao referir-se ao assunto, acentuou: “a propriedade, assim como a liberdade, necessita ajustar-se aos interesses coletivos, e a atividade estatal condicionante desses fins é designada ‘poder de polícia’”⁸.

Entretanto, observa-se claramente a existência de construções desenfreadas, sem qualquer planejamento urbanístico e ambiental, não obstante a maioria dos municípios brasileiros contar com Planos Diretores em consonância com o disposto no Estatuto da Cidade, leis de Parcelamento do Solo federal e local, leis de Zoneamento Urbano e Código de Obras e Edificações, o que faz a incoincidência entre a cidade legal e a cidade real⁹. E a gigantesca ocupação ilegal do solo urbano representa para alguns autores, a exemplo de Maricatto (2002, p. 122), a exclusão urbanística¹⁰.

8 Ao mesmo tempo que a CF e as leis concedem direitos, os condicionam ao bem estar da coletividade, assim o poder que o Estado tem de limitar o uso, gozo, fruição e destruição de bens, direitos e atividades, em prol da coletividade e do bem estar social, se chama poder de polícia.

9 Rolnik (2003, p. 13) aborda o tema em relação à cidade de São Paulo, na sua obra *A Cidade e A Lei*: “[...] isto é poderosamente verdadeiro para a cidade de São Paulo e provavelmente para a maior parte das cidades latino-americanas, ela determina apenas a menor parte do espaço construído, uma vez que o produto - cidade - não é fruto da aplicação inerte do próprio modelo contido na lei, mas da relação que esta estabelece com as formas concretas de produção imobiliária da cidade. Porém, ao estabelecer formas permitidas e proibidas, acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada [...] quando a lei não opera no sentido de determinar a forma da cidade, como é o caso de nossas cidades de maiorias clandestinas, é aí onde ela é mais poderosa no sentido de relacionar diferenças culturais com sistemas hierárquicos.

10 A autora tece uma crítica ao urbanismo brasileiro - entendido como planejamento e regulação urbanística - no sentido de não ter comprometimento com a respectiva realidade, na medida em que abrange apenas uma parte da cidade.

Para Rizzardo (1998, p. 204), a expansão desordenada dos povoa-mentos, carentes de condições mínimas de infra-estrutura, notada-mente quanto ao sistema de água, esgoto, vias públicas e áreas verdes, transformou as cidades em problema crônico para as municipalidades. Assim, o Poder Municipal, ao implantar os requisitos legais urbanísti-cos, sobretudo quanto às exigências sanitárias mínimas, passou a se ver obrigado a suportar pesados ônus, por conta da impune irresponsabili-dade dos loteadores.

E da feita que a maioria da população brasileira concentra-se na área urbana, a exemplo de Manaus (onde cerca de 70% dos habitan-tes do Estado do Amazonas vive nesta capital¹¹), um meio ambiente ecologicamente equilibrado depende do planejamento urbanístico das grandes cidades. A impunidade no descumprimento das normas urba-nísticas e ambientais, portanto, deve ser combatida, buscando-se uma maior eficiência no seu controle, em vista dos ecossistemas e, conse-qüentemente, da própria subsistência humana¹², ainda que o sucesso desse controle não se dê por obediência espontânea das normas, mas através de imposição de terceiros, como do Poder Judiciário.

No município de Manaus, não são raros os loteamentos que sequer atendam as exigências da lei federal do Parcelamento do Solo, legis-lação municipal e Código de Obras e Edificações, no que se refere à metragem dos lotes, aos espaços verdes, à área de circulação, de lazer e equipamentos sanitários, necessários ao atendimento das condições mínimas de saúde pública da população¹³. E como já foi anteriormente mencionado, como 70% (setenta por cento) da população de todo o Estado do Amazonas concentra-se na área urbana de sua capital, é de fundamental importância a intervenção da Administração Pública para

11 Dados do IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 30 ago. 2004.

12 A Constituição Federal estabelece no art. 225 a preservação ambiental como forma de garantir a subsistência das presentes e futuras gerações.

13 Essa realidade está presente em Manaus não apenas em bairros habitados por pessoas de baixa renda – a exemplo da Nova Cidade, onde foi totalmente devastada a área verde – mas, também, em condomínios de classe média, nos quais os construtores, em busca de lucro desmensurado, desrespeitam a legislação urbanística, edificando além do permitido, suprimindo áreas públicas obrigatórias, como no Conjunto D. Pedro, onde a área verde foi negociada pela associação de moradores e hoje é ocupada por um estabelecimento de ensino. Outros casos serão apontados no corpo deste trabalho.

regular o uso do solo, propiciando um desenvolvimento harmônico na cidade, através do planejamento urbano e de instrumentos como o licenciamento urbanístico.

Não obstante todas as exigências legais, que são previstas em relação aos loteamentos urbanos, torna-se comum, após aprovação do projeto pelo órgão fiscalizador municipal, a existência de alterações posteriores por parte das construtoras, com o intuito de efetuar o máximo de ocupação do solo, visando lucro desmesurado, em detrimento das exigências urbanísticas e ambientais. Também não se pode descartar a omissão do órgão municipal fiscalizador com essas irregularidades, por ocasião da concessão da licença prévia e da definitiva (do “habite-se”)¹⁴.

Desse modo, o planejamento e a legislação tornam-se ineficazes, se não houver meios efetivos de proteção da legalidade urbanística, ou seja, de fiscalização do cumprimento dessas normas. Em Manaus, como se verá nos resultados deste trabalho, observa-se, concretamente, abundante legislação e suficientes instrumentos de controle para se fazer cumprir as normas norteadoras dos loteamentos e edificações, todavia, a municipalidade carece de infra-estrutura e de um ordenamento de ações. E, mesmo os meios de controle repressivos existentes e possíveis de serem utilizados pela própria Administração, como por exemplo, a revisão de licenças, mediante anulação, revogação, cassação e declaração de caducidade, em sua maioria provocada através de denúncia de titularidade popular, raramente são usados.

Ao se considerar, de um lado, a importância da cidade de Manaus, não apenas para a Amazônia ocidental, mas num contexto universal, e que essa realidade vem se contrapor, não apenas às questões urbanísticas estéticas e arquitetônicas, mas, sobretudo, frente à forte tendência mundial – a de conservar a personalidade histórica e cultural das cidades, assim como seu meio ambiente, por razões sociais, econômicas e até mesmo de sobrevivência humana – vê-se a necessidade da sistema-

14 No empreendimento Manaus Parque, no bairro do Vieiralves, foi substituída a área destinada à circulação por garagens adicionais a serem negociadas pelas construtoras com os proprietários das unidades, além de terem sido construídos mais andares nos edifícios do que os aprovados no projeto aprovado.

tização de um modelo jurídico que torne eficiente o controle urbanístico e seja capaz de conter o urbanismo político¹⁵ que “atropela” as leis.

Na realidade, a ocupação desordenada dos espaços urbanos, gerada pela explosão demográfica e a ação predatória do homem, traz grandes problemas urbanísticos e ambientais para a cidade, como a poluição, a formação de bairros periféricos, sem infra-estrutura, a desordem urbana com a prática de funções sociais numa área em desacordo com o zoneamento, assim como aos princípios urbanísticos e dispositivos como, por exemplo, o art. 182 da Constituição Federal de 1988.

Este trabalho propõe medidas e ações específicas a serem implementadas, no sentido de que a legislação urbanística de Manaus seja cumprida efetivamente pelas construtoras, especificamente em relação às limitações administrativas existentes na legislação pertinente - normas urbanísticas, normas ambientais, códigos de obras e de posturas - na medida em que “[...] as normas urbanísticas devem ser formuladas objetivando resguardar os interesses e direitos coletivos, evitando que a implantação do empreendimento traga impacto indesejável para a cidade como um todo” (SILVA, 1999, p. 27).

Em Manaus, como é público e notório, a maioria dos bairros periféricos foi formada através de invasões. Historicamente, portanto, a atuação do urbanismo foi a de criar uma infra-estrutura após ocupações desordenadas¹⁶. Manaus pode ser considerada um exemplo da prática, também histórica, de infrações urbanísticas, assim como também de agressões aos Recursos Naturais, haja vista de um lado, o costume dos menos favorecidos de se instalarem às margens dos igarapés com a complacência do Poder Público¹⁷ e, de outro, a dragagem e a poluição dos límpidos igarapés de águas doces existentes outrora em Manaus, o que descaracterizou profundamente a cidade.

15 Urbanismo político é aquele advindo de interesses políticos, sem qualquer embasamento técnico.

16 Zumbi, Novo Israel, Coroado, São José etc. são bairros formados através de invasões, que já foram urbanizados.

17 Em algumas situações verifica-se que, apesar do Poder Público Municipal haver sido conivente com a ocupação das margens dos igarapés e, inclusive ter cobrado IPTU dos respectivos moradores, quando havia necessidade da desocupação do local em face de obra pública, alegava a Municipalidade que os moradores não tinham qualquer direito porque estavam ocupando área non edificandi.

Nesse contexto, configurou-se o seguinte problema desta pesquisa: ante o visível desordenamento urbano da cidade de Manaus, que ações podem ser implementadas frente à falta de efetividade¹⁸ das formas e instrumentos de controle do licenciamento urbanístico?

A partir dessa indagação, estabeleceu-se, como objetivo geral do trabalho, sistematizar um ordenamento da doutrina, da legislação urbanística e das ações de controle, especificamente aplicáveis ao licenciamento urbanístico.

Como objetivos específicos fixaram-se: (a) tecer considerações históricas acerca do Urbanismo e do Direito Urbanístico e a sua importância para a ordenação das Cidades; (b) analisar os princípios do Direito Urbanístico; (c) correlacionar o Direito à Cidade e as Funções da Cidade à Política Urbana; (d) caracterizar as instituições, institutos e índices a serem controlados via licenciamento urbanístico; (e) sistematizar as normas que norteiam o licenciamento edilício, analisando o papel do Poder Público municipal, do Ministério Público e da Sociedade Civil organizada para a efetividade no controle da ordem urbanística .

Em seguida, foram formuladas as seguintes questões de pesquisa, que, segundo Triviños (1987, p.107), são norteadoras do estudo. Representam “o que o investigador deseja esclarecer”. Essas questões, para o mesmo autor, partem “das idéias colocadas na formulação do problema e dos objetivos da investigação”: (a) qual a importância do Urbanismo e do Direito Urbanístico para a ordenação das Cidades? (b) quais são os princípios do Direito Urbanístico? (c) que correlação existe entre o Direito à Cidade e as Funções da Cidade frente à Política Urbana? (d) quais são os principais instrumentos da atividade urbanística? (e) a dinâmica utilizada no Licenciamento Urbanístico de Manaus, pode ser caracterizada como efetiva, no controle do Direito de Construir?

Em relação aos aspectos metodológicos, define-se o trabalho em relação à natureza da pesquisa, suas principais características e seu caráter prático:

18 De acordo com Ferraz Júnior, “[...] a efetividade [...] tem antes o sentido de sucesso normativo, o qual pode ou não exigir obediência. Exigindo obediência, devem-se distinguir, presentes os requisitos fáticos, entre a observância espontânea e observância por imposição de terceiros [...]. Uma norma é, assim, socialmente ineficaz de modo pleno se não for observada nem de um modo nem de outro”.

No que diz respeito à natureza da pesquisa, é qualitativa em razão do método semi-estruturado por meio de perguntas abertas para avaliar a satisfação dos operadores das instituições governamentais sobre o ordenamento de ações pertinentes aos novos paradigmas constitucionais representados pela “função social da propriedade” (Constituição Federal de 1988 – que condiciona o direito de propriedade ao cumprimento da função social, em seus arts. 5º, XXIII e 170, III).

Já no que tange às principais características da pesquisa, ela é descritiva porque apresenta uma exposição de dados representativa de determinada situação ou fenômeno. Esta pesquisa descreve a situação do licenciamento urbanístico no município de Manaus.

Em relação ao caráter prático da pesquisa, ela é aplicada, pela necessidade de resolver problemas reais, isto é, visa trazer uma contribuição para o ordenamento urbano da cidade de Manaus. Assim, a pesquisa também pode ser considerada de campo, uma vez que foi realizada uma pesquisa empírica através de entrevistas semi-estruturadas com servidores da instituição municipal, diretamente ligada ao licenciamento urbanístico – IMPLURB – Instituto de Planejamento Urbano de Manaus: Claudemir José Andrade, da Diretoria de Planejamento; Paulo Fiúza, Diretor de Planejamento; Eloísa Alves Serrão da Silva, Responsável pela Divisão de Parcelamento-DPS; Carlos Alexandre Rocha Lima, Responsável pela Seção de Uso do Solo – SUSOL.

Segundo o entendimento de Richardson (1999, p. 208), essas entrevistas são também denominadas de entrevistas em profundidade, realizadas por meio de uma conversa guiada e, também, são as mais indicadas quando “[...] pretende-se obter informações detalhadas que possam ser utilizadas em uma análise qualitativa”. Assim, essa modalidade permite ao entrevistador utilizar um guia de temas a ser explorado durante o transcurso da entrevista. Portanto, as perguntas não estão pré-formuladas; são feitas durante o processo da entrevista e a ordem dos temas também não está preestabelecida, o que possibilitará ao entrevistado discorrer sobre o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador.

Sobretudo, a pesquisa é considerada bibliográfica por incorporar uma revisão da literatura pertinente ao tema pesquisado. Ressalta-se

que houve dificuldade nessa busca, pois centenas de obras editadas no Brasil tratam apenas de temas específicos de Direito Urbanístico, a exemplo das originadas a partir da Lei de Parcelamento do Solo e do Estatuto da Cidade, mas manuais desse ramo do direito são poucos¹⁹. Por esse motivo, houve necessidade de se analisar manuais em língua estrangeira, além de obras especificamente sobre Licença Urbanística e Infrações Urbanísticas²⁰. Para tanto, e em função da origem e dos avanços em matéria de Direito Urbanístico, optou-se pelo estudo do direito espanhol.

Por se tratar de um trabalho relativo à sistematização do ordenamento da doutrina, da legislação urbanística e das ações de controle, especificamente aplicáveis ao licenciamento urbanístico, portanto, de grande complexidade, partiu-se de uma regressão histórica do ordenamento das urbes, da importância do urbanismo e da necessidade de seu regramento, destacando-se as características próprias do licenciamento urbanístico no município de Manaus.

Assim, o trabalho encontra-se estruturado da seguinte maneira: em primeiro lugar foram tecidas considerações históricas acerca do Direito Urbanístico e a sua importância para a ordenação das Cidades (Cap. I); em um segundo momento, foram abordados os princípios fundamentais do Direito Urbanístico (Cap. II); em uma terceira etapa a questão da política urbana no Brasil, foi explorada, partindo da Constituição de 1988 até as diretrizes regionais e locais fixadas (Cap. III); em quarto lugar, os instrumentos da atividade urbanística foram analisados (Cap. IV) e, finalmente, o Licenciamento Urbanístico no Município de Manaus foi objeto de estudo detalhado, apontando-se os vícios e as fraudes mais comuns nesse procedimento, a omissão do Poder Público Municipal e suas conseqüências para a Cidade e seus habitantes, assim como o papel do Ministério Público e o da Sociedade Civil organizada para efetividade desse controle.

19 SILVA (2000); MUKAI (1988); FERNANDES (1998); SAULE JR (1977); DI SARNO (2004); LEAL (2003); LIRA (1997); FIGUEIREDO (1980)

20 FERNÁNDEZ (2004); GOYTRE (2002); PARADA (1999); LEMUS (1999); FERNANDES (2000); GONZALES (2003); GUTIÉRREZ (1995).



CAPÍTULO I

A IMPORTÂNCIA DO URBANISMO PARA A ORDENAÇÃO DAS CIDADES

O *licenciamento urbanístico*, instituto do controle urbanístico nas cidades, deve ser analisado a partir da evolução e da própria ordenação das cidades. Assim, este capítulo tem como objetivo realizar uma abordagem histórica do urbanismo e a sua influência para a evolução e a ordenação das cidades, destacando-se o surgimento das primeiras regras urbanísticas, assim como de seus desdobramentos, para se transformarem nos procedimentos que, hoje, regem o Direito Urbanístico e influenciam, em particular, o instituto do licenciamento urbanístico.

1.1 Da formação e evolução das cidades

É certo que existem divergências em relação à época em que se formaram as primeiras cidades, se por volta de 3.500 a.C., como indica Silva (2000, p. 19), ou por volta de 3.000 a.C., data defendida por Benevolo (2001, p. 24). O fato é que esse acontecimento é considerado como uma verdadeira “*revolução urbana*”²¹. Assim, conforme documentação científico-arqueológica encontrada a respeito, a primeira cidade surgiu num vasto território da Mesopotâmia, em uma planície aluvial, em forma de meia lua, banhada pelos rios Tigres e Eufrates, entre os desertos da África e da Arábia e os montes que os encerram, do norte do Mediterrâneo ao Golfo Pérsico. Alguns estudiosos dessa matéria, como Benevolo (2001, p. 40), por exemplo, indicam que, por falta de dados

21 Para Benevolo, a cidade é um local de estabelecimento aparelhado, diferenciado e, ao mesmo tempo, privilegiado e sede de autoridade. A revolução urbana ou a criação das cidades foi um salto decisivo se comparado, por exemplo, com o ambiente construído pelo homem paleolítico, que não passa de uma modificação superficial do ambiente natural, imenso e hostil, sobre o qual esse homem se movia.

sobre a Civilização Egípcia²², foi no Oriente – especialmente na China – que surgiram as primeiras regras urbanísticas, codificadas no final da era Chu, quando nasceu o império unitário (1050-250 a.C.). Através desse modelo, as casas passaram a ser construídas a partir de ruas de largura moderada, o que influenciou o planejamento da primeira cidade e capital do Japão, no final do séc. III a.C. Ressalta-se a importância desse momento, através da criação da unidade de medida urbanística “*li*” (mais ou menos 530 metros).

Outro marco histórico importante é a organização da *polis*. Atenas, na Grécia antiga, tornou-se o maior exemplo dessa organização. Conforme é referido por Benévolo (2001, p. 76), uma das marcantes características das *polis* consistia no fato que eram construídas em uma colina, geralmente fortificadas por um cinturão de muros, para defesa de seus habitantes. Havia, assim, de acordo com o autor, uma cidade alta (onde eram construídos os templos dos deuses) e uma cidade baixa (na qual se desenvolviam o comércio e as relações civis).

Vale ressaltar, também, o modelo da “*divisão regular da cidade*”, criado por Aristóteles, em sua obra Política II, quando imaginou uma cidade de dez mil habitantes, dividida em três classes: (a) uma composta de artesãos, (b) outra de agricultores, (c) a terceira composta de guerreiros. O território deveria ser igualmente dividido em três partes: (a) uma consagrada aos deuses, (b) outra reservada ao público, e (c) uma terceira, às propriedades individuais. As cidades gregas de então, como Nápoles, Pompéia e outras, foram traçadas segundo um “desenho geométrico, aplicado à escala dos edifícios e à escala da cidade, tornando sistemáticos seus caracteres, com ruas traçadas em ângulo reto” (BENÉVOLO, 2001, p. 113)

A cidade antiga, conforme o entendimento de Coulanges (2002, p. 145) não pode ser comparada às cidades dos dias atuais, assim como “[...] cidade e urbe não foram palavras sinônimas entre os antigos”. E o autor explica:

A cidade era a associação religiosa e política das famílias e das tribos; a urbe, o lugar de reunião, o domicílio e, sobretudo, o santuário

22 Considerando-se que, no Egito, os estabelecimentos mais antigos foram eliminados pelas enchentes anuais do Nilo, tornando-se impossível o seu estudo.

dessa sociedade [...] a urbe entre os antigos, não se formava no decorrer do tempo pelo lento crescimento do número dos homens e das construções. Fundava-se a urbe de uma só vez, inteiramente, em um só dia [...]. Mas era preciso que a cidade estivesse constituída antes, e essa era a obra mais difícil e ordinariamente a mais longa.

Já durante a Idade Média, as cidades européias, que tiveram seu território ocupado pelos bárbaros e resistiram às conquistas dos árabes, foram diminuídas e, em alguns casos, a vida lhes foi interrompida. Nos primeiros cinco séculos, depois da queda do Império Romano, o que mais se sobressaiu, através da conseqüente crise econômica e política, foi a “[...] ruína das cidades e a dispersão dos habitantes pelos campos”, de onde poderiam extrair seu sustento. Essa sociedade rural passou a ser desenvolvida com base em uma organização política feudal. Desaparece, então, a diferença jurídica entre cidade e campo, como se torna cada vez menor a diferença física entre ambos (BENÉVOLO, 2001, p. 251-252 e 255).

Parte da população, que não encontrou trabalho no campo, passou a refugiar-se nas cidades, criando-se uma grande massa de artesãos e mercadores, que vivia à margem da política feudal. A classe formada por essa massa, mais tarde, foi chamada de burguesia. A cidade fortificada da Alta Idade Média, porém, por ser pequena para acolhê-los, fez com que fossem criados os subúrbios que, mais tarde, passaram a ser maiores do que o núcleo original (BENÉVOLO, 2001, p. 259).

Assim, como afirma Silva (2000, p. 27), já na Antiguidade Clássica, assim como na Idade Média, começaram a surgir algumas normas jurídicas urbanísticas, ressaltando-se o arruamento, o estabelecimento de praças, o alinhamento dos edifícios. O autor classifica essas primeiras exigências como um “*urbanismo primitivo, empírico*”.

Somente depois do ano 1000, é que as cidades voltaram a se desenvolver na Europa, e, em muitos casos, essas cidades continuaram seguindo o traçado das cidades antigas. Todavia, elas já apresentavam um caráter social e uma organização de construção. Muitas dessas antigas cidades, porém, viraram verdadeiras ruínas. Quanto às cidades me-

dievais, algumas ainda são habitadas e conservam muito das tradições originais. Ressalta-se como importante, que essas construções ainda influenciam, surpreendentemente, a estrutura das cidades contemporâneas. Paris e Londres são exemplos de algumas dessas cidades, que cresceram e se tornaram grandes metrópoles modernas.

Entre o ano 1000 e o início do século XV, período onde se insere a Idade Média, não se encontram referências significativas quanto ao desenvolvimento urbano das cidades. Como se verá ao longo deste capítulo, a Idade Média é considerada antiurbana. Segundo Benévolo (2001, p. 252), “Nesta sociedade rural, que forma a base da organização política feudal, as cidades têm um lugar marginal: não funcionam mais como centros administrativos, e em mínima parte como centros de produção e de troca”.

A expansão mundial da civilização europeia²³ teve início a partir do século XV, durante a Renascença. Uma característica interessante dessa época, é que as realizações urbanísticas e de construção nos territórios de além-mar tornaram-se mais importantes, em seu conjunto, do que as existentes na própria pátria-mãe. Segundo o entendimento de Benévolo (2001, p. 469 e 475), isso ocorreu pelo fato de os conquistadores e mercadores encontrarem um grande espaço aberto, onde poderiam realizar novos programas de colonização e urbanização.

Somente durante os primeiros decênios do século XVII, os métodos de projeção e gestão urbana sofreram mudanças, decorrentes do surgimento de uma nova cultura fomentada pela crise econômica e pela crise das classes dirigentes. Essa nova cultura, por conseguinte, passa a privilegiar a pesquisa científica moderna, como nova verdade, em substituição à beleza das coisas, antevendo-se, assim, um controle mais rigoroso sobre o ambiente natural e artificial das capitais da Europa barroca (BENÉVOLO, 2001, p. 503).

Ainda segundo o mesmo autor, Paris é um grande exemplo dessa mudança. O território ao redor da cidade, vazio e sem obstáculo, passa a ser efetivamente transformado, segundo os novos princípios de

23 Espanha e Portugal se destacam como países colonizadores durante o século XVI, enquanto França, Inglaterra e Holanda, apenas no século seguinte.

simetria e regularidade. E assim, os reis e os novos ricos, nobres ou burgueses, fixam sua morada no campo. Luís XIV, o Rei Sol, abandona o Louvre e transporta toda corte para sua residência, em Versailles, que, apesar de não ser tão grande quanto Paris, não era propriamente uma cidade e sim um parque, com elementos acessórios e necessários ao seu funcionamento.

Como afirma Di Sarno (2004, p. 8), desde a Idade Média, parte das cidades era envolta por uma grande muralha (com o intuito de protegê-las contra invasões, isolando-as do convívio das demais localidades), tendo esse modelo preponderado na Espanha, até a Revolução Industrial, quando a própria população quis buscar maiores espaços para seu desenvolvimento. Fernandez (2004, p. 17)²⁴ retrata exatamente essa dinâmica da evolução histórica do direito urbanístico espanhol, no sentido de que a cidade medieval, abruptamente separada de seu entorno por uma muralha defensiva, cujas portas se fechavam ao cair do sol, só consegue romper com essa sua característica no início do século XIX, em plena Revolução Industrial, no sentido da procura de maiores espaços para acomodar, inclusive, o próprio desenvolvimento econômico. Assim, foram destruídas as antigas cercas que não consistiam apenas em barreira física, mas também aduaneira.

1.2 Da cidade liberal à cidade moderna

Após a metade do séc. XVIII, a Revolução Industrial modificou o curso dos acontecimentos na Inglaterra e, posteriormente, no resto do mundo, trazendo conseqüências para o *ambiente construído*²⁵. Assim, o

²⁴“La ciudad medieval, abruptamente separada de su entorno por una muralla defensiva cuyas puertas se cierran al caer el sol, pervive hasta bien entrado el siglo XIX no consigue ‘romper su cáscara’ hasta los inicios de la revolución industrial. Con ella se produce una tendencia progresiva a la concentración de la población que obliga a buscar mayores espacios para su acomodo físico y, también, para su desenvolvimiento económico y, en consecuencia, a saltar por encima o a destruir materialmente las antiguas cercas que no sólo limitaban el crecimiento físico de la ciudad, sino que constituían todavía una auténtica barrera aduanera” (FERNANDEZ, 2004, p. 17-18).

²⁵ A definição de “ambiente construído”, utilizada por Benévolo (2001), refere-se ao conjunto de edificações e equipamentos que formam a cidade. Já Silva (2002, p. 21) utiliza a expressão meio ambiente artificial quando se refere ao “[...] *espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)*”.

aumento da população e o crescimento da produção de bens e serviços fizeram aumentar o poder aquisitivo das classes sociais. Londres, que tinha no final do séc. XVIII, um milhão de habitantes, chega, em 1851, a dois milhões e meio, superando qualquer outra cidade do mundo antigo (BENÉVOLO, 2001, p. 551).

Desse modo, como sugestão dos economistas da época²⁶, a limitação da intervenção pública se fez sentir em todos os setores, inclusive no urbanístico, quando os governos foram aconselhados a vender terrenos de propriedade pública para pagar suas dívidas. Entretanto, novas formas de intervenção pública foram criadas para tratar da desordem urbana, como o congestionamento do tráfego e a insalubridade, a violência, tão típicas do ambiente feio e inabitável da cidade liberal²⁷.

De acordo com Benévolo (2001), em sua obra “*Aux Sources de l’Urbanisme Moderne*” e Silva (2002, p. 28-30), as tentativas para corrigir os males da cidade industrial cristalizaram-se em torno de duas posições extremas: a primeira, dos *utopistas*²⁸, que se opunham à cidade existente, propugnando por novas formas de convivência social. Postulavam, portanto, refazer tudo, desde o começo; a outra, formada por *especialistas e funcionários*²⁹, propunha resolver separadamente os problemas, remediando isoladamente os inconvenientes. Apesar de não atentar para as conexões, portanto, sem uma visão global do novo organismo urbano, foi justamente essa segunda corrente que introduziu

26 Em 1776, Adam Smith funda a Escola Clássica, na Inglaterra. Contrapondo-se aos mercantilistas, Smith considerava que a riqueza e o poder nacionais não deveriam limitar-se aos estoques de metais preciosos. Juntamente com os seus seguidores, acreditava que no mundo econômico existia uma “ordem natural, auto-reguladora e o próprio interesse individual manteria funcionando adequadamente a economia. Essa concepção enunciada por Adam Smith ficou conhecida como a presença da ‘mão invisível’ no sistema econômico” (SANTANA, 1999).

27 Importante distinção é feita por Silva (2000, p. 26-27), entre o urbanismo e urbanização, onde o primeiro é considerado como técnica e ciência interdisciplinar, é um instrumento de correção dos desequilíbrios agravados com a chamada explosão urbana do nosso tempo, enquanto a urbanização é o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural (quando a população urbana ultrapassa 50%, a sociedade em determinado país reputa-se urbanizada).

28 Robert Owen (1771-1858), Charles Fourier (1772-1837), Étienne Cabet (1788-1856), Jean-Baptiste Godin (1817-1889).

29 Como exemplo dessa corrente, Benevolo (apud Silva, 2000, p. 30) cita as obras de Haussmann.

instrumentos urbanísticos, técnicos e jurídicos, permitindo transformações no meio urbano. Estes instrumentos³⁰ inspiraram, assim, a adoção de uma legislação urbanística.

Após a primeira guerra mundial envidaram-se algumas propostas políticas e urbanas para mudar, ao mesmo tempo, a organização social e a organização dos conjuntos habitacionais, com modelos teoricamente contrários à cidade liberal³¹. A liberdade individual é, então, substituída pela organização coletiva, como protesto pelas condições inaceitáveis da cidade liberal, surgindo a Cidade Pós-Liberal, modelo esse que permitiu reorganizar as cidades europeias – a começar de Paris – e fundar várias colônias em várias partes do mundo. Todavia, esse modelo privilegiava as funções produtivas, como o comércio e a circulação, sacrificando as outras funções (BENÉVOLO, 2001, p. 567).

A cidade moderna tem início quando se busca um novo modelo de cidade – como alternativa à gestão tradicional, em razão da própria velocidade de seu crescimento. E, apesar das novas instalações urbanas ficarem comprimidas em espaços públicos, com serviços insuficientes (gás, eletricidade, telefone e transporte público), na segunda metade do século XX define-se o objetivo a ser alcançando, o equilíbrio do ambiente construído (BENÉVOLO, 2001, p. 618).

Inicialmente são fixadas as funções da vida na cidade: *habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito e circular*. Logo depois, foram definidos, de maneira ordenada, os elementos mínimos para cada uma dessas funções urbanas³².

Essas funções foram estabelecidas expressamente pela Carta de Atenas, documento extraído do IV Congresso Internacional da Arquitetura Moderna, realizado na Grécia, no ano de 1933. Torna-se importante destacar, que esse documento expurgou do urbanismo a função meramente estética e a ênfase na circulação, passando a ter como finalidade a organização do espaço urbano, visando o bem-estar coletivo:

³⁰ Estes instrumentos relacionavam-se a aspectos sanitários e serviços administrativos.

³¹ Era a cidade típica do ambiente da Revolução Industrial (Século XVIII-XIX – desordenada e inabitável, segundo Benévolo (2001, p. 551 e 567).

³² Entretanto, como já foi referido anteriormente, a cidade pós-liberal privilegiava as funções produtivas, em detrimento das demais.

75 – A cidade deve assegurar, nos planos espiritual e material, a liberdade individual e o benefício da ação coletiva.

76 – O dimensionamento de todas as coisas no dispositivo urbano só pode ser regido pela escala humana.

77 – As chaves do urbanismo estão nas quatro funções: habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres), circular (Disponível em: <www.rc.unesp.br/ugce/planejamento>. Acesso em: 20 fev. 2004).

Apesar de estar fundamentado através dessas quatro funções, consideradas como seus pilares, apenas uma delas foi inicialmente objeto de preocupações, levando a uma visão estreita e equivocada do que fosse o urbanismo.

Agora, ele [o urbanismo] só atacou um único problema, o da circulação. Ele se contentou em abrir avenidas ou traçar ruas, constituindo assim quarteirões edificados cuja destinação é abandonada à aventura das iniciativas privadas. Essa é uma visão estreita e insuficiente de missão que lhe está destinada. O urbanismo tem quatro funções principais, que são: primeiramente, assegurar aos homens moradias saudáveis, isto é, locais onde o espaço, o ar puro e o sol, essas três condições essenciais da natureza, lhe sejam largamente asseguradas; em segundo lugar, organizar os locais de trabalho, de tal modo que, ao invés de serem uma sujeição penosa, ele retomem seu caráter de atividade humana natural; em terceiro lugar, prever as instalações necessárias à boa utilização das horas livres, tornando-as benéficas e fecundas; em quarto lugar, estabelecer o contato entre essas diversas organizações mediante uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma. Essas quatro funções, que são as quatro chaves do urbanismo, cobrem um domínio imenso, sendo o urbanismo a consequência de uma maneira de pensar levada à vida pública por uma técnica de ação (Disponível em: <www.rc.unesp.br/ugce/planejamento>. Acesso em: 15 fev. 2004).

Observa-se, entretanto, que esse modelo de cidade pós-liberal privilegiou não somente as funções produtivas, mas também a função de

habitar, ou seja, a residência passa a ter o mesmo nível das atividades produtivas. Determinam-se outros tipos fundamentais de estabelecimento humano (empresa agrícola, cidade industrial e cidade das trocas), além de serem reavaliadas tanto as atividades recreativas quanto a circulação tradicional, esta última selecionada segundo critérios de necessidade e importância. Essa nova estrutura pretendia superar o dualismo entre cidade e campo, reconquistando-se o controle público sobre todo o espaço da cidade.

A estrutura principal da cidade moderna passa a ser o bairro, agrupando-se as moradias em relação as necessidades dos habitantes, sempre se levando em consideração as relações dos moradores entre si e entre os serviços coletivos (escolas, hospitais, lojas, quadras de esporte, salas de espetáculo, ruas para pedestres e para carros).

Entre 1995 e princípio do ano de 1998, é elaborada, em Lisboa, uma nova Carta de Atenas, “[...] centrada nos habitantes e nos utilizadores da cidade e nas necessidades de um mundo em grandes mudanças”. Esse novo documento teve a pretensão de construir a cidade do futuro, baseada nos seguintes princípios: da Coerência Social, da Coerência Econômica e da Coerência Ambiental (Disponível em: <<http://plano.weblog.com.pt/arquivo/045259.html>>. Acesso em: 20 fev. 2004).

Assim, enquanto a carta de 1933, “[...] continha uma versão prescritiva sobre o desenvolvimento das cidades, com áreas de habitação e trabalho de alta densidade, ligados por sistemas de transporte de massas eficazes”, a primeira parte da Nova Carta debruça-se sobre a “Cidade Coerente” e a segunda, sobre as grandes questões e desafios que se colocam à cidade do futuro: alterações sociais e políticas, econômicas e tecnológicas, ambientais e urbanas (Disponível em: <<http://plano.weblog.com.pt/arquivo/045259.html>>. Acesso em: 20 fev. 2004).

Todavia, antes de se analisar esses desafios e o papel do licenciamento no controle da atividade urbanística, contribuindo para alcançar uma cidade sustentável³³, considera-se como de fundamental impor-

³³ Cidade sustentável é definida no inciso I, do art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10.07.2001).

tância compreender o fenômeno de urbanização da América Latina e em particular da cidade de Manaus.

1.3 A urbanização da América Latina

Na América Latina, segundo Di Sarno (2004, p. 1), o processo de organização local data de 2 mil anos atrás. Desde então, já existiam núcleos políticos, com estrutura social e econômica nos moldes do que se denomina de cidade, além de localização, traçado e arquitetura. Assim, pode-se afirmar que as primeiras cidades sul-americanas precedem à colonização européia.

A autora ressalta que os espanhóis fundaram vários povoados na América Central e na América do Sul, no final do século XV para o século XVI. Essas aglomerações foram posteriormente abandonadas, em face do avanço do processo de colonização da América. Porém, no séc. XVII, o ímpeto da conquista deu lugar à rigidez e lentidão própria da administração colonial, sistema que não permitia lugar à inovação.

Ao tratar das novas tendências da urbanização na América, Carrión (1994, p. 1), assevera que, através da história da construção e reconstrução das cidades – vê-se que é um movimento que nunca se acaba, pois se trata de um produto social em processo de mudança constante – podem-se reconhecer os momentos por elas vividos.

Em face disso e em relação à América Latina, o autor assegura ser fácil encontrar as etapas claramente definidas. A primeira, a partir da Segunda Guerra Mundial, por exemplo, quando se inicia uma nova lógica de urbanização na América Latina, baseada na metropolização e periferização, próprios da substituição de importações e do Estado de bem estar social³⁴; a segunda, meio século depois, quando se passa a

34 O Estado de bem-estar social-democrata pode ser traduzido como sendo “[...] o conjunto de medidas e instituições que têm por objeto o bem-estar e os serviços sociais. A análise das políticas sociais remete ao âmbito estatal, onde elas se articulam e constituem a substância do Estado de bem-estar, consolidado no pós-guerra”. (LAURELL, 1996, p. 153). Esse Estado caracteriza-se, sobretudo, pelo universalismo, pela igualdade nos benefícios, o caráter público, a produção dos serviços e, conseqüentemente, a supressão significativa do mercado.

perfilhar outro padrão de urbanização da região, a introspecção e o regresso da cidade construída, no contexto do processo de globalização.

Assim, o autor formula a hipótese de se estar vivendo a criação de uma nova cidade, em uma nova conjuntura urbana. Para ele, a nova fase de urbanização da América Latina vive três processos concorrentes, que tendem a delinear os novos padrões de urbanização: as mudanças demográficas (taxa de migração do campo para a cidade cada vez menos significativa), a globalização (abertura econômica, transnacionalização dos mercados, descentralização das competências e recursos e geração das condições de competitividade) e o desenvolvimento tecnológico (CARRIÓN, 1994, p. 1).

1.4 A urbanização no Brasil

O fenômeno urbano no Brasil não foi diferente do restante da América Latina, uma vez que, como observa Silva (2000, p. 21), vincula-se à política de ocupação e povoamento da Colônia e sua evolução liga-se estreitamente aos ciclos econômicos brasileiros.

1.4.1 O urbanismo no Brasil

A exploração grosseira dos recursos naturais, sobretudo do pau-brasil, deu origem às primeiras aglomerações humanas. São Vicente, fundada por Martim Afonso, dá início à formação de vilas e povoados no litoral, que já somavam dezesseis, quando da instalação do Governo Geral, em 1549. Nasce, então, a cidade de Salvador, fundada por Tomé de Souza.

Di Sarno (2004, p. 2) chama atenção para o fato de que o Brasil constituiu uma lógica própria de ocupação do território, considerando-se que a sua colonização se deu pelo sistema de capitânias, pertencentes a verdadeiros senhores feudais que, na sua maioria, não residiam no país e tinham grande interesse em produzir para exportar.

Assim, pode-se afirmar que, no período Colonial, os núcleos urbanos no Brasil não foram resultado de ação espontânea e sim da ação

urbanizadora das autoridades coloniais, sendo, portanto, a formação de cidades e vilas sempre um ato oficial. Mas existiam exceções no litoral, onde se tinha uma economia voltada para o comércio exterior, como durante o ciclo do café, como nas zonas mineradoras (Minas e Goiás), como em função da cana-de-açúcar (Nordeste) e como nas vacarias (Sul), conforme o discernimento de Silva (2000, p. 21-22).

Essa fixação no litoral, com a construção de vários portos, em função da necessidade de escoamento da produção (madeira, açúcar, tinturas, algodão, escravos e índios), foi a razão pela qual a maior parte das primeiras cidades, fundadas pelos portugueses, localizava-se na zona costeira (DI SARNO, 2004, p. 2).

1.4.2 As cidades brasileiras e a construção de Brasília

A história é a memória viva de que as cidades brasileiras desenvolveram-se basicamente ao longo da costa marítima, sob a influência da economia voltada para o exterior. José Afonso da Silva (2000, p. 22) faz menção a esse aspecto, apontando como motivos para que os principais núcleos coloniais portugueses tivessem localização costeira, a necessidade de defender e o desejo de explorar a terra, portanto, eram objetivos comerciais e militares.

Quando trata das condições e possibilidade da constituição do espaço urbano, Leal (2003, p. 15) destaca três principais etapas de organização do território brasileiro:

A primeira fase, entre 1530 e 1570, tem, como maior característica, a fundação da cidade do Rio de Janeiro, em 1567. A segunda situa-se entre 1580 e 1640, com a criação de vilas e cidades, propiciando uma urbanização sistemática da costa norte, em direção à Amazônia. Na terceira fase, compreendida entre 1650 e 1720, são fundadas trinta e cinco vilas, elevando-se duas delas à categoria de cidade, que foram Olinda e São Paulo e, no final desse período, a rede urbana é constituída de sessenta e três vilas e oito cidades.

Vários autores, dentre eles Silva (2000, p. 22), ressaltam que a construção de Brasília e, a conseqüente mudança da Capital do País, foi o fator que mais atraiu a urbanização para o interior.

Impõe-se destacar, de outro modo, que Brasília, como é de conhecimento público, tornou-se referência de planejamento urbano, dada a forma como foi idealizada e construída, ou seja, uma área inóspita transformou-se em uma cidade moderna, considerada de arquitetura futurista para os padrões da época.

1.4.3 Aspectos históricos da formação da região amazônica e da cidade de Manaus

De acordo com os apontamentos de historiadores, como Figueiredo (2002, p. 12-13), existem evidências concretas de que o povoamento da Amazônia tenha ocorrido por volta de 3.000 a.C., considerando-se o sítio de Salgado no Pará, como prova dessa assertiva³⁵. Nesse período, ressalta-se constatação arqueológica da presença de Tupis na região do baixo Amazonas, no litoral de Salgado e na Ilha de Marajó. Em relação ao médio e alto Amazonas, os escritos não são muito precisos, mas retratam que essa região foi povoada nos períodos entre os séc. V e VII (FIGUEIREDO, 2002, p. 12-13)³⁶.

Porém, contrariando a forma de colonização da América, não foram os espanhóis e os portugueses os primeiros a buscar uma forma de colonização aqui para a região Amazônica, e, sim, os alemães, que foram os primeiros colonos ante o fracasso dos espanhóis Gonzalo Pizarro e Francisco Orellana, em 1541 (SOUZA, 2001, p. 39).

35 A Amazônia Legal integra os estados do Pará, Amazonas, Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, oeste do Maranhão, norte do Mato Grosso e norte de Tocantins, representando 59% do território brasileiro e 65% de toda a Amazônia. Seu território compreende cerca de 4.990.530 km², com 11.248 km de fronteiras internacionais e 1.482 km de costa atlântica, conforme informações de Souza (2001, p. 16).

36 O autor sustenta que, antes disso, nas fases paleoindígena (7.500 a 1.000 a.C.) as ocupações na Amazônia são caracterizadas pelo nomadismo, portanto não se coadunam com o tema urbanístico, tratado neste trabalho. A partir de então, houve um período de transição (de uma atividade de coleta e caça para uma atividade de agricultura de subsistência, entre 7.500 a.C. a 1.000a.C.). Somente a partir dessa última data, começam a se revelar os assentamentos de grupos.

No final do séc. XVI, segundo o mesmo autor, outros europeus redobram as tentativas de marcar presença na região. Os ingleses fundaram fortificações e povoados, assim como os franceses, irlandeses e holandeses. Os primeiros foram os holandeses, em 1599, quando construíram dois fortes – Orange e Nassau – no rio Xingu (SOUZA, 2001, p. 44). Em 1612, os franceses fundaram a cidade de São Luís do Maranhão. Em 1616, os portugueses fundaram o Forte Nossa Senhora do Presépio, futura cidade de Belém do Pará.

O povoamento do Município de Manaus, de acordo com Monteiro (2001, p. 3-4), teve início com a Missão dos Tarumã, em 1657 e do Saracá, em 1663, na cabeceira do Rio Urubu. Mas foi em 1669, para garantir um ponto de partida da penetração portuguesa em direção ao norte e impedir a passagem de navios holandeses, que o capitão Francisco da Mota Falcão foi nomeado para fortificar a boca do Rio Negro. Com a ajuda de seu filho, Manuel da Mota Siqueira, engenheiro de fortificações, ergueu a Fortaleza de São José do Rio Negro. Porém, foi Frei Teodoro o responsável pelo aldeamento dos índios tarumã, passé e baiuna na boca do Rio Negro, dando origem ao povoado de Lugar da Barra, que passou a ser a capital da Capitania de São José do Rio Negro. Anteriormente, a capital estava situada em Mariuá (hoje Município de Barcelos).

Vila da Barra perde sua condição de capital, para Mariuá, novamente em 1798, mas retoma essa condição em 1808. A cidade de Barra do Rio Negro, através da Assembléia provincial Amazonense, recebe o nome de Cidade de Manaus, pela lei nº 68, de 4 de setembro de 1856, em homenagem à nação dos índios Manaós (MONTEIRO, 2001, p. 5).

Ressalta-se, porém, que Manaus – cidade construída no meio da selva e no coração da Amazônia – sofreu “*seu primeiro grande surto de urbanização*” no período entre 1890/1920, período áureo da borracha, transformando-se na “Paris dos Trópicos” (DIAS, 1999, p. 18-19).

A cidade ganha outra feição: higienizada e arborizada. O capital, advindo da produção gomífera, transforma o seu tecido social urbano, considerando-se, não apenas seu embelezamento, mas, sobretudo, a necessidade de dotar de infra-estrutura as zonas comerciais de importação-exportação. E, para facilitar a circulação até o porto, foram realizados serviços de beneficiamento de ruas, calçamento, alargamento,

nivelamento, arborização e encanamento de águas pluviais (DIAS, 1999, p. 30-45).

Inspirados no modelo europeu, os coronéis da borracha, seguindo a linha do “artista demolidor”³⁷, substituíram a arquitetura antiga da província da Barra do Rio Negro, por construções suntuosas, que espelhavam modernidade e que impuseram um conjunto de reformas em Manaus, incluído-se a ordenação do espaço urbano, o regramento do uso do solo e a adoção de instrumentos de controle, instituindo-se, assim, os Códigos de Posturas Municipal e o regulamento Sanitário (DIAS, 1999, p. 46-48).

Nesse processo, ocorrido no final do séc. XIX e início do séc. XX, houve a exclusão da classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que se atendia os interesses da elite, que passou a investir nos serviços públicos através de concessões, como transporte urbano, iluminação, remoção de lixo, instalação de rede de esgotos e abastecimento de água, mercado público, porto etc. (DIAS, 1999, p. 49-50).

Em nome dessa modernização e do progresso, para facilitar a circulação de mercadorias, aterraram-se os igarapés. Um novo centro é construído, desapropriando-se casebres e forçando o deslocamento de seus moradores para a periferia, ampliando-se, assim, os limites do espaço urbano (DIAS, 1999, p. 55-56).

A preocupação com o asseio e a higiene passou a ser a tônica, inclusive de políticos, redundando na alteração do Código de Posturas, no sentido de se prevenir a insalubridade pública. Criou-se a Comissão de Saneamento, lavrando-se contrato para instalação da rede de esgotos e iniciando-se as primeiras obras para abastecimento de água, além do serviço de remoção e incineração de lixo ligados à limpeza pública, assim como na implantação de uma política de fiscalização sanitária (DIAS, 1999, p. 69-78).

Ocorreu, ainda, a instalação da iluminação elétrica e o a implantação de vias de comunicação e transporte rápido na cidade, além da viação urbana e suburbana e melhoramento no Porto de Manaus. Tudo

37 O barão Haussman chamava a si próprio de artista demolidor, segundo Dias (1999, p. 46).

isso, com a intenção de transparecer, para o mundo, a idéia de progresso e modernização da cidade (DIAS, 1999, p. 79-82).

Todavia, o aumento da população, decorrente desse progresso, gerou problemas urbanos. Dentre eles, o abastecimento, a higiene, a habitação, além da segurança e saúde, abaladas por roubo, vadiagem, prostituição, jogo, mendicância e várias doenças. O espaço urbano, criado para atrair investidores estrangeiros, escondia grandes diferenças sociais e miséria, o que fez com que o poder municipal adotasse uma política de separação e isolamento, norteada por pressão, estratégia de controle, exclusão da área central da cidade e dominação (DIAS, 1999, p. 130-134).

Nesse panorama, criadas as condições gerais e técnicas de edificações, instituiu-se o licenciamento urbanístico na cidade de Manaus. As construções e reconstruções passaram a depender de licença, a ser outorgada pela Superintendência, depois de ouvido o engenheiro municipal. Impôs-se, então, no Código de Posturas (1890), um modelo de construção, sobretudo em relação às fachadas, que não podia se contrapor à nova concepção de cidade. Assim, o desenvolvimento do urbanismo propiciou a elaboração das primeiras leis urbanísticas.

1.5 Leis Urbanísticas

Importante destacar, como modelo histórico, as leis urbanísticas espanholas. O surgimento das primeiras leis urbanísticas, como destaca Di Sarno (2004, p. 8), deu-se como uma conseqüência do desenvolvimento das cidades espanholas, durante o processo de industrialização (Séc. XIX) que, apesar de bem menos intenso do que o da Inglaterra e da França, gerou grandes transformações em suas cidades (adequações sanitárias, aumento de vias públicas, melhorias do conforto urbano, equipamentos públicos etc.), constituindo-se em um marco do Liberalismo, em vista de haver favorecido as construções extramuros, rompendo com o modelo medieval e controlador, até então vigente.

Estévez Goytre (2002, p. 3), que classifica as preocupações urbanísticas predominantes nessa época, afirma que o urbanismo, da primeira

metade do século XX, encontra-se mais centrado na regulação dos aspectos sanitários e higiênicos.

Mas o que realmente deu origem ao Direito Urbanístico espanhol, segundo Di Sarno (2004, p. 3), foram as leis editadas como decorrência da necessidade de se implantar vias e espaços de usos públicos, que previam a desapropriação e a introdução de um sistema de planejamento.

Porém, de acordo com Tomás Ramón Fernández, Di Sarno (2004, p. 8-9) ressalta que foi, em 1956, por meio da Lei do Solo e Ordenação Urbana, que a Espanha estruturou seu Direito Urbanístico. A autora ainda destaca as profundas modificações decorrentes dessa lei, no sentido de responder à vasta problemática e aos conflitos de interesses privados e coletivos, que são suscitados pela realidade do urbanismo contemporâneo, que é imbuído de critérios técnicos profundos.

Estévez Goytre (2002, p. 4-5)³⁸ explica a importância dessa legislação e o que provocou o seu surgimento, referindo, como uma das razões para sua edição, o fato de que o regime do solo se encontrava abandonado a mais ampla autonomia da vontade e da liberdade, além de apontar o importante marco de contemplar o planejamento como a base necessária e fundamental de toda ordenação urbana. Medina de Lemus (1999, p. 16) também se refere à Lei do Uso do Solo espanhola, de 1956, como uma das principais fontes do Direito Urbanístico.

³⁸ “En la segunda mitad del presente siglo va adquiriendo el urbanismo cada vez mayor importancia y el legislador se plantea por primera vez la necesidad de regular el régimen del suelo, ordenar el crecimiento de las ciudades y procurar que la población dispusiese de una infraestructura adecuada que, as u vez , permitiese su futuro desarrollo; esto propiciará el nacimiento de la primera Ley del suelo, la de 1956, y con ella un auténtico Derecho Urbanístico ... La Ley de 1956 contemplaba ya el planeamiento como la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana, previéndose la formación de Planes territoriales y especiales, constituye un estatuto jurídico de la propiedad del suelo y configura las facultades dominicales sobre los terrenos, según su clasificación urbanística – rústico, de reserva urbana y urbano -, donde se prevén ya unos deberes y limitaciones que definen el contenido normal de la propiedad según su naturaleza urbana, sin que, por tanto, den derecho a indemnización. Establece como sistemas de ejecución del planeamiento el de cooperación, el de expropiación, el de compensación y el de cesión de viales; importancia singular otorga la Ley de 1956 a las parcelaciones de terrenos – condición necesaria para su óptima utilización con fines urbanos – y, sobre todo, a las reparcelaciones, que tienen por finalidad no sólo regularizar fincas sino también distribuir justamente los beneficios y cargas derivados del planeamiento. La Ley de 1956 es el antecedente inmediato de nuestra legislación urbanística actual [...]” (ESTÉVEZ GOYTRE, 2002, p. 4-5).

Já na Inglaterra, havia uma grande estrutura para o oferecimento de equipamentos de utilidade pública, mas com grande ineficácia e, em face dos espaços construídos e suas transformações, havia uma situação sanitária precária. Todavia, em 1835, foram criadas administrações locais, eleitas para tentar amenizar a situação. O Estado, que tinha uma postura meramente fiscalizadora, através do surgimento de novas leis passou a assumir gradualmente o controle das atividades de iluminação, pavimentação, esgotos, água, fiscalização de construções, tráfego e policiamento, que anteriormente ficavam sob a responsabilidade de 300 entidades descentralizadas, conforme o entendimento de Benévolo (2001, p. 9).

Na opinião de Di Sarno (2004: 9), a França não é nem um pouco reverenciada pelos como modelo de Direito Urbanístico, justamente porque, os graves problemas de saúde de origem sanitária (como as epidemias de cólera da metade do séc. XIX) foram geradas por sua desordenação urbana. Porém Benévolo (2001, p. 589) faz referência especial a transformação de Paris no período da cidade pós-liberal, sob os auspícios do imperador Napoleão III³⁹ e do Prefeito Haussmann que demoliu grande parte da cidade criando uma extensa rede viária.

Na Itália, o desequilíbrio entre campo e cidade dá origem à concentração urbana, que, juntamente com a nova organização do trabalho, propiciou o surgimento da legislação urbanística moderna no séc. XVIII. A edição dessas normas, segundo Di Sarno (2004, p. 9), é considerada como uma decorrência de dois fatores: dos problemas sanitários (responsáveis por altos índices de mortalidade infantil) e do processo de industrialização europeu. No século XIX, houve uma melhora nas condições da vida na cidade, em decorrência da ação do Poder Público, na sua tentativa de minimizar as condições subumanas em que vivia o proletariado na periferia.

Doutrinadores do Direito Urbanístico italiano, como Salvia e Teresi (1992, p. 3-9), asseveram que a legislação urbanística, datada dessa época, é fragmentada e esparsa. Ressaltam que apenas, em 1865, surgiu a Lei nº 2.359, que dispõe sobre instrumentos urbanísticos, como o plano e a desapropriação, indicando a necessária presença do Poder

39 Segundo Império, de 1851 a 1870.

Público para organizar a ocupação e o uso do solo urbano. Destacam, ainda, que, em 1942, foi instituída a Lei nº 1.150, de caráter urbanístico, que apresentou os fundamentos da matéria.

Para esses autores, as primeiras regras surgiram no séc. XIX, na Alemanha, com a Lei da Desapropriação, de 1874, e com a Lei de Reparcelamento, de 1902. Porém, segundo os mesmos autores, o surgimento de uma visão mais abrangente deu-se somente após a Segunda Guerra Mundial, no sentido de solucionar a destruição causada pelo confronto generalizado. Em 1960, surge a primeira norma jurídica, estruturando instrumentos e elementos de Direito Urbanístico – a Lei Federal de Ordenação Urbana – atribuindo-se, aos municípios, a competência para resolverem seus problemas urbanísticos, através de instrumentos adequados (SALVIA; TERESI, 1992, p. 10).

No Brasil, autores como Dalmo de Abreu Dallari (1970, RDP, 14:49), José Afonso da Silva (2000, p. 50), Toshio Mukai (2002, p. 25) e Daniela Di Sarno (2004, p. 10) apontam as Ordenações Filipinas como a origem remota do nosso Direito Urbanístico, que inspiraram Clóvis Beviláqua a elaborar a redação do Artigo 572, do Código Civil de 1916.

Dallari (1970, RDP, 14:51) observa, ainda, que as Ordenações do Reino, como leis gerais, fixavam princípios básicos e genéricos, ficando a cargo das autoridades locais, impor as restrições recomendadas pelas condições peculiares da cidade. Desse modo, o autor destaca que as “posturas” tiveram largo uso no período do Império, sendo consideradas como normas regulamentares municipais e, que esse procedimento, era tradição em Portugal, embora os Municípios não tivessem atribuição constitucional de competência.

Nesse sentido, é que no período do Império, segundo Mukai (2002, p. 32), quando foi criada a primeira lei brasileira de organização municipal (em 1º de outubro, de 1828), se fixa a competência dos vereadores para legislar sobre os aspectos relativos às edificações e sobre suas consequências para as cidades. Nela previam-se, ainda, várias medidas de polícia administrativa em relação às construções, assim como relativas às posturas municipais. E, conforme o mesmo autor, desde então a doutrina administrativista tem alçado ao município o poder de regulamentar e policiar o direito de construir.

Considerando que a legislação portuguesa foi utilizada também no Brasil Colônia, Daniela Di Sarno (2004, p. 10) afirma que sempre existiu legislação esparsa de caráter urbanístico no Brasil e que, dentre outros assuntos, trataram de matéria edilícia, organização urbana e atribuíram competência às autoridades locais para tratar dos assuntos urbanos. Contudo, a autora chama atenção para o fato de que não havia uma consciência sobre a necessidade de unidade e convergência dessas leis no período colonial, até porque os núcleos urbanos tinham uma estrutura bastante simples e, de maneira geral, bastava que se editassem leis sobre arruamento e alinhamento, realçando o caráter de regularidade e de embelezamento das cidades e vilas.

Silva (2000, p. 50) – ao assinalar algumas regras e atos de Direito Urbanístico sobre planejamento urbano do período colonial –, o faz justamente em relação à Capitania de São José do Rio Negro, hoje cidade de Manaus (Amazonas), referindo-se à Carta Régia, de 3 de março de 1755, que traçava o plano de sua povoação. O autor destaca, nesse documento histórico, a preocupação com a estética e a formosura da Vila, o alinhamento, a largura das ruas e a **reserva de área para a expansão urbana**. O autor considera este último item assinalado, como de extrema atualidade e, também, como um assunto muito descuidado entre os brasileiros.

Em relação às primeiras manifestações legislativas, a respeito da proteção às fontes de água e da limpeza das cidades, interessantes exemplos são trazidos por Di Sarno (2004, p. 11): a autora refere-se à cidade de Salvador, que, em 1696, previu multa de 6 mil réis para quem lavasse roupas nas bicas; e, a partir de 1785, vetou os enterros “de negros e necessitados” próximos às fontes de água. A preocupação com a destinação do lixo surgiu em 1859, na medida em a recomendação, naquela localidade, era a de “punir corporalmente” os escravos flagrados jogando entulho nas ruas.

Silva (2000, p. 53), porém, acredita que foram através das leis de desapropriação que se delinearam as “primeiras normas urbanísticas”. E, a primeira previsão de expropriação, aconteceu no séc. XIX, na Constituição do Império de 1824. Para Di Sarno (2004, p. 11) se não fosse o estabelecimento desse instituto, o direito de propriedade estaria consagra-

do na Carta Magna da época, com um caráter quase que absolutamente privatista. Mukai (2002, p. 33) também apresenta vários diplomas legais, dentre eles, duas leis e três decretos, que trataram da matéria de desapropriação na época do Império, como sendo um resultado, pelo menos a primeira delas, da influência legislativa francesa.

Destaca-se, nesse assunto, a observação de Tácito (1975, RDA, 120:3) sobre as desapropriações, ao afirmar que a legislação brasileira sobre desapropriações coincide com a intensificação de planos de obras públicas, citando, como exemplo, a reforma legislativa de 1855, realizada com o fito de permitir a construção de estradas de ferro autorizadas pelo Governo Federal.

Descrevendo uma verdadeira revolução de conceitos e de enfoques jurídico-sociológicos, ocorridos após 1930, o ex-Ministro Philadelpho Azevedo, do Supremo Tribunal Federal, em voto, inclui regras de edificações urbanas entre as restrições ao direito de propriedade (MUKAI, 2002, p. 40).

Todavia, um dos princípios e marcos mais importantes do Direito Constitucional Urbanístico brasileiro data de 1934, quando a Constituição, editada na época, incluiu a “função social da propriedade”, implícito no texto de seu art. 113, onde era previsto que o direito de propriedade seria garantido desde que não fosse exercido contra o interesse social e coletivo.

Cretella Jr. (1975, RDA, 112:57), ao se referir à Constituição de 1934, observa uma nova concepção do direito de propriedade, refletida nessa Carta Política, observando que, ao mesmo tempo em que garante o direito de propriedade, o limita, o restringe, e o condiciona ao interesse social ou coletivo.

Outro ponto a destacar, em relação ao texto constitucional de 1934, é a atribuição de competência ao Município para legislar sobre a ordenação urbana, segundo seu peculiar interesse. Contudo, ressalta-se que essa previsão não é inédita, pois, como já foi mencionado anteriormente, já constava na primeira Constituição Republicana.

Quanto a essa questão, Mukai (2002, p. 26) indica que, ainda hoje, o nosso urbanismo é essencialmente de ordem municipal, assinalando

como sábia a manutenção dessa tradição, embora a competência constitucional em matéria de Direito Urbanístico seja concorrente (Art. 24, inciso I, CF/88).

Essas previsões restritivas ao direito de propriedade, contidas na Carta Constitucional brasileira de 1934, sofreram influência da Carta de Atenas (editada precisamente no ano anterior), considerada como um dos marcos mais importantes em matéria de Direito Urbanístico, posto que foi o primeiro documento a prever planejamento local e regional e que inaugurou uma inovadora concepção de urbanismo contemporâneo.

O surgimento dos Códigos de Obras, disciplinando as construções e consubstanciando o direito edilício, é outro ponto que merece referência, segundo o entendimento de Mukai (2002, p. 43), a exemplo do editado na cidade de São Paulo, nesse mesmo ano de 1934, e o do Distrito Federal, em 1939. Faz o referido autor, ainda, uma referência especial, à norma que define a primeira divisão territorial administrativa e judiciária do Brasil, o Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938.

A Constituição de 1946 foi omissa sobre o urbanismo (MUKAI, 2002, p. 51). Entretanto, em face do poder de polícia em matéria de construções, concorrente aos três níveis de governo, destaca o autor que a União e os Estados poderiam legislar sobre a matéria, ou seja, quanto às normas gerais e regionais de controle do uso do solo urbano e do solo rural.

Esse mesmo aspecto é assinalado por Meirelles (2003, p. 499), na medida em que observa exatamente que os assuntos urbanísticos são de competência concorrente federal, estadual e municipal, porque a planificação físico-social do solo, a ordenação das áreas urbanas e urbanizáveis e o policiamento administrativo das construções interessa a todas as esferas estatais, em maior ou menor intensidade, conforme a matéria prover. Sustenta ainda o administrativista, que dessa coexistência de interesses nacionais, regionais e locais resultam competências sucessivas da União, do Estado-Membro e do Município, para estabelecer e impor limitações urbanísticas ao uso da propriedade particular e, até mesmo, para retirar certas áreas do domínio individual.

Em 1965, Meirelles (1996, p. 108) se insurgiu contra a falta de normas federais acerca da matéria, asseverando que as Constituições brasileiras foram omissas, havendo que se interpretar os textos construtivamente para deles extrair autorização para edição de normas de urbanismo.

Apesar dessas várias manifestações, relativas ao Direito Urbanístico, a tentativa de se estabelecer uma política urbanística surgiu apenas na década de 60, por meio de alguns atos administrativos em âmbito federal, que buscavam implementar uma política nacional de habitação e de planejamento.

E, segundo Silva (2000, p. 35) a Constituição Federal de 1967 trata, de forma implícita, a possibilidade de instituição de um planejamento urbano, repartindo as competências não só entre as unidades federativas (União e Estados-membros), mas incluindo a capacidade legislativa do município nessa organização. Desde a Constituição de 1967, lembra o referido doutrinador, que se atribuiu à União a competência para editar leis de desenvolvimento urbano e estabelecer planos nacionais; aos Estados-Membros coube a regulamentação de problemas regionais, como a região metropolitana; e aos municípios foi determinado estabelecer normas urbanísticas a respeito do uso e da ocupação do solo urbano e de suas edificações, instituindo planos urbanísticos, em especial o Plano Diretor.

Contudo, segundo Silva (2000, p. 35), o Direito Urbanístico ainda está em formação e constitui-se em um produto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos. Para ele, o Direito Urbanístico é uma decorrência da nova função do Direito, que oferece, ao Poder Público, instrumentos normativos de atuação no meio social, para ordenar o real no interesse da coletividade.

Mukai (2002, p. 50) chama a atenção para a falta de sistematização legislativa da matéria no Brasil, fato que reputa de lamentável, pois, segundo o seu entendimento, tem prejudicado enormemente a ordenação da vida das cidades, especialmente nos grandes centros metropolitanos, como se verá a seguir.

1.6 A situação das cidades no século XXI

Para discorrer acerca da situação das cidades, neste início de século, torna-se obrigatório mencionar alguns dos dramáticos problemas sociais, existentes em todas as partes do mundo, decorrentes de vários fatores. Dentre eles, destacam-se: (a) a destruição da essência da cidade; (b) a ocupação desordenada das cidades; (c) alguns aspectos do desenvolvimento econômico somado ao fenômeno da globalização. Somente esses três fatores já trouxeram, como consequência, uma flagrante segregação de classes sociais, exclusão social, aumento desenfreado da violência entre outros.

Ribeiro (2001, p. 137) chama atenção para o fato de que “[...] a legitimação do urbanismo, como ‘ciência da cidade’ não se fez, contudo sem batalhas intelectuais e ideológicas”. Na realidade, aponta o autor, que:

Foi necessário, antes de tudo, vencer as concepções antiurbanas que caracterizavam o pensamento utópico do início do século XIX. Em uma prodigiosa e bem sucedida operação intelectual, a cidade foi transformada de fonte de ameaça à sociedade em possível instrumento do seu progresso moral e material, sendo necessário, para tanto, reorganizar o seu território e regular as práticas sociais. O urbanismo não critica mais a urbanização da sociedade, mas a irracionalidade provocada pelo descontrole na ocupação e uso do solo, razão da insalubridade, doença, revolta, enfim, do que passou a ser reconhecido como “problemas urbanos”.

Em posição que, em um primeiro momento, parece contraditória à de Ribeiro (2001, p. 137), Benévolo (2001, p. 657) destaca-se que em face da força do capital os problemas do ambiente construído foram retirados **da esfera da análise científica**, pois, somente assim, seria possível conservar o “*equilíbrio dos interesses imobiliários*” surgidos já no último século XX. Esses interesses imobiliários, por sua vez, privilegiam categorias econômicas e servem de instrumento de poder para as classes dominantes.

Todavia, não há divergência entre os dois autores, principalmente quando Ribeiro (2001, p. 145) afirma que existe um “*divórcio entre cidade legal e real*”. E em face disso, deve-se buscar alternativas ao modelo de desenvolvimento ditado pelo capitalismo para equacionar os problemas urbanos na direção da construção ou da gestão de uma cidade sustentável⁴⁰.

Na concepção de Benévolo (2001, p. 657), entretanto, mantém-se, como na fase pós-liberal, a separação das funções da cidade, reduzindo-se, assim, os inconvenientes da mistura (habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito e circular), própria da cidade tradicional. Porém, para tornar viável esse regramento, sua aplicabilidade é flexibilizada, passando a não mais se aceitar a hierarquização dessas funções, tendendo-se a uma organização mais racional, sem alterar a primazia das funções terciárias (comércio e escritórios). Entretanto, esse modelo produz o aumento da densidade da periferia para o centro, o sacrifício da residência, o congestionamento de tráfego, entre outras (BENÉVOLO, 2001, p. 657).

Uma característica da cidade burguesa⁴¹, que se destaca sobre as outras, é a construção de casas populares pela Administração Pública, numa tentativa de corrigir o mercado privado, que não oferece casas com preço acessível para as classes menos favorecida.

Como consequência do desenvolvimento desenfreado, porém, evidenciam-se a segregação urbana de classes sociais e a violência urbana, como já foi referido anteriormente, principalmente através do desenvolvimento econômico globalizado.

Ao escrever sobre o Espaço Intra-urbano no Brasil, especificamente sobre Segregação e Estruturação do Espaço Intra-Urbano, Villaça (2001, p. 328), observa que, desde os meados do séc. XIX, mais cedo em algumas metrópoles, mais tarde em outras, as classes acima da média vêm

40 “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” (Inciso 1º, do artigo 2º, da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade).

41 Segundo Benévolo (2001, p. 57), cidade burguesa é aquela na qual predomina a atividade terciária (ex.: comércio).

tendendo a se segregar, preferencialmente nas zonas Sul e Sudoeste das cidades.

Esse fenômeno sócio-econômico cristaliza o modelo centro-periferia. É o espaço urbano atuando como mecanismo de exclusão, produzido pelo preço do solo. Villaça (2001, p. 143, 146 e 311) observa que, em princípio, o centro, dotado da maioria dos serviços urbanos, públicos e privados, é ocupado pelas classes de mais alta renda. A periferia, sub-equipada e longínqua, é ocupada predominantemente pelos excluídos.

Todavia, para o citado autor, existe uma nova tendência, que é a de se desenvolver na metrópole um “centro novo”, localizado na região geral de concentração das camadas de mais alta renda. Assim, na medida que o centro tradicional passa a ser abandonado pela burguesia, a camada popular vai lhe tomando assento, tornando-se cada vez mais acentuada a divisão das metrópoles em duas cidades divorciadas: a cidade dos ricos e a dos mais pobres e excluídos (VILLAÇA, 2001, p.311).

Quanto ao fenômeno da violência, pode-se afirmar, de acordo com Carrión (1994, p. 7), que ele produz significativas conseqüências urbanas, como o que o autor denomina de “amuralhamento” das cidades (condomínios fechados), como nova forma de segregação residencial. Esse modelo, além de colocar a segurança como a principal demanda da população, induz à militarização das cidades e à redução da qualidade de vida da população. Como outra de suas conseqüências, surgem, também, os *Shoppings Centers*, como sucessores das lojas de departamentos e dos hipermercados.

O impacto maior da violência, de acordo com Carrión (1994, p. 7), é a destruição da essência da cidade, nas suas três dimensões: redução da cidadania, com menos solidariedade e mais exclusão e segregação; diminuição do tempo urbano (restrição de horário para determinados locais) e redução do espaço da cidade, sobretudo dos espaços públicos, como as praças e outros logradouros públicos.

Todas essas mudanças, sobretudo a “destruição de sua essência”, suscitaram duas importantes projeções sobre a cidade do futuro: Silva (2000, p. 21), cria um modelo constituído de quatro estágios, e prevê que a sociedade pós-industrial (com a sua difusão de serviços e de

tecnologia, onde o fornecimento de serviços tem primazia sobre a produção e transformação de alimentos e utensílios) fará desaparecer a cidade como hoje ela é conhecida, para se transformar em um espaço contíguo à zona rural.

Fernando Carrión (1994, p. 3) discorda de Silva (2000, p. 21). Para ele, no mundo globalizado, a cidade terá nova função, qual seja, a de ser ator internacional político e econômico, juntamente com os Estados e o mercado, traduzindo uma intersecção entre o global e o local, na medida em que um precisa do outro: o primeiro para existir, o segundo para se desenvolver. Assim, ocorreria uma cosmopolização da cidade, na medida em que o global necessita do local. E, finalmente, conclui Carrión (1994, p. 3), que haveria, sim, uma transformação na definição de cidade, ou seja, a cidade deixaria de ser um espaço enclausurado entre fronteiras, para se tornar um espaço articulado, de forma interconectada numa rede, formando um sistema.



CAPÍTULO II

DIREITO URBANÍSTICO E SEUS PRINCÍPIOS

Neste capítulo são estudados os fundamentos originais e universais do direito urbanístico, destacando-se, particularmente, os princípios constitucionais brasileiros, que irão nortear o ordenamento do espaço urbano e seu controle, portanto, nortearo o licenciamento urbanístico.

Antes de abordar os princípios do direito urbanístico, é necessário, entretanto, definir esse ramo do direito, bem como o seu objeto, delimitando assim o campo de análise das normas no qual se insere o instituto do licenciamento urbanístico.

2.1 Conceito e objeto do Direito Urbanístico

O Direito Urbanístico pode ser definido como o conjunto de normas disciplinadoras do ordenamento urbano (FIGUEIREDO, 1980, p. 8). Em outras palavras, trata-se do conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistematizados e informados por princípios apropriados, que tem como objetivo a disciplina do comportamento humano relacionado aos espaços habitáveis (MOREIRA NETO, 1977, p. 60). Nesse sentido, destaca-se o licenciamento urbanístico como um dos instrumentos de controle do ordenamento dos espaços. O Direito Urbanístico trata de aspectos fundamentais para a vida das pessoas, aspectos esses relativos ao ambiente construído (PINTO, 2000, p. 145-158)⁴², regulando a “*produção do ambiente construído*”, citando-se, como maior exemplo

42 Pinto (2000, p. 145-146) assevera que poucos se aperceberam de que, o ambiente em que vive o ser humano, a maior parte do tempo, não é o ambiente natural, mas foi construído artificialmente. O homem altera o meio ambiente em que vive, objetivando aumentar o conforto de sua vida. No entanto, freqüentemente, este conforto não é alcançado ou provoca simultaneamente o desconforto de outras pessoas. Além disso, a construção de um ambiente artificial só deveria ocorrer através de um esforço coletivo, que envolvesse a todos os que dele se pudessem se aproveitar.

dessa espécie, “*as cidades*”, que, de acordo com o autor, é o resultado da ação de milhares de agentes, ao longo de muitas gerações.

Outros autores, como Di Lorenzo (1973, p. 10) e Spantigati (1973, p. 29), também estendem ao conceito de Direito Urbanístico tudo o que compreenda a disciplina do solo, no território nacional, inclusive do solo rural⁴³.

Assim, pode-se afirmar que o objeto do Direito Urbanístico, cientificamente delineado por Pinto (2000, p. 147), encontra-se relacionado a três grandes institutos: o inclusive do solo rural⁴⁴.

Assim, pode-se destacar, ainda, que o Direito Urbanístico regula, num primeiro momento, a urbanização mediante o estabelecimento de regras sobre o parcelamento do solo, que condiciona a divisão da propriedade da terra. E, esclarece, que essas normas de parcelamento dizem respeito às “*características das redes de infra-estrutura*” que deverão ser instaladas, como a largura de ruas, as dimensões dos lotes (áreas mínimas e máximas, testada mínima) e a proporção entre áreas públicas e privadas (PINTO, 2000, p. 147).

Em um segundo momento, de acordo com o autor supra citado, o Direito Urbanístico regula a atividade construtiva, a da “*edificação*”, através de normas relativas à ocupação dos lotes. Essas normas, portanto, dispõem sobre as características das edificações: (a) a proporção entre a área máxima construída e a área do lote (*coeficiente de aproveitamento*); (b) a proporção entre a projeção horizontal da edificação e a área do terreno (*taxa de ocupação*); (c) a distância entre a edificação e as divisas do lote (*recuos frontais, laterais e de fundos*); e o número máximo de andares (*gabarito*) (PINTO, 2000, p. 147).

Finalmente, em um terceiro momento, regulamentam-se os “*usos*” das atividades humanas, que, por sua vez, são subdivididos nas seguintes categorias: *residencial, comercial, industrial ou institucional* (PINTO, 2000, p. 148). Observe-se ainda que essas categorias podem ser subdi-

43 Entretanto, este trabalho limita-se à análise das normas urbanísticas no solo urbano, mais especificamente, do licenciamento urbanístico na cidade de Manaus, motivo pelo qual não se tratará, aqui, da questão do solo rural.

44 Art. 30, VIII, da Constituição Federal de 1988.

vididas. Por exemplo, a categoria residencial pode ser classificada como unifamiliar (casas térreas) ou multifamiliar (prédios de apartamentos); a categoria comercial, em atacadistas e varejistas entre outras.

Dessa forma, o Direito Urbanístico deve definir as responsabilidades pela criação do ambiente construído e as condições em que deverão operar as pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Público ou Privado. Igualmente determina a responsabilidade em matéria de fiscalização e controle da ocupação dos espaços urbanos. Essa delimitação de responsabilidades é de fundamental importância para a vida em sociedade, principalmente ao se considerar o problema dos loteamentos clandestinos que geram, na maioria das vezes, erosão, desmoronamentos, alagamentos e danos ambientais.

Aliás, Pinto (2000, p. 150) enfoca uma das primeiras soluções para esse impasse, a “*estatização da propriedade da terra*”, adotada não apenas nos países socialistas, mas também em países capitalistas. O Poder Público, através desse expediente, poderia projetar e executar toda a infra-estrutura da cidade e organizar as edificações obedecendo a uma adequada distribuição de usos, evitando assim todos os inconvenientes gerados pela propriedade privada. Algumas capitais de países, como indica a história mundial, foram edificadas em áreas desapropriadas, como Brasília – exemplo mais famoso do mundo – cujo planejamento foi totalmente executado sobre terra pública.

Todavia, o que ficou prevalecendo no mundo capitalista, de acordo com o autor, foi a idéia de que “[...] seria possível viabilizar um desenvolvimento urbano satisfatório sem abrir mão da propriedade privada da terra, desde que a atividade construtiva fosse objeto de uma forte regulamentação estatal”⁴⁵. (PINTO, 2000, p. 150).

Essa idéia, conforme o doutrinador analisa, “[...] é introduzida no universo jurídico mediante o princípio fundamental da função social da propriedade”⁴⁶, sobretudo, porque esse princípio, juntamente com as

45 Concorde-se plenamente com a idéia, não obstante já haver uma rigorosa legislação urbanística no Brasil, faltando apenas estrutura para efetivar uma fiscalização da parte do Poder Público.

46 Como se verá adiante, a função social da propriedade e a função social da cidade, formam os maiores pilares do Direito Urbanístico.

regras que o fazem operar, formam o “*Regime Jurídico Urbanístico*” (PINTO, 2000, p. 151). O autor sustenta que, apesar de não existir no Brasil um código de urbanismo, a Constituição de 1988 oferece importantes elementos para o desenvolvimento do Direito Urbanístico, pois o constituinte, além de determinar a repartição de competências em matéria de direito Urbanístico, condiciona o atendimento da função social da propriedade urbana à satisfação das determinações do Plano Diretor (art. 182, § 2º, CF/88) – obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes (art. 182, § 1º, CF/88) – consagrou-se no sistema constitucional pátrio um princípio⁴⁷ do Direito Urbanístico.

2.2 Os princípios do Direito Urbanístico

Há autores, como Antonio Carceller Fernández (1977), que sustentam a existência de princípios universais ou gerais do Direito Urbanístico, que podem ser extraídos da Lei do Solo espanhola, norma-síntese que inspira esse ramo do Direito, ainda em formação.

Dentre esses princípios, destacam-se: o Princípio de que o Urbanismo constitui Função Pública, o Princípio da Conformação da Propriedade Urbana com as Normas de Ordenação Urbanística, o Princípio da Coesão Dinâmica, o Princípio da Afetação da Mais Valia ao Custo da Urbanização, o Princípio da Justa Distribuição dos Benefícios e ônus, derivados da atuação urbanística.

O *Princípio de que o Urbanismo é uma Função Pública* atribui ao Direito Urbanístico sua característica de instrumento normativo, pelo qual o Poder Público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade. Di Sarno (2004, p. 44) sustenta que a noção de “função” está para o

47, “[deve-se] considerar princípios do ordenamento jurídico, aquelas orientações e aquelas diretivas de caráter geral e fundamental que se possam deduzir da conexão sistêmica, da coordenação e da íntima racionalidade das normas que concorrem para formar assim, num dado momento histórico, o tecido do ordenamento jurídico”; “traves mestras jurídico-constitucionais” (CANOTILHO, 1993, p. 180); é a “[...] expressão primeira dos valores fundamentais expressos no ordenamento jurídico, informando materialmente as demais normas (fornecendo-lhes inspiração e recheio)” (ROTHENBURG, 2003, p. 16); “base de toda teoria jurídica duradoura” (COMPARATO, 1996, p. 7); “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele” (BANDEIRA DE MELLO, 1994, p. 450).

Direito Público, assim como, e de maneira antagônica, está o princípio da “vontade” para o Direito Privado. E como a função está vinculada ao cumprimento de dever preestabelecido, para que isso se concretize atribui-se poder ao sujeito competente. Assim, o poder nada mais é, nesse caso, do que é um instrumento para atingir o cumprimento da função. E na medida em que se congregam atividades públicas, sob o comando de uma função, atribui-se-lhe um significado e um regime jurídico próprio. Observa a autora, que não se consegue identificar nos textos legais, de forma expressa e objetiva, que a função pública seja um princípio jurídico. Todavia, a presunção de que o Poder Público deve primar pelos interesses coletivos ou de essência pública, torna explícita a estruturação de seus poderes e, por conseqüência, de suas funções. Nesse sentido, a adequação do Direito Urbanístico à função pública é espécie do gênero, ou seja, é a premissa de que o Estado deva cumprir suas funções.

O exercício de ordenar os espaços habitáveis de certo núcleo urbano, conferindo-lhes equilíbrio e harmonia na convivência de suas múltiplas formas, é mais uma especificação das diversas funções que o Estado possui [...] o Poder Público jamais poderá se furtar a estabelecer normas jurídicas urbanísticas (função legislativa), nem deixar de fiscalizar eventuais atividades urbanísticas delegadas a particulares até sua conclusão (função administrativa). Além disso, mesmo depois de realizadas obras e intervenções urbanísticas, sempre competirá ao Poder Público a iniciativa de manter os espaços ordenados e buscar que todos cumpram o que foi estabelecido pelas normas jurídicas urbanísticas (DI SARNO, 2004, p. 45).

O Princípio da Conformação da Propriedade Urbana com as Normas de Ordenação Urbanística é corolário do princípio da função pública e da função social da propriedade. Para se alcançar os objetivos e metas do urbanismo moderno torna-se necessário contar com uma política do solo que se inspire, como ressalva Mukai (2002, p. 55)⁴⁸, em um “[...]”

48 Destaque feito por Toshio Mukai no Congresso de Cidades Alemãs, realizado em dezembro de 1957.

justo equilíbrio⁴⁹ entre o direito de propriedade imobiliária, constitucionalmente garantido, e o dever que, por sua função social, recai sobre ela e que tem idêntico fundamento constitucional”.

O *Princípio da Coesão Dinâmica*, analisado a seguir como princípio constitucional no ordenamento jurídico brasileiro, estabelece que haja continuidade nas ações que prevejam alterações realizadas através das intervenções e operações urbanísticas, levando-se em conta o contexto no qual são realizadas. A eficácia social – ou efetividade⁵⁰ – deste princípio, de acordo com o Professor José Afonso da Silva (2000, p. 44) assenta-se basicamente em conjuntos normativos (procedimentos).

O *Princípio da Afetação da Mais Valia ao Custo da Urbanização* preconiza que os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos da urbanificação, dentro dos limites do benefício dela decorrentes, como compensação pela melhoria das condições de edificabilidade para seus lotes.

O *Princípio da Justa Distribuição dos Benefícios e Ônus, derivados da atuação urbanística*, também abordado a seguir como um dos princípios consagrados pela Constituição Federal de 1988, objetiva uma distribuição igualitária de benefícios como também do ônus entre todos os proprietários que tenham sido atingidos pela atuação urbanística, em razão do planejamento, e isso, na proporção de sua afetação.

Esses princípios, considerados universais podem ser aplicados, por analogia em outros países, como sustenta Pinto (2000, p. 156), propiciando um impulso para o desenvolvimento do direito urbanístico. Todavia, Silva (2000, p. 44-45) destaca que esses princípios ainda carecem de elaboração científica mais precisa. Esclarece o autor que, apesar dessa limitação, nesses princípios se percebe a formação de certas instituições e institutos que se delinearão através de sua estrutura,

49 No âmbito da jurisprudência, registra Alcino Pinto Falcão (RDP, 15:53) que a busca desse equilíbrio nem sempre é perseguida, observando que o pêndulo ora balança para o lado do direito individual do proprietário ora para o lado das prerrogativas da Administração, citando, como exemplo marcante dessa assertiva, dois acórdãos cariocas conflitantes, relatados por dois Desembargadores diferentes, embora ambos abordem o poder de polícia em relação ao alinhamento.

50 Nesse aspecto, destaca-se que para Ferraz Júnior (1994, p. 199) “[...] a **efetividade** ou **eficácia** social tem antes o sentido de sucesso normativo, o qual pode ou não exigir obediência” (grifo nosso).

como, por exemplo, as instituições de planejamento urbanístico, parcelamento do solo urbano ou urbanizável, o zoneamento do uso do solo, a ocupação do solo, o reparcelamento, assim como os institutos jurídico-urbanísticos ou procedimentos próprios, como o arruamento, o loteamento, o desmembramento do solo criado, os índices urbanísticos (taxa de ocupação do solo, coeficiente de aproveitamento do solo, recuos, gabaritos).

2.3 princípios informadores⁵¹ do Direito Urbanístico brasileiro

Um dos requisitos para atribuir autonomia a um ramo do direito, é justamente o fato dessa matéria contar com princípios próprios e exclusivos a lhe dar a especificidade necessária, ainda que esses princípios sejam extraídos ou sejam desdobramento de outros.

Assim, considerando-se que os outros dois autores brasileiros que tratam da matéria, Silva (2000, p. 3) e Costa (1991, p. 109) extraem sua classificação das lições de Carceller Fernandez, a partir da lei do Uso do Solo Espanhola, adota-se, para efeito deste trabalho, a classificação elaborada por Di Sarno (2004, p. 45-55), que, em sua tese de doutorado "*Direito urbanístico moderno: meio ambiente urbano e qualidade de vida*", aponta – como sendo seis – os princípios informadores do Direito Urbanístico no Brasil, em face de melhor representarem o sistema constitucional urbanístico brasileiro: princípio da função social da cidade, princípio da função social da propriedade, princípio da coesão dinâmica, princípio da subsidiariedade, princípio da repartição de ônus e distribuição de benefícios e princípio do planejamento.

2.3.1 Princípio da Função Social da Cidade

O Princípio da Função Social da Cidade, consagrado no art. 182 da Constituição Federal de 1988, corresponde à síntese suprema do Di-

⁵¹ Adota-se, neste trabalho, a expressão utilizada por Silva (2000, p. 43-44), princípios informadores, "[...] com características de princípios tendentes a inspirar o Direito Urbanístico", por entender ainda carecerem de elaboração científica mais precisa.

reito Urbanístico, resumindo a finalidade última das atividades urbanísticas, quer sejam públicas, quer sejam privadas, traduzindo, em sua essência, a vocação do coletivo sobre o particular, e dando respaldo e sustentando o princípio da função social da propriedade, o que justifica que a cidade deve existir e servir aos seus habitantes, tendo primazia em relação à própria importância que reveste a propriedade (DI SARNO, p. 47).

Assim, o pleno desenvolvimento das funções da cidade deve ser compreendido como o pleno exercício do direito à cidade, a partir da observância de diretrizes norteadoras do desenvolvimento urbano, como a de combater as causas da pobreza, promover medidas de proteção ao meio ambiente e tornar efetivos os direitos humanos (FERNANDES, 1998, p. 50 e SAULE JÚNIOR, 1997, p. 61). Essas funções da cidade são interesses de titularidade difusa, pois não há como identificar os sujeitos afetados pelas atividades e funções das cidades. Os proprietários, moradores, trabalhadores, comerciantes, migrantes, enfim, todos os que ali residem têm como contingência habitar e usar um mesmo espaço territorial. Dessa forma, a relação que se estabelece entre os sujeitos tem como fundamento o desenvolvimento das funções da cidade, que deve atender aos interesses da população, como o direito ao meio ambiente sadio e condições dignas de vida.

Outra característica, que identifica as funções sociais da cidade como interesses difusos, é a intensa litigiosidade, a presença de complexos conflitos urbanos, através dos quais é possível identificar princípios constitucionais em colisão, como é o caso, por exemplo, de preservação de cursos d'água e igarapés, como também áreas públicas e verdes contrapondo-se à necessidade de assegurar a todos o direito à moradia em condições dignas⁵².

Na realidade, as funções sociais da cidade só estarão sendo desenvolvidas de forma plena, quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. Assim, o princípio constitucional da função social da cidade

52 Em observação a esse ponto de vista, a Profa. Andréa Borghi, docente deste Programa de Mestrado em Direito Ambiental e um dos membros da Banca Examinadora deste trabalho, chamou a uma reflexão se a colisão não estaria no plano da prática social e não nos princípios.

deve servir como referência, tanto para o Poder Público quanto para o administrado, na medida em que traduz um dever genérico a ambos, ou seja, o de assegurar o direito de todos a um meio ambiente equilibrado e, portanto, a uma cidade sustentável, servindo como parâmetro para impedir medidas e ações dos agentes públicos e privados, que gerem situações de segregação e exclusão de grupos e comunidades carentes. Enquanto a população não tiver acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação e saúde não haverá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo à sua função social. Assim, na concepção de Fernandes (1998),

As funções sociais da cidade, como interesses difusos, devem compreender o acesso de todos os que vivem na cidade à moradia, aos equipamentos e serviços urbanos, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, enfim aos direitos urbanos que são inerentes às condições de vida na cidade. Essa compreensão das funções sociais da cidade serem destinadas a garantia de acesso ao direito à cidade, especificando os direitos urbanos, está presente, por exemplo, nas Leis Orgânicas de Porto Alegre, São Paulo e Recife. De acordo com a LOM de Porto Alegre, a função social da cidade é compreendida como direito de acesso de todo o cidadão às condições básicas de vida.

A incorporação da função social das cidades como preceito que deve balizar a política de desenvolvimento urbano, à luz do desenvolvimento sustentável, aponta para a possibilidade de sairmos do marco apenas da crítica e denúncia do quadro de desigualdade social, e passarmos para a construção de uma nova ética urbana, onde os valores ambientais e culturais se sobreponham no estabelecimento de novas cláusulas dos contratos sociais originários de novos paradigmas da gestão pública, mediante práticas de cidadania que reconheçam e incorporem os setores da sociedade excluídos de seus direitos e necessidades básicas (FERNANDES, 1998, p. 51-52).

2.3.2 Princípio da Função Social da Propriedade

Este princípio, previsto no inciso XXIII do art. 5º e no inciso III do art. 170 da Constituição Federal de 1988, não é novidade no mundo jurídico. Ele advém da priorização das funções tidas como essenciais para uma cidade, quais sejam: *habitar, trafegar, trabalhar e divertir*, ensejando, assim, a necessidade de delimitar os espaços urbanos para seu exercício. Tudo isso, obviamente, somado, ainda, ao adensamento populacional e à realização de atividades que intervêm imediata e concretamente no meio ambiente urbano.

Em face disso, Di Sarno (2004, p. 47) explica que todas as propriedades, tanto a rural quanto a urbana, necessitam atingir, de forma eficaz e plena, sua função social. Explica também que elas, evidentemente, terão parâmetros diferentes para alcançar essa finalidade, pois, o contexto de cada território traz elementos peculiares. De qualquer forma, adverte que o Poder Público assumiu a função de determinar qual é o papel que cada imóvel deve exercer, independentemente de ser caracterizado como urbano ou rural.

A função social da propriedade, princípio explícito no sistema constitucional brasileiro, referido no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal como de natureza fundamental⁵³ e no art. 170, III, como princípio da ordem econômica, de natureza setorial ou especial⁵⁴, se traduz no equilíbrio entre o interesse público e o privado, pois dependerá do uso que se faça de cada propriedade, possibilitando ou não a realização plena do urbanismo e do equilíbrio das relações na cidade.

Duguit *apud* Costa (2002, p. 767) faz uma crítica radical ao direito subjetivo, nesse caso, ao afirmar que a propriedade é uma função social (pois esta lhe seria inerente) – e não que tem uma função social. Segundo Costa (2002, p. 767), Duguit, baseado nas idéias de Augusto Conte, negava a existência dos direitos subjetivos e propunha a solidariedade

53 Princípios fundamentais são aqueles que contêm as decisões políticas estruturais do Estado (ROTHENBURG, 2003, p. 69).

54 Os princípios setoriais ou especiais presidem um específico conjunto de normas afetas a um determinado tema, capítulo ou título da Constituição [...]. Por vezes são mero detalhamento dos princípios gerais, como [...] o da função social da propriedade – artigo 170, IV (ROTHENBURG, 2003, p. 70).

social como fundamento das regras que unem os homens no convívio social, reduzindo tudo ao plano do direito coletivo conexo à obrigação social de cumprir certa missão.

Todavia, a autora rechaça, a exemplo da doutrina francesa da época, as idéias de Duguit, afirmando que “os direitos subjetivos persistem não mais como direitos absolutos, mas como direitos-função social”, pensamento refletido desde o período pós-guerra no art. 153 da Constituição de Weimar, que passou a reconhecer que o direito de propriedade privada possui intrinsecamente uma função social (COSTA, 2002, p. 769). Considera também não ser a propriedade uma função social, mas um direito que deve atender uma função social. Mais que isso, coloca como um poder-função, gerador tanto de direitos como de deveres (COSTA, 2002, p. 780).

Aliás, a questão da superação do modelo individualista da propriedade e a reconstrução do direito privado só é trazida à baila no Brasil por Orlando Gomes, em 1970, em artigo pioneiro, não obstante desde a Constituição Federal de 1934 se fizesse referência ao mesmo (COSTA, 2002, p. 774). Mas, como esclarece a autora, foi a Constituição de 1988 que retirou esse princípio do campo dos conceitos indeterminados⁵⁵ ou da discricionariedade⁵⁶, na medida em que o art. 186 traz os seus requisitos expressamente que, a seu ver, devem ser conjugados simultaneamente.

Voltando à definição de princípio, Bandeira de Mello (2000, p. 67) entende o princípio social da propriedade como conseqüência da supremacia do interesse público sobre o particular, princípio inerente a

55 São os também chamados de conceitos-válvulas, que formam conceito que funcionam como válvulas de segurança, tais como o conceito de culpa, de boa-fé e de má-fé, entre outros. Consubstanciam regras abstratas que devem ser adaptadas pelo juiz segundo o suprimento que lhes derem os costumes e a doutrina. (VOCABULÁRIO PRÁTICO DE TECNOLOGIA JURÍDICA, 1986). Conceito fluído ou de imprecisão técnica que, apesar de sujeitar a mais dificuldade ao intérprete, possibilita-se fazer-se mais justiça em tese. (MOREIRA, Gerfran Carneiro. *Transcendência, medidas provisórias e recurso de revista*. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3464>>. Acesso em: 29 ago. 2004).

56 Atos discricionários são os que a Administração Pública pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização (MEIRELLES, 2001, p. 160).

qualquer sociedade e condição de sua existência, enfim, um pressuposto lógico do convívio social.

Porém, torna-se importante ressaltar, que tudo que venha a interferir no uso da propriedade atinge o seu conteúdo econômico, o que faz com que, muitas vezes, os proprietários de grandes espaços urbanos dificultem a ação do Estado, nesta reorganização urbana voltada para o social. Isso se perfaz em prática muito comum, identificada desde os *lobbies* e pressões na elaboração da legislação⁵⁷, até o controle preventivo concomitante e repressivo, ou seja, chegando a atingir o licenciamento urbanístico em si.

Não se pode olvidar, outrossim, que os dispositivos legais que permeiam o uso, o gozo e a disposição da propriedade são de origem mista, ou seja, seu regime jurídico provém de diversos ramos do Direito, advindos tanto do Direito Privado, quanto do Direito Público. O Direito Privado, historicamente relacionado ao uso da propriedade pelo particular, apresenta duas fases: a primeira, quando “o ser proprietário” significava ser dono absoluto do bem e livre de toda intervenção; a segunda, embora “o ser proprietário” também possa usar e dispor de sua propriedade como melhor lhe aprouver, deve respeitar alguns parâmetros inspirados na boa convivência (por exemplo, o direito de vizinhança).

Percebe-se, portanto, que o Direito Civil absorveu essas regras como suas, estabelecendo o direito de propriedade e suas regras mínimas de convivência. A esfera do Direito Público, em relação à propriedade, diz respeito às relações urbanas de forma coletiva e/ou difusa, distanciando-se, portanto, da esfera particular. Assim, o Direito Público existe no sentido de atingir esse vácuo deixado pelo Direito Civil, não no sentido de complementá-lo e, sim, no sentido de ordenar as novas relações estabelecidas socialmente. O interesse pelo equilíbrio da sociedade, da necessidade coletiva, estabelecendo formas de harmonizar a convivência entre todos, é o papel supremo e indelegável do Poder Público.

Quando se questiona o papel que a *propriedade* deve desempenhar na sociedade, verifica-se que, no sistema jurídico brasileiro atual, a *fun-*

57 Cite-se como exemplo disso, a recente tentativa de aprovar na lei imobiliária um artigo excluindo os limites determinados no Código Florestal em relação ao direito de construir na área *non edificandi* de preservação permanente.

ção social da propriedade não privilegia o caráter individualista, mas procura, através do seu uso, fazer justiça social. Assim, a sua função é a de servir de instrumento para a criação de bens necessários à subsistência de toda a humanidade, ou seja, além de contribuir para o desenvolvimento nacional, na medida em que as cidades concentram grande parte da população, o uso da propriedade interferirá brutalmente na forma com que as pessoas se relacionam numa esfera global.

E nesse prisma, a necessidade de preservação do meio ambiente, como bem necessário à subsistência de toda a humanidade, é referida por Canotilho (1995, p. 10-11) como um dos fundamentos para não se considerar as restrições ao gozo pleno e exclusivo do proprietário como agressão ao poder absoluto do *dominus*.

A idéia de um direito de propriedade absoluto e ilimitado, fruto das concepções políticos-econômicos do liberalismo, tem vindo a descaracterizar-se pela acentuação do fim social daquele direito, em paralelo com a evolução dos sistemas políticos-econômicos para formas mais solidárias de participação dos cidadãos e das instituições.

As restrições (de direito privado e de direito público) ao gozo pleno e exclusivo do proprietário, admitidas no falado art. 1305º do Código Civil, fazem parte do conteúdo do próprio direito, como seus elementos normais. Não devem ser encarados, pois, como agressões excepcionais ao poder absoluto do «dominus».

Algumas destas restrições, de direito privado, tal como as do art. 1346 do Código Civil, relevam, já, de uma preocupação ecológica. Não é, porém, o ambiente como «conjunto dos elementos que, na complexidade das suas relações, constituem o quadro, o meio e as condições de vida do homem, tal como são, ou tal como são sentidos» (definição de «ambiente», constante do Programa de Acção, aprovado em 22-11-73, pelas Comunidades Europeias, in JOCE nº C-112, de 20-12-73), que estava na linha de preocupações do legislador civil, quando «pensou» normas como as citadas. O que estava em causa, aí, era a disciplina das relações, potencialmente conflituais, de vizinhança.

Ressalta o mesmo autor, que o desenvolvimento urbano, considerado mais desordenado a partir da década de 1960 e com todas as suas conseqüências, mudou a concepção em relação a se considerar inesgotáveis os recursos naturais. Conseqüentemente, cristaliza-se a conscientização de que o ambiente é um bem a ser preservado, visto que o progresso depende tanto dele quanto do desenvolvimento tecnológico:

A partir dos anos 60, a rápida industrialização, o aumento desordenado dos aglomerados urbanos, a alteração radical dos processos de exploração agrícola, a ramificação das infra-estruturas de transportes, o gigantismo que atingiu o parque automóvel, tudo prosseguido numa perspectiva puramente economicista, puseram os homens, os Estados e a comunidade internacional perante a evidência de que os recursos naturais não são inesgotáveis, e que o desenvolvimento e o progresso dependem tanto de uma forte e moderna indústria, como, por exemplo, da pureza da água e das margens dos rios para que, a fim de poupar nos custos de produção, aquela lança os efluentes resíduos e detritos da sua laboração.

É a consciencialização do «ambiente» como valor a preservar, e, por isso, a defender que se foi derramando, aos poucos, por toda a malha do tecido jurídico-social, ao lado, por exemplo, dos interesses do consumidor e do patrimônio cultural (CANOTILHO, 1995, p. 10-11).

E não obstante o teor do art. 1228 do novo Código Civil assegurar ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor da coisa, o seu parágrafo único impõe a obrigação do exercício do direito de propriedade em harmonia com suas finalidades econômicas e sociais, preservando, inclusive, o equilíbrio ecológico e o patrimônio natural e cultural. Assim, o direito de propriedade, por um lado, submete-se ao princípio da função social da propriedade, no sentido de preservação do meio ambiente e busca do bem-estar social. Por outro lado, o princípio da função social da propriedade⁵⁸, como princípio de ordem pública que é, não pode ser

58 Segundo Costa (2002, p. 777-778) é de se rejeitar, todavia, a conceituação da função social da propriedade como espécie de cláusula geral, uma vez que, como explica Martins-Costa, a especificidade da técnica da cláusula geral é o envio ao juiz de critérios aplicativos determináveis ou em outros espaços do sistema ou através de variáveis tipologias sociais, dos usos e costumes, "ou seja, trata-se de técnica essencialmente

derrogado pelas partes além de ser, no sistema do Código Civil, cláusula geral (COSTA, 2002, p. 777-778; NERY JÚNIOR, 2003, p. 591).

Em outro aspecto, Derani (2002, p. 58-59), ao conceber a propriedade como uma relação sobre a qual recai uma proteção jurídica e que o direito se refere à garantia e proteção dessa relação (e não do objeto – bem – integrante da relação de propriedade), entende que a função social da propriedade não é função de um direito nem de um bem inanimado, mas é a vinculação dos efeitos da relação material sujeito-objeto com a sociedade. Assim, falar em função social da propriedade é dispor sobre a instrumentalidade da relação de propriedade em relação à construção da sociedade.

Desse modo, a função social da propriedade é um princípio dirigido a sujeitos proprietários privados, que exercem seu domínio garantido sobre a coisa, responsabilizando-se, para que essa relação privada construa uma vida social melhor. Ademais, o princípio da função social da propriedade privada é oriundo de um pacto social, que, além de dever ser honrado, deve também focalizar a satisfação da coletividade.

Derani (2002, p. 59) ainda adverte que a norma que dispõe sobre a função social da propriedade cria o ônus do proprietário privado perante a sociedade. Essa norma institui um ônus que recai sobre o desenvolvimento da relação de poder entre sujeito e objeto, o que configura a propriedade privada. O ônus imposto sobre o sujeito proprietário significa que sua atuação deve trazer um resultado vantajoso para a sociedade, a fim de que este poder individualizado seja reconhecido legalmente. Ressalta ainda a autora que, ao afirmar que a propriedade deve responder a uma função social, está-se impondo uma nova configuração do modo como o sujeito irá se apropriar do objeto e transformá-lo. E é o desenvolvimento da relação entre sujeito e objeto apropriado que faz a propriedade existir em conformidade com o direito. Esclarece que não cabe, nessa relação de propriedade, o emprego de meios de apropriação que possam vir a prejudicar a sociedade, nem a realização de

destinada à atividade judicial. A função social, em verdade, perpassa limites da atividade judicial, ainda que, evidentemente, também a ela se dirija. Parte da doutrina aproxima a função social à natureza de princípio jurídico, como o faz Eros Roberto Grau [...].”

atividades cujo procedimento contrarie valores sociais (DERANI, 2002, p. 60).

Uma das conclusões a que chega a autora, é que o direito de propriedade deixa de ser, então, exclusivamente um direito-garantia do proprietário e se torna um direito-garantia da sociedade. Explica, ainda, que da mesma forma que é conferido um direito subjetivo individual para o proprietário reclamar a garantia da relação de propriedade, é atribuído ao Estado e à coletividade o direito subjetivo público para exigir do sujeito proprietário a realização de determinadas ações, a fim de que a relação de propriedade mantenha sua validade no mundo jurídico (DERANI, 2002, p. 62).

Guimarães Júnior (2002, p. 115-126) refere-se ao poder de polícia contido nas regras do Direito Urbanístico, no sentido de impedir que o proprietário use seu bem de forma nociva à coletividade. Assim, classifica as leis que restringem o uso da propriedade, em regras e em lei de polícia⁵⁹.

E cabe aqui indagar: a quem compete indicar a função social da propriedade? Essa competência é do Estado. Qual é, então, o ente federativo competente para tanto? Princiologicamente compete à União a elaboração de normas gerais sobre Direito Urbanístico que indiquem parâmetros e diretrizes para o Poder Público Municipal. Ao Município, portanto, cabe regulamentar e complementar a legislação federal no ordenamento de seu território (ex: Estatuto da Cidade, Estatuto da Terra etc.), como também deverá elaborar planos de desenvolvimento urbano, estabelecendo limitações administrativas que ora estimulem, ora coíbam a iniciativa privada, além de vincular as ações e as verbas públicas em um sentido convergente ao da iniciativa privada. Quanto ao papel dos Estados-membros, percebe-se que sua atuação, neste caso, é praticamente inexistente, pois, tratando-se de interesses eminentemente

⁵⁹ Por exemplo, quando o ordenamento jurídico imperativamente dispõe: não polua, não construa assim, não cultive substâncias entorpecentes etc., esse posicionamento é justificado por relacionar-se à atividade estatal de condicionar a liberdade do uso da propriedade, ajustando-a aos interesses coletivos. Guimarães Júnior (2002, p. 115-126) afirma que por meio dessas proibições é que se opera a relação entre função social da propriedade e poder de polícia.

mente locais, a imposição de determinações estaduais feriria a autonomia federativa sobre o ordenamento em solo municipal.

O instrumento legal que estabelece as exigências fundamentais quanto à ordenação da cidade, em nível municipal, ou seja, que fixa o cumprimento da função social da propriedade, segundo a Constituição Federal, é o Plano Diretor (FERNANDES, 1998, p. 52)⁶⁰.

Como princípio norteador do regime da propriedade urbana a função social, permite através do Plano Diretor, que o Poder Público Municipal possa exigir o cumprimento do dever e do direito proprietário em benefício da coletividade, que implica numa destinação concreta do seu imóvel para atender um interesse social.

Eros Grau (1990, p. 247), por sua vez, defende que a propriedade dotada de função social é justificada pelos seus fins, seus serviços, sua função.

Nessa mesma linha de raciocínio, Fernandes (1998, p. 53) faz lembrar que uma recente normatização, tanto nas Leis Orgânicas dos Municípios quanto nos planos diretores, estabelece critérios e instrumentos para assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Por exemplo, pela LOM de São Paulo (art. 151, § 1º), o Município, para assegurar o cumprimento da função social da propriedade, deve adotar como medidas: prevenir distorções e abusos no desfrute econômico da propriedade urbana e coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor; assegurar o adequado aproveitamento, pela atividade imobiliária, do potencial dos terrenos urbanos, respeitados os limites da capacidade instalada dos serviços públicos; assegurar a justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços da infra-estrutura urbana; recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do poder público.

⁶⁰ A propriedade rural cumpre sua função social segundo o art. 186 da CF/88.

Os Planos Diretores de Recife (art. 4º), João Pessoa (art. 5º) e Natal (art. 5º) adotaram dois critérios para apurar se a propriedade urbana atende sua função social. O primeiro é o da intensidade de uso da propriedade urbana para atividades urbanas, em razão compatível com a capacidade de infra-estrutura urbana de equipamentos e serviços. O segundo é da compatibilidade do uso da propriedade urbana com as condições de preservação da qualidade do meio ambiente, do patrimônio cultural, da paisagem urbana e com a segurança e saúde de seus usuários e propriedades vizinhas.

No município de Manaus, o Plano Diretor adota como princípio, em seu art. 1º, que o desenvolvimento urbano e ambiental da cidade de Manaus tomará como premissa o cumprimento das **funções sociais da cidade e da propriedade urbana**, de forma a garantir, dentre outros valores, a promoção da qualidade de vida e do ambiente; a valorização cultural da cidade e de seus costumes e tradições; a atuação do Poder Público sobre os espaços da cidade mediante a utilização de instrumentos de controle do uso e ocupação do solo; a inclusão social através da ampliação do acesso a terra e utilização de mecanismos de distribuição de renda urbana; a gestão democrática, participativa e descentralizada da cidade; etc.

Com toda sua experiência na área urbanística, Fernandes (1998, p. 53) explica que, para a propriedade urbana atender sua função social, é preciso que exista um grau de razoabilidade entre a intensidade de seu uso e o potencial de desenvolvimento das atividades de interesse urbano. Com base nesses critérios, entende que se torna mais transparente que se definam os usos e atividades permitidas, como, por exemplo, para uma área de preservação de mananciais. A intensidade de uso da propriedade, neste caso, estará sendo respeitada quando essa propriedade for utilizada de forma compatível com a preservação do manancial. Dessa feita, a implantação de um loteamento urbano nessa área, sem dúvida, estaria em desacordo com o princípio da função social da propriedade.

Assim, para que a propriedade urbana possa atender sua função social, o Plano Diretor deve ter certos mecanismos, de modo a: (a) democratizar o uso, ocupação e a posse do solo urbano, conferindo a todos a

oportunidade de acesso ao solo urbano e à moradia; (b) promover a justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços da infra-estrutura urbana; (c) recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público; (d) gerar recursos para o atendimento da demanda de infra-estrutura e de serviços públicos provocada pelo adensamento decorrente da verticalização das edificações e para implantação de infra-estrutura em áreas não servidas; (e) promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, sancionando a sua retenção especulativa de modo a coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor. (FERNANDES, 1998, p. 54).

O Plano Diretor deve adotar, portanto, critérios básicos para verificar se a propriedade urbana cumpre sua função social, como o da intensidade e o da compatibilidade de uso da propriedade (capacidade de infra-estrutura urbana, de equipamentos e de serviços), para atividades de interesse urbano, cabendo ao plano definir quais serão essas atividades. (FERNANDES, 1998, p. 53)

2.3.3 Princípio da Coesão Dinâmica

Tomando por base os ensinamentos de Silva (2000, p. 44), Costa (1999, p. 109), e de Di Sarno (2004, p. 47), infere-se que a doutrina brasileira indica alguns princípios constitucionais próprios do Direito Urbanístico, dentre eles, o da coesão dinâmica, além do da função social da propriedade e o da subsidiariedade, como próprios do sistema jurídico.

Para melhor alcançar o sentido deste princípio, deve-se partir do pressuposto de que as atividades urbanísticas, segundo o entendimento de Di Sarno (2004, p. 50), procuram interferir, modificar, salvaguardar, resgatar, restaurar a urbe, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida local. Assim, expõe a doutrinadora, cada ação surge para atuar concretamente em certo espaço, tendo uma finalidade específica e outra mais genérica.

Como exemplo prático dessa sistemática, a autora refere a seguinte situação:

a restauração de um bem tombado tem sua finalidade específica no ato de restauração e em seu resultado, destacando seus elementos valorativos e a saúde de sua estrutura. Este bem faz parte do contexto cultural de sua localidade, seja no aspecto histórico, seja no paisagístico ou outro, e o estímulo à cultura local resulta em respeito e auto-estima dos cidadãos. É a finalidade genérica (DI SARNO, 2004, p. 50).

Sustenta a autora, ainda, que na medida em que a ação urbanística se concretizar, ela terá mudado a realidade do objeto trabalhado (não havia rua, agora há; a igreja estava ruindo, agora está bela) e, portanto, as ações urbanísticas posteriores terão de ser enfocadas segundo esta nova realidade. (DI SARNO, 2004, p. 50).

Depreende-se, assim, que o princípio da coesão dinâmica preconiza que as modificações efetuadas pelas interferências urbanísticas tenham continuidade através de ações que tenham pertinência e nexos com o contexto. Em outras palavras, esse princípio, sobretudo norteia, dentre outros, o administrador público, no sentido de adotar como política as mesmas prioridades, o mesmo enfoque às ações urbanísticas de um certo local em certo tempo, o que atenderia, de outra feita, ao princípio da eficiência e economicidade, previstos constitucionalmente (DI SARNO, 2004, p. 50-51).

Outra inferência, originada da obra de Di Sarno (2004, p. 50-51), é que a dinâmica do planejamento é fundamental para a eficácia desse princípio. A isso se deve o fato de que, na medida em que certo plano seja aplicado, ele vai se desatualizando em relação ao seu objeto, justamente por transformá-lo, razão por que plano deverá prever mecanismos de revisão e atualização de seu conteúdo. Esses mecanismos tipificam a configuração da coesão dinâmica.

Contudo, a atuação urbanística só poderá ser imposta por meio de lei, ante a consagração do princípio da legalidade, através do sistema jurídico-constitucional, o que faz com que esta atividade urbanística necessite da participação permanente do Poder Público para se realizar, até porque a ele cabe a elaboração dos planos urbanísticos e sua atualização e revisão. Ademais, as intervenções urbanísticas, em geral,

são atividades tipicamente administrativas. Assim, por gerar despesas, impõem a necessidade de planejamento na sua elaboração, para que a sua realização torne-se viável. Portanto, a iniciativa dessas normas jurídicas deverá partir do Poder Executivo, aumentando a necessidade de integração entre este e o Poder Legislativo (DI SARNO, 2004, p. 50-51).

Finalmente, para garantir a plena eficácia desse princípio, segundo a autora, deve-se adotar como pressuposto, o cumprimento do princípio da legalidade que, em relação ao Direito Urbanístico, gera uma série de consequências e atitudes necessárias.

2.3.4 Princípio da Subsidiariedade

Como já foi mencionado anteriormente, o princípio da subsidiariedade é apontado por Di Sarno (2004, p. 47), como princípio constitucional próprio do Direito Urbanístico, juntamente com os princípios da função social da propriedade e o da coesão dinâmica. Para Regina Costa (1999, p. 18) esse princípio é extraído do art. 173 da Constituição Federal, que incide sobre todo o domínio econômico e também sobre o Direito Urbanístico, já que a propriedade é o centro de todas as considerações de ordem urbanística.

Este princípio é entendido a partir do referencial de que a matéria urbanística deve ser tratada e resolvida no âmbito do Direito Público, pois sua atuação é, essencialmente, uma função pública⁶¹, tendo em vista sua indissociabilidade do interesse coletivo. Porém, destaca Di Sarno (2004, p. 52), que a interpretação deste princípio torna-se peculiar diante do fato de que, a esta função pública, pode-se somar uma relativa negociação dos interesses coletivos urbanísticos, o que pode ocorrer quanto às metas a serem traçadas e às ações a serem executadas (por quem e de quê forma).

Assim sendo, o Poder Público deverá coordenar necessariamente todo o processo de urbanismo, por ser esta uma função pública, ou seja, deve estar presente desde o processo de planejamento até a execução final de todas as intervenções previstas, fiscalizando cada etapa de exe-

61 Princípio adotado pelo direito espanhol e por José Afonso da Silva.

cução do plano. Todavia, adverte a autora, que o particular pode participar das decisões de caráter urbanístico de cunho finalista, ou seja, das determinações que o atingem direta e concretamente, mas não naquelas que definem “o como” e “o quando” a Administração Pública deverá agir (DI SARNO, 2004, p. 52).

Nesse aspecto, a doutrinadora explicita duas formas de como o particular pode participar e negociar as ações urbanísticas: primeiramente, no desenvolvimento de um processo que o Poder Público tenha iniciado (por exemplo: debates sobre o Plano Diretor); em segundo lugar, tomando a iniciativa de propor ações urbanísticas, tais e quais, em certa região da cidade. Entende a autora, que esta última forma, se estiver acompanhada da responsabilização pelos custos da operação e desde que esteja em conformidade com os dispositivos legais pertinentes, deve ser delegada ao particular pelo Poder Público, sem que este se exima da fiscalização necessária e permanente (DI SARNO, 2004, p. 52).

Já Fernandes (1998, p. 60), como se verá a seguir, insere a participação popular como sendo um requisito constitucional do Plano Diretor:

A Constituição Federal de 1988 adotou o regime da democracia participativa, fundada no princípio de soberania popular, no Estado Democrático de Direito destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade e a justiça que tem como fundamento a cidadania e a dignidade da pessoa humana e como objeto, construir para uma sociedade livre, justa e solidária, eliminando a marginalização e reduzindo as desigualdades sociais.

O princípio da soberania popular fundamenta a participação popular como requisito constitucional do Plano Diretor, primeiro como elemento condicionante à existência de mecanismos democráticos no processo de sua elaboração no âmbito do Poder Público municipal (Executivo e Legislativo).

Contudo, não obstante tenha sido adotado o regime da democracia participativa⁶², pela Constituição Federal de 1988, como refere o autor,

62 Exemplo de democracia participativa podemos encontrar na CF/88, na medida que

difícilmente se vislumbra a aplicação desse princípio na prática, principalmente em cidades que não são governadas e norteadas por uma gestão democrática. Portanto, a representação de interesses privados deve ser implementada por meio de organizações sociais e não através de indivíduos.

Tomás-Ramón Fernandez (2004, p. 86) trata, em particular, da participação cidadã na elaboração do planejamento, hipótese na qual se abre um trâmite de informação pública. Neste caso, os cidadãos teriam a oportunidade de manifestar sua opinião em relação aos projetos elaborados, o que o autor considera insuficiente para a legitimidade desses projetos. Assim, ele preconiza um debate democrático prévio, pois somente as contestações e pressões dos cidadãos não são suficientemente fortes para evitar negociações sobre as grandes opções, que o jogo político às vezes oculta, prevalecendo, assim, os procedimentos impróprios e distorcidos, à revelia do mecanismo legal.

Em relação a este princípio, o da subsidiariedade, Di Sarno (2004, p. 52) alerta que ele tem de se adequar aos parâmetros legais, para poder ser aplicado, porém, entende que a omissão ou recusa do Poder Público a uma proposta de operação urbanística, custeada por particulares, fere o princípio da eficiência. Salienta que o interesse da sociedade concentra-se na prestação dos serviços públicos e que estes estejam adequados, suficientes e proporcionais, à sua necessidade. Destaca, ainda, não haver nenhuma vedação constitucional à participação da coletividade no desenvolvimento urbano, esclarecendo, no entanto, que esta possibilidade de negociação e participação da sociedade não pode desvirtuar a supremacia do interesse público sobre o privado.

Nesse sentido, Di Sarno (2004, p. 53) discorre acerca do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, um princípio geral de Direito, que deve ordenar qualquer sociedade.

adota instrumentos de participação popular nas decisões de governo, a exemplo do plebiscito (§ 4º do art. 18), referendun (art. 14) e da iniciativa popular de lei (§ 4º do art. 27; § 2º do art. 61), inclusive especificamente com relação ao planejamento municipal através de cooperação das associações representativas (art. 29, XII), como também no Estatuto da Cidade quando, regulamentando o art. 182 da CF, prevê a iniciativa popular em projetos de planos, programas e de desenvolvimento urbano (IV, art. 43).

Desse modo, para o Direito Urbanístico, este princípio sustenta suas normas e ações, tendo em vista que a tradição brasileira, de visão privatista da propriedade, dificulta a efetividade de suas normas. E também, a existência desse mandamento respalda o legislador e o administrador público na persecução dos atos que busquem harmonia e qualidade de vida para a coletividade, mesmo que, para isso, tenha de restringir certos interesses individuais.

Os atos do Poder Público sejam eles quais forem, deverão perseguir o bem da coletividade, pois será por meio da segurança e harmonização da sociedade que se conseguirá realizar preceitos como cidadania, dignidade, isonomia etc.

Mais que nunca, hoje o Estado precisa estar voltado para sua sociedade, identificando suas deficiências e necessidades para tornar possível a viabilização e a execução dos interesses individuais, ou seja, pelo equilíbrio do todo será possível alcançar a satisfação de cada um. Com preceitos principiológicos, os arts. 1 e 3º da Constituição Federal impõem uma série de objetivos ao Poder Público que, como consequência, justificarão atos que restringirão os direitos individuais em nome da coletividade.

Na esfera jurídica, o legislador trará o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado no momento da elaboração da lei (por exemplo: lei municipal que fixa critérios sobre a função social da propriedade urbana). Também servirá de elemento vinculante a toda a Administração Pública quando de sua atuação, posto que seu não-cumprimento ensejará desvios de comportamento do administrador público, maculando o ato produzido em desconformidade com este princípio (DI SARNO, 2004, p. 53).

Esse princípio é referido também por Costa (1999, p. 17-18), ao fazer uma reflexão sobre os princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. Assim, o princípio da subsidiariedade “significa que há preferência aos particulares na implantação do planejamento urbanístico, desde que possam fazê-lo de maneira adequada e suficiente”. Em outras palavras, a autora afirma que deve haver abstenção do Poder Público

onde a iniciativa privada for suficiente para atender as necessidades públicas. Acredita também que esse princípio pode conviver harmonicamente com o princípio de que o urbanismo é uma função pública, porque ao Poder Público incumbe a disciplina normativa, mas a implantação do planejamento urbanístico deve ser efetuada, preferencialmente, pelos particulares.

2.3.5 Princípio da repartição de ônus e distribuição de benefícios

O princípio da repartição do ônus e distribuição de benefícios é princípio decorrente do princípio da igualdade inserto no art. 5º da Constituição Federal, na medida em que traduz o tratamento isonômico que deve ser dado a todas as pessoas atingidas por atividades urbanísticas (DI SARNO, 2004, p. 53).

Este princípio é considerado pela doutrina estrangeira, como um dos pilares do Direito Urbanístico, sobretudo, em relação aos critérios estabelecidos no planejamento urbanístico. Medina de Lemus (1999, p. 95) explica que em matéria de urbanismo, o princípio da isonomia se traduz por meio do princípio da distribuição igualitária de benefícios e ônus, decorrentes do planejamento entre todos os proprietários atingidos pela atuação urbanística, na proporção de sua afetação⁶³.

Doutrinadores brasileiros, como Di Sarno (2004, p. 53-54) elevam este princípio ao mesmo nível de importância da doutrina estrangeira, ou seja, o tratamento isonômico deve ser dado a todas as pessoas atingidas por atividades urbanísticas. Afirma, também, que as intervenções urbanísticas existem para melhorar a qualidade de vida local, portanto, suas interferências sempre resultam em benefícios para a coletividade e que se assim não fosse, essa ação tornar-se-ia ilegítima.

63 "El principio de igualdad del artículo 14 CE, en materia de urbanismo se traduce en la equidistribución o distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados de la acción urbanística, a tenor del artículo 5 de la LS según el cual las leyes garantizarán en todo caso el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística, en proporción a sus aportaciones" (MEDINA DE LEMUS, 1999, p. 95).

Contudo, alerta ser possível que alguém tenha seu direito particular restringido em face das necessidades sociais. Entretanto, se a intervenção valorizar a região afetada, torna-se justo que, dos proprietários, seja cobrado um *quantum*:

Esta melhoria, em geral, se traduz economicamente em valorização imobiliária, fazendo com que os proprietários sejam os beneficiados da atuação urbanística. Se tais proprietários particulares não auxiliaram no custeio das obras, é justo que deles seja cobrado um quantum proporcional à valorização ocorrida. A contribuição de melhoria é um exemplo que está previsto na Constituição Federal, art. 145, III, e no Código Tributário Nacional, nos arts. 81 e 82. Esta deverá ser criada por lei e sua cobrança será individualizada na proporção da valorização ocorrida em cada imóvel. Percebemos, com tudo, a possibilidade de o proprietário, que terá seu imóvel valorizado, ser financiador da obra necessária. Neste caso, feitas as proporções devidas entre o gasto e a valorização ocorrida, é possível que não caiba sua cobrança de melhoria.

Entretanto, o Poder Público pode e deve frear a especulação imobiliária. Pelo menos, poderá forçar o uso adequado do imóvel, inibindo a não-utilização ou subutilização e aguardando a valorização do imóvel, sob pena de ser atingido pelos dispositivos do art. 182 da Constituição Federal (DI SARNO, 2004, p. 53-54).

2.3.6 Princípio do Planejamento

Segundo Di Sarno (2004, p. 55), esse princípio decorre da previsão do art. 174 da Constituição Federal, não obstante seja uma previsão genérica porque não aponta onde o planejamento deva atuar. Explica, outrossim, que, considerando-se que esse dispositivo está inserido na ordem econômica e financeira, obriga o Poder Público, toda vez que a atividade urbanística interferir nessa ordem, a planejar suas atividades urbanísticas.

Entretanto, entende-se que não se pode falar em cumprimento do princípio da eficiência pela Administração Pública (*caput* do art. 37 da CF) sem falar em método, racionalização e planejamento, buscando

sempre a relação custo-benefício (realizar o máximo com o mínimo de recursos possíveis) e a economicidade (art. 70 da CF). Assim, interferindo ou não na ordem econômico-financeira, deve sempre o Poder Público utilizar a dinâmica do Planejamento nas atividades urbanísticas.

O princípio do planejamento (DI SARNO, 2004, p. 55) é considerado por Tomás-Ramón Fernandez (2004, p. 45) como o conceito central do Direito Urbanístico, introduzido pela Lei do Solo Espanhola, de 1956, e objeto de abordagem de toda a doutrina nacional, assim como a de outros países.

Para Estévez Goytre (2002, p. 75), o planejamento é a base necessária e fundamental de toda ordenação urbana. Para ele, o Direito Urbanístico divide-se em três grandes grupos: primeiramente, o *planejamento urbanístico*, fundamento para as normas de uso do solo e da edificação; logo depois, as gestões urbanas, em cuja esfera se executam as previsões do planejamento, por meio dos sistemas de compensação, cooperação ou expropriação e, finalmente, a *disciplina urbanística*, conceito que aglutina as mais variadas atuações urbanísticas e que pode se identificar com a ação ou intervenção urbanística, incluindo-se as licenças urbanísticas, as infrações urbanísticas e suas sanções⁶⁴.

Para Medina de Lemus (1999, p. 57), a ordenação urbanística⁶⁵, definida na Planificação, é o conjunto de decisões públicas (legais, regulamentares, decisões administrativas) que delimitam o conteúdo do direi-

64 "A efectos sistemáticos puede el Derecho Urbanístico dividirse en tres grandes grupos: el planeamiento urbanístico, donde se concretan las normas del uso del suelo y la edificación; la gestión urbanística, en cuya virtud se ejecutan las previsiones del planeamiento, mediante los sistemas de compensación, cooperación o expropiación; y la disciplina urbanística, concepto que aglutina las más variadas actuaciones urbanísticas e que podría identificarse con la acción o la intervención urbanística, incluyéndose en este grupo las licencias urbanísticas, la declaración de edificaciones en estado de ruina, las ordenes de ejecución y, finalmente, las infracciones urbanísticas y sus sanciones." (ESTEVEZ GOYTRE, 2002, p. 75).

65 "Llamamos ordenación urbanística al conjunto de decisiones públicas (legales, regulamentarias, decisiones administrativas) que delimitam el contenido del derecho de propiedad urbana, concretan su régimen jurídico y fijan el uso y destino de los suelos. Es la regulación urbanística proyectada sobre la realidad geográfica y física que se sustancia en una serie de derechos particularizados sobre los terrenos. Por ello su delimitación conceptual es más amplia que la simple planificación. Con ser ésta muy importante y esencial, no es más que un aspecto en el conjunto de la ordenación. ... Pero además hoy se apunta a una mayor flexibilidad del planeamiento en función del distinto número de población de los municipios y de la supresión de rígidas y casi siempre incumplidas programaciones temporales y territoriales de desarrollo y ejecución del planeamiento." (MEDINA DE LEMUS, 1999, p. 57)

to de propriedade urbana, concretizando seu regime jurídico e fixando o uso e destino dos solos, mas, ao mesmo tempo, chama a atenção para uma maior flexibilidade do planejamento em função da diversidade de população e de municípios, da supressão de programações territoriais de desenvolvimento e execução rígidas, quase sempre impossível de serem cumpridas.

Ramón Parada (1999, p. 198-199)⁶⁶, por sua vez, entende que ao Planejamento urbanístico deve ser atribuído um conceito amplo, pois se identifica hoje como sendo: (a) um instrumento de ordenação territorial, que determina com precisão o prazo para fixação dos bairros residenciais, de modo conveniente, para a melhor distribuição da população; (b) a formação do traçado das vias públicas, assim como dos meios de comunicação; (c) o estabelecimento de espaços livres para parques e jardins públicos e para os centros e serviços de interesse público e social; (d) centros docentes; (e) aeroportos; (f) a classificação de terrenos para construção de moradias sujeitas a algum regime público de proteção. Enfim, trata da limitação do uso do solo, do subsolo e das edificações.

Di Sarno (2004, p. 55), sustenta que o plano urbanístico deve traduzir metas tanto para o setor público, quanto para o setor privado, visando à transformação dos espaços ou a estimulação de certas atividades ou, ainda, à manutenção de determinadas áreas para que, vistas no conjunto, a cidade esteja equilibrada em múltiplas funções. Neste caso, orienta que o Poder Público pode utilizar diversos métodos para realizar o plano urbanístico: subsídios, incentivos ou sobrecargas fiscais, intervenções nas propriedades (construir ou não construir), desapropriações, parcerias com a iniciativa privada, em geral, motivados no plano. Todavia, faz observar que todos estes atos devem ser provenientes de norma jurídica, especificamente de cunho urbanístico.

66 "El planeamiento se identifica ahora con la formulación de instrumentos de ordenación territorial que determinen con precisión el emplazamiento de los centros de residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población, la formulación del trazado de las vías públicas y medios de comunicación, el establecimiento de espacios libres para parques y jardines públicos y de los centros y servicios de interés público y social, centros docentes, aeropuertos y lugares análogos, la calificación de terrenos para construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, y en fin, la limitación del uso del suelo e subsuelo e de las edificaciones." (PARADA, 1999, p.198-199).

A atividade de planejamento deve ser permanente no Estado brasileiro e, será por meio dela, que se poderá ordenar suas atividades, assim como levantar as suas prioridades (DI SARNO, 2004, p. 55). Aliás, a atividade de planejamento está implícita no princípio da eficiência⁶⁷, na medida que para se alcançar bons resultados na Administração Pública é necessário agir com método, racionalização, economicidade e planejamento.

Assim, aplicam-se ao licenciamento urbanístico, como instrumento de controle do ordenamento urbano, todos os princípios abordados, desde a elaboração da legislação que o norteia, que neles deve buscar inspiração, até a sua execução concreta.

2.4 Princípios do Direito Urbanístico Sancionador

Segundo Gutiérrez (1995, p. 14), aplicam-se ao direito urbanístico os mesmos princípios que regem o direito administrativo sancionador, quais sejam:

O Princípio da Legalidade se traduz num direito subjetivo de caráter fundamental. No âmbito das sanções administrativas a garantia formal. Todavia, tem eficácia relativa ou limitada, no sentido de permitir uma maior margem de atuação do Executivo na tipificação dos ilícitos administrativos e sanções administrativas. Não se admite, porém, aplicação de sanções a condutas independentes ou não claramente previstas na legislação. Em matéria urbanística deve pautar, tanto a conduta do Poder Público fiscalizador (desde a emissão da licença urbanística), quanto à do proprietário.

O Princípio da Irretroatividade das Disposições Sancionadoras consiste na aplicação das disposições sancionadoras vigente no momento do cometimento do ato que caracterize infração administrativa. Esse princípio, todavia, tem exceção quando a lei posterior dispensa tratamento mais favorável para o infrator.

⁶⁷ Introduzido pela EC 19/98 no *caput* do art. 37 da CF, como norteador das ações do Poder Público.

O Princípio da Tipicidade significa dizer que se podem impor sanções unicamente no cometimento de infrações que estejam delimitadas na lei. Seja conduta comissiva ou omissiva, deve estar definida com a necessária precisão. Esse princípio advém do eixo determinante do poder sancionador: *nullum crimen sine lege* que pressupõe também que a consequência sancionadora haja, de igual modo, preestabelecida na lei: *nulla poena sine lege*.

O Princípio da Culpabilidade requer a concorrência no ato ilícito de certo fator psicológico, que permita formar um juízo de reprovação. Esse fator subjetivo pode adotar diferentes modalidades, segundo a intensidade com que incidam o elemento cognitivo e volitivo da conduta infratora, oscilando entre o dolo direto à simples negligência, com todas suas possibilidades intermediárias. Em oposição a esse princípio, estão as teorias da responsabilidade objetiva, adotadas em matéria de responsabilidade extracontratual, na qual basta a simples constatação de um nexos causal entre a conduta e o resultado infrator da legalidade, sem considerações de outra índole. A infração administrativa, entretanto, se caracteriza como ilícito culpável, superadas as técnicas publicistas de objetividade da responsabilidade. Diferencia-se do Direito Penal, pois o Direito Administrativo admite a responsabilidade direta das pessoas jurídicas, além de consagrar, ainda, a culpa *in eligendo* ou *in vigilando* das pessoas jurídicas públicas ou privadas.

O Princípio da Proporcionalidade implica necessidade de adequação entre a gravidade da infração e a sanção aplicada, tendo em conta que, mesmo tendo a Administração Pública liberdade de eleger soluções distintas, devem estas ser igualmente justas, pois a discricionariedade atribuída ao Poder Público não poder ser interpretada como livre arbítrio. Ao interpretar a conduta e fazer a subsunção desse fato à norma e ao aplicar as respectivas sanções, quantificando-as, ocorre a individualização da sanção, devendo para isso o agente público usar de razoabilidade e proporcionalidade. A lei, entretanto, deve deixar uma margem de faculdade de mérito à autoridade pública, a mais limitada possível, visando evitar abuso ou excesso de poder.

O Princípio da Prescritibilidade das Infrações Urbanísticas constitui corolário do princípio da segurança jurídica. O exercício do poder

sancionador não pode ficar pendente *sine die*, num estado de perpétua incerteza, de modo que, transcorrido um determinado lapso de tempo, sem haver se exercitado a ação punitiva, decai o benefício da certeza das relações jurídicas. A lei que estabelece as infrações e sanções assinala prazos de prescrição.

O Princípio do *Non Bis In Idem* redundando na impossibilidade da Administração Pública voltar a conhecer, de forma simultânea ou posterior, atos que tenham sido objeto de sanção administrativa prévia. Todavia, medidas de reintegração da legalidade urbanística, que não se confundem com a sanção em face do poder de polícia urbanístico, a exemplo de ordem de demolição de obras ilegais, não produzem *bis in idem* com a multa urbanística. A realização de obras não legitimadas por licença produz conseqüências diversas, não incompatíveis entre si, dada a independência legalmente expressa uma das outras.



CAPÍTULO III

POLÍTICA URBANA E AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

Este capítulo é composto do direito e das funções sociais da cidade, assim como das políticas relativas à formação do Direito Urbanístico, dentre elas, a fixação das competências para planejar e executar o ordenamento das cidades, a ser controlado, dentre outros instrumentos, pelo licenciamento urbanístico.

Assim, além das políticas gerais estabelecidas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, serão analisadas as políticas regionais e locais na Constituição do Estado do Amazonas, Lei Orgânica e Plano Diretor do Município de Manaus, destacando o Licenciamento Urbanístico como instrumento de implementação das funções da cidade.

3.1 O Direito à cidade

O direito à cidade – consagrado na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos, realizada em Istambul, em junho de 1996 – é reconhecido por Saule Júnior (2001, p. 23) como direito fundamental⁶⁸, tendo como princípios basilares a cidadania e a dignidade da pessoa humana⁶⁹ e, via de consequência, os objetivos de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

68 Baseando-se em Carl Schmitt, Bonavides (1994, p. 515) refere-se a dois critérios formais de caracterização dos direitos fundamentais: “*pelo primeiro, podem ser designados [...] todos os direitos ou garantias nomeados e especificados no instrumento constitucional [...] Pelo segundo, tão formal quanto o primeiro [...] são aqueles direitos que receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia ou de segurança; ou são imutáveis [...] ou pelo menos de mudança dificultada [...], a saber, direitos unicamente alteráveis mediante lei de emenda à Constituição [...] já do ponto de vista material [...] variam conforme a ideologia, a modalidade de Estado, a espécie de valores e princípios que a Constituição consagra. Em suma, cada Estado tem seus direitos fundamentais específicos*”.

69 “*De forma bastante simples é possível afirmar que o conteúdo jurídico da dignidade se relaciona com os chamados direitos fundamentais ou humanos. Isto é: terá respeitado a sua dignidade o indivíduo cujos direitos fundamentais forem observados e realizados, ainda que a*

A interpretação das normas constitucionais relacionadas com o ordenamento jurídico das cidades, com as conclusões sobre o resultado da Constituinte, a função dos princípios constitucionais, o papel da União, Estados e Municípios decorrentes do pacto federativo seja no campo normativo e de executor de política públicas, a normação do direito urbanístico oriunda das normas da Constituição Federal, Constituições Estaduais, Leis Orgânicas, planos diretores, destinam-se a fundamentar que o direito à cidade se transformou num direito fundamental disciplinado pelo direito urbanístico (SAULE JÚNIOR, 2001, P. 23).

Entretanto, segundo o mesmo autor, para se chegar a essa afirmativa - de que o direito à cidade transformou-se num direito fundamental - foi necessário analisar o significado dos preceitos estabelecidos no artigo 182, da Constituição Federal, quanto: ao papel, responsabilidades e obrigações da União e do Município para a promoção da política urbana; ao papel do planejamento urbano, dos planos urbanísticos (plano diretor e plano urbanístico local); e, à regulamentação dos instrumentos destinados a garantir que a propriedade urbana atenda sua função social⁷⁰. Afirma, ainda, para que se possa materializar o direito à cidade, o Poder Público deve nortear sua política com base, ainda, nos princípios da igualdade, do princípio internacional da política urbana, do desenvolvimento sustentável, além da realização das funções sociais da cidade e da propriedade.

O Direito à Cidade compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 23).

dignidade não se esgote neles" (BARCELLOS, 2002, p. 110-111). Em outras palavras, impõe-se destacar que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, constituída como Estado Democrático de Direito (Art. 1º, III, CF/88).

70 A questão de que os princípios fundamentais obrigam ou não o Estado a realização de ações positivas, está discutida no Capítulo V, quando se trata da omissão do Poder Público Municipal no controle urbanístico e as conseqüências para a cidade e seus habitantes.

Destaque-se que as normas balizadoras do direito à cidade – que se traduzem justamente nas normas constitucionais referentes à política urbana (disciplinada pelo Direito Urbanístico) – somente terão condições de legitimidade e eficácia se propiciarem a efetivação do direito à cidade. (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 23). Assim, a efetivação desse direito compreende a integração dos segmentos sociais excluídos e marginalizados da sociedade ao desenvolvimento econômico, de modo que possam obter e usufruir os benefícios e a riqueza gerados por esse processo. A realidade de Manaus, nesse aspecto, não diverge da maioria dos municípios brasileiros, onde a legislação urbanística, controlada via licenciamento urbanístico, privilegia a classe dominante⁷¹.

Essa situação não deveria se produzir, já que a formulação dos objetivos da política de desenvolvimento urbano, estabelecidas no sistema constitucional brasileiro, deve basear-se em “[...] ordenar as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”⁷² (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 60). Em outras palavras, para o autor isso significa que:

[...] o pleno desenvolvimento dessas funções deve ser compreendido como o pleno exercício do direito à cidade, a partir da observância das diretrizes norteadoras do desenvolvimento urbano [...] como a de combater as causas da pobreza, promover medidas de proteção ao meio ambiente, tornar efetivo os direitos humanos.

E, como diretrizes para a política urbana, preconizada no art. 182 da Constituição Federal, Saule Júnior. (2001, p. 70) enumera: (a) assegurar o respeito e tornar efetivos os direitos humanos; (b) promover medidas para proteger o meio ambiente natural e construído, de modo a garantir a função social ambiental da propriedade na cidade; (c) incentivar atividades econômicas que resultem na melhoria da qualidade de vida, mediante um sistema produtivo gerador de trabalho e de distribuição justa da renda e riqueza; (d) combater as causas da pobreza, priorizando

71 Conforme Capítulo V

72 O licenciamento urbanístico deveria ser um instrumento para garantir o cumprimento das plenas funções sociais da cidade, todavia, o que se infere da realidade é que, na maioria das vezes, pelo contrário, ele propicia a exclusão social.

os investimentos e recursos para as políticas sociais (saúde, educação, habitação); (e) democratizar o Estado, de modo a assegurar o direito à informação e à participação popular no processo de tomada de decisões.

Também para Sirvinskas (2003, p. 281), as funções sociais da cidade estão fixadas na própria Carta Política Federal, na medida em que são previstas normas visando o bem-estar da pessoa humana, dentre elas, o direito ao um meio ambiente ecologicamente equilibrado e qualidade de vida digna. E, que, para tornar realidade os direitos sociais previstos no art. 6º da CF, torna-se necessário que se configure o chamado “*piso vital mínimo*”, constituído, dentre outros aspectos, de uma política de habitação adequada⁷³, saneamento básico amplo, distribuição de água a todos os habitantes, hospitais suficientes, trabalho para todos, salário digno e possibilidade de respirar ar adequado.

Desse modo, uma das possibilidades de se enfrentar os grandes problemas urbanos, seria uma “política de inclusão”, o que foi idealizado pela Campanha Global das Nações Unidas (1999). Essa política poderia ser realizada através da “*boa governança urbana*”, que, para Edésio Fernandes (2001, p. 17), necessita da adoção de medidas e estratégias combinadas, que enfatizem a democracia local, a descentralização, a eficiência, a equidade e a segurança.

3.2 A política urbana na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 prestigiou a questão urbanística, ao contemplá-la em vários dispositivos, que tratam de desenvolvimento urbano, de preservação ambiental, de planos urbanísticos e da função urbanística da propriedade.

Muito embora o art. 21, XX da Carta Magna, preveja competir à União instituir diretrizes⁷⁴ para o desenvolvimento urbano, inclusive habita-

73 Não obstante o licenciamento urbano não interferir na fixação de uma política de habitação, ele serve de medida de controle, no sentido de ser essa política planejada ou implementada de forma inadequada, como, por exemplo, a construção de conjuntos habitacionais populares, sem a devida infra-estrutura urbana.

74 Políticas públicas são delineadas como sendo metas coletivas conscientes, enquadradas no campo do Direito Público, traduzidas por meio de programas de governo,

ção, saneamento básico e transportes urbanos, o seu art. 182 atribui ao Poder Público Municipal a execução da Política de Desenvolvimento Urbano.

Nos dois dispositivos do texto constitucional citados, segundo Silva (2002, p. 218), encontram-se os fundamentos das duas esferas da Política Urbana: uma em nível nacional ou macroregional, que tem como finalidade o desenvolvimento adequado do “sistema de cidades” (planejamento interurbano); a outra, de competência local, visa o desenvolvimento urbano no espaço geográfico municipal (intra-urbano). Aos Estados-Membros, resta a faculdade de editar normas para coordenar planos urbanísticos em suas regiões administrativas e instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e microrregiões (agrupamentos de municípios limítrofes), em face de sua competência legislativa concorrente em matéria de Direito Urbanístico.

Ressalta-se que a Constituição prevê, como instrumento básico da política urbana, o Plano Diretor – lei municipal de caráter obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes – no qual deverão ser estabelecidas as exigências fundamentais para que se verifique o fato de a propriedade está ou não cumprindo sua função social. Assim, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as regras primordiais de ordenação da cidade, impostas pelo Plano Diretor.

Não se pode olvidar, contudo, que a possibilidade de se exigir a concretização de políticas públicas está relacionada à sua positivação através de normas jurídicas, ou seja, não basta que estejam previstas em normas gerais e abstratas (DUARTE, 2004).

No que concerne especificamente às políticas de desenvolvimento do espaço urbano, estas podem ser controladas via licenciamento urbanístico, na medida em que um dos aspectos por ele controlado é justamente verificar se estão sendo atendidas as diretrizes fixadas no planejamento urbano quanto ao uso e ocupação do solo. Em Manaus, todavia, o licenciamento urbanístico ainda não alcançou este objetivo, considerando-se que o Plano Diretor e, conseqüentemente, o planeja-

que gerenciam os instrumentos e ações para se alcançar finalidades importantes para a sociedade, determinadas pelo Poder Público (CARVALHO, 2001, p. 278-279).

mento nele estabelecido, ainda está em fase de implementação. Isto decorre “da falta de diagnóstico”⁷⁵.

3.3 Competência em matéria urbanística

Importante se faz delimitar o papel de cada ente político no desenvolvimento urbano, de modo a que se caracterize a competência para legislar e executar o ordenamento urbano local, assim como sua forma de controle urbanístico, via licenciamento.

3.3.1 Da União

O art. 21, IX, da CF, prevê que a União elabore e execute os Planos Nacionais e Regionais de Ordenação do Território e de Desenvolvimento Econômico e Social. Sob a óptica de Silva (2000, p. 56), a importância dessa norma consiste em conferir expressa competência à União para elaborar e executar planos urbanísticos nacionais e regionais, correspondentes ao conceito de planos de ordenação de território, portanto, vinculando-os aos planos de desenvolvimento social e econômico. Segundo a concepção do autor, esse fato pode trazer bons frutos, caso se saiba extrair da norma toda a sua potencialidade no plano interurbano.

3.3.2 Do Estado-Membro

Levando-se em consideração que a ordem constitucional revogada, nada previa em relação aos Estados-Membros, especificamente em matéria urbanística, surgiram várias dissensões por ocasião da fixação de sua competência, durante a Constituinte de 87/88.

Outrossim, consagrou-se, por meio do art. 24, I, competência concorrente para os Estados legislarem em matéria de Direito Urbanístico, no sentido de estabelecer normas de coordenação dos planos urbanísticos, em nível de suas regiões administrativas.

⁷⁵ Segundo entrevista realizada com o arquiteto Claudemir José Andrade, da Diretoria de Planejamento do IMPLURB – Manaus, não existe estudo sobre a atual situação urbana de Manaus, todavia, uma das metas dos atuais responsáveis pelo planejamento de Manaus é a elaboração de um diagnóstico, aberto à consulta popular.

Ademais, foi contemplado o Estado-Membro, também com competência expressa, para atuar diretamente nessa área, visto que, mediante lei complementar, pode instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Em matéria urbanística, observa Mukai (2002, p. 89-90) que a competência privativa dos Estados-Membros é residual, asseverando que: “o que não for da União ou dos Municípios, é de competência supramunicipal dos Estados-membros”. E, considerando a instituição de competência concorrente, pelo art. 24, I, da CF, destaca o autor que os Estados poderão complementar e suplementar as normas gerais federais para os seus municípios, excluídas as matérias puramente de interesse local.

3.3.3 Do Município

O Município foi incumbido pelo artigo 30, VIII, de promover, através de competência própria, exclusiva, o Planejamento Urbanístico local, não podendo haver, portanto, interferência nem da União nem do Estado.

Em termos de competência privativa, a importância do Município, no que concerne à política de desenvolvimento urbano, é a mais realçada pela Constituição Federal, como deixa explícito Silva (2000, p. 89):

Em termos de competência privativa, a mais realçada e a de maior importância é do Município, em razão do art. 182 da C.F., que concede a ele a primazia na condição da política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes fixadas em lei (que hoje é o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/01), ao qual compete aprovar o Plano Diretor, sendo que a propriedade urbana somente cumprirá a sua função social (portanto estará sendo usada constitucionalmente) se atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, § 10 e 2º). E o art. 30 da C.F. de 1988 deixou expressa a competência privativa do Município no seu art. 30, inc. VIII (“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, me-

diante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”).

Como é previsto nos próprios termos do dispositivo constitucional, o planejamento local é um dos instrumentos que deve ser implementado, de modo a obter-se o adequado ordenamento do território municipal, considerando-se o controle, o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano.

Incumbe ao Município, outrossim, a elaboração do Plano Diretor, obrigatória para cidades com mais de 20.000 habitantes, instrumento pelo qual se definem as exigências relativas a que a propriedade cumpra sua função social.

3.4 A Política Urbana no Estatuto da Cidade

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, veio regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Essa lei, denominada de Estatuto da Cidade, dispõe sobre as diretrizes gerais da política urbana e estabelece normas de ordem pública, de interesses sociais, regulando o uso da propriedade urbana, visando, conforme o parágrafo único do art. 1, o bem coletivo, a segurança e o bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental.

Contendo 58 artigos, distribuídos em cinco capítulos, essa lei, além de regulamentar a política urbana prevista pelo constituinte, traz normas gerais que dão suporte jurídico às estratégias e ao processo de planejamento urbano municipal: I – Diretrizes Gerais; II – Dos Instrumentos da Política Urbana; III – Do Plano Diretor; IV – Da Gestão Democrática da Cidade; e V – Disposições Gerais.

Com a edição desse diploma legal, segundo Alfonsin (202, p. 107) “rompe-se com uma tradição de regulação do direito de propriedade pela matriz do liberalismo jurídico clássico adotado pelo Código Civil”. Realmente, a partir do momento que a propriedade urbana passa a exercer uma “função social”, exigência consignada a partir do art. 5º, XXIII da CF, busca-se dar uma conotação social à propriedade privada.

Esse conceito subjetivo será evidenciado no Plano Diretor, na medida em que lhe cabe prever as exigências para adequação da propriedade ao fim social.

Vários autores, dentre eles Dias (2003, p.157) e Sirvinskas (2003), entendem que as diretrizes do Estatuto da Cidade não visam apenas o direito urbanístico, mas, também, o ambiental:

A Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, estabelece como um dos objetivos da política urbana a garantia do direito a cidades sustentáveis. O uso do solo deve evitar a poluição e a degradação, além de adotar padrões de produção compatíveis com a sustentabilidade ambiental, e deve levar em conta a proteção, a preservação e a recuperação do ambiente construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. Podemos dizer que ela é um novo marco político-jurídico para a gestão ambiental (DIAS, 2003, p. 157).

O art. 2º do Estatuto traduz o objetivo da política urbana, como sendo o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, temas já satisfatoriamente tratados neste trabalho, assegurando, em seu inciso I, o direito a “cidades sustentáveis”.

O diploma legal, portanto, indica a interpretação do que seja “cidade sustentável”, entendida como aquela onde sejam respeitados: 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.

Essa definição de cidade sustentável, para alguns, é bastante ambiciosa, por contemplar situações ideais, talvez irrealizáveis, até em países de “*avançado grau de maturidade urbanística*”. Há também uma polêmica quanto ao significado do *direito à terra urbana* e *direito à moradia*, no sentido de se considerar, realmente, se representam “ser proprietário”, em outras palavras, discute-se que para satisfazer a esses direitos bastaria se conceder a posse e não necessariamente o domínio. Moreira, Azevedo Netto e Ambrosis (2001, p. 441-442) acreditam que consistiria em um verdadeiro exagero a definição de “cidade sustentável”, que in-

cluísse a transferência dominial obrigatória, como forma de atender o direito à terra urbana e à moradia.

Os princípios e diretrizes contidos nos art.s 1º e 2º do Estatuto, segundo Osório (2002, p. 67), se prestam para orientar o processo de construção das cidades:

Esses princípios e diretrizes expressam uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano, que deve orientar a ação dos agentes públicos e privados na reconstrução das cidades sob a ótica da justiça, democracia e sustentabilidade. Cidade e propriedade adquirem novo significado e alcance no contexto da ordem jurídico-urbanística brasileira diante da exigibilidade constitucional de que ambas têm de atender a funções sociais quanto ao acesso, utilização e distribuição de suas riquezas e possibilidade.

Menciona ainda Osório (2002), que o direito às cidades sustentáveis vincula o desenvolvimento urbano aos direitos humanos, na medida em que impõe condições dignas de vida e direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado na *urbs*.

A norma que estabelece o direito às cidades sustentáveis tem seu fundamento nos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade preconizados pela Constituição da República (artigos 1º, III e 3º, I), pelo que é importante lembrar que o respeito à dignidade da pessoa humana é que 'legitima a ordem estatal e comunitária, constituindo, a um só tempo, pressuposto e objetivo da democracia'. Além disso, a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana dá-se com a concretização dos direitos fundamentais – como o direito à cidade sustentável – irradiando seus efeitos sobre todo o ordenamento jurídico e impondo limites à atividade estatal e às relações privadas travadas no âmbito da sociedade civil e do mercado. Nesse sentido é que se pode afirmar que o princípio da função social da propriedade funciona como uma espécie de 'princípio derivado' do princípio da dignidade da pessoa humana, ditando o modo como

deve ser utilizada a propriedade, no espaço urbano (OSÓRIO, 2002, p. 87).

Outra dimensão fundamental do Estatuto da Cidade, diz respeito à democratização e descentralização da gestão urbana que, na opinião de Edésio Fernandes (2002, p. 41-42) e na Osório (2002, p. 74), consiste na necessidade de os municípios promoverem a devida integração entre o planejamento, legislação e gestão urbana municipal, de forma que a fixação de prioridades, concretizadas por meio da adoção de políticas e tomada de decisões, venha tornar legítima a nova ordem jurídico-urbanística em face de uma raiz eminentemente social. Silva (2003, p. 123) ao abordar a questão do espaço geográfico quanto à realização de programas de ação governamental para adoção de políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana, situa a década de 1980 como marco da integração da questão urbana à questão social.

O art. 3º repete, de certa forma, dispositivos constitucionais, reconhecendo, outrossim, aspectos interurbanos de uma política urbana em nível nacional.

No art. 4º do capítulo II estão previstos os instrumentos de política urbana, de natureza urbanística, jurídica, tributária, financeira e de gestão da cidade. Assim, no Plano Diretor – considerado o instrumento mais importante de concretude do Estatuto da Cidade, a ser tratado logo a seguir, e que consiste na consagração do princípio do planejamento urbano –, os instrumentos jurídicos previstos servem justamente para dar eficácia ao Estatuto, a exemplo da ação civil pública para defesa da “ordem urbanística”, expressão criada nessa Lei, que passou a se inserir nos valores e bens tutelados pela Ação Civil Pública.

Outras diretrizes também são previstas, como o processo participativo, a cooperação da iniciativa privada, o fato de o órgão executor observar as variáveis da respectiva região, a ordenação e controle do uso do solo e a recuperação dos investimentos, que tenham gerado valorização imobiliária.

A edição do Estatuto da Cidade consolidou a ordem constitucional quanto ao controle jurídico do desenvolvimento urbano, buscando reo-

rientar a ação do uso do solo e do Poder Público de acordo com novos critérios urbanísticos (FERNANDES, 2002, p. 62). Assim, estabeleceu novos parâmetros e institutos que deverão ser controlados, dentre outros instrumentos, via licenciamento urbanístico, a exemplo da outorga onerosa do direito de construir.

3.5 A Política Urbana na Constituição Estadual

Considerando-se que ao Estado-membro cumpre planejar, organizar e executar, através de planos regionais de ordenação urbanística, regiões administrativas de interesse supramunicipal, além de poder agrupar, através de lei complementar, Municípios limítrofes que tenham interesses comuns, como também instituir regiões metropolitanas⁷⁶, aglomerações urbanas⁷⁷ ou microrregiões⁷⁸, e, ainda, competência concorrente para legislar em matéria urbanística, infere-se que a Constituição Estadual pode, desde que não estejam envolvidos melindres de âmbito regional, prever normas específicas para a questão urbana.

Dentre as competências comuns, previstas no art. 23 da CF⁷⁹, estão previstas algumas atribuições atinentes à política pública urbana, a saber: a promoção de programas de construção de moradias; a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; o combate às causas de pobreza e aos fatores de marginalização e promoção da integração social dos setores desfavorecidos; a proteção do meio ambiente

76 “Região metropolitana constitui-se de um conjunto de municípios cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana [...] já constam do direito constitucional pátrio desde a Constituição de 1967. Então, estava previsto à União instituí-las com Municípios que fossem parte de uma mesma comunidade sócio-econômica [...] Agora, a Constituição atribui aos Estados a competência para, mediante lei complementar estadual, instituí-las, com agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

77 “Carece de conceituação, mas, de logo, se percebe que se trata de áreas urbanas sem um pólo de atração urbana, quer tais áreas sejam de cidades sedes dos Municípios, como na baixada santista (em São Paulo), ou não” (SILVA, 2003, p. 645).

78 “Formam-se de grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana” (SILVA, 2003, p. 645).

79 Onde se entrelaçam atribuições para os três níveis federativos, pressupondo-se que deva haver integração entre eles, principalmente em caso de se encontrarem (Estado, Regiões e Município) mais próximos.

e o combate à poluição, em qualquer de suas formas, e a proteção de bens de valor histórico, artístico, cultural, paisagístico e arqueológico.

Ademais, a cooperação entre o Estado e os Municípios se faz necessária quanto à busca de solução para interesses que lhe sejam comuns, devendo-se combinar essas soluções regionais com as predominantemente locais, impondo-se a ação do Estado quando a complexidade dos problemas ultrapasse a capacidade (inclusive de recursos e investimentos), como, por exemplo, na demanda de habitação, transporte e saneamento:

A questão ambiental, diante de vários elementos presentes na cidade, como o saneamento básico e o tratamento de água, em vista da dimensão do crescimento urbano, exige a existência de uma articulação entre o Estado e o Município na formulação e execução de políticas públicas (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 210).

Todavia, as constituições estaduais podem orientar a forma de articulação entre Estados e Municípios para desenvolvimento dessas políticas públicas (art. 23, parágrafo único, da CF/88). É o caso da Constituição da Bahia, por exemplo, que estabeleceu as políticas e ações de órgãos estaduais, em matéria de política urbana, devem estar de acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor; a de Minas atribuiu competência ao Estado para participar do processo de execução das diretrizes dos planos diretores; a de Goiás dispõe, de forma suplementar, que a execução de diretrizes visem ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais, para garantir o bem estar de seus habitantes; a do Rio Grande do Sul reforça que os planos diretores devem contemplar aspectos de interesse local, devendo haver compatibilidade com as diretrizes regionais; a de São Paulo prevê a compatibilização entre planos e programas em nível municipal, estadual, regional e setorial (SAULE JR., 2001, p. 210-211).

Já a Constituição do Estado do Amazonas trata do desenvolvimento urbano-regional no seu Capítulo X, fixando, inicialmente, diretrizes

gerais adequadas às condições excepcionais da realidade amazônica, visando implementar uma política de desenvolvimento a partir de seu pólo dinâmico – a capital Manaus. Ressalta-se que essa Constituição estabelece condições que possibilitem a melhoria da qualidade de vida da população interiorana, desencadeando, assim, um processo de transformação global dos núcleos e centros urbanos do Estado.

Além disso, cria nove sub-regiões; atribui competência a si próprio para, com a participação do Município e concurso das associações civis, editar documento balizador do uso e ocupação do solo e utilização racional dos recursos naturais, cabendo-lhe efetivar o zoneamento socioeconômico-ecológico do território estadual; estabelece a obrigatoriedade dos Municípios, com menos de 20.000 habitantes, de elaborar através de lei, diretrizes de ocupação do território, que garantam as funções sociais da cidade e da propriedade.

Ao prever a questão do zoneamento econômico-ecológico, infere-se que a Constituição do Estado do Amazonas invade competência municipal, pois não se restringe a ditar diretrizes e normas gerais sobre o tema, mas delinea alguns “usos” de interesse predominantemente local, dentre outros de competência comum: agrícola e agropecuário; uso urbano, inclusive de áreas para fins turísticos e de lazer; implantação de áreas industriais e agroindustriais; áreas de preservação para proteção de ecossistemas e do patrimônio histórico, paisagístico, arqueológico e de jazidas paleontológicas; exploração de recursos extrativistas; adoção de usos múltiplos de bacias e sub-bacias hidrográficas.

Ao falar sobre o regime jurídico do zoneamento, instituição de direito urbanístico, Silva (2000, p. 240), lastreado em aresto do E. Tribunal de Justiça de São Paulo⁸⁰, expressa o seguinte enunciado: “o zoneamento é matéria que se insere dentro do que se chama de peculiar interesse do Município, ficando o munícipe sujeito às limitações impostas pelo Poder Público”.

Assim, tem-se mostrado assente não ser adequado ao Estado promover o zoneamento intra-urbano, com exceção das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e em outros setores muito especiais,

80 *Jurisprudência*: TJSP, 1ª C. Civil, rel. Des. Alves Braga, j. 30.3.1976, RT 490/66.

segundo o entendimento de Silva (2000, p. 12). Em outras palavras, competiria ao Estado-Membro proceder zoneamentos que se dêem de forma ou alcancem interesses supramunicipais, como, por exemplo, a regionalização industrial do Estado, sobretudo, se tiver como finalidade, não apenas interesses econômicos, mas a preservação ambiental e o combate à poluição.

Estabelece ainda a Carta Política amazonense, que a política urbana será formulada pelos Municípios e pelo Estado, onde couber, seguindo as diretrizes fixadas, objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais⁸¹ e econômicas⁸² da cidade, de forma a garantir satisfatórios padrões de qualidade de vida e bem-estar de seus habitantes.

Prevê, ainda, o encaminhamento, através do Executivo Estadual, de Proposta Urbana e de Desenvolvimento Regional, compatibilizada com o plano plurianual e, em idêntico prazo, à Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas.

Em atendimento ao princípio da gestão democrática da cidade, fundado no princípio da soberania popular, além da participação das associações civis na elaboração do zoneamento já supra-referido, observou-se, ainda, que Estado e Município asseguram a participação da comunidade envolvida no processo de planejamento e na definição de programas e projetos prioritários, legitimando, assim, a fixação dessa ordem de importância.

Nesse mesmo diapasão, consagrou-se o princípio da iniciativa popular, na medida em que se estabeleceu que a população, através da manifestação de 5% de seu eleitorado, pode ter a iniciativa de indicar projetos de interesse específico da cidade ou de seus bairros.

Por fim, o constituinte estadual do Amazonas dedicou uma seção inteira sobre a prerrogativa do Estado de poder criar núcleos especiais,

81 § 1°. As funções sociais da cidade são compreendidas como os direitos de todos os cidadãos relativos a acesso à moradia, transporte público, comunicação, informação, saneamento básico, energia, abastecimento, saúde, educação, lazer, água tratada, limpeza pública, vias de circulação em perfeito estado, segurança, justiça, ambiente sadio, preservação do patrimônio ambiental, histórico e cultural.

82 § 2°. As funções econômicas da cidade dizem respeito à estrutura e infra-estrutura física e de serviços necessários ao exercício das atividades produtivas.

aglomerações, micro e macroregiões⁸³ urbanas, atribuindo-lhes condições especiais urbanística, sociais, ambientais, turísticas e de utilização pública, entre Municípios integrantes de um mesmo complexo geo-socio-econômico, desde já delimitando, mas não exaurindo, o que seriam “interesses comuns”⁸⁴, como, por exemplo, uso e ocupação do solo; transporte e sistemas hidro-aéreo-viários e aproveitamento de recursos hídricos.

3.6 A Política Urbana na Lei Orgânica do Município

Ao remeter a execução da política urbana para o Município, o constituinte não isentou o Poder Público Municipal de cumpri-la, seguindo as linhas gerais traçadas na lei federal e, na ausência desta, em lei estadual editada em face de competência concorrente em matéria de direito urbanístico.

Não se pode olvidar, porém, que a própria Municipalidade possa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, por meio de lei municipal. A formulação da legislação municipal, contudo, assim como a implementação do Plano Diretor, deve nortear-se, por conseguinte, naquelas normas diretrizes editadas pela União.

Porém, há quem tenha entendimento diferente. Ao analisar a questão, Mota (1991) expressa a concepção de que a Constituição, no capítulo do art. 182, não fala em lei “federal” e, sim, quis referir-se à lei municipal, que lhe parece ser a Lei Orgânica Municipal, fundada no princípio do sistema federativo e no da autonomia municipal⁸⁵.

Para Saule Júnior (2001, p. 108), porém, a ação do Município, para promover a política urbana local, deve ser norteadada por lei federal, que

83 Cf. Mini Dicionário de Geografia, Região extensa com características naturais gerais, mais ou menos homogêneas, em contra posição à microregião. Disponível em: <<http://cageografiaufg.vilaboL.uol.com.br>>. Acesso em: 30 ago. 2004.

84 A Constituição Estadual do Amazonas define, mas não exaure, o que seriam interesses comuns (art. 140, parágrafo primeiro).

85 MOTA, Leda Pereira. *A Constituição Brasileira de 1988 e a Reforma Urbana*. Aula proferida no Curso de Direito e reforma urbana em 23/09/91, promovida pela Coordenadoria Geral de Aperfeiçoamento e Extensão da PUC/SP.

preveja normas gerais de desenvolvimento urbano, o que compete à União estabelecer.

Contudo, as previsões da Lei Orgânica, em conjunto com as disposições da Constituição Estadual, desde não contrariem os princípios constitucionais da legislação federal, norteadores da política urbana, passam a reforçar as linhas mestras da política urbana local.

Realmente, poucos autores, que discorrem sobre política urbana, analisam o papel da Lei Orgânica. Geralmente, após exaurirem o estabelecido na Constituição Federal, passam para a lei que regulamentou os seus art.s 182 e 183 – o Estatuto da Cidade – e, depois, diretamente para o Plano Diretor.

A Lei Orgânica do Município de Manaus, por exemplo, tem um capítulo específico para a Política Urbana onde, apesar de se encontrarem vários dispositivos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e, ainda, de remeter ao Plano Diretor as exigências de ordenação da cidade (necessárias para que a propriedade cumpra sua função social), traz, como primeira previsão inédita, a extinção do antigo Conselho de Zoneamento, criando, por sua vez, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU. O art. 221 e parágrafos sofreram modificação em seus textos originais, através de duas emendas, a saber: Emenda à LOMAM nº 30, de 19.02.2003 e emenda à LOMAM nº 03, de 07.11.1994.

Prevê a LOMAM, com ineditismo, o programa destinado à retirada das famílias ocupantes das margens de igarapés; o acesso à casa própria, através da estimulação da formação de cooperativas, associações e condomínios de habitação; contratação de cemitérios particulares e a obrigação de conterem alguns equipamentos referidos; serviço funerário municipal para os carentes (parágrafo segundo do art. 222).

Contempla, ainda, uma seção inteira, com oito artigos, sobre planejamento urbano, impondo regras gerais ao Plano Diretor; outra, com doze artigos, quanto ao uso e ocupação do solo; e uma última, com 24 artigos, referente ao sistema viário e transportes coletivos; e mais, uma subseção, com nove artigos, especificamente sobre transporte, individual e coletivo, de passageiros por fretamento.

Considerando-se a extensão das previsões, impõe-se fazer uma síntese, excetuando-se aquelas que dizem respeito ao uso e ocupação do solo, que serão tratadas no capítulo próprio do licenciamento urbanístico, tema específico deste trabalho.

Em relação às diretrizes de Planejamento Urbano, a serem seguidas pelo Plano Diretor, previu-se, em primeiro lugar, a participação popular na sua elaboração, através das entidades representativas das comunidades (parágrafo primeiro do art. 227); remete ao Plano Diretor a definição de áreas de interesse social, econômico, urbanístico, histórico e ambiental (parágrafo segundo do art. 227); a periodicidade de 10 anos para revisão dos princípios, levantamentos e dados cadastrais que integrem o plano (parágrafo terceiro do art. 227).

Como itens a serem observados obrigatoriamente pelo Plano Diretor, a LOMAM fixou o estabelecimento de áreas destinadas à construção de moradia popular e definição de área para produção hortifrutigranjeira; fixação de normas de zoneamento, parcelamentos, loteamentos, uso, expansão e ocupação do solo, contemplando áreas destinadas às atividades econômicas, residenciais, de lazer, cultura e desporto, reservas de interesse urbanístico, ecológico e turístico; proibição de construções em áreas de saturação urbana, risco sanitário ou ambiental, áreas históricas ou reservadas para fins especiais, áreas verdes, bem como áreas de preservação permanente; delimitação, reserva e preservação de áreas verdes; definição dos gabaritos máximos para as construções em cada área ou zona urbana; definição e manutenção de sistemas de limpeza pública, abrangendo os aspectos de coleta, tratamento e disposição final do lixo (artigo 229, incisos de I a VI).

Outro dispositivo prevê, ainda, a questão da desapropriação de área urbana, por interesse social, para a construção de moradia popular ou outro fim, previsto no Plano Diretor (art. 230).

As normas que vêm a seguir – do art. 231 até o 249 – tratam especificamente de questões de uso e ocupação do solo, dentre elas, do licenciamento urbanístico, razão por que serão tratadas em capítulo próprio, com exceção do art. 234, que designa a área do Tarumã/Ponta Negra como região turística de Manaus e o § 2º do art. 235, que considera como Sítio Histórico da cidade de Manaus, o trecho compreendido

entre a Avenida Sete de Setembro até a orla do Rio Negro, incluindo-se o Porto Flutuante de Manaus.

3.7 A Política de Desenvolvimento Urbano no Plano Diretor

O plano diretor é consagrado pelo texto constitucional como o instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana e será obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes (art. 182, § 1º do art. 182 da CF).

Para Saule Júnior (2001, p. 255) é através desse instrumento básico da política de desenvolvimento e de planejamento urbano, que se alcançam os objetivos da política urbana:

Para serem alcançados os objetivos da política urbana de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, do cumprimento da função social da propriedade, e garantir condições dignas de vida urbana nos termos do artigo 182 da Constituição, o Município, na consecução dessa política, tem como principal instrumento o plano diretor.

Pelo texto constitucional, o plano diretor é considerado instrumento básico da política de desenvolvimento e de planejamento urbano. Como um dos objetivos da política urbana é garantir que a propriedade urbana atenda sua função social, o plano diretor, como instrumento básico dessa política, tem atribuição constitucional para disciplinar essa matéria. Isto é, cabe às normas do plano diretor estabelecer os limites, as faculdades, as obrigações e as atividades que devem ser cumpridas pelos particulares referentes ao direito de propriedade urbana.

À luz do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é um dos instrumentos de planejamento municipal da política urbana⁸⁶, visando tornar viável a

86 Segundo o art. 4º do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é um dos instrumentos de planejamento de política urbana ao lado do parcelamento, do uso e ocupação do solo, do zoneamento ambiental, do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, da gestão orçamentária participativa, dos planos, programas e projetos setoriais,

cidade sustentável. O respeito ao princípio da sustentabilidade urbana, porém, segundo Saule Júnior (2001, p. 260), pressupõe no estabelecimento da política urbana – que envolve desde a fixação de prioridades e metas, até a tomada de decisões e ações –, a busca de uma compatibilização entre os modelos de desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social e humano da cidade:

FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – O respeito a este princípio pressupõe que as ações, metas e medidas estabelecidas no plano diretor devem ter, no mínimo, um equilíbrio entre as formas de desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social e humano da cidade.

Este princípio será respeitado quando houver ações e medidas estabelecidas no plano diretor que sejam destinadas a garantir o exercício do direito a cidades sustentáveis, previsto no inciso 1 do artigo 2º do Estatuto. Este direito, entendido como o direito à terra urbana, moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, expressa o significado das funções sociais da cidade.

Os planos urbanísticos, aprovados por lei, definem os requisitos para que a propriedade cumpra sua função social. E, para esse fim, são estabelecidos critérios que atendam às necessidades dos cidadãos, levando-se em conta três aspectos: qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas. Ademais, devem ser atendidas, na fixação desses requisitos, as diretrizes de ordenação e controle do solo, previstas no inciso VI, do art. 2º, do Estatuto da Cidade e na Lei Orgânica Municipal, que são vinculantes para o Plano Diretor.

Sua edição compete ao Executivo Municipal e sua elaboração é tarefa para técnicos de várias áreas. Portanto, tratam-se de documento de feitura multidisciplinar – entre arquitetos, paisagistas, engenheiros, juristas etc. – apresentando-se sob a forma de relatório, mapas e quadros.

Seus objetivos, como ensina Silva (2000, p. 134), são gerais e específicos:

O PD, como instrumento de atuação da função urbanística dos Municípios, constitui um plano geral e global que tem, portanto, por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal visando ao bem-estar da comunidade local.

Seus objetivos são gerais e específicos. São gerais: promover a ordenação dos espaços habitáveis do Município. Poderíamos, aliás, enunciar ainda de modo mais geral esses objetivos do plano, dizendo que seu objetivo geral é o de instrumentar uma estratégia de mudança no senti do de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local.

Os objetivos específicos dependem da realidade que se quer transformar. Traduzem-se em objetivos concretos de cada um dos projetos que integram o plano, tal como reurbanização de um bairro, alargamento de determinada via pública, construção de vias expressas, intensificação da industrialização de área determinada, construção de casas populares, construção de rede de esgoto, saneamento de determinada área, retificação de um rio e urbanificação de suas margens, zoneamento, arruamento, loteamento etc.

O Plano Diretor está previsto no art. 42, do Estatuto da Cidade, qual seja: a delimitação de 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 do Estatuto; o direito de preempção (art. 25); outorga onerosa do direito de construir (art. 28 e 29); operações urbanas consorciadas (art. 32); transferência do direito de construir (art. 35); e sistema de acompanhamento e controle.

O direito de superfície, o estudo prévio do impacto de vizinhança e a outorga onerosa de construir acima do coeficiente básico, estabelecido no zoneamento como limite para construção, são consideradas novidades previstas no Estatuto da Cidade, a serem contempladas no Plano Diretor, além da gestão orçamentária participativa, do IPTU progressivo

no tempo, a usucapião individual e coletiva e mecanismos especiais de desapropriação.

A maioria desses institutos será objeto de análise no capítulo IV, deste trabalho. Todavia, torna-se imprescindível, como base teórica, comparar o que foi contemplado no Plano Diretor do Município de Manaus – Lei Complementar nº 002, de 16 de janeiro de 2014, que revogou a Lei nº 671, de 4 de novembro de 2002 – e a abordagem feita por Saule Júnior (2002, p. 278-293), acerca de seu conteúdo.

Primeiramente, o Plano Diretor deve conter, por imposição do Estatuto da Cidade, a obrigatoriedade de delimitar as áreas urbanas, onde poderá ser aplicado o *parcelamento*, a *edificação* ou *utilização compulsória*, considerando-se a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, o que exige um aproveitamento mínimo do imóvel urbano.

No Plano Diretor do Município de Manaus, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios estão previstos no art. 85, enquanto que a delimitação das áreas prioritárias, para aplicação desses instrumentos, encontra-se em seu parágrafo primeiro. O parágrafo segundo transfere para lei municipal o estabelecimento das áreas identificadas no parágrafo anterior, bem como as condições de aplicação, conforme prioridade de adensamento. O art. 86 remete, à lei específica, a delimitação das áreas nas quais podem ser aplicados esses institutos, em face da existência de imóveis subutilizados, fixando condições para essa caracterização (a exemplo de glebas não parceladas, edificações vazias, obras paralisadas e lotes abandonados), assim como a dimensão e o período de precariedade de utilização.

Após determinar que o controle seja efetuado através de cadastro imobiliário, com registro dos proprietários notificados e os respectivos prazos para cumprimento das obrigações impostas (parágrafo único do art. 86), o art. 87 prevê, em caso de descumprimento pelo proprietário, a aplicação do IPTU progressivo, pelo prazo de cinco anos consecutivos, nos termos de lei própria. E, decorridos cinco anos, sem que o proprietário tenha satisfeito a exigência do Poder Público Municipal, o art. 88 autoriza que seja procedida a desapropriação-sanção do imóvel, através de pagamento em títulos da dívida pública.

Também é necessário que o plano diretor contemple a delimitação das áreas que não atendem sua função social. Essa imposição, todavia, não está contemplada no Plano Diretor de Manaus, pelo menos expressamente, pois, em nenhum dispositivo foi localizado o termo “função social” da propriedade urbana, tampouco a delimitação respectiva. Contudo, infere-se que, dentro das áreas consideradas prioritárias (§ 1º do art. 85), assim como dentro do perímetro urbano (Lei do Perímetro Urbano, Lei 1.839, de 16 de janeiro de 2014), ou ainda nas leis específicas, referidas nos artigos 85 a 87, aquele imóvel que não atender às condições previstas nos incisos do art. 86, assim como nos requisitos específicos das áreas consideradas prioritárias, estará desatendendo à função social.

Em seguida, observa-se o direito de preempção, como de previsão obrigatória através do Plano Diretor. No caso de Manaus, esse direito do Poder Executivo está contemplado no art. 89 e seus parágrafos.

Quanto à outorga onerosa do direito de construir, deverá fixar as áreas nas quais esse instrumento de intervenção urbana pode ser utilizado, ou seja, o coeficiente de aproveitamento básico, assim como os limites máximos a ser atingido pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área. Devem ficar estabelecidas, ainda, as áreas em que serão permitidos a alteração do uso do solo e seu limite máximo.

No Plano Diretor de Manaus, tanto este instituto quanto o de alteração de uso foram introduzidos pelos arts. 97 e 99, onde se encontram desde as disposições gerais, as disposições procedimentais, a destinação dos recursos e hipóteses de dispensa do pagamento, a fixação de Coeficiente Básico do Terreno e a previsão da forma de cálculo da contrapartida do proprietário, até a determinação dos critérios a serem observados para a obtenção da outorga onerosa de alteração de uso.

Em relação à obrigatoriedade de dispor sobre as Operações Urbanas Consorciadas, o Estatuto da Cidade, em seu art. 32, permite que o Plano Diretor remeta, à lei específica, a delimitação da área onde o instrumento poderá ser aplicado. O Plano, todavia, deverá estabelecer os critérios para a sua aplicação.

No Plano Diretor de Manaus, esse instituto está contemplado no art. 104, que estabelece diretrizes a serem observadas na sua aplicação. No art. 105, são eleitas como prioritárias para implementação desse mecanismo, as áreas urbanas destinadas à reestruturação urbana e ambiental nas margens dos rios e igarapés, à regularização urbanística e fundiária e, ainda, à reestruturação urbana para implantação de equipamentos de suporte ao transporte intermodal, além da reabilitação urbana do bairro Centro. No art. 106, são apontadas as medidas que podem ser previstas nas operações consorciadas urbanas, como a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações de normas edilícias, considerando-se o impacto ambiental delas decorrentes e a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação urbanística e edilícia vigente.

O parágrafo único, do art. 26, do Plano Diretor de Manaus rotula as Operações Urbanas consorciadas como o principal instrumento viabilizador das intervenções estruturadoras no espaço da cidade, devendo ser compatibilizada com as necessidades de atendimento de demandas habitacionais e de equipamentos urbanos (IV, art. 26).

No que concerne à transferência do direito de construir, conforme o art. 35 do Estatuto da Cidade, as leis municipais, calcadas no plano diretor, podem autorizar o proprietário do 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. Essa possibilidade se dá em três situações: quando o imóvel for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários; de preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambientais, paisagísticos, sociais ou culturais; ou, ainda, servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. O Plano deve definir quais as regiões da cidade serão objeto de aplicação desse instrumento de intervenção urbana. O Plano Diretor de Manaus (LC 004/2014) trata deste instituto nos artigos 107 a 110.

São previstas, ainda, normas referentes à delimitação da área de aplicação (área urbana e em local onde é permitida a outorga onerosa do direito de construir), potencial construtivo, pagamento de contrapartida pelo proprietário, atos de formalização da outorga, cadastro para monitoramento das concessões e posterior avaliação dos possíveis impactos negativos e positivos, urbanos e ambientais.

Em relação à regularização fundiária, no Plano Diretor deve haver previsão de critérios para a Usucapião Urbana e a Concessão Especial de Uso para fins de moradia⁸⁷, complementados com a fixação de zonas especiais de interesse social e com o serviço de assistência técnica e jurídica gratuitas para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos. O Plano tem a faculdade de delimitar as áreas urbanas nas quais devam ser aplicados esses instrumentos, sendo, de igual modo importante, que estabeleça como meta e prioridade da política urbana, a promoção da regularização fundiária.

O Plano Diretor do município de Manaus restringe-se a instituir as Áreas de Especial Interesse Social, destinadas à implantação de política e programas para promoção da habitação de interesse social, em seu art. 111, remetendo sua delimitação à legislação específica, não se referindo seja expressa ou implicitamente aos instrumentos supramencionados, apesar da edição da Medida Provisória, que restabeleceu a concessão especial de uso para fins de moradia, originalmente vetada no Estatuto da Cidade.

Todavia, o Plano Diretor, nos incisos do art. 112, dá os seguintes indicativos para definição das Áreas de Especial Interesse Social: áreas ocupadas por população de baixa renda, que apresentem irregularidades urbanísticas e/ou irregularidades fundiária; áreas destinadas à promoção da habitação de interesse social, inseridas em programas municipal, estadual ou federal e áreas destinadas ao reassentamento

87 O art. 5º da Medida Provisória nº 2.220/2001 estabelece ser facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito à concessão especial de uso para fins de moradia em outro local, para aquele que possuir, como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 m² de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.

de população de baixa renda, que tenha sua moradia em situação de risco, devidamente identificada.

São fixadas, ainda, Áreas de Especial Interesse para Reestruturação Urbana (art. 114) e de especial Interesse Ambiental (arts. 115/116), a saber:

O sistema de gestão democrática do Plano Diretor: que, em outras palavras, significa gestão do plano diretor com participação popular, pode compreender: Conselho de Política Urbana; órgão da administração municipal para execução da política urbana e outro órgão descentralizados (como, por exemplo, subprefeituras ou regiões administrativas) e, ainda, canais de participação popular, independentemente do Poder Público, como, por exemplo, os Conselhos Populares, formados pela sociedade civil, que, além de serem reconhecidos pela Administração Pública, devem ser dotados de autonomia.

No Plano Diretor de Manaus, o Sistema Municipal de Planejamento urbano, inserto a partir do seu art. 31, é composto por meio dos órgãos da Administração Direta e Indireta, pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e pela Comissão Técnica de Planejamento e Controle urbano (art. 40).

Além desses institutos, o primeiro Plano Diretor de Manaus, através do art. 133, previu a criação do Instituto Municipal de Planejamento Urbano – IMPLURB, sob a forma de autarquia municipal, para se responsabilizar pelo gerenciamento desse sistema, com o fito de substituir a então empresa pública URBAM – Empresa Municipal de Urbanização. O instituto foi criado, posteriormente, como órgão técnico disciplinar e deliberativo sobre as questões relativas ao sistema, serviços e ordenação do espaço urbano do município de Manaus (art. 221 da LOMAM). O atual Plano Diretor, Lei Complementar nº 004, de 16 de janeiro de 2014, atribui a mesma competência ao órgão, de gerenciamento do sistema (art. 42).

O gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, atualmente, é Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (art. 44), órgão que representa a última instância recursal nas matérias relaciona-

das à aplicação da legislação urbana e edilícia do município de Manaus. A composição do Conselho está prevista na LOMAM.

Também no art. 46, estabeleceu uma Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano, para fazer parte da estrutura do Sistema, em caráter permanente, para, dentre outras atribuições, examinar e apresentar justificativas técnicas sobre a concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir ou de Alteração de Uso.

Finalmente, a LOMAM impõe responsabilidade para o Município que não elaborar o Plano Diretor, prevendo as Sanções Aplicáveis ao Prefeito (em caso de Improbidade Administrativa ou de omissão no encaminhamento do Plano Diretor para a Câmara Municipal) assim como ao Poder Legislativo Municipal, no caso em não aprová-lo no prazo estabelecido pelo art. 50 do Estatuto da Cidade, o que não se aplicaria no caso de Manaus, que teve sua Lei, que veicula o Plano Diretor, promulgada em 4 de novembro de 2002, ou seja, dentro do prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade.



CAPÍTULO IV

INSTRUMENTOS DE REALIZAÇÃO DA ATIVIDADE URBANÍSTICA

Para consecução das atividades urbanísticas, que envolvem desde a ação estratégica do planejamento, a elaboração da legislação própria, até a execução e controle da efetividade das normas aplicáveis, no qual se insere o licenciamento urbanístico, é necessária a prática de uma diversidade de atos e procedimentos.

Assim, este capítulo abordará os instrumentos de realização da atividade urbanística, quais sejam, as instituições, os institutos, os índices e procedimentos urbanísticos, excetuando-se destes últimos, o procedimento urbanístico que será abordado em capítulo próprio.

4.1 Instituições de Direito Urbanístico

O Poder Público dispõe de instrumentos de ordenação do território, como Planos nacionais, regionais e locais e todas as espécies de Zoneamento. Em relação às ações promovidas pelo particular ou pelo ente político, onde ambos têm em comum o ordenamento de área específica, podem ser utilizados: o Parcelamento ou Reparcelamento do Solo; o Desmembramento e o Loteamento bem como os planos, programas e projetos setoriais, desenvolvidos pelo particular e submetidos ao Poder Público⁸⁸.

O advento do Estatuto da Cidade contemplou vários desses instrumentos, alguns que já se encontravam positivados pelo Direito urba-

⁸⁸ Citem-se ainda os institutos que atingem diretamente sobre a propriedade privada, como a Desapropriação; a Servidão Administrativa; as Limitações Administrativas; o Tombamento; o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; o Direito de Preempção; o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e o Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Salienta-se que alguns desses institutos também podem ser utilizados quando se tratar de obras públicas, como o Tombamento e os estudos prévios de impacto de vizinhança e ambiental, por exemplo.

nístico e outros inéditos. Nesse trabalho, adota-se a classificação doutrinária de Silva (2000, p. 44), que distingue as Instituições de Direito Urbanístico dos Institutos de Direito Urbanístico, uma vez que, por ocasião da análise da política urbana no Brasil⁸⁹, serão tratados especificamente os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor do Município de Manaus, conforme os seus objetivos.

Assim o conjunto de normas que configura a ordenação jurídica dos espaços habitáveis dá origem a verdadeiras instituições de Direito Urbanístico, como: o planejamento urbanístico (traduzido formalmente em planos urbanísticos), o parcelamento do solo urbano ou urbanizável, o zoneamento de uso do solo, a ocupação do solo, o reparcelamento. Em cada umas dessas instituições encontramos institutos jurídico-urbanísticos, como: o arruamento, o loteamento, o desmembramento, solo criado, os índices urbanísticos (taxa de ocupação do solo, coeficiente de aproveitamento do solo, recuos, gabaritos) (SILVA, 2000, p. 44)

São cinco as instituições de Direito Urbanístico, conforme Silva (2000, p. 44): o Planejamento Urbano, o Parcelamento do Solo Urbano ou Urbanizável, o Zoneamento de Uso do Solo, a Ocupação do Solo e o Reparcelamento⁹⁰. Estas instituições são partes integrantes da Disciplina Urbanística a ser implementada na cidade e, conseqüentemente, serão norteadoras dos instrumentos de controle, dentre os quais inserem-se as licenças urbanísticas.

4.1.1 O Planejamento Urbano

Como se viu anteriormente, o Planejamento é considerado como um princípio universal do Direito Urbanístico, assim como um princípio constitucional no direito pátrio. Todavia, também se configura como

89 A Política Urbana será tratada no Capítulo III deste trabalho.

90 Disponível em: <www.ultimaarcadenoe.com/urbanisticointroduz.htm>. Acesso em: 11 maio 2004.

instrumento de realização da atividade urbanística, na medida em que é considerado, também, como um, instituto desse ramo do Direito.

Assim, o Planejamento Urbano foi classificado por Di Sarno (2004, p. 55), não apenas como um dos princípios que regem o Direito Urbanístico, mas, também, como instrumento básico de atuação da atividade urbanística, na medida em que, precedido de uma dinâmica de levantamento de dados e índices, carências e necessidades, aponta as soluções, traduzidas em um documento, aprovado na forma da lei, para tornar-se imperativo para todos (DI SARNO, 2004, p. 62).

A doutrina estrangeira enfatiza o planejamento, considerado em alguns países anglo-saxões, como sinônimo de urbanismo. Carceller Fernandez (1977, p. 97-98)⁹¹ afirma que o planejamento é a base necessária e fundamental de toda ordenação urbana porque previne a anarquia nas construções, fazendo previsões racionais, tanto em relação às edificações e ao seu destino, quanto à infra-estrutura, além de amenizar as conseqüências do adensamento populacional. O autor espanhol ensina que o Plano estabelece o conteúdo do direito de propriedade e o programa de desenvolvimento da gestão urbana⁹².

Ao analisar a questão, Silva (2000, p. 86-87) faz ver que o processo de planejamento não é um processo dependente da mera vontade dos governantes, considerando-se que ele é previsto constitucional e legalmente, tendo se tornado, portanto, uma imposição jurídica, ou seja, tendo adquirido natureza de lei, já que os planos são aprovados por processos legislativos formais, determinantes para o setor público e indicativo para o setor privado.

91 *"El Planes un medio para ordenar la ciudad (moderna mente también, y por extensión, para dirigir la ordenación del territorio nacional). Esta – la ciudad – no se puede fundar en cualquier sitio ni se puede construir anárquicamente. Se necesita un análisis previo de las condiciones del lugar (abastecimiento de aguas, comunicaciones, desarrollo industrial, necesidad de viviendas, etc.) y luego el establecimiento de unas previsiones racionales sobre dónde se podrá construir, cómo habrán de ser las edificaciones y cuál su destino.*

92 *"El Plan urbanístico es, en sentido amplio y según nuestro Ordenamiento jurídico, un acto del Poder público que ordena el territorio, estableciendo previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y de residencia; regula la ordenación y utilización del suelo urbano para su destino público y privado y, al hacerlo, define el contenido del derecho de propiedad, y programa el desarrollo de la gestión urbanística"* (FERNANDEZ, 1977, p. 97-98)

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

Mukai (2002, p. 94), buscando subsídio na Carta dos Andes, elaborada em 1958, na Colômbia, durante o Seminário de Técnicas e Funcionários em Planejamento Urbano, assim expressa:

Em sentido amplo, planejamento é um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores conseqüências.

Todavia, segundo Motta (2001, p. 41), é possível realizar uma crítica sobre o planejamento urbano convencional, quando este se espelha através de planos dissociados da dinâmica econômica e social da cidade, não alcançando, nem respondendo às reais necessidades da cidade e de sua população. Esses planos, estáticos e restritivos, para que possam retratar a evolução das urbes e as prioridades de seus habitantes, devem ser objeto de reformulação e aperfeiçoamento.

No Município de Manaus, o planejamento é regido pelo Plano Diretor e pela Lei Complementar nº 004, de 16 de janeiro de 2014, que revogou a Lei Municipal nº 671, de 04 de novembro de 2002, e, sua execução, compete ao Instituto de Planejamento Urbano de Manaus-IMPLURB,

através da Diretoria de Planejamento Urbano Integrado. Para que o planejamento se dê de forma adequada e contínua, são elaborados as diretrizes, os planos e os programas de ocupação do solo e do sistema viário, assim como das exigências de controle urbano. Essa divisão de planejamento participa do processo de licenciamento, principalmente quando se focalizam os grandes empreendimentos, que geram impacto de vizinhança e interferem no sistema viário. Assim, antes de requerer a aprovação do parcelamento do solo, o interessado tem de requerer, na Divisão de Planejamento, a avaliação urbanística em relação a crescimento, adensamento e disposição de equipamentos comunitários.

Algumas informações em relação à situação atual do planejamento em Manaus, na medida em que se relaciona com o licenciamento urbanístico de empreendimentos de grande porte, foram obtidas através de entrevistas com o arquiteto Claudemir José Andrade, da Divisão de Planejamento Urbano Integrado do Instituto de Planejamento Urbano de Manaus – IMPLURB.

Segundo o entrevistado, *“o planejamento deve chegar antes do crescimento da cidade, antes das invasões e dos loteamentos clandestinos e irregulares”*. Portanto, o planejamento urbano é um instrumento preventivo e prospectivo. Todavia, em Manaus, apesar de o Plano Diretor datar de 2002, praticamente neste ano de 2004 passou a ser implementado. A isto se deve o fato de que, como nesse Plano Diretor foi prevista a criação do IMPLURB, como órgão gerenciador do planejamento urbano, a implementação do órgão, assim como a mudança e adaptação às novas instalações, perduraram durante o ano de 2003. De acordo com o entrevistado, depende de vontade política e de recursos financeiros previstos no orçamento, para que os planos previstos no Plano Diretor de Manaus (artigos 119 a 127) sejam viabilizados.

Segundo o arquiteto, o Plano Diretor está sendo rigorosamente cumprido quanto aos parâmetros urbanísticos, mas, em relação ao planejamento em si, carece de elaboração dos planos específicos nele previstos⁹³. Uma das metas ainda a ser alcançada pela Divisão de Pla-

93 O Plano Diretor, com relação aos parâmetros urbanísticos, está sendo rigorosamente cumprido, todavia existem alguns empecilhos na implementação do planejamento em si, como falta de vontade política e falta de previsão orçamentário-financeira. Assim, existem planos, previstos no Plano Diretor, que faltam ser elaborados, a exemplo do

nejamento, é a implementação do diagnóstico, como foi ressaltado pelo arquiteto Claudemir José Andrade, considerando-se que para se pensar e planejar a cidade é preciso conhecê-la, ter noção de sua atuação atual, fazendo com que o planejamento deixe de ser apenas gerenciador do Plano Diretor, mas torne-se um banco de dados sobre a situação urbanística da cidade, que todos pudessem consultar.

Outros dados importantes foram colhidos em entrevista com Paulo Fiúza⁹⁴. Assim, um dos problemas levantados foi a falta de controle do que foi registrado ou não registrado em cartório. Segundo o entrevistado, não existe levantamento dos loteamentos aprovados e não registrados, pois os cartórios não informam e não encaminham cópia do registro ao Município, para que se tenha conhecimento das áreas públicas, áreas institucionais e área verde, ou seja, para se ter conhecimento do que se tornou seu patrimônio com o ato do registro (praças, vias, áreas verdes). Como exemplo, foi citado o Conjunto Nova Friburgo, no qual a área aprovada, como institucional, não foi registrada dessa forma em cartório.

4.1.2 O Parcelamento do Solo Urbano ou Urbanizável

O Parcelamento do Solo Urbano⁹⁵ ou Urbanizável⁹⁶, na definição simples de Silva (1999, p. 45 e 49), é um processo urbanístico, cuja finalidade é a de proceder à divisão da gleba, para fins de ocupação. Regido

de alinhamento de passeio, saneamento e específicos da área de interesse social. O alargamento das ruas, necessidade premente de Manaus, em face o estrangulamento no trânsito, é um dos pontos do alinhamento de passeio. Existem diretrizes já elaboradas nesse sentido, mas carece de elaboração de planos e sua execução. Nesse caso, a empresa de Transportes Urbanos – EMTU participa do planejamento, propondo soluções, por ter estatística de fluxo.

94 Diretor de Planejamento do IMPLURB - Instituto de Planejamento Urbano de Manaus/AM.

95 É o da zona urbana, ou seja, o delimitado pelo perímetro urbano. Em Manaus, o perímetro urbano é regulado pela Lei n° 644, de 8 de março de 2002.

96 Jacinto da Silva (1999, p. 45-49), entende por solo urbanizável “[...] *aquele que, depois de corrigidos os seus aspectos desfavoráveis expressos no parágrafo único, inciso I a V, do art. 3º da Lei n° 6.766/79, forem considerados aptos à urbanização*”.

pela Lei nº 6.766/79, nos termos de seu art. 2º, pode ser executado por meio de loteamento ou de desmembramento.

Já para Antenor (2001, p. 201) o parcelamento do solo urbano ou urbanizável é o instrumento indutor da urbanização, sendo realizado de forma espontânea pelo proprietário da terra, que planeja o parcelamento da gleba em lotes e submete o projeto à aprovação do Poder Público Municipal. A isto se deve o fato de que o proprietário precisa da inscrição no Registro de Imóveis para alienação dos lotes a terceiros. Necessita, também, transferir, ao domínio público, as ruas e as áreas destinadas ao uso de lazer e equipamentos comunitários, além de implantar as obras de infra-estrutura, necessárias à densidade populacional prevista. Assim, em conformidade com as disposições legais vigentes, cumpre-se, dessa forma, a primeira etapa da exigência constitucional. Para a autora, após a edificação e futura utilização, em atendimento às normas urbanísticas, dar-se-á cumprimento à função social da propriedade.

O fato de o parcelamento do solo, para edificação e utilização futura, ser uma das formas de se atribuir função social à propriedade, gera a obrigatoriedade, tanto de seu adequado parcelamento, quanto de sua adequada utilização.

Se a gleba fizer parte de área prevista no Plano Diretor (com o fito de alcançar as transformações urbanísticas, necessárias e correspondentes aos anseios da população, e buscar o pleno desenvolvimento urbano com qualidade ambiental, na forma do inciso I, do § 4º do art. 182 da Constituição Federal) o proprietário deverá fazê-lo na forma e prazo previstos, sob pena de sanções sucessivas, que podem chegar até à desapropriação da gleba.

E quanto à primeira dessas sanções, que é o Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, Saule Júnior (2001, p. 224-238), inicialmente os define como instrumentos urbanísticos a serem utilizados pelo Poder Público Municipal, como forma de obrigar os proprietários de imóveis urbanos a utilizar socialmente esses imóveis, de acordo com o que está disciplinado no plano diretor do município, para depois se referir às exigências constitucionais e ao elenco dos requisitos que devem estar presentes na hipótese fática.

O parcelamento tem grande efeito transformador na urbanização de determinada região e, muitas vezes, não pode prescindir de estudos prévios de impacto ambiental e de vizinhança, na medida em que gera a instalação de supermercados, centros empresariais, de educação e de saúde, *shoppings centers* etc. Por isso deve estar voltado para a via de circulação, traçada oficialmente, e não deve deixar de atender às normas estabelecidas pelos órgãos locais de controle ambiental e de tráfego.

Já em Manaus, o parcelamento do solo, além de matéria regida pela Lei Federal de Parcelamento do Solo, Lei nº 6.766/79, é norteadada pela lei municipal que regulamenta o parcelamento do solo urbano, Lei Complementar nº 004, de 16 de janeiro de 2014, que revogou a Lei nº 665, de 23 de julho de 2002 e é controlado pela Divisão de Parcelamento do Solo – DPS, do Instituto de Planejamento Urbano de Manaus – IMPLURB, que desenvolve trabalho de controle prévio dos projetos de parcelamento do solo, ou seja, em caso de loteamento, caracterizado pela abertura de novas vias, seja na hipótese de desmembramento, no qual obrigatoriamente tem que estar voltado para uma via legalmente reconhecida.

A situação atual do parcelamento em Manaus indica que, entre 10 a 15% dos loteamentos são registrados diretamente em cartório, sem passar pelo procedimento de licença do IMPLURB, em face da norma da Corregedoria Geral de Justiça e da Legislação Municipal de 1996, que adotaram idênticos parâmetros, segundo o argumento de que, do modo anterior, haveria perdas de suas funções urbanas⁹⁷.

Conforme entrevista com a engenheira Eloísa Alves Serrão da Silva, infere-se que o trabalho dessa divisão consiste na verificação da adaptação técnica do projeto aos parâmetros urbanísticos da legislação, como lote mínimo, testada mínima⁹⁸. No município de Manaus, esses parâmetros para loteamentos (lotes e quadras) estão previstos, atualmente, no Anexo I, da Lei Complementar nº 004, de 16 de janeiro

97 De acordo com A Instrução Normativa da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Amazonas, publicada no Diário Oficial do Estado de 16 de abril de 1996.

98 A testada mínima é de 160m², 250m² ou 450m², dependendo da localização na cidade.

de 2014. O parcelamento, por meio de desmembramento, obedece aos mesmos parâmetros máximos e mínimos dos lotes e quadras estabelecido para o loteamento nos bairros, de acordo com o referido Anexo I da LC 004/2014.

Uma questão importante controlada pelo licenciamento do parcelamento do solo, quando da análise do projeto de loteamento, é o percentual mínimo de equipamentos urbanos (praças, escolas, postos de saúde e outros de interesse público) e percentual mínimo de área verde⁹⁹. Já no projeto de desmembramento, essa obrigação só se impõe quando se tratar de uma gleba superior a 30.000 m².

A destinação de percentual mínimo para implantação de equipamentos urbanos no loteamento ou desmembramento, todavia, é vista pelos loteadores como “perda” porque passa para o domínio do Município.

Depois da análise dessa divisão, o projeto segue para a Procuradoria Geral do Município para análise do Decreto de aprovação. Regulamentada a matéria pelo executivo municipal, por decreto, o interessado tem 160 dias para registrar em cartório o parcelamento. Somente após o registro é que se concede a licença, caso contrário, o processo caduca.

Uma situação fática, em que a legislação norteadora do processo de licença para o parcelamento deixa a desejar em Manaus, é a relacionada à arborização. A legislação anterior à revogada Lei do Parcelamento do Solo, previa que junto ao projeto de parcelamento teria que ser entregue projeto de arborização. Na época da entrevista (2004) a legislação¹⁰⁰, apesar de dispor a respeito, remete para uma regulamentação normativa ainda não concretizada¹⁰¹. A recente Lei Complementar nº 004, de 16 de janeiro de 2014, também remete a regulamento municipal específico que não conseguimos localizar¹⁰².

99 Exigência dos incisos III e IV do art. 16 da Lei Complementar nº 004, de 16 de janeiro de 2014, que regulamenta o parcelamento do solo urbano no Município de Manaus. Esses percentuais estão estabelecidos no Anexo I, da mencionada lei.

100 Parágrafo 3º do art. 23 da Lei de parcelamento do solo de Manaus

101 Dados extraídos da entrevista com a engenheira Eloísa Alves Serrão da Silva.

102 Parágrafo 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 004, de 16 de janeiro de 2014.

4.1.3 O Zoneamento de Uso do Solo

Já o Zoneamento de Uso do Solo, segundo Somekh (2001, p. 83), é encontrado, pela primeira vez na Alemanha, no final do séc. XIX, para separar usos e funções urbanas, apartando o uso residencial do industrial e do comercial. As primeiras normas aparentemente resolviam o problema do ordenamento do uso e ocupação do solo, através de medidas que limitavam as densidades urbanas, controlando, assim, a alta concentração dos trabalhadores.

Segundo Silva (2000, p. 232), em sentido abrangente, o zoneamento consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas. Explica o autor que, em relação à destinação da terra, divide-se o território do Município em *zona urbana, zonas urbanizáveis, zonas de expansão e zona rural*. Quanto ao uso do solo, será dividido o território do Município em zonas de uso ou funcional. Em relação às características arquitetônicas, estas serão fixadas de acordo com a zona (zoneamento arquitetônico), medida relevante para as áreas de proteção histórica.

O zoneamento constitui realização concreta do planejamento urbano e caracteriza-se por ser um procedimento urbanístico pautado por normas legais, com a finalidade ordenar o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas, no interesse do bem-estar da população e realização da qualidade de vida da sociedade. Essas normas conformam o direito de propriedade e o direito de construir à função social da propriedade (SILVA, 2000, p. 233).

Quanto à natureza do zoneamento, Mukai (2002, p. 271), comungando da mesma opinião de Bandeira de Mello (1982, RDA 147, p. 25), entende ser a mais ampla das limitações administrativas, sendo um dos três instrumentos precípuos de ordem jurídica do urbanismo no Brasil; os outros dois são a desapropriação e a servidão pública.

Em relação à competência para edição de normas de zoneamento, Figueiredo (1980, p. 48-49) relata um resultado de pesquisa jurisprudencial, no sentido de que a competência do Legislativo incide na expedição de normas ou de critérios de zoneamento, enquanto que a do Executivo se remete às individualizações das áreas zoneadas. Portanto,

ao Executivo cabe interpretar a lei, procedendo a classificação dessas zonas e modificando-as sempre que o desenvolvimento da cidade o exija.

Meirelles (1994, p. 16) alerta, neste sentido, que embora seja um eficiente instrumento jurídico de ordenação da cidade, o zoneamento há de ser utilizado com prudência e respeito aos direitos adquiridos¹⁰³, pois a simples mudança de destinação de um bairro ou de uma rua produz profundas alterações econômicas e sociais, valorizando ou desvalorizando substancialmente as propriedades atingidas e as de suas adjacências, consoante os novos ônus ou vantagens que acarrete para o local. Por isso, devem ser evitadas súbitas e freqüentes modificações de uso que afetem instantaneamente a propriedade e as atividades particulares, porque geram instabilidade no mercado imobiliário urbano e intranqüilidade na população.

O zoneamento, por se tratar de instituição ligada ao uso do solo, é matéria controlada pelo licenciamento urbanístico. Em Manaus, o zoneamento já foi delineado pela Lei Municipal nº 672, de 04 de novembro de 2002, retificado pela Lei nº 572, de 11 de março de 2004 e Anexo I.

Atualmente o zoneamento urbano é objeto do Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus, Lei Complementar nº 002, de 16 de janeiro de 2014 e seus anexos e da Lei nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014, que dispõe sobre as normas de uso e ocupação do solo no município de Manaus,

O Plano Diretor atual, além de prever o Macrozoneamento para garantir uma ocupação equilibrada e não predatória da cidade, estabelece, dentre os instrumentos complementares, o Zoneamento Ambiental Municipal, a Estruturação do Espaço Urbano e o Modelo Espacial Urbano, na medida em que fixa as Zonas Urbanas e de Expansão Urbana, Setores Urbanos e Bairros, Subsetores Urbanos e Bairros, Corredores Urba-

103 “[...] a eficácia retroativa da lei nova, possível em tese, é inadmissível desde que a incidência da lei antiga tenha ocorrido plenamente. Ora, se a lei antiga contém normas de competência que estabelecem as condições em que alguém é considerado titular de direitos subjetivos, preenchidas estas condições diz-se que o direito está adquirido [XXXVI, do art. 5º, CF/88], isto é, ocorreu a incidência no sentido de que o adquirente está apto a exercê-lo [...]” (FERRAZ JÚNIOR, 1994, p. 250).

nos e Segmentos. Estabelece, também, das Unidades de Conservação Urbanas e Corredores Ecológicos Urbanos.

4.1.4 A Ocupação do Solo

A Ocupação do Solo, de acordo com Silva (2000, p. 242), em sentido amplo, refere-se ao modo de povoamento do território. Já em sentido urbanístico, diz respeito à relação entre a área do lote e à quantidade de edificação construída. Assim, em outras palavras, o autor explicita que a ocupação do solo constitui, pois, a implantação do edifício no lote, que se subordina a normas adequadas, visando a favorecer a estética urbana e a assegurar a insolação, a iluminação e a ventilação. Entretanto, essa ocupação do solo tem objetivo urbanístico de alcance bem mais importante, qual seja: realizar o equilíbrio da densidade urbana que, por sua vez, considera dois problemas: a densidade populacional e a densidade da edificação.

A primeira consiste na distribuição da população no solo urbano, relacionando habitante com área urbana, área urbanizável, área urbana global ou líquida (isto é, contando, ou não, as vias).

A segunda consiste na quantidade de edificação (metros quadrados de área construída) relacionada à área do terreno (coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação).

De acordo com o mesmo doutrinador, o controle da ocupação do solo visa garantir à cidade uma distribuição equitativa e funcional de densidade, isto é, densidades edilícia e populacional, compatíveis com a infra-estrutura e equipamentos de cada área considerada. Explica, ainda, que no Brasil controla-se a densidade indiretamente, através do controle da densidade edilícia, utilizando-se os seguintes instrumentos: limites de ocupação do terreno (taxa de ocupação) e de seu aproveitamento (coeficiente de aproveitamento). (SILVA, 2000, p. 243).

Esse modo de ocupação do solo é que se denomina assentamento urbano, e este pode realizar-se de várias maneiras, em função do dimensionamento do lote em que se implante o edifício. Essas diversas maneiras de combinar a dimensão do lote em determinadas áreas ou zonas com os índices urbanísticos de ocupação do solo (taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, afastamentos e áreas de estacionamento etc.) dão origem aos modelos de assentamento urbano, tanto quanto as diversas maneiras de uso dão as categorias de uso.

A ocupação do solo é matéria controlada pelo licenciamento urbanístico. Em Manaus existe previsão no Plano Diretor, Lei Complementar nº 002, de 16 de janeiro de 2014 e no Código de Obras e Edificações de Manaus, Lei Complementar nº 003, de 16 de janeiro de 2014.

4.1.5 O Reparcelamento

O Reparcelamento do Solo, também denominado de Remembramento ou, ainda, Reloteamento, é composto de duas etapas: a primeira é o remembramento de unidades edificáveis ou já edificadas; e a segunda, consiste num novo parcelamento ou loteamento, com a redivisão da área resultante do remembramento (área lembrada) em novos lotes.

Este instituto, segundo Silva (2000, p. 332), é bastante utilizado em países europeus, o que não acontece no Brasil, considerando-se a ausência de adoção de regras de urbanificação¹⁰⁴ compulsória. O Estatuto da Cidade impõe como de conteúdo obrigatório do Plano Diretor apenas o instituto da utilização obrigatória (art; 42, I). Entretanto, o reparcelamento pode ser peça importante do Plano Diretor, no caso de se prever remodelação obrigatória de áreas habitadas ou habitáveis, com o fim de corrigir distorções das parcelas existentes.

Essa questão é tratada, em Manaus, pelo Código de Obras e Edificações, Lei Municipal nº 673, de 04 de novembro de 2002.

104 Emprega-se o termo urbanificação para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de um mero crescimento das cidades, mas um fenômeno de concentração urbana (SILVA, 2000, p. 26)

No que diz respeito à legislação que regula o parcelamento, uso e ocupação do solo, Antenor (2001, p. 211) evidencia, com clareza, os parâmetros que devem ser estabelecidos, assim como as suas finalidades.

As leis de parcelamento, uso e ocupação do solo, estabelecem parâmetros mínimos e máximos relacionados com os diferentes tipos de assentamentos urbanos, visando, de um lado, ao controle populacional e, de outro, ao controle da ocupação e da área edificável de forma a garantir uma distribuição equitativa e funcional da densidade compatível com a infra-estrutura e equipamentos instalados e previstos, para alcançar o pleno desenvolvimento de cada parcela territorial ou região, de forma harmônica com o desenvolvimento do conjunto do município, assegurados a preservação dos imóveis de interesse cultural, dos recursos naturais que valorizam a paisagem urbana e garantem a qualidade ambiental.

Em cada uma dessas instituições citadas, encontram-se, ainda, institutos jurídico-urbanísticos, sobre os quais passa-se a fazer breve referência.

4.2 Institutos do Direito Urbanístico

São em número de oito os institutos¹⁰⁵ de Direito Urbanístico, quais sejam: o arruamento, o loteamento, o desmembramento, o direito de preempção, o solo criado, a requisição urbanística, o direito de superfície e a desapropriação urbanística.

Estes institutos jurídico-urbanísticos são, na verdade, instrumentos de intervenção urbanística, derivados das instituições já referidas. Alguns, por exemplo, decorrem do parcelamento do solo, a exemplo dos três primeiros, outros, derivam do Uso e Ocupação do Solo.

105 Para José Afonso da Silva (2000, p. 44) Instituto Jurídico é o conjunto ordenado de normas configurando um todo coerente em torno de uma parte específica de um objeto de um ramo do Direito.

4.2.1 O arruamento

O Arruamento é o traçado definidor das vias públicas e espaços livres da cidade. Para Meirelles (2000, p. 129), trata-se unicamente da abertura de vias de circulação na gleba, como início de urbanização. Por si só, o arruamento não caracteriza loteamento ou desmembramento e tanto pode ser feito pelo proprietário, com prévia aprovação do ente político municipal, como pode ser realizado pelo ente político para interligação do seu sistema viário, caso em que deverá indenizar as faixas necessárias às vias públicas. Trata-se também de uma exigência do Poder Público Municipal para toda área em urbanização, como requisito prévio para o loteamento.

Porém, Silva (2000, p. 317) sustenta que não basta a simples abertura de ruas, mesmo quando ocorrer abertura de mais de uma via de circulação, para se caracterizar o arruamento. Para ele, o arruamento só estará configurado com a divisão do solo mediante a abertura de vias de circulação e a formação de quadras entre elas.

Em Manaus, a lei que regulamenta o parcelamento do solo urbano, Lei Complementar nº 004, de 16 de janeiro de 2014, não se refere mais expressamente ao arruamento, instituto que passou a fazer parte do loteamento e desmembramento, que englobam a malha viária.

4.2.2 O loteamento

O Loteamento é a divisão voluntária do solo em unidades edificáveis (lotes), com abertura de vias e logradouros públicos, na forma da legislação pertinente. É meio de urbanização e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba, que planeja a sua divisão e a submete à aprovação do Poder Público Municipal, para subsequente inscrição no registro imobiliário. Sujeita-se a normas legais de duas ordens: civis e urbanísticas, podendo se submeter, ainda, a cláusulas convencionais (MEIRELLES, 1996, p. 111).

Contudo, Silva (2000, p. 318) defende que a simples formação de lotes, já não basta para caracterizar um loteamento. Para ele, esse é um tipo de parcelamento do solo, que se configura no retalhamento

de quadras para a formação de unidades edificáveis (lotes), com frente para a via oficial de circulação de veículos.

Não obstante a lei federal fixar tamanho mínimo dos lotes¹⁰⁶, além de seu art. 4º prever medidas limitadoras ao direito de construir – como a faixa *non edificandi* ao longo dos cursos d’água e das rodovias – deixou a cargo da legislação local fixar outras medidas, sobretudo em relação aos conjuntos habitacionais de interesse social¹⁰⁷.

Desse modo, para que um loteamento seja aprovado, devem ser observadas várias normas urbanísticas, como, por exemplo: os terrenos baixos ou alagadiços ou sujeitos a inundações, sem que sejam tomadas providências para a resolução do problema, não poderão ser objeto de loteamento ou de desmembramento; os cursos d’água não poderão ser aterrados, modificados, tubulados ou impedidos, sem prévia autorização dos órgãos competentes do meio ambiente e da administração municipal, segundo Silva (1999, p. 54).

Em Manaus, o instituto do loteamento é disciplinado pelos artigos 13 e seguintes da Lei Complementar nº 004, de 16 de janeiro de 2014, que regula o parcelamento do solo urbano no Município de Manaus.

4.2.3 O Desmembramento

O Desmembramento é a simples divisão de área urbana ou urbanizável, com o aproveitamento das vias públicas existentes. É apenas uma repartição da gleba sem atos de urbanização. Tanto pode ocorrer pela vontade do proprietário (venda, doação, etc.) como por imposição judicial (arrematação, partilha, etc.). Não exige reservas para uso público como no loteamento (MEIRELLES, 2000, p. 129).

106 O Anexo I da lei de Parcelamento do Solo Urbano, do Município de Manaus (LC 004/2014) fixa as áreas mínimas de quadra e de lote para cada macro unidade e unidades especiais de transição de Manaus.

107 O parágrafo segundo, do art. V, da referida lei prevê que nas áreas de especial interesse social poderão ser estabelecidos parâmetros específicos por ocasião da implementação de Programa de Promoção da Habitação de Interesse Social, conforme o disposto no Plano Diretor Urbano e Ambiental.

Já para Silva (2000, p. 331-332) o desmembramento é a subdivisão de gleba em lotes, destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique abertura de novas ruas e logradouros públicos e nem o prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes. Para o citado autor, é uma espécie de loteamento, ou seja, redivisão da área em lotes que se incorporam em outros, enquanto que na lei federal, é uma espécie de divisão de áreas em lotes. Portanto, o autor conclui que se trata de simples loteamento (em sentido estrito), sem prévia operação de arruamento, porque este já existe.

No Município de Manaus o desmembramento é norteado pelos artigos 26 e seguintes da Lei Complementar nº 004, de 16 de janeiro de 2014 que regula o parcelamento do solo urbano no Município de Manaus.

4.2.4 O Direito de Preempção

O Direito de Preempção ou de preferência, segundo Fernandes (1998, p. 25), é o instituto através do qual atribui-se ao Município a opção preferencial para a aquisição de todos os imóveis postos no mercado, em determinadas áreas definidas nos planos urbanísticos, de forma a estabelecer uma reserva de terrenos públicos, que lhe propicie maior poder de interferência no espaço urbano, sem precisar recorrer a expedientes mais morosos e burocráticos, como a da desapropriação. Ressalta-se que este direito já incide sobre os imóveis tombados, por força do Dec.Lei nº 25/37.

Previsto no art. 25, do Estatuto da Cidade, esse direito depende de lei municipal, baseada no Plano Diretor, onde são delimitadas as áreas em que incidirá o direito e a fixação de prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

Em Manaus este instituto é regido pelo art. 89 do Plano Diretor, Lei Complementar nº 004, de 16 de janeiro de 2014.

4.2.5 O Solo Criado

O Solo Criado, apesar de ter surgido na Europa durante a década de setenta, não deixa de ser fenômeno decorrente da evolução da tecnologia, já que compatibiliza o crescimento vertical das edificações com a boa qualidade das condições de vida local.

No Brasil, passou a ser mais amplamente discutido após a CF/88, sendo definido na Carta de Embu, como sendo “[...] toda edificação acima do coeficiente único, quer envolva ocupação do espaço aéreo quer a de subsolo” (MUKAI, 2002, p. 289). Já para Edésio Fernandes (1998, p. 26), nada mais é do que o resultado da criação de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre o solo natural. São os chamados “solos artificiais”, posto que são edificadas em diversos níveis acima e abaixo do solo natural (superfície do lote). Exemplos bastantes citados são os diversos andares de um arranha-céu e as garagens subterrâneas.

Discute-se doutrinariamente, se este instituto separa ou não o direito de construir do direito de propriedade. Há autores como Toshio Mukai e Seabra Fagundes, um dos subscritores da Carta de Embu, que consideram como sim. Outros autores, como José Afonso da Silva, entendem ser uma mera restrição administrativa (MUKAI, 2002, p. 289).

Souza e Marasquin (2001, p. 332, 338 e 339), em estudo feito sobre o Estatuto da Cidade para a Fundação Prefeito Faria Lima (localizada em São Paulo/SP), além de comungarem do posicionamento de Toshio Mukai e Seabra Fagundes, entendem, por um lado, que o solo criado oportuniza aos empreendedores privados edificarem acima do coeficiente fixado em lei, mediante pagamento ao Poder Público pela área excedente. Por outro lado, fazem lembrar que esse instituto surge com o objetivo primeiro de gerar recursos para financiar programas habitacionais de baixa renda e, secundariamente, de implementar políticas de urbanização, recuperar parcela da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos e direcionar o adensamento populacional, otimizando o uso da rede de infra-estrutura e os serviços urbanos ofertados. Para as autoras, o índice de aproveitamento de 3.0 possibilita a

construção de até três vezes a área do terreno, o que seria a situação de aproveitamento máximo admitido na cidade¹⁰⁸.

Infere-se, portanto, que se os recursos forem aplicados realmente no financiamento de programas de moradia para a população de baixa renda ou mesmo para a implementação de políticas de urbanização (com vistas a impedir adensamento populacional, de acordo com o planejamento, ou, ainda, para melhoria da infra-estrutura de serviços), a autorização de construção no espaço aéreo e no subsolo, seja de garagens subterrâneas, seja de altos edifícios, nenhuma lesão causará às urbes ou à sua população.

A legislação que tratava do solo criado em Manaus, Decreto nº 2742 de 10 de abril de 1995 foi revogada e, atualmente, essas espécies de construção estão englobadas na Outorga Onerosa do Direito de Construir¹⁰⁹, prevista no Plano Diretor de Manaus.

4.2.6 A Requisição Urbanística

A Requisição Urbanística é o instrumento que permite, ao Poder Público, promover sua atividade urbanística sobre determinadas áreas privadas, sobretudo com o fito de implantar equipamentos urbanos e promover o parcelamento do solo. Traduzindo-se ao pé da letra “*land pooling*”, significa “*agregação de terras*”, promovido por meio de ajustes entre o Poder Público e o particular, evitando a desapropriação. Traduz-se em uma forma de investimento, que traz vantagens tanto para o Poder Público, quanto para o particular, na medida em que o ente público é posteriormente ressarcido através da transferência, pelos proprietários, de parte desses terrenos, para ulterior venda. Assim, a população de baixa renda pode ser contemplada, no sentido de ter seus lotes urbanizados sem qualquer dispêndio financeiro (FERNANDES, 1998, p. 25-26).

Santos (2001, 415-416), ao se referir à questão, afirma que são necessárias alterações na política de desenvolvimento urbano brasileiro,

108 Em Manaus o índice é de 2,0, portanto, pode-se construir até o dobro da área (§ 1º, do art. 97, da LC 002/2014).

109 Explicitada na Seção III, do Capítulo IV, que trata dos Instrumentos de Intervenção Urbana.

e que a requisição é uma alternativa discutível porque vem sendo ignorada, visto serem poucos os registros desse instituto no ordenamento jurídico brasileiro. Para a autora, uma alternativa viável seria a de que o Município, ao estabelecer critérios, pudesse prever na lei do Plano Diretor, ou em legislação específica, a possibilidade de ser utilizado o instrumento da Requisição Urbanística. A doutrinadora, inclusive, levanta uma hipótese na qual o proprietário, notadamente revoltado com a requisição, alegue ter o município violado o princípio da isonomia, em face de outros proprietários não haverem sido igualmente interceptados, o que não cabe expor nesta oportunidade.

Apesar da pouca utilização desse instrumento no Brasil, como já foi observado, Campos Filho (2001, p. 420) acusa a importância da requisição urbanística, na medida em que, ao possibilitar a posse temporária, sem necessidade de nenhum dispêndio indenizatório do Poder Público ao proprietário, todos irão se beneficiar com o resultado final. Torna-se, assim, um instrumento extremamente atrativo para as municipalidades preocupadas em ampliar as qualidades urbanísticas de suas cidades e que não tenham muitos recursos para isso, o que é um caso muito comum no Brasil. O principal e possível benefício urbanístico, derivado deste instituto, seria o da possibilidade de se implantar diretrizes urbanísticas, como as referentes ao traçado viário e à definição de áreas institucionais, destinadas a equipamentos sociais: como escolas, creches, postos de saúde e áreas verdes, destinadas ao lazer e à meditação ou ao equilíbrio ecológico.

4.2.7 O Direito de Superfície

O Direito de Superfície é uma forma de uso e gozo do solo de propriedade alheia, instrumentalizado sempre por acordo de vontades. Na medida em que se instituiu a concessão do direito real de uso, através do Decreto-Lei nº 271/67, delineou-se o direito de superfície e substituiu-se, com vantagens, o instituto da doação, pois, através de contrato administrativo, transfere-se ao particular a utilização gratuita ou remunerada, de terreno público, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra utilização de interesse social. Assim, para o Poder Público existe a possibilidade de reversão em qual-

quer tempo quanto ao uso do bem, caso haja descumprimento, pelo concessionário, das condições pactuadas ou, também, caso sobrevenha o interesse público sobre o particular (FERNANDES, 1998, p. 28-29).

Mesmo não sendo um novo instituto, o art. 21 do Estatuto da Cidade alterou seu conteúdo, no sentido de sua utilização, ou seja, deverá ser utilizado para a execução da política urbana, de forma a incidir no aumento da oferta de equipamentos urbanos e comunitários, como transporte e serviços públicos, adequados aos interesses e necessidades da população. Além disso, serve para evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, promovendo, assim, a democratização do acesso a terra e à moradia (OSÓRIO, 2002, p. 172).

Esse acesso a terra será concedido mediante escritura pública registrada em cartório. O Novo Código Civil trata deste instituto, no seu título IV, e o define de forma semelhante ao teor do art. 1.369, como também ao dispositivo, já referido, do Estatuto da Cidade (MUKAI, 2002, p. 322).

Osório (2002, p. 178-179), ao analisar o instituto, considera pacífica a sua utilização quando recair sobre o solo, edificação já construída, espaço aéreo ou subsolo, na forma estabelecida no contrato. Todavia, em relação ao direito de superfície, qualificado para plantações, previsto no Novo Código Civil, art. 1.368, a autora refere que o instituto é rechaçado pelo sistema jurídico alemão, suíço e italiano.

4.2.8 A Desapropriação Urbanística

A Desapropriação Urbanística distingue-se da desapropriação tradicional¹¹⁰ porque, nesta, visa-se bem determinado, que atenda a finalidade evidenciada pelo expropriante, fundada nos requisitos de utilidade pública ou de interesse social. Enquanto que aquela, não atinge bem específico, incidindo sim, genericamente, sobre áreas delineadas num plano urbanístico, instituído em lei, cuja existência constitui-se em verdadeiro pressuposto de sua viabilidade. Ressalta-se que a desa-

¹¹⁰ Procedimento administrativo, através do qual o Poder Público, compulsoriamente, despoja alguém de uma propriedade e a adquire para si, mediante indenização, fundada em um interesse público.

propriação urbanística está prevista no inciso III, do § 4º, do art. 182, da Constituição Federal (FERNANDES, 1998, p. 30-31).

Nesse mesmo diapasão, Silva (2000, p. 401) entende que a desapropriação urbanística distancia-se do conceito geral, para caracterizar-se como um instrumento de realização da política do solo urbano, em função da execução do planejamento urbanístico. Nesse sentido, o autor afirma que a desapropriação urbanística consubstancia um instrumento de execução da atividade urbanística do Poder Público, que tem no planejamento seu princípio nuclear. Desse modo, a desapropriação urbanística não consiste propriamente em instrumento de transferência de imóveis de um proprietário privado a outro, público ou não, mas em um instrumento destinado a obter determinada utilização positiva desses bens, na forma prefixada pelas normas do plano urbanístico.

4.3 Os Índices Urbanísticos

Os índices urbanísticos, em conjunto com a dimensão dos lotes, são instrumentos normativos, através dos quais se definem os modelos de assentamento, tomando como parâmetros a função da densidade populacional e edilícia, ideais para determinada zona.

São quatro os índices urbanísticos, a saber: a *Taxa de Ocupação do Solo*, o *Coefficiente de Aproveitamento do Solo*, os *Recuos* e os *Gabaritos*. Entretanto, acrescentar-se-á, também, a questão do *dimensionamento dos lotes*, uma vez que existe o chamado *índice de conforto* relacionado a esse item. Em Manaus tais índices estão previstos a partir do art. 63 da Lei Municipal nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014, como será analisado a seguir.

4.3.1 Dimensionamento dos Lotes e Índice de Conforto

Na verdade, a ocupação do solo é estabelecida de acordo com a categoria de uso, critério utilizado para se condicionar a dimensão dos lotes. De acordo com Silva (200, p. 244), em bairros de classe alta e zonas industriais e de serviços, que exijam estabelecimentos de grande

porte, os lotes também acompanham esse porte. Já nos bairros populares, os lotes são de pequena dimensão. A autor, entretanto, defende que a lei deve mesmo estabelecer um mínimo absoluto, além do qual não se considera um lote edificável:

O dimensionamento dos lotes é conceito fundamental para a definição dos modelos de assentamento urbano. Aqui a ocupação do solo confina com as categorias de uso, pois, de regra, estas condicionam a dimensão dos lotes. Em bairros de classe alta os lotes têm áreas bastante grandes. O mesmo acontece nas zonas de ocupação industrial ou de serviços especiais, que exijam estabelecimentos de grande porte. Ao contrário, nos bairros populares os lotes são de pequena dimensão. Mas é certo que sempre se estabelece um mínimo absoluto, além do qual não se considera lote edificável.

Assim, esse índice pode funcionar como instrumento de controle da densidade demográfica:

Se se quer manter uma baixa densidade demográfica em determinada zona, há que se estabelecer lotes com maior dimensão para habitações unifamiliares, de tal sorte que também a quantidade de edificação neles assentada corresponda a baixa percentagem em relação à sua superfície. Seiscentos metros quadrados por família constitui taxa de assentamento baixa. Nas zonas de densidade média os lotes já podem ser menores, ainda quando destinados a habitação unifamiliar, ou, então, lotes destinados a residências multifamiliares, de maneira que a taxa de assentamento desce para 300 a 200m por família. Nos conjuntos residenciais verticais, especialmente, essa taxa desce à média de 80m por família, podendo chegar a uma densidade ainda mais intensa nos prédios de apartamentos em zonas industriais e comerciais (Silva, 2000, p. 244).

Em relação ao tamanho dos lotes a serem urbanizados, a Lei do Parcelamento do solo, Lei nº 6.766/79, assevera que terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências. Essa

também é a fração mínima para que se efetive o registro imobiliário (SILVA, 1999, p. 52-53).

O índice de conforto, que corresponde precisamente à relação entre a área do terreno e o número de unidades residenciais do prédio, é exposto por José Afonso da Silva como relacionado à questão do dimensionamento dos lotes. Assim, justifica que quanto mais intensa a densidade populacional e edilícia, menor o índice de conforto e, ao contrário, este aumenta na medida em que a densidade é baixa. Mas, também admite, que uma densidade demasiadamente baixa prejudica o índice de conforto, notadamente quando as distâncias entre contatos pessoais ou de serviço e comércio local, sejam muito pronunciadas (SILVA, 1999, p. 245).

Em Manaus, o índice de dimensionamento dos lotes é regido pelo Anexo I da Lei Municipal nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014, que regulamenta o uso do solo urbano.

Já o índice de conforto na cidade de Manaus é o fixado a partir do art. 48 da Lei Complementar nº 003, de 16 de janeiro de 2014, que institui o Código de Obras e Edificações de Manaus.

De acordo com o teor desse dispositivo, a compartimentação interna da edificação ou unidade residencial é facultada, podendo ser adotada solução de ambientes integrados para diversas funções, exceto banheiros e ambientes onde as exigências de segurança ou conforto ambiental dos usuários exijam a sua vedação e o controle de acesso.

Ainda segundo esse Código, a edificação ou unidade residencial de Manaus deve ter área útil total de no mínimo 37,00 m², excluídas vagas de garagem e frações ideais de área comuns de todo o imóvel, exigindo, porém apenas 25,00 m² quando se tratar de edificações de uso habitacional temporário, como flats, motéis e apart-hotéis.

4.3.2 A Taxa de Ocupação do Solo

A Taxa de Ocupação do Solo (índice de ocupação) é o instrumento pelo qual são estabelecidos os limites de ocupação do terreno, isto é, pelo qual define-se a área do terreno que será ocupada pela edificação. Equivale, pois, à superfície de terreno edificável.

Em Manaus é a estabelecida no art. 68 da Lei Municipal nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014. De acordo com esse dispositivo, a Taxa de Ocupação Máxima de edificações horizontais e verticais, em Manaus, é a relação entre as projeções máximas de construção, excetuando-se os beirais, e a área do terreno onde se implanta a edificação, desde que obedecidos os afastamentos correspondentes e a taxa de permeabilidade.

O Plano Diretor, no parágrafo 1º, do seu art. 97, remete a definição do Coeficiente de Aproveitamento Máximo do Terreno à Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei Municipal nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014, onde constam quadros demonstrativos de intensidade de ocupação por unidade de estruturação urbana para cada bairro da cidade.

A intensidade de ocupação urbana no Município de Manaus é requisito controlado via licenciamento urbanístico

4.3.3 Índice de Coeficiente de Aproveitamento do Solo

Por meio do Índice de Coeficiente de Aproveitamento do Solo (índice de utilização), se fixa o grau de aproveitamento do terreno, isto é, estabelece-se a quantidade de edificação, em metros quadrados, que pode ser construída na superfície edificável do terreno. O coeficiente de aproveitamento correlaciona metros quadrados de construção com metros quadrados do terreno.

Silva (2000, p, 245) refere-se a esses dois índices em conjunto, demonstrando a correlação entre ambos, no sentido de que são dois instrumentos básicos para se chegar a uma distribuição equitativa e funcional das densidades, edilícia e populacional, adequadas à infra-estrutura e equipamentos de cada área:

A correlação entre os dois índices está no fato de que o coeficiente de aproveitamento máximo do lote será empregado dentro dos limites demarcados pela taxa de ocupação máxima, de tal sorte que, aumentando-se o primeiro, a metragem quadrada da construção a mais ocasionará sua elevação vertical, enquanto o aumento da taxa de ocupação permitirá construções mais baixas, mas sacrificará espaços livres dentro do lote.

No primeiro deles, esclarece o autor, fixam-se os limites de ocupação do terreno, a área do terreno a ser ocupada pela edificação, definindo-se o grau de aproveitamento da área, como se poderá ver a seguir (SILVA, 2000, p. 245).

O segundo relaciona-se com a superfície do terreno a ser edificada. Este índice estabelece a relação entre a área ocupada e a área do lote. Por exemplo, a taxa de 0,5% significa que será ocupada 50% da superfície do terreno. A taxa razoável gira em torno de 0,4 a 0,6.

Em Manaus, esse índice encontra-se previsto no art. 64 da Lei Municipal nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014. Constam dois índices nesse dispositivo, a saber: o Coeficiente Máximo de Aproveitamento do terreno - CAMT¹¹¹ e o Coeficiente Básico de Aproveitamento do Terreno - CABT¹¹². A intensidade de ocupação urbana – coeficiente de aproveitamento máximo – no Município de Manaus, a ser controlado no licenciamento urbanístico, é a retratada no Anexo IV.

111 Cf. o parágrafo 1º, do art. 64, da Lei nº 1.838/2014, que institui as normas de uso e ocupação do solo no município de Manaus, o Coeficiente de Aproveitamento Máximo do Terreno – CAMT é o fator que multiplicado pela área do terreno define a área total de edificação permitida neste mesmo lote, sendo variável para cada Setor Urbano - SU e suas subdivisões e para os Corredores Urbanos e seus segmentos, assim como para cada Zona de Transição, de acordo com os Quadros de Intensidade de Ocupação, constante nos Anexos I, II e III da mesma lei.

112 Cf. o parágrafo 2º, do art. 64, da Lei nº 1.838/2014, que institui as normas de uso e ocupação do solo no município de Manaus, o Coeficiente de Aproveitamento Básico do Terreno – CABT é o fator de referência para aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, conforme disposto no Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus, tendo valor fixo igual a 2,0 (dois) para todos os setores urbanos e suas subdivisões e para os Corredores Urbanos e seus segmentos onde é permitida a aplicação desse instrumento.

A título de exemplo, pode-se citar que o Coeficiente Máximo de Aproveitamento do Terreno - CMAT para a edificação horizontal de baixa densidade na UES Ponta Negra é de 2,0. Já no Setor Orla Ponta Negra, para o mesmo tipo de edificação, o CAMT máximo é de 1,2. Esses parâmetros para intensidade de ocupação foram mantidos no Anexo II, da lei nº 752/2004.

Em relação ao Coeficiente de Aproveitamento Básico do Terreno – CABT, que é o fator de referência para aplicação da Outorga Onerosa de Construir, o valor fixo é igual a 2,0 para todas as Unidades de estruturação urbana. Acima desse coeficiente, tem-se que pagar para construir.

4.3.4 Os Recuos

Os Recuos ou Afastamentos são distâncias medidas entre o limite externo da projeção horizontal da edificação e a divisa do lote. Existem recuos de frente, de fundos e laterais. O recuo de frente é medido em relação ao alinhamento, ou, quando se tratar de lote lindeiro¹¹³, a todos os alinhamentos. O recuo de fundos é medido em relação à divisa de fundo do lote; e o recuo lateral, à divisa lateral do lote:

Área de frente é a que se estende ao longo da largura total do lote, entre a frente do edifício e o alinhamento do logradouro público, e tem importância do ponto de vista da visibilidade nos cruzamentos dos logradouros públicos, contribuindo para prevenir acidentes. A área de fundo ocupa a largura do lote, desde a fachada posterior do prédio até o limite dos fundos do terreno; constitui exigência em todas as zonas e modelos de assentamento urbano; às vezes, nela se constroem edículas, respeitado, porém, o recuo mínimo estabelecido. As áreas laterais estendem-se ao longo das divisas laterais do lote, entre estas e o prédio, são exigidas praticamente em todos os casos nas zonas residenciais, ainda que não raro sejam dispensadas, permitindo-se erguer a construção na divisa do lote, de um dos lados, observadas as limitações do direito de vizinhança; hoje, vem-se

113 Lote lindeiro é aquele situado ao longo das vias urbanas ou rurais e que com elas se limita. (Disponível em: <<http://www.redetran.com.br/Dicionario1.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2004).

procurando evitar as edificações geminadas, ou seja, construídas em grupos nas divisas laterais dos respectivos lotes, porquanto geram deficiências de iluminação (SILVA, 2000, p. 247).

Para o doutrinador, os objetivos dos recuos consistem em garantir adequadas condições de aeração e iluminação, em evitar que as moradias sejam devassadas por outras, em proporcionar segurança às crianças em seus locais de recreio e espaços para distrações de pessoas mais velhas, em reduzir riscos de incêndios, em assegurar espaços para árvores, vegetação e jardins e em propiciar um ambiente saudável e seguro (SILVA, 2000, p. 247).

Também esclarece que a exigência de recuos constitui restrição ao direito de construir, impondo a reserva de áreas *non aedificandi* dentro dos lotes, de modo geral, sem que o proprietário tenha direito a qualquer ressarcimento, possibilitando, assim, o surgimento de áreas verdes privadas, que complementam as públicas.

E, por fim, ressalta que a imposição de recuos, por outro lado, condiciona, ainda, a utilização da superfície do lote conjugada à taxa de ocupação, que, em sendo estabelecida, nem por isso o proprietário pode lançar a edificação, a seu talante, na superfície do lote. Assim, observa que não basta respeitar a taxa de ocupação máxima, ainda é necessário que esta seja utilizada com observância dos recuos mínimos, estabelecidos para o modelo de assentamento urbano da área em que se situa o terreno.

Esses afastamentos ou recuos estão disciplinados em Manaus nos artigos 69 a 72 da Lei Municipal nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014 que, regulamentando o Plano Diretor, instituiu normas de uso e ocupação do solo.

Os recuos ou afastamentos estabelecidos para as construções no Município de Manaus são os previstos nos anexos da Lei Municipal nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014, nos Anexos XI e XII.

4.3.5 Os Gabaritos

Quanto aos Gabaritos, estes se prestam a designar a altura das edificações. Uma das formas de se fixar o gabarito, pode ser por meio da determinação do número de pavimentos ou de andares. Existem áreas em que se considera viável apenas a construção de casas térreas. Em outras, admite-se apenas construções de dois pavimentos. E ainda em outras, considera-se viável edificações de vários andares, tudo em função do modelo de assentamento urbano e da densidade fixada para a área. Pode-se ainda aferir o gabarito quando as normas que regulam a altura são expressas em medidas lineares, em andares ou referir-se à largura do logradouro público lindeiro.

Torna-se importante destacar, que o gabarito das construções – como outras limitações de altura que o Poder Público está autorizado a estabelecer – constituem-se em restrições, legítimas e *gerais* ao direito de construir, portanto, independe de indenização. No entanto, quando tenham caráter individualizado, tornam-se *indenizáveis*, na medida em que geram tratamento desigual, como são as hipóteses de fixação de gabarito em situações especiais, como, por exemplo, nas zonas de proteção dos aeroportos.

Silva (2000, p. 248) explica que a palavra “gabarito”, na verdade, indica um modelo, um padrão, não propriamente uma medida linear. Seu primeiro sentido era, de fato, de um modelo do tamanho natural que representava o comprimento, a largura e a grossura de um navio, cujas indicações serviam para sua construção. Em relação às edificações, a referência à altura é uma das indicações principais, mas o certo é que o termo denota mais o modelo, previsto para as diversas zonas; não o modelo em sentido arquitetônico, mas em sentido volumétrico, tanto que ele poderia ser indicado em termos de volume edificável, combinado com os índices urbanísticos apontados, ou seja, a altura e o número de pavimentos da edificação.

Só cabe falar em gabarito referente à altura (gabarito de altura) quando a altura das edificações é estabelecida em função de um modelo previamente indicado, tal como a largura do logradouro, o

número de andares; pois, assim, a largura do logradouro ou o número de andares constitui o modelo, o padrão – vale dizer, o gabarito, que dimensiona a altura das edificações. Não é, portanto, gabarito, em sentido técnico, estabelecer a altura em medida métrica linear; quando se diz que em determinada área os prédios deverão ter 12m, 20m etc. de altura, está-se estabelecendo a altura, mas não propriamente o gabarito.

É de boa prática urbanística estabelecer o gabarito de altura em função da largura do logradouro público, a fim de conseguir-se um equilíbrio entre os dois elementos básicos da estrutura urbana: o conjunto edilício e os equipamentos públicos. O princípio, contudo, é que nas zonas estritamente residenciais, de categoria unifamiliar especialmente, não se deve admitir altura dos edifícios superior à largura dos espaços públicos ou privados circundantes. São indicações apenas, pois, in concreto, a fórmula a ser utilizada vai depender do modelo de assentamento previsto em função de fatores locais e de projeções para o futuro do núcleo urbano considerado.

Em Manaus, os gabaritos estão estabelecidos a partir do art. 66 da Lei Municipal nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014. O Anexo I espelha os gabaritos máximos na cidade de Manaus, de acordo com bairros e Subsetores. O Anexo II aponta o gabaritos máximos de acordo com os Corredores Viários. O Anexo III estabelece o gabarito máximo para as zonas de transição.

Dispõe o art. 66, da Lei Municipal nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014, que o Gabarito Máximo das Edificações é o número máximo de pavimentos estabelecido para o respectivo zoneamento urbano em que o imóvel se situe, conforme anexos I, II e III.

Nos lotes de esquina e nas interseções de vias de parâmetros diferenciados, de acordo com o art. 67 da Lei Municipal nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014, prevalecem os parâmetros estabelecidos para o gabarito de maior altura da edificação.

4.4 Procedimentos Próprios do Direito Urbanístico

Esses procedimentos próprios do Direito Urbanístico serão abordados detalhadamente no próximo capítulo, em razão de se constituírem, em algumas hipóteses, em pré-requisitos para a obtenção da licença urbanística.

4.4.1 Estudo de Impacto de Vizinhança

O Estudo de Impacto de Vizinhança serve a um único objetivo: verificar, em certos empreendimentos, os efeitos positivos e negativos na qualidade de vida da população atingida pela construção ou implantação de atividade, segundo o entendimento de Moreira, Azevedo Neto e Ambrosio (2001, p. 480).

Deve ser executado como pré-requisito básico para a aprovação das licenças ou autorização de construção em empreendimentos de grande porte (SILVA; BASTOS, 2002, p. 461).

Considerando-se que se trata de instrumento de política urbana, assunto a ser tratado no capítulo seguinte, proceder-se-á, nesse momento, a uma análise superficial do instituto.

Em Manaus, o EIV está previsto nos artigos 80 a 82 do Plano Diretor, Lei Complementar nº 002, de 16 de janeiro de 2014. O Plano Diretor de Manaus coloca como faculdade do Poder Público exigir o EIV, quando for necessário contemplar os efeitos positivos e negativos de um empreendimento ou atividade, quanto à qualidade de vida da população residente na área, isto é, em suas proximidades.

Os empreendimentos e as atividades que estarão sujeitas ao EIV para obtenção da aprovação do projeto, obtenção de licença ou autorização, são definidas na Lei de Parcelamento e de Uso e Ocupação do Solo Urbano.

Assim, o art. 41 da Lei nº 1.838/2014 define o que são empreendimentos de impacto urbano ambiental como aqueles potencialmente causadores de alterações no ambiente natural ou construído, ou que provoquem sobrecarga na capacidade de atendimento de infraestrutura

ra básica, quer sejam empreendimentos públicos ou privados, habitacionais ou não habitacionais.

O art. 42, por sua vez, discrimina os empreendimentos que são considerados de impacto urbano ambiental relevantes como os localizados em terreno com área superior a três hectares; os com área de construção superiores a 20.000m²; os que demandem número de vagas de estacionamento superior a quatrocentos ou a cem quando localizados em corredores urbanos conforme exigências discriminadas em anexo IV.

Além dos empreendimentos, são, ainda, objeto de EIV: aqueles cuja natureza ou condições requeiram análises específicas por parte dos órgãos competentes (na legislação anterior eram mencionados expressamente, centro cultural e centro de convenções e estabelecimentos de ensino fundamental, médio ou superior e templos religiosos com área útil principal superior a mil metros quadrados) e condomínios de unidades autônomas com área superior a 120.000m² (cento e vinte mil metros quadrados), além de instalações especiais^{114,115}.

A lei condiciona a instalação do empreendimento de impacto em Manaus, ainda, além da elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, ao Estudo de tráfego.

4.4.2 O Licenciamento Ambiental como instrumento de Gestão Urbana

O licenciamento ambiental, como instrumento de gestão urbana, é previsto pelo Estatuto da Cidade e carece de regulamentação. É um instrumento do governo local, a respeito de ampliação da capacidade de preservar o meio ambiente, controlando e regulando a ocupação do espaço urbano. Representa uma otimização dos procedimentos de gestão pública, possibilitando que as decisões administrativas sejam cada vez mais integradoras. Propicia, ainda, a participação direta dos cidadãos

¹¹⁴ As instalações especiais estão disciplinadas nos artigos 46 a 48 da Lei Municipal nº 1.838/2014.

¹¹⁵ Em Manaus o EIV já foi exigido em vários procedimentos de licenciamento urbanístico, segundo informação do Diretor de Planejamento do IPLUB entrevistado, à época, Paulo Fiúza.

nas decisões relativas a ocupação e a transformação do espaço urbano, por meio de consultas e audiências públicas (ARIOLI, 2002, p. 127).

O licenciamento ambiental, previsto no art. 83 do Plano Diretor de Manaus, Lei Complementar nº 002, de 16 de janeiro e 2014, determina que se aplica o EPIA à construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, de acordo com os termos do Código Ambiental de Manaus e legislação federal correlata.



CAPÍTULO V

O LICENCIAMENTO URBANÍSTICO NO MUNICÍPIO DE MANAUS

Este capítulo trata do Licenciamento Urbanístico no Município de Manaus, partindo da análise teórica de todo o procedimento de obtenção da licença para construir, desde o pedido, pressupostos para obtenção, inclusive das hipóteses de revisão que podem ensejar revogação, extinção e cassação, taxa de licenciamento, transmissibilidade, até as infrações urbanísticas e o correspondente direito urbanístico sancionador.

Inclui, ainda, a omissão do Poder Público e suas conseqüências para a cidade e seus habitantes, a responsabilidade do Município e de seus agentes por omissão no controle urbanístico e o papel do Ministério Público e da Sociedade Civil¹¹⁶Organizada na defesa da ordem urbanística.

5.1 As Limitações Urbanísticas

116 Cf. Leonardo Valles Bento, *Sociedade Civil é um conceito que já foi objeto de inúmeras interpretações, as quais contribuíram para que a expressão lograsse um potencial inesgotável de ressignificação. O conceito surge com as doutrinas do jusnaturalismo contratualista, ou melhor, essas doutrinas inauguram a tradição teórica do conceito de sociedade civil, que chegou aos dias atuais. A sociedade civil é vista como instrumento de disseminação da ideologia socialista, cuja conquista é necessária a fim de se conquistar o Estado e transformar a ordem econômica. Em contraponto, expõe, ainda o referido autor o pensamento de Gramsci que enxerga a sociedade civil muito mais como um obstáculo a ser enfrentado (de fato, ele define a sociedade civil burguesa como um conjunto de trincheiras e casamatas para a defesa do capitalismo), do que um espaço neutro ideologicamente onde a política e a liberdade encontram seu pleno sentido e realização* (BENTO, 2003, p. 207-216).

Sendo uma das sete formas de intervenção do Estado na propriedade¹¹⁷, a limitação administrativa¹¹⁸ é ônus geral, advindo de lei, em regra gratuito, imposto ao proprietário de modo positivo, negativo ou permissivo, que vem a limitar o uso, gozo e fruição de seu imóvel, visando sempre o bem-estar coletivo (GASPARINI, 2003, p. 616).

Classificam-se as limitações administrativas em três espécies: as urbanísticas, as de higiene e de segurança, e as militares. O objeto de análise do presente estudo, entretanto, limita-se às limitações urbanísticas.

As limitações urbanísticas, segundo Meirelles (2000, p. 103-104),

são todas as imposições do Poder Público, destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar ao homem as melhores condições de vida na comunidade. Entenda-se por *espaços habitáveis* toda área em que o homem exerce coletivamente qualquer das seguintes funções sociais: *habitação, trabalho, circulação, recreação*.

Essas limitações de ordenação do espaço urbano advêm do poder de polícia, ou seja, da “*faculdade de que dispõe a Administração pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado*” (MEIRELLES, 2000, p. 104) e são preceitos de ordem pública. São ônus pessoais e genéricos, oriundos, em regra, de leis, atingindo todas as propriedades que se encontrem naquela determinada situação e, portanto, recaindo no ônus geral da sociedade. Em outras palavras, pode-se dizer que são inegociáveis e indenizáveis, assim como recaem sobre o proprietário e não sobre o imóvel, atingindo a todos, indistintamente.

117 As formas de intervenção na propriedade, segundo Gasparini (2003, p. 619), são: limitação administrativa, servidão administrativa, tombamento, ocupação temporária, requisição, desapropriação e parcelamento e edificação compulsórios.

118 Ressalta-se que Silva (2000, 386-387) sustenta posicionamento diferente tanto de MEIRELLES (2000, p. 84-89) quanto de GASPARINI (2003, p. 629-621), denominado esse instituto de “restrição” administrativa, o que define como limitações impostas às faculdades de fruição, de modificação e de alienação da propriedade no interesse da ordenação do território, entendendo, ainda, que limita o caráter absoluto da propriedade e atinge a faculdade dominial.

Sua finalidade é sempre o bem-estar social e se distinguem em três espécies: positiva (gera uma obrigação de fazer ao proprietário); negativa (induz uma obrigação de não fazer ao proprietário) e a permissiva (impõe ao proprietário uma obrigação de permitir ou suportar, ou seja, deixar fazer determinada ação do Poder Público em sua propriedade).

Os superiores interesses da comunidade justificam as limitações urbanísticas de toda ordem, notadamente as imposições sobre área edificável, altura e estilo dos edifícios, volume e estrutura das construções; em nome do interesse público a Administração exige alinhamento, nivelamento, afastamento, áreas livres e espaços verdes; impõe determinados tipos de material de construção; fixa mínimos de insolação, iluminação, aeração e cubagem; estabelece zoneamento; prescreve sobre loteamento, arruamento, habitações coletivas e formação de novas povoações; regula o sistema viário e os serviços públicos e de utilidade pública; ordena, enfim, a cidade e todas as atividades das quais depende o bem-estar da coletividade (MEIRELLES, 2003, p. 498).

Quanto ao poder de polícia, em matéria urbanística, trata-se de uma questão bastante discutida pela doutrina. Para Gordillo (1975, T2/XII-1 e XII-2), esse poder é apenas uma parte das funções do poder estatal, que é uno:

Por de pronto, es de recordar que el aditamento de “poder” es equivocado por cuanto el poder estatal es uno solo, y ya se vio que la llamada división de três “poderes” consiste, por um lado, em una división de “funciones” (funciones legislativa, administrativa, jurisdiccional), y por el outro em una separación de órganos (órganos legislativo, administrativo y jurisdiccional).

Em tal sentido el “poder de policia” no sería em absoluto um órgano Del Estado, sino em cambio uma espécie de facultad o más bien uma parte de alguna de las funciones mencionadas.

Bandeira de Mello (1947, RDA 9:55) comunga, em parte, com esse posicionamento. todavia, vislumbra utilidade prática na noção de polícia, pois admite a distinção da chamada atividade de polícia em outras atividades, assim como, alerta, que não se deve confundir propriedade com direito de propriedade, na medida em que esta última expressão só é admitida em dado sistema jurídico, em face do contorno legal que lhe tenha sido dado.

Manifestação bastante reverenciada a esse respeito é a de Renato Alessi¹¹⁹, através da qual, infere-se de que se excluem da definição de poder polícia as atividades proibidas de modo absoluto na norma, ou seja, aquelas em relação às quais não sobram nenhuma discricionariedade ou “faculdade de mérito” à Administração. Todavia, incluem-se as situações que, embora a lei proíba genericamente a atividade, deixa ao alvedrio do Poder Público derrogar a proibição, conforme a análise de cada caso concreto, a exemplo do que se dá com as autorizações (SANTOS, 2001, p. 77).

Entretanto, não se pode excluir do conceito do poder fiscalizador e regulador da ordem urbanística as atividades vedadas de modo absoluto pela norma, ou seja, as infrações urbanísticas, justamente porque cabe a esse poder de polícia, não apenas envidar medidas preventivas de verificação da conformidade ou não com a lei, mas a aplicação das respectivas medidas de polícia repressivas, dentre elas, as penalidades, como, por exemplo, as que seriam cabíveis nas hipóteses de construções em áreas verdes ou em área *non edificandi* à beira de igarapés, fatos corriqueiros na cidade de Manaus.

Sem olvidar do controle concomitante, que será abordado no decorrer desse estudo, é preciso que reste clarividente que todos são momentos de controle da legalidade urbanística, através do poder de polícia, com aplicação de medidas próprias a cada um deles.

Bem a propósito, Di Pietro (1999, p. 31-34) classifica as medidas de polícia em: preventivas e repressivas. Dentre as preventivas, a autora insere a autorização, a licença, a aprovação e os atos de fiscalização em

119 Esse posicionamento de Renato Alessi é citado por Celso Antônio Bandeira de Melo, Lúcia Valle Figueiredo e Márcia Walquíria Batista dos Santos em suas obras consultadas.

geral. Como repressivas cita a autora a anulação e a cassação de alvará, o embargo de obra, a demolição da obra ou sua interdição compulsória, além de sanções, como a multa. Dentro da competência urbanística, a autora destaca as medidas de polícia que dizem relação ao uso de bens de uso comum do povo, incumbindo ao Poder Público zelar para que não sejam outorgadas autorizações ou permissões contrárias ao interesse público ou que comprometam a sua principal destinação que é a circulação.

Di Pietro (1999, p. 32), entende que, embora a aprovação das medidas preventivas seja um ato vinculado, como o é a licença, mesmo se o projeto não satisfizer a plenitude das exigências legais, não pode lhe ser negado o direito de adequação ou correção, o que passa a lhe ser conferido. Quanto a esse aspecto, não se vê divergência, como será verificado mais à frente, quando se tratar do procedimento para aprovação de projeto no Município de Manaus (§ 1º do art. 25 do Código de Obras e edificações).

Após a aprovação do projeto, tem-se um outro ato vinculado, que é a expedição do “alvará de licença”, considerando-se que o direito de construir, embora regido por regime misto, não deixou ser decorrente do direito de propriedade. Como exemplo, cita-se o artigo 1299 do novo Código Civil, de 10 de janeiro de 2002, que mantém a mesma redação do art. 572 do Código Civil de 1916 (Idem, *ibidem*): “O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”.

5.2 As Licenças Urbanísticas

O direito de edificar no próprio solo é um direito reconhecido abstratamente. Contudo, na prática, se vê submetido a um regime especial no ordenamento urbanístico, que permite classificar a propriedade como de estatutária, na medida em que os proprietários se vêem obrigadas à obtenção de prévia licença.

Um dos princípios tradicionais de Direito Urbanístico é a subsunção de que toda a atividade, que implique controle prévio do uso artificial

do solo, tem a finalidade de assegurar a conformidade desses princípios às normas aplicáveis em cada caso.

A licença urbanística é, pois, um instrumento de controle prévio da atividade edilícia, verificando se a obra projetada está conforme e compatível com a ordenação urbanística aplicável, permitindo que seu objeto básico obedeça ao conteúdo da própria licença, normalmente definido no projeto técnico apresentado.

Esse meio de fiscalização preventiva é uma das formas de intervenção do Estado na propriedade e atividade de seus administrados, para comprovar que não estão sendo contrariados os interesses gerais. Concede-se o direito ao proprietário de usar e desfrutar de sua coisa, como realizar obras e construções, mas com as limitações estabelecidas em lei.

Assim, as licenças urbanísticas não são consideradas como desenvolvimento de atividades de planejamento, mas de exteriorização da atuação de regulação urbanística, exercendo uma função de instrumento de polícia urbanística. E, se de um lado, as licenças de edificações são autênticos atos de execução dos preceitos da lei e dos planos urbanísticos, de outro lado, configuram-se em instrumento de controle de legalidade urbanística.

Já superada a estéril polêmica que dividia a doutrina sobre a natureza jurídica das licenças urbanísticas – há os que sustentavam que fosse um ato declaratório de direito, a exemplo de Tomás-Ramon Fernández (2004, p. 208), em seu clássico *Manual de Direito Urbanístico* e os que defendem ser um ato constitutivo de direito, a exemplo de Estévez Goytre (2002, p. 457- 458), em obra de título idêntico – pode-se afirmar que a licença, desde o momento que se limita a comprovar que o pedido está conforme o planejamento aplicável, é um ato meramente declarativo de direito.

Isso parece claro ao se partir da premissa de que as licenças urbanísticas são atos administrativos de poder e autoridade pública, cujo objetivo é o de controlar previamente a atuação do administrado, determinando o conteúdo do direito urbanístico aplicável ao caso concreto, declarando e de nenhum modo constituindo, o direito de propriedade,

submetido ao princípio da legalidade urbanística, outorgando, conforme as previsões da legislação de ordenamento do solo e do planejamento urbanístico, uma garantia de sua observância pelo proprietário, como assevera Lemus (1999, p. 203): “[...] en definitiva, la licencia municipal constituye un acto de control preventivo, meramente declarativo de un derecho preexistente del solicitante, atribuído por el ordenamiento civil y urbanístico”.

Entretanto, para Di Pietro (1999, p. 32), essa licença não pode ser revogada sem que o proprietário seja devidamente indenizado, pois implica reconhecimento do direito de construir. Parte da jurisprudência pátria tem reconhecido esse direito como um direito subjetivo, todavia, somente a partir do momento em que o proprietário dê início à construção¹²⁰.

A licença urbanística, de maneira geral, está condicionada ao cumprimento efetivo de todas as obrigações e cargas que se impõem ao proprietário, dentro dos prazos previstos na legislação.

A doutrina brasileira, por sua vez, quando trata da natureza jurídica da licença se atém à questão de ser ato discricionário ou vinculado, não analisando o aspecto de ser ato declaratório ou constitutivo como o direito espanhol¹²¹. Quanto a esse ponto, não existe divergência, pois há unanimidade em se afirmar ser um ato vinculado ou regrado, pois só se outorga essa licença sobre as previsões da lei e dos planos urbanísticos aplicáveis. Cabe à Administração limitar-se a avaliar as circunstâncias objetivas do caso concreto, ou seja, se estão ou não compatíveis com a legislação que ordena o solo urbano, como refere Santos (2001, p.109).

120 Jurisprudência: STF, 2ª Turma, RE nº 85.002-SP, Rel. Min. Moreira Alves, j. 03.12.1976, DJU 11.03.1977

121 Apenas Oswaldo Aranha Bandeira de Mello apud Renata Peixoto (Disponível em: <www.direito.ufba.net/mensagem/renatapeixoto/da-licenca-para-construir.doc>. Acesso em: 25 jul. 2004) classificava as licenças para edificar como ato administrativo constitutivo-formal, uma vez que entendia consistir em declaração recognitiva de direito, de asseguramento da situação jurídica e que ensejava o desfrute de situações preexistentes.

Se as solicitações da Administração forem atendidas e tudo estiver em ordem e de acordo com a legislação edilícia, a licença deverá ser outorgada. Por esta razão é que a licença tem caráter vinculado, não podendo ser refutada, por exemplo, se existir decreto considerando o imóvel de utilidade pública para fins de desapropriação. Somente esta consumada autorizaria o Poder Público a indeferir o requerimento do interessado.

Meirelles (2000, p. 187) também classifica como ilegal a recusa de aprovação de projeto de construção ou mesmo de plano de loteamento, pelo fato de haver sido editado decreto expropriatório da área, ou mesmo plano de obras públicas, que abranjam o terreno, pois, qualquer circunstância de futuro, não concretizada, não tem o condão de impedir a construção particular, sem que o proprietário seja indenizado.

Quanto à extensão do dever de se obter prévia licença, em regra, alcança todos os atos de edificação e uso do solo, que signifiquem uma transformação material. Sua enumeração será tratada em tópico próprio, observando-se a legislação do município de Manaus.

5.2.1 Espécies de Licenças Urbanísticas

São em número de quatro, as espécies de licença urbanística, na classificação adotada por Silva (2000, p. 421), ao considerar o seu objeto: (a) as licenças para edificar ou para construir; (b) as licenças para reformar; (c) as licenças para reconstrução; (d) e as licenças para demolições. O autor dá destaque para as licenças de edificação e demolição, por se constituírem como instrumentos de controle de aplicabilidade das normas de ordenação urbana. O levantamento estatístico das licenças expedidas no Município de Manaus, classificadas por casa espécie, encontra-se nos Anexos VI (ano de 2000), VII (ano de 2001), VIII (ano de 2002), IX (ano de 2003) e X (até maio de 2004).

Para o autor supramencionado, a licença para edificar vai além da simples noção de “remoção de limites”, tão arraigada na doutrina es-

trangeira, principalmente na espanhola¹²², que a considera uma autorização de regime especial, questão já superada com a separação do direito de construir do direito de propriedade. E explica:

A licença para edificar constitui mais que simples remoção de obstáculos; constitui técnica de intervenção nas facultades de edificar, reconhecida pelas normas edilícias e urbanísticas, com o objetivo de controlar e condicionar o exercício daquelas facultades ao cumprimento das determinações das mencionadas normas edilícias e urbanísticas, incluindo as determinações dos planos urbanísticos. Ela é, como nota G. Spadaccini, “um ato que não se exaure com a remoção de um limite, mas que constitui, além disso, novos limites para aquela atividade privada que deve ser exercida pelo sujeito”. **Seu escopo – segundo esse mesmo Autor – é consentir que a concreta atividade construtiva (edificatória) do particular opere com pleno respeito das normas gerais postas pelos planos reguladores e pelos regulamentos edilícios comunais (grifo nosso)**. (SILVA, 2000, p. 422-423).

Outra classificação, utilizada pela doutrina espanhola, diz respeito ao momento e efeitos das licenças. São as referentes às obras provisórias, às licenças condicionadas e às definitivas (GONZÁLEZ, 2003, 215-219). No Brasil, para as obras provisórias ou precárias, como a instalação de alojamento de pessoal ou depósito de material, o alvará não será de licença e sim de autorização.

Na Espanha, apesar da natureza das licenças urbanísticas ser de igual modo vinculada, tem-se admitido a possibilidade, no ato da concessão, de introduzir cláusulas que evitem sua denegação. Assim, pode-se estabelecer uma condição suspensiva para o início da edificação ou para sua finalização frente a um acontecimento futuro, contudo, em todo caso, o condicionamento não pode estender-se além do termo contratual (GOZÁLEZ, 2003, p. 226). Já no Brasil, a praxe é a concessão

122 *La licencia urbanística es un acto administrativo de autorización por cuya virtud se lleva a cabo un control previo de la actuación proyectada por el administrado verificando si se ajusta o no a las exigencias del interes público tal como han quedado plasmadas en la ordenación vigente: si es ésta la que determina el contenido del derecho há de ejercitarse dentro de los límites y con cumplimiento de los deberes establecidos por el ordenamiento urbanístico* (ESTÉVEZ GOYTRE, 2002, p. 456)

de prazo no procedimento para correção ou adequação, caso o projeto não atenda a todas as exigências, segundo Di Petro (1999, p. 32). Ressalta-se que a denegação do plano, sem que se dê oportunidade ao requerente de corrigir, complementar ou esclarecer dúvidas, é considerada por alguns autores, como Meirelles (2000, p. 187), uma ilegalidade.

Aprovado o projeto, com o preenchimento de todos os requisitos pelo requerente legitimado, expede-se o alvará de licença.

5.2.2 Pressupostos para obtenção da licença para edificação

A parte legítima para efetuar o pedido de licença para edificação, denominada de sujeito passivo, é o legítimo possuidor da terra, o proprietário, ou seja, é a pessoa física ou jurídica, privada ou pública, que precisa exercer o direito de edificar e, conseqüentemente, se submeter à outorga do Poder Público. Já o sujeito ativo é a entidade ou órgão emissor da licença (Prefeitura, Empresa de Urbanização etc.). Em Manaus, o órgão competente para expedir o alvará de licença para construir é o Instituto Municipal de Planejamento – IMPLURB, autarquia que teve sua criação por meio de lei específica (art. 42 do Novo Plano Diretor de Manaus, Lei Complementar nº 002, de 16/01/2014¹²³).

Os documentos a serem apresentados, em regra, são os seguintes: título de propriedade ou compromisso de compra e venda; memorial descritivo da obra; peças gráficas de acordo com o modelo adotado pelo respectivo órgão competente; levantamento topográfico para que sejam verificadas as dimensões, área e localização do imóvel. Entretanto, para cada tipo de construção (edificação, instalações, reconstruções, reformas, demolições, construção de muros e gradis no alinhamento da via pública etc.) a documentação requerida vai variar.

A documentação exigida para licenciamento urbanístico no Município de Manaus está discriminada no Código de Obras e Edificações do Município de Manaus, Lei nº 673, de 4 de novembro de 2002, posterior-

123 À época de elaboração da primeira versão deste trabalho tal disposição estava prevista no art. 133 do antigo Plano Diretor.

mente alterada pelas Lei nº 715, de 11 de dezembro de 2003 e Lei nº 751, de 7 de janeiro de 2004¹²⁴.

5.2.3 Procedimento para obtenção da licença para edificação e normas aplicáveis em Manaus

No caso específico de Manaus, o Código de Obras e Edificações foi instituído pela Lei Municipal nº 673, de 4 de novembro de 2002, com as alterações através da Lei nº 715, de 11 de dezembro de 2003 e da Lei nº 751, de 7 de janeiro de 2004 e suas disposições aplicáveis a obras novas, reformas, ampliações, acréscimos, reconstruções e demolições. Recentemente, porém, essa legislação foi revogada e editado um Novo Código de Obras, por meio da Lei Complementar nº 003, de 16 de janeiro de 2014.

O procedimento para obtenção da licença para construir está previsto a partir do art. 5º ao 32º do Código de Obras e Edificações. E os projetos somente serão aceitos se estiverem assinados e sob a direção de profissionais registrados no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Amazonas – CREA-AM.

Serão intervenientes no processo: o Corpo de Bombeiros em relação à segurança contra incêndio; os órgãos federais e estaduais responsáveis pela proteção ao meio ambiente e patrimônio histórico-artístico estadual, assim como os competentes para implantação de projetos industriais; os concessionários de serviços públicos (abastecimento de água, esgotamento sanitário, fornecimento de energia elétrica e telefonia); as empresas fornecedoras de gás para abastecimento domiciliar ou industrial e o órgão responsável pela fiscalização do exercício profissional, no âmbito das matérias constantes do Código.

Com caracteres bem visíveis, deve ser afixada, na obra, placa de modelo oficial, de no mínimo 1,20m X 0,60 m em obras com testada de até 20m e de 2,00m X 1,00m em obras de testada igual ou superior a 20m, que deverá conter, além do número do alvará de construção, a indicação

124 À época de elaboração da primeira versão deste trabalho, tal disposição estava contida na Lei nº 673, de 4 de novembro de 2002, posteriormente alterada pelas Lei nº 715, de 11 de dezembro de 2003 e Lei nº 751, de 7 de janeiro de 2004.

do nome, número de registro profissional e endereço dos profissionais responsáveis tanto pela elaboração dos projetos, como pela a execução das obras.

Poderão ser executados, independente de apresentação de projetos e concessão de alvarás de construção: os serviços de limpeza, manutenção, pintura interna e externa e pequenos consertos em edificações de até dois pavimentos; a construção de muros divisórios internos, quando não se tratar de muros de arrimo; a construção de jardins e pérgulas; as obras de reformas e modificações internas, sem acréscimo de área; e a criação de pequenas áreas verdes.

Além do Código de Obras, Lei Complementar nº 003, de 16 de janeiro de 2014, é aplicável ao procedimento do licenciamento urbanístico a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei 1.838, de 16 de janeiro de 2014¹²⁵, uma vez que estabelece vários índices urbanísticos, a exemplo da taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, recuo e gabaritos de acordo com cada unidade de estruturação urbana e corredores urbanos de Manaus.

Não se deve confundir, entretanto, o processo de licenciamento urbanístico – objeto deste trabalho - com o processo de parcelamento do solo, que antecede àquele. Para efeito comparativo e ilustrativo, a atual Lei do Parcelamento do Solo (Lei Complementar nº 004, de 16 de janeiro de 2014) prevê para o bairro da Ponta Negra, como um todo, uma área máxima da quadra de 30.000 m², com comprimento máximo de quadra de 300 metros. O lote, por sua vez, deve ter área de 300 a 30.000 m², com testada mínima de 8 metros. Está prevista, ainda, para o bairro da Ponta Negra, área verde de 10%, que poderá ser considerada como taxa de permeabilidade do respectivo lote. O percentual para as áreas de uso público adotado, é igual para a cidade como um todo, a saber, de 25 a 50%. Com relação aos equipamentos comunitários está previsto o percentual de 18%.

Voltando ao processo de licenciamento urbanístico (licença para construir), está previsto para o Setor Urbano 15, que compreende o bair-

125 A antiga Lei de Uso e Ocupação do Solo, nº 672/2002, alterada pela Lei nº 752/2004, era a vigente à época da elaboração da primeira versão deste trabalho.

ro da Ponta Negra em Manaus, uma baixa verticalização e média densidade, assim como a manutenção das atividades existentes, integração de atividades comerciais, de serviços e industriais compatíveis com o uso residencial, desde que condicionados à preservação dos recursos naturais.

Esse Setor 15, todavia, foi dividido em três subsetores: o Subsetor CMA, o Subsetor Orla Ponta Negra e o Subsetor Orla Oeste.

O Subsetor CMA, com predominância do uso institucional e apenas tolerância para usos residencial, comercial e serviços compatibilizados ao uso institucional. Este subsetor apresenta um coeficiente de aproveitamento do terreno de 1,0 e gabarito máximo de 4 pavimentos, conforme Anexo I da Lei nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014, que dispõe sobre as normas de uso e ocupação do solo em Manaus/AM

O Subsetor Orla Ponta Negra, de uso diversificado, de ocupação horizontal e baixa densidade, com estímulo às atividades de turismo e lazer. Este subsetor apresenta um coeficiente de aproveitamento do terreno de 0,8 e gabarito máximo de 4 pavimentos, conforme Anexo I da Lei nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014, que dispõe sobre as normas de uso e ocupação do solo em Manaus/AM

O Subsetor Orla Oeste, abrangendo parte do bairro, de alta verticalização e alta densidade. Este subsetor apresenta um coeficiente de aproveitamento do terreno de 4,8 e gabarito máximo de 25 pavimentos, conforme Anexo I da Lei nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014, que dispõe sobre as normas de uso e ocupação do solo em Manaus/AM, com previsão de até 25 pavimentos. Importante destacar, haver sido admitida, para essa área, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, com coeficiente de aproveitamento básico do terreno igual a 2,0.

Quanto à construção à beira dos cursos d'água, todavia, deve ser observado o disposto no Código Ambiental do Município de Manaus e legislações correlatas, em face do art. 26 da Lei nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014. O art. 106, dessa mesma legislação, estabelece que seja adotada faixa de proteção marginal mínima de 30 metros em todos os cursos d'água, localizados na área urbana e de transição¹²⁶, contados de

126 O art. 57 da Lei Complementar nº 002, de 16/01/2014 (Plano Diretor Urbano e

cada margem da maior enchente e 50 metros das nascentes, durante o período em que o Plano de Proteção das Margens dos Cursos D'água¹²⁷ não houver sido implantado.

Assim, esses procedimentos podem ser resumidos em três fases, como segue:

5.2.3.1 Primeira Fase – Do Pedido

O interessado deverá encaminhar requerimento, acompanhado dos documentos exigidos pelo Código de Obras e Edificações de Manaus, Lei Complementar nº 003, de 16 de janeiro de 2014, devendo contar do pedido: o nome do titular da propriedade, da posse ou do domínio útil do imóvel, comprovado por documento hábil; a natureza e o destino da obra; o endereço da obra e Certidão de Informações Técnicas e/ou Certidão de Diretrizes de Projeto de Edificação.

O art. 19, do Código Edilício de Manaus, prevê que os projetos deverão ser apresentados em três vias, assinados pelo proprietário e pelos responsáveis pela autoria do projeto e pela responsabilidade técnica da obra. O parágrafo único, do mesmo dispositivo legal, exige que o processo seja instruído com o registro do imóvel do compromissário vendedor, caso a área houver sido adquirida a prazo. Os documentos que devem acompanhar os projetos para outorga da licença, descritos no Código de Obras e Edificações, são elencados no artigo 20.

5.2.3.2 Segunda Fase – Da Instrução

Ambiental de Manaus) estabelece que a área de transição é a faixa do território municipal que contorna os limites da área urbana, incluindo a Reserva Florestal Adolpho Ducke, podendo abrigar atividades agrícolas, usos e atividades urbanas de baixa densidade, onde são incentivadas atividades ecoturísticas. A nova lei que estabelece o perímetro urbano do Município de Manaus é a Lei nº 1.839, de 16 de janeiro de 2014.

127 Dentre os instrumentos complementares previstos no novo Plano Diretor do Município de Manaus, está prevista a elaboração de um Plano de Proteção das Margens dos Cursos D'água, com o objetivo de delimitar as faixas marginais non aedificandi, nos termos da legislação específica (art. 118 da LC 002, de 16/01/2014).

Dispõe o art. 24 do Código de Obras e Edificações do Município de Manaus que o a Municipalidade terá sessenta dias úteis¹²⁸ para se pronunciar sobre os processos referentes à aprovação de projetos. Caso os projetos não estejam em conformidade com a legislação vigente, o parágrafo 1º do dispositivo citado concede o direito ao requerente de corrigi-los e reapresentá-los (no prazo de até trinta dias – parágrafo 2º), sob pena de arquivamento, fixando-se um novo prazo de tramitação não superior a trinta dias úteis. Esses prazos poderão ser prorrogados, a pedido do interessado, conforme autoriza o art. 25.

5.2.3.3 Terceira Fase – Da Decisão

Prevê o Código de Obras do Município de Manaus, no seu art. 26, que, em sendo aprovado o projeto, o órgão municipal competente (IM-PLURB) poderá emitir o alvará de licença para a obra nesse mesmo ato ou, em até cento e oitenta dias, a pedido do interessado, desde que apresentados os documentos exigidos no pedido. E, em consonância com o parágrafo 1º, será entregue ao requerente duas cópias do projeto aprovado e licenciado, sendo que uma terceira via e o arquivo digital da planta de situação e locação, ficam arquivadas no IMPLURB.

O parágrafo 2º do art. 26, dispõe que o alvará de licença de construção conterà número de ordem, data, prazo de vigência, nome do proprietário, do autor do projeto e do responsável técnico e uso respectivo, deixando ainda em aberto a aposição de qualquer outra informação que seja reputada como essencial.

Em caso de haver modificações nas normas de edificação ou nas regras de ordenamento (uso e ocupação) ou parcelamento do solo urbano, que venham a incidir nos projetos já aprovados antes de iniciadas as obras, o art. 27 dá um prazo ao proprietário para iniciar a obra no máximo em doze meses. Findo esse prazo, o projeto deverá se adaptar à nova legislação de acordo com o parágrafo único desse mesmo dispositivo. Ressalte-se que início da obra, de acordo com o artigo 28, é

128 Esse prazo, no antigo Código de Obras, revogado em 16/01/2014 - Lei Municipal nº 673, de 4 de novembro de 2002, com alterações posteriores pelas Leis nº 715 de 11 de novembro de 2002, Lei nº 715 de 11 de dezembro de 2003 e Lei nº 751, de 7 de janeiro de 2004 - era de apenas trinta dias (art. 25).

qualquer serviço que modifique as condições da situação preexistente no imóvel.

Em relação à alteração no projeto, depois de aprovado e expedido o alvará, o art. 29 estabelece que o interessado deverá requerer a modificação, acompanhado da documentação exigida pelo IMPLURB. Todavia, será dispensado novo alvará se as alterações não implicarem em modificações contempladas na legislação aplicável ou então não importem em acréscimo da área construída (§ 1º). Caso contrário, será expedido novo alvará de construção, mediante o pagamento das taxas concernentes à alteração (§ 2º).

Mas o alvará de licença pode perder a validade de aprovação, nos moldes do art. 30, se: (a) a obra não for iniciada no prazo de dois anos e não houver sido renovado ou se encontrar paralisada; (b) os serviços de construção não forem concluídos no prazo de dois anos, a contar da data da licença e não houver sido renovado.

Essa renovação do alvará de licença deve ser requerida antes de vencido o prazo de validade, pagando novos emolumentos (§ 1º). Porém, quando houver interrupção nos serviços de construção, com licença aprovada, essa paralisação deve ser comunicada ao Poder Público para que o interessado possa ser beneficiado com o prazo restante no concedido para sua execução (§ 2º).

A seguir, prevê o Código de Obras e Edificações de Manaus, no art. 31, a hipótese de revogação do alvará de licença, por ato do Prefeito Municipal, a qualquer tempo, com fundamento no poder de polícia, e motivado por razões de interesse público ou de segurança justificáveis.

5.2.4 O Plano Diretor do Município de Manaus

O novo Plano Diretor do Município de Manaus, Lei Complementar nº 002, de 16 de janeiro de 2014, especificamente em relação ao Licenciamento Urbano, dispõe ser atribuição da Municipalidade licenciar, autorizar e fiscalizar o uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, instituindo, como instrumentos complementares, os estudos Prévios de Impacto de Vizinhança e Ambiental (art. 79 e parágrafo único).

O art. 80, do Plano Diretor de Manaus, determina ser necessário contemplar efeitos positivos e negativos de um empreendimento ou atividade sobre a qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades. Assim, o Poder Executivo Municipal poderá exigir o prévio Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Por sua vez, o art. 81 remete às leis de parcelamento e de uso e ocupação do solo urbano definir quais empreendimentos e atividades que estariam sujeitas ao EIV para a aprovação do projeto, obtenção de licença ou autorização, seja de natureza pública ou privada.

A competência para elaborar o EIV está prevista no parágrafo único do art. 81, que legitima o próprio empreendedor, seja público ou privado, sendo que esse resultado será objeto de análise e aprovação da Comissão de Planejamento e Controle Urbano (CTPCU).

No art. 82 são delineados alguns objetivos que justificariam a feitura do EIV, dentre eles, assegurar o controle social da intervenção; analisar a capacidade de adensamento da área objeto da intervenção; prever a valorização imobiliária advinda de qualquer tipo de concessão; dimensionar a geração de tráfego e a demanda por transporte público; garantir a qualidade da ventilação e circulação e preservar a paisagem urbana e os patrimônios natural e cultural e fixar a demanda gerada com a intervenção por equipamentos urbanos e comunitários.

Por outro lado, quando a construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de atividades ou obras forem efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, na forma do que dispõe as normas do Código Ambiental de Manaus e legislação federal aplicável, será necessário o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima), conforme faz previsão o art. 83.

5.2.5 O Código de obras e edificações do Município de Manaus

O uso e ocupação do solo, que deve ser autorizado pelo Poder Público Municipal, deve ser formalizado através do documento denominado de **Habite-se**. Assim, terminada a obra, deve o proprietário requerer que

seja realizada uma vistoria, anexando-se os documentos necessários¹²⁹. A lei de igual modo discrimina os documentos necessários à obtenção do Habite-se por obras que se prestem a outros usos¹³⁰.

O Código de Obras também já estabelece que requisitos devem ser verificados como satisfeitos por ocasião da vistoria para que o Habite-se seja expedido¹³¹, advertindo que nenhuma construção pode ser habitada sem que tenha havido autorização por parte do Poder Público Municipal¹³².

Todavia, há previsão expressa, no art. 34 do novo Código de Obras, Lei Complementar nº 003, de 16 de janeiro de 2014, de concessão de habite-se parcial, quando a edificação tiver partes independentes, por exemplo, com parte para uso comercial e parte para uso residencial, desde que possam ser utilizadas separadamente, ou, ainda, quando existir mais de uma construção dentro do mesmo terreno.

5.2.6 Revisão e Extinção das Licenças

Existem quatro formas de revisão das licenças, que são concedidas por meio de: *anulação*, *revogação*, *cassação* e *declaração de caducidade*, gerando efeitos diversos (José Afonso da Silva, 2000, p. 429-433; Márcia Walquíria Batista dos Santos, 2001, p. 126; Patrícia Ulson Pizarro Werner, 1998, p. 318-319; Renata Peixoto (Disponível em: <www.direito.ufba.net/mensagem/renatapeixoto/da-licençaparaconstruir.doc>). Acesso em: 25 jul. 2004).

A revisão por meio da anulação se dá quando se apresente ilegalidade no procedimento de licenciamento urbanístico, que tem caráter vinculado aos requisitos impostos pela legislação aplicável. Assim, viciado o processo por infringência às exigências normativas, que caracterizem

129 Os documentos necessários à obtenção do Habite-se de residências unifamiliares estão previstos no parágrafo 1º, do art. 32, da Lei Complementar 002, de 16 de janeiro de 2014.

130 Para obtenção do Habite-se de edificações destinadas a outros usos, estão no parágrafo 2º do art. 32, da Lei Complementar 002, de 16 de janeiro de 2014.

131 Art. 33 da LC 002, de 16/01/2014.

132 Parágrafo 1º do art. 33 da LC 002, de 16/01/2014.

vício de ilegalidade insanável, torna-se inválido o procedimento de outorga. Esse reconhecimento pode se dar de ofício ou por iniciativa de qualquer interessado, administrativa ou judicialmente.

A revisão mediante revogação ocorre quando sobrevém o interesse público e não se torna mais conveniente ou oportuno para a Administração Pública aquela edificação para a qual já foi expedida licença de construir. Aqui se trata de controle de mérito.

Ressalta-se que existe uma previsão, expressa no art. 28 e seu parágrafo único do Código de Obras de Manaus, no sentido de que se houver mudança na legislação antes de iniciadas as obras, o interessado terá ainda um prazo de 1 ano para iniciar a obra segundo o projeto original, todavia, após este prazo o projeto deverá se adequar à nova legislação. Portanto, no município de Manaus, essa situação só será motivo de revogação da outorga, após um ano de inércia do proprietário, sem dar início à obra.

A revisão em face de cassação se impõe quando a ilegalidade surge na execução da obra, em desobediência ao próprio projeto, à lei ou regulamento, que norteiam a execução da obra ou, ainda, em desobediência às próprias exigências constantes do alvará.

Assim, as licenças podem ser extintas através das formas de revisão analisadas, a saber: anulação ou invalidação, revogação, cassação, caducidade e, ainda, em face de seu esgotamento.

Os efeitos de cada uma das modalidades de revisão são diferentes.

No caso de anulação, como se trata de ilegalidade, ainda que o proprietário não tenha contribuído para a prática do vício, seu efeito é *ex tunc*, não gera direitos, portanto, não é indenizável mesmo que tenha havido prejuízo. Há jurisprudência no sentido de que essa anulação se dá mesmo que já tenha sido registrada a incorporação de edifício em cartório de imóveis¹³³.

A cassação da licença de construir está prevista no inciso IV do art. 38 do Código de Obras de Manaus, como modalidade de sanção ao proprietário infrator que infringe as disposições desse estatuto de edi-

133 Jurisprudência: STF, RE nº 86214, Rel. Min. Leitão de Abreu.

ficações, tendo o interessado o direito ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

Quanto à caducidade, esta advém do transcurso *in albis* de preempção. Seu efeito é automático, não precisa a Administração Pública baixar ato declaratório.

No caso de Manaus, ocorre a caducidade da licença quando o proprietário não constrói no prazo de dois anos ou quando, após este prazo, não providencia a renovação da licença (art. 30, do Código de Obras).

5.2.7 Taxa de Licenciamento

A taxa, não obstante ser espécie de gênero tributário, diferencia-se dos demais por exigir uma contrapartida da Administração Pública diretamente ao contribuinte, seja através da prestação de um serviço público, seja através do poder de polícia.

In casu, a taxa de licenciamento urbano é um tipo de taxa instituída pelo exercício do poder de polícia, embasada sempre em uma atuação de fiscalização do Poder Público. Nesse sentido, já se manifestou o Colendo Supremo Tribunal Federal, ao entender como ilegal a cobrança de taxa de licença de localização e funcionamento, sem que tenha havido o efetivo exercício do poder de polícia¹³⁴. Entretanto, o pagamento da taxa é condição *sine qua non* para a obtenção da licença de edificação. Em Manaus, por exemplo, essa taxa foi instituída pelo art. 49, inciso IV do Código Tributário Local (Lei 1.697, de 20 de dezembro de 1983).

O art. 54 e seu parágrafo único estabelecem o cancelamento da licença se a obra não for iniciada no prazo concedido no alvará. Entretanto, esse prazo pode ser prorrogada a pedido do contribuinte, se o tempo concedido for insuficiente para a execução do projeto.

O art. 57 estabelece o momento de lançamento das taxas como sendo logo após a expedição dos atos que constituem seus atos impositivos e, no art. 58, que elas serão lançadas de ofício.

134 Jurisprudência: STF, RE nº 69.957-ES, RTJ 59/799.

O novo Código de Obras, Lei Complementar nº 003, de 16/01/2014, não prevê mais a isenção da Taxa para obtenção do Alvará de Edificação para as pessoas de baixa renda como o anterior previa. A vigente Lei Municipal nº 848, de 29 de junho de 2005, trata apenas de isenção das taxas para aprovação de projetos, licenças para execução e regularização de obras e Habite-se, apenas com relação aos projetos e obras realizadas pelo Poder Públicos.

Por outro lado, a nova legislação estabelece que, a pedido do interessado, o Poder Público Municipal poderá fornecer projeto para habitação popular a pessoas que tenham renda até 5 (cinco) salários mínimos, considerada habitação popular aquela com até cem metros quadrados e pavimento único. Todavia, pelos serviços serão exigidos, conforme estabelecido no parágrafo 4º, do art. 11, do atual Código de Obras (Lei Complementar nº 003, de 16/01/2014), os valores de: 0,5% do valor da UFM/m² para confecção de projeto e 2% do valor da UFM/m² pelo alvará de construção.

A Taxa de Licença para Execução de Obras (Viabilidade para Construir), a Taxa para Vistorias de Edificações (Habite-se) e as Taxas para Aprovações diversas (Aprovação de Projetos de Edificação), encontram previstas no vigente Decreto Municipal nº 7.735, de 13 de janeiro de 2005, que estabeleceu os novos valores das taxas e dos preços públicos de competência do IMPLURB, lançadas sempre com base na vigente Unidade Fiscal do Município, obedecidos os percentuais fixados nos respectivos Anexos. Posteriormente, o Decreto Municipal 2.746, de 28 de março de 2014, fez apenas pequena alteração no Anexo V do Decreto nº 7.735, de 13/01/2005.

5.2.8 Transmissibilidade da Licença

A questão da transmissibilidade da licença é um tema pacífico tanto na doutrina estrangeira quanto nacional (GOYTRE, 2002, p. 488).

Transmite-se automaticamente aos sucessores a alienação do imóvel, não sendo lícito ao órgão municipal opor-se à expedição ou à transferência do alvará ao novo proprietário ou compromissário comprador, segundo o entendimento de Meirelles (2000, p.190-191).

5.2.9 Infrações e Legalidade Urbanística

Constitui infração urbanística, em sentido amplo, qualquer vulneração da legalidade urbanística. Essa transgressão, por sua vez, constitui o pressuposto da eficácia sancionadora da norma e, qualquer que seja a modalidade da sanção, pode revestir-se de nulidade do ato viciado, perda de direitos patrimoniais, expropriação forçosa, multa pecuniária etc.

A legislação urbanística seleciona, segundo uma técnica similar à da tipificação penal, determinadas condutas especialmente contrárias aos fins da ordenação e da ação urbanística dos entes públicos, conferindo à Administração Pública, responsável pelo controle e gestão do urbanismo, o poder de aplicação de sanções, dentre elas, a pecuniária.

A interpretação da conduta pela Administração Pública, subsumindo-a ao tipo de ilícito urbanístico previsto na lei, assim como a aplicação da respectiva sanção, guardado o princípio da proporcionalidade, são questões que a lei pode deixar uma margem maior ou menor de discricionariedade ao agente competente, para efetivar o controle.

Assim, num sentido mais restrito, são infrações urbanísticas as ações ou omissões que vulneram as prescrições contidas na legislação e planejamento urbanístico, tipificadas e sancionadas expressamente.

5.2.10 Classificação das Infrações Urbanísticas

Quanto à qualidade e importância, classificam-se as infrações urbanísticas em graves e leves. Outorga-se a qualificação de graves, às infrações que constituam descumprimento das normas de parcelamento, uso do solo, altura, volume e situação das edificações e ocupação permitida na superfície das parcelas, ou seja, todas aquelas que incidam sobre os elementos determinantes do aproveitamento urbanístico dos terrenos. Em qualquer caso qualifica-se de graves o parcelamento urbanístico do solo não urbanizável e a realização de obras de urbanização sem a prévia aprovação do Plano e Projeto de Urbanização exigido.

Atribui-se a qualificação de leves às infrações urbanísticas que infrinjam condições higiênico-sanitárias e estéticas ou coloquem em risco a normalidade do uso.

5.2.11 Infrações em Matéria de Uso do Solo e de Edificação

Em matéria de Edificação, as infrações ocorrem quando são encontradas incompatibilidades com o regime urbanístico do direito de construir. Nesse caso, as infrações podem ser graves ou leves, pois no direito de construir estão incluídos, não apenas os regramentos padrões de construção, como altura, recuo etc., mas, também, a parte higiênico-sanitária e estética.

Em Manaus, conforme entrevista com o Engenheiro Carlos Alexandre Rocha Lima¹³⁵ as infrações urbanísticas mais comuns quanto a edificação e uso do solo ocorrem em relação ao afastamento e às construções de empreendimentos sem estacionamento.

5.2.12 Infrações em Matéria de Parcelamento

No Município de Manaus, através de entrevista com a Engenheira Eloísa Alves Serrão da Silva¹³⁶, foi possível detectar que as infrações urbanísticas mais freqüentes, em matéria de parcelamento do solo, recaem sobre a comercialização dos lotes, antes de conclusão do processo de concessão da licença, da disponibilização da necessária infraestrutura, que por vezes é até iniciada e não concluída ou, ainda, antes do registro imobiliário.

5.2.13 Infrações em Matéria de Planejamento

Em Manaus, essas infrações são recorrentes, já que não existe meios efetivos de prevenir as invasões de espaços urbanos por parte daqueles que chegam à cidade em busca de uma vida mais próspera, como não há política eficiente que dê condições de sobrevivência digna a essas pessoas no seu município de origem, ensejando um crescimento desor-

135 Responsável pela Seção de Uso do Solo – SUSOL, do Instituto de Planejamento Urbano de Manaus- IMPLURB.

136 Responsável pela Divisão de Parcelamento-DPS do Instituto de Planejamento Urbano de Manaus -IMPLURB.

denado da capital do Amazonas¹³⁷. Nos assentamentos desses imigrantes, a maioria das ocupações e das obras é irregular, além de não contar com infra-estrutura mínima. A mais, seus proprietários se furtam – nisso não se diferenciando das classes mais favorecidas –, até por falta de condições, a sua regularização perante o Poder Público.

5.2.14 Controle e Sanções das Infrações Urbanísticas no Município de Manaus

O Código de Obras e Edificações do Município de Manaus destina os arts. 36 a 45 para o controle, sanções e procedimento de defesa das infrações urbanísticas.

Inicialmente dispõe sobre um controle preventivo, ou seja, de orientação aos interessados sobre as normas urbanísticas e edilícias, se antecipando, desse modo, às transgressões.

Depois, reconhece a legitimidade a qualquer pessoa para oferecer denúncias quanto a infrações urbanísticas, assim como para mover ações que visem à proteção do ordenamento urbanístico e edílio vigente.

A seguir, prescreve as sanções aplicáveis aos que infrinjam as regras estabelecidas no Código de Obras e Edificações, dentre elas: o embargo (paralisação imediata), a multa, a apreensão de equipamentos e ferramentas, a cassação do alvará de licença, a interdição (proibição de uso de parte ou de toda a edificação) e a demolição administrativa (destruição de parte ou de toda a edificação).

As sanções, sempre precedidas de notificação ao infrator, são pessoais, dirigidas ao proprietário, possuidor ou detentor do domínio útil do imóvel.

A sanção de embargo da obra é aplicável: quando se tratar de edificação sem projeto e sem licença; quando ocorrer discrepância com o projeto aprovado e que, ao mesmo tempo, infrinja as regras contidas no

137 Resultado de entrevistas com os arquitetos Claudemir José Andrade e Paulo Fiúza, responsáveis pela Divisão de Planejamento Urbano Integrado do Instituto de Planejamento urbano de Manaus-IMPLURB.

Código de Obras; e, finalmente, quando impuser risco à segurança de pessoas, bens, instalações ou equipamentos.

Já a apreensão de ferramentas ou equipamentos tem cabimento quando o proprietário ou o executor da obra se insurge contra o embargo da mesma:

A cassação do alvará de edificação, por sua vez, é cabível quando a execução da obra não se der em harmonia com o ordenamento urbanístico e edilício.

A interdição já se aplica na hipótese da obra estar sendo utilizada sem o devido Habite-se, quando a obra colocar em risco a segurança de pessoas, bens instalações ou equipamentos e, finalmente, quando a obra for uma ameaça à saúde pública:

Estão previstos, ainda: (a) a possibilidade de aplicação de mais de uma pena para o mesmo fato, na medida em que, adverte o Código de Obras, que a aplicação de uma pena não exclui a de qualquer outra; (b) as sanções de embargo e de interdição, que deverão ser devidamente comunicadas ao interessado, fixando-se prazo para enquadramento às exigências que, se satisfeitas, ensejará a revogação daquelas; (c) no caso de irreversibilidade das infrações, as medidas sancionadoras de embargo e interdição poderão culminar com o cancelamento do alvará de licença e, ainda, com a demolição parcial ou total da obra.

Em relação à despesa com a demolição total e parcial, consigna o Estatuto de Obras de Manaus que correrá por conta dos responsáveis pela construção quando a obra for incompatível e insanável frente à legislação ou quando colocar em risco a segurança pública, caso em que essas medidas ocorrerão de imediato. O interessado será notificado no mínimo vinte e quatro horas antes da demolição administrativa; e a ação demolitória só será executada se for sem riscos à segurança pública, assim como ao funcionamento dos serviços públicos.

Quanto à sanção administrativa pecuniária, esta será fixada independentemente das responsabilidades civis e criminais, sendo corrigida pelo índice oficial do Município, em vigor na ocasião do pagamento. Será imputada nas seguintes hipóteses: de haver sido apresentada documentação com indicação de falsidade; do início ou execução de obra

sem licença autorizadora; da execução de obra em desacordo com o projeto aprovado; de infrações às disposições do Código de Obras e Edificações e de ocupação de área sem o devido Habite-se. As multas estão previstas no parágrafo 1º do art. 41 do Código de Obras e, em caso de reincidência, as multas serão duplicadas (§ 2º). Todavia, o pagamento da multa não implica impossibilidade de aplicação de outras sanções, previstas no Código de Obras (§ 3º).

O Código de Obras e Edificações de Manaus trata, ainda, dos arts. 42 a 45, do processo administrativo instaurado contra o infrator e seu direito de defesa, que será instrumentalizado por meio de petição, no prazo de sete dias a partir da notificação.

A multa terá uma redução de 20% caso haja renúncia à defesa ou ao recurso pelo infrator ou, ainda, seja a mesma satisfeita no prazo do recurso (art. 43). O recurso tempestivo da decisão de primeira instância, porém, tem o condão de suspender a exigibilidade da multa (art. 44). Transcorrido o tempo para defesa, os autos serão encaminhados de imediato à autoridade competente para julgamento (§ 1º, do art. 44).

Antes de julgar, em restando questão duvidosa, poderá a autoridade condutora do feito determinar a realização de diligência complementar e requerer parecer da Procuradoria Geral do Município.

Da decisão de primeira instância será dada ciência ao interessado através do Diário Oficial do Município de Manaus.

5.3 A Omissão do Poder Público Municipal e as conseqüências para a cidade e seus habitantes

Uma reflexão que se impõe, antes de se analisar a questão específica da omissão do poder público no Município de Manaus, é a colocada por Osório (2002, p. 77), quando trata das Diretrizes Gerais da Lei nº 10.257/2001, acerca da não coincidência entre a cidade legal e a cidade real, questão também abordada por Rolnik (2003, p. 13), porém, em relação especificamente à cidade de São Paulo. Assim, Osório expressa claramente que:

No contexto brasileiro de direitos não universais e de cidadania restrita, o abismo entre conteúdo da lei e sua aplicação é imenso. Nas cidades, o reflexo deste distanciamento teve um efeito devastador: nas áreas de ocupação ilegal, não amparadas pela legislação, há cada vez menos financiamentos; não há controle urbanístico ou investimentos públicos. Na cidade legal, consolidada e bem servida de infra-estrutura e serviços, concentram-se cada vez mais os investimentos imobiliários e públicos, sob um zoneamento restrito, elitista, excludente (OZÓRIO, 2002, p. 77).

Essa realidade não é diversa no Município de Manaus. Entretanto, observa-se, de maneira geral, que os instrumentos de controle urbanístico do Poder Público Municipal não estão sendo efetivados satisfatoriamente e no momento oportuno, pois é comum defrontar-se com obras sendo construídas ou habitadas, sem a devida licença, independentemente do fato de serem construídas em áreas consideradas *nobres* (ou habitadas pela classe de maior poder aquisitivo) ou *periféricas* (áreas habitadas pela população de baixo poder aquisitivo), como se poderá constatar no decorrer deste capítulo.

Assim, apesar de a legislação ser abrangente e seus institutos eficazes, visível e notória é a falta de estrutura do Poder Público Municipal de Manaus para fiscalizar o crescimento desordenado da cidade, do que se pode concluir pela falta de efetividade do controle urbanístico prévio, via licenciamento urbano ou mesmo via Habite-se, já que também é comumente o manauara começar a usar e ocupar o solo construído sem antes obter a licença de uso e ocupação do solo.

Verifica-se assim – ante a quantidade de loteamentos clandestinos¹³⁸ e invasões apuradas, assim como a quantidade de empreendimentos iniciados sem dar início ao devido processo legal do licenciamento – haver uma certa liberdade de se construir em Manaus. Infere-se, por conseguinte, que o Município não conta com uma infra-estrutura ou

138 Loteamento clandestinos são aqueles oriundos das invasões, portanto de posse ilegal; enquanto que os loteamentos irregulares são aqueles advindos de domínio ou posse legal, mas que não atendem as exigências da legislação urbanística.

aparelhamento necessários para prevenir e reprimir as ações urbanísticas ilegais.

Desse modo, uma maior eficiência funcional-administrativa, com o aumento e treinamento dos servidores responsáveis pela fiscalização, aliada a uma simplificação do conjunto de regras legais que norteiam o procedimento, além de um controle interno mais rigoroso com sanções rígidas aos servidores que fossem omissos ou negligentes, levariam a expedição regular das licenças dentro do prazo estipulado.

Considerando-se, então, que a proteção do meio ambiente, dentre eles o artificial ou construído¹³⁹, não é exclusiva do Poder Público¹⁴⁰. Como bem de uso comum do povo (art. 225 da CF/88), incide em toda a coletividade, e, na hipótese de restar evidenciada a falta de vontade política por parte do administrador municipal em resolver a questão na esfera política-administrativa, uma das vias possível seria a movimentação da máquina judiciária através da Ação Civil Pública para defesa da ordem urbanística.

Esse instrumento processual teria o condão de obrigar o Poder Público Municipal a melhor se estruturar e se aparelhar para cumprir seu papel de controle da ordem urbanística, sob pena de gerar responsabilidade civil e improbidade administrativa para aqueles que estão sendo negligentes e omissos no seu papel fiscalizador. Portanto, em face da legitimidade de representação coletiva desse instrumento, defende-se a sua utilização pelas associações, sindicatos, partidos políticos e pelo Ministério Público.

Nesse aspecto, destaca-se, como importante, o posicionamento de Clarice Duarte¹⁴¹ (no prelo), quando afirma que o grande desafio do

139 Para SILVA (2002, p. 21), meio ambiente artificial é o constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto) enquanto que o meio ambiente natural é o constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam.

140 "A Carta Magna não atribui com exclusividade ao Estado o dever de defender e de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, mas impõe-no também à coletividade" (GOMES, 2003, p. 213).

141 A ser publicado na Revista São Paulo em perspectiva, da Fundação Sistema Estadual

Estado Social é o de conter os abusos causados pela inércia estatal no cumprimento do dever de realizar prestações positivas, de cumprir os objetivos e programas de ação governamental, constitucionalmente delineados.

Noutro prisma, alerta Silva (2003, p. 128-130) não competir ao Poder Judiciário a formulação de políticas públicas, mas, deixa evidente que, por meio de ações judiciais, ele pode determinar aos governos que adotem medidas de preservação do meio ambiente. Adverte, outrossim, competir ao Judiciário determinar ao executivo que execute políticas públicas já contempladas na legislação, seja na Carta Política, seja em leis já editadas pelo próprio governo.

5.4 A Responsabilidade do Município e do Agente Público pela omissão no Controle Urbanístico

A omissão do Poder Público no exercício do poder de polícia tem como conseqüências, conforme Di Pietro (1999, p. 38), a responsabilidade civil da pessoa jurídica (art. 37, § 6º da CF/88) e ainda pode acarretar responsabilidade civil, administrativa e, eventualmente, até criminal, do agente público que deixou de adotar a medida cabível. A autora justifica essa assertiva em face do poder de polícia caracterizar-se um poder-dever irrenunciável pela autoridade, que é obrigada a exercê-lo no interesse público. A autora ainda tipifica como ato de improbidade administrativa “*retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício*” (inciso II, do art. 11 da Lei nº 8.429/92).

Não é diferente o posicionamento de Freitas (2002, p. 345)¹⁴², quando afirma que o poder de polícia autoriza a aplicação de sanções como embargo de edificações não licenciadas e sua demolição, deixando bem evidente, outrossim, que a hipótese de eventual inércia da Administração Pública pode gerar tanto sua responsabilização em ação civil pública por omissão, quanto do agente ou servidor público por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92, art. 11, II) e crime de prevaricação. Faz

de Análise de Dados – SEADE.

142 Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo de São Paulo-CAOHURB.

lembrar, ainda, o autor, que o servidor omissor poderá responder também administrativamente em face de sua inércia.

Entretanto, o poder-dever de agir no controle urbanístico pelo agente público competente advém de outros princípios maiores, disciplinadores da ação estatal, que geram a ilegalidade da omissão e conseqüente responsabilidade, quais sejam, a indisponibilidade do bem ambiental difuso que é a cidade e a obrigatoriedade de intervenção estatal na ordem urbanística.

No que concerne à responsabilização penal, Oliveira (2000, p. 299-310)¹⁴³ discorre acerca da responsabilidade dos agentes da Administração Pública em Delitos Urbanísticos, desenvolvendo tese no sentido de inclusão dos funcionários públicos responsáveis pela fiscalização e administração da ordenação do solo, como autores dos delitos urbanísticos e ambientais, a exemplo de crime praticado contra área verde, em face de delito em comissão por omissão (art. 13, § 2º do Código Penal) porque garante os bens jurídicos colocados sob sua guarda e proteção.

5.5 O Papel do Ministério Público e da Sociedade Organizada na defesa da Ordem Urbanística

Como já se referiu anteriormente, as infrações urbanísticas acontecem amiúde na cidade de Manaus, independentemente da vasta legislação que regula a matéria. Na capital amazonense, o comum é se construir para depois se tentar regularizar, situação encontrada não apenas em pequenos investimentos, uma vez que os grandes investidores também procuram fugir das taxas de licenciamento e de registro imobiliário. Inúmeros seriam, por exemplo, os casos de construções em áreas de preservação permanente, ou seja, a menos de 30m contados da maior enchente de cada margem dos cursos d'água no Município de Manaus e 50m das nascentes (arts. 26 e 106 da Lei 1.838, de 16 de janeiro de 2014)¹⁴⁴.

143 Promotor de Justiça Criminal de São Paulo.

144 Apenas para ilustrar esse exemplo, citam-se três grandes empreendimentos, todos implementados na cidade de Manaus: o condomínio horizontal House Ville, onde reside a autora deste trabalho, construído pela Engeco Engenharia, cortado por um Igarapé, não obedeceu nem a área non aedificandi, nem o percentual de área verde, nem o de

Verificada também a carência de infra-estrutura estatal para exercer um controle efetivo das construções no município de Manaus, indaga-se: qual seria o papel do Ministério Público, na qualidade de fiscal da lei e defensor dos interesses da sociedade e qual a parcela de responsabilidade da sociedade organizada na luta pela efetividade da legislação urbanística?

A omissão administrativa ilícita, violadora de interesses difusos e coletivos da sociedade, por transgredir a lei e os princípios de uma Administração Pública eficiente, além de caracterizar-se ato de improbidade administrativa, deve ser combatida pelo Ministério Público¹⁴⁵ através de instrumentos extraprocessuais, como o inquérito civil público, a recomendação e o termo de ajustamento de conduta, como, também, caso restem insuficientes esses meios, através de instrumentos processuais como a ação civil pública, arrolada pelo Estatuto da Cidade.

Sua legitimidade para agir nesse caso é patente ante seu papel de fiscal da lei e defensor dos direitos da sociedade, devendo zelar, *in casu*, pela ordem urbanística como bem difuso reconhecido pelo Estatuto da Cidade a ser tutelado via Ação Civil Pública.

Destaque-se que, em Manaus, foram criadas, desde 2001, duas Promotorias de Justiça Especializadas na Proteção e Defesa da Ordem urbanística do Ministério Público do Estado do Amazonas¹⁴⁶, às quais compete, dentre outras atribuições, zelar pela observância dos Planos Diretores, Código de Obras e edificações do Município de Manaus, normas de gabarito e as demais normas edilícias de zoneamento urbanístico de posturas, assim como pelo Estatuto da Cidade, lei federal nº nº 10.257 e demais normas de uso do solo para fins urbanos, promovendo medidas judiciais, extrajudiciais e/ou administrativas cabíveis.

permeabilização; o empreendimento Millenium Center, da construtora Unipar, teria modificado o curso do Igarapé do Mindú para enquadrá-lo nos parâmetros legais; o Flat Tropical, foi construído praticamente no leito do rio Negro, na Ponta Negra.

145 Art. 129, III, da Constituição Federal de 1988.

146 Instaladas, aos 28 de dezembro de 2001, na cidade de Manaus, através do Ato PGJ nº 166/2002 da lavra de S.Exa. o Sr. Procurador-Geral de Justiça, Dr. Mauro Luiz Campbell Marques.

Assim, essas atribuições, antes divididas entre a Promotoria de Justiça especializada junto à Vara de Fazenda Municipal, Registros Públicos e a Promotoria de Defesa de Consumidor, ganharam dois órgãos próprios e específicos para cuidar da matéria, a exemplo do que já existia em outros Estados, não apenas para os inquéritos civis e procedimentos investigatórios da área civil, mas, inclusive, com atribuição criminal para promover as devidas ações penais por crimes praticados contra a ordem urbanística.

Antes de abordar a questão do papel da sociedade civil organizada no controle urbanístico da cidade, ante a comprovada omissão do Poder Público Municipal e conseqüente responsabilidade de seus agentes, impõe-se tratar primeiramente do gênero da qual é espécie, qual seja, a gestão democrática da cidade.

Visando consolidar o Estado Democrático de Direito e assegurar a participação da comunidade na elaboração e implantação de plano de uso e ocupação do solo e transporte, assim como na gestão dos serviços públicos, a Emenda Popular de Reforma Urbana¹⁴⁷ previa uma gestão democrática da cidade, ao criar instrumentos de participação popular.

A Constituição incorporou vários instrumentos defendidos nessa emenda, a saber: as audiências públicas, a constituição de Conselhos, plebiscito, o referendo popular, a iniciativa popular e o veto popular.

Ressalta-se, nesse aspecto, que o art. 29, inciso XII, determina como obrigatória a “*cooperação das associações representativas no planejamento municipal*”, como requisito constitucional de sua validade.

Observa Saule Júnior (2001, p. 29) que, primeiramente, a iniciativa popular foi prevista para leis de âmbito municipal, mediante subscrição de 0,5% do eleitorado. Quanto ao veto popular, este instrumento teria o objetivo de suspender a execução de lei através de 5% do eleitorado municipal, devendo ser submetida, automaticamente, a referendo popular. Em segundo lugar, lembra o autor, que na falta de lei, foi defendida

147 Proposta apresentada à assembléia constituinte, oriunda de entidades, associações de classe, organizações não-governamentais, associações civis, movimentos e grupos sociais, que apresentou um conjunto de princípios, regras e instrumentos sobre variados temas, como: direitos urbanos, propriedade imobiliária urbana, política habitacional, transporte e serviços públicos, assim como as diretrizes para uma gestão democrática da cidade.

a tese do mandado de injunção e da ação de inconstitucionalidade por omissão, referente à questão urbana, com o objetivo de dar eficácia às normas constitucionais, sendo que, ao Ministério Público ou qualquer interessado, caberia o intuito de ser determinada a aplicação direta da norma ou se fosse o caso, a sua regulamentação pelo Poder Legislativo. A decisão favorável do Judiciário, nesses casos, teria força de coisa julgada a partir de sua publicação. Todavia, sabe-se que esses instrumentos são praticamente letra morta no ordenamento jurídico brasileiro.

No entender de alguns autores, a exemplo de Malaquias (2002, p. 316), como o constituinte não adotou *numerus clausus* para designar as formas de democracia participativa, podem ser estabelecidas outras formas de participação popular, compatíveis com o princípio constitucional da democracia participativa, como fez os art.s 43 e 45 do Estatuto da Cidade, não obstante tenha sido lamentavelmente vetado o inciso V de seu art. 43, que previa a realização de referendo popular e plebiscito.

Segundo Matos (2002, p. 306), a técnica legislativa é inteligente, quando se refere aos instrumentos para a gestão democrática das cidades, previstos pelo Estatuto da Cidade, no seu art. 43, porque permite a participação popular através de outros canais, que não os institucionalizados, como, por exemplo, o Movimento dos Sem Terra – MST:

A redação dada pelo legislador ao *caput* desse artigo é de técnica conhecida, no jargão hermenêutico, de *numerus apertus*, o que equivale a dizer que os instrumentos de gestão democrática arrolados nos incisos são meramente *exemplificativos*, permanecendo a possibilidade, pelos gestores públicos e pela sociedade civil, de outros instrumentos visando ao mesmo objetivo – a gestão democrática da cidade. A técnica legislativa adotada é inteligente, pois vai ao encontro das potencialidades criativas que se têm verificado no esforço de reconstrução democrática das cidades brasileiras, sobretudo no aspecto específico da ampliação participativa direta da população no exercício do poder político por outros canais que não os institucionalizados [...] Um exemplo de repercussão em todo o país é o do Movimento dos Sem Terra (MST), de inegáveis força social, capaci-

dade de mobilização e organização, e que pode ser apontado como grande responsável pela ampliação da discussão da reforma agrária no Brasil”.

Muito embora o princípio participativo, na concepção Silva (2000, p. 145-146) “caracterize-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo”, esse impasse participativo pode ser amenizado na medida em que o Ministério Público possa assegurar a participação popular, pelo menos de forma indireta, através da realização de audiências públicas, mas sempre com atenção e cuidado a respeito da manipulação e do direcionamento de massas.

Todavia, concernente ao papel da sociedade civil organizada, cabe aqui ressaltar, ainda, a questão da governança¹⁴⁸, ou seja, segundo Diniz (1996, p. 12), é a maneira de como os cidadãos poderiam colaborar com “a capacidade da ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas”. Bento (2003, p. 249), sobre o mesmo tema, assevera:

Para que iniciativas de participação popular e de controle social na administração pública possam traduzir-se em democratização é mister que os cidadãos sejam chamados a participar como tais, isto é, como cidadãos e não como clientes ou como representantes de interesses corporativos.

Na visão de Bento (*apud* Santos, 1997, p. 12) essa participação “no conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade [...] implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses”, todavia, não deve ser apenas consultiva, a exemplo de pesquisa de merca-

148 Para Bento (2003, p. 85) Governança diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, é o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas. Já para Santos, Maria Helena de Castro (1997, p. 341), “*trata-se, com efeito, do modus operandi das políticas governamentais, tendo em vista o contexto de complexidade e de pluralidade em que irão incidir, e de como torná-lo eficiente e efetivo.*”

do, nem tampouco centrada em questões técnicas ou de gerenciamento, mas deve discutir e, mais ainda, deliberar, sobre questões políticas.

Assim, conclui o autor, a participação deve atingir todos os níveis, que vão desde a formulação de estratégias mais globais até as setoriais e locais de implementação. *In verbis*:

Nesse sentido, a participação deve se desenvolver em todos os níveis, desde a formulação das estratégias mais gerais de atuação do estado – compreendidas num projeto reflexivo de relações Estado-sociedade e de desenvolvimento econômico, social e humano – até as políticas setoriais e locais encarregadas de sua implementação (BENTO, 2003, p. 250).

Aplicando-se essa participação da sociedade civil organizada ao caso concreto do licenciamento urbanístico, como forma de controle das construções, ela partiria desde a formulação das políticas de planejamento e desenvolvimento urbano, até a execução do controle urbanístico, através do próprio procedimento formal da licença urbanística em si.

A partir desses resultados, onde foram delineados os principais aspectos do licenciamento urbanístico da cidade de Manaus, proceder-se-á, seqüencialmente, às conclusões deste trabalho.



CONCLUSÕES

O Urbanismo, indubitavelmente, se consagrou como forma de ordenação da cidade ao longo de sua evolução, desde os tempos antigos – quando se estabeleceram as primeiras regras urbanísticas – até os dias de hoje, devendo ser utilizado como um instrumento de contenção dos problemas urbanos e não como instrumento de exclusão social.

Todavia, através da história do urbanismo, verifica-se que a imposição do capitalismo, somada à segurança como principal reclamo da população, traz como consequência o amuralhamento das cidades em condomínios fechados. Observa-se, também, que enquanto o centro é dotado da maioria dos serviços urbanos, a periferia sub-equipada e longínqua, predominantemente ocupada pelos excluídos. Esses fatores, por um lado, reduzem a qualidade de vida da população, e, por outro lado, propiciam a destruição da essência da cidade.

Para regular a urbanização, surge o Direito Urbanístico, que tem como objeto disciplinar o espaço habitável, conformando a atividade urbanística – seja de iniciativa pública ou particular – às funções da cidade, visando sempre o bem-estar dos cidadãos. Para muitos, é considerado apenas parte especial do Direito Administrativo¹⁴⁹, para alguns é ramo do direito autônomo¹⁵⁰, sofreu processo evolutivo, na medida em que vem acompanhando a tendência mundial de não se restringir mais a apenas conservar, preservar e manter bens comunitários e garantir a

149 José Afonso da Silva critica mais de uma vez esse posicionamento (2002, p. 39/40 e 42) pois o fundamento dessa corrente é que as regras de direito urbanístico são expressão do poder de polícia, que pertence ao Direito Administrativo. Todavia, não se pode olvidar a importância do planejamento urbano, intervenção que não enseja em si, apenas simples atuação de polícia e regulamentação. Para alguns países, o planejamento urbano deu origem ao Direito Urbanístico, e as duas expressões são utilizadas como sinônimo.

150 Para que se venha a reconhecer um ramo do Direito, como autônomo, é necessário: princípios próprios (autonomia dogmática) institutos, objeto e características próprias (autonomia estrutural) e legislação própria (autonomia científica). José Afonso da Silva (2002, p. 39-43) explica, ainda, que existe, além da autonomia jurídica, as autonomias científica e didática. No desenvolver do trabalho nos filiamos a, ainda tímida, corrente de que o Direito Urbanístico preenche os requisitos necessários ao seu reconhecimento como ramo autônomo do Direito.

habitação, o trabalho, a recreação e a melhor circulação dos habitantes, passando a visar, também, conter a ação predatória do homem e conservar a personalidade histórica e cultural das cidades, além de seu meio ambiente.

E a nortear esse ramo do direito, foram estabelecidos princípios gerais originados da Lei de Uso do Solo espanhola, norma-síntese que inspirou o Direito Urbanístico e os princípios informadores do Direito Urbanístico Brasileiro, extraídos da Constituição Federal brasileira de 1988 e adotados por este trabalho, quais sejam: Princípio da Função Social da Cidade; Princípio da Função Social da Propriedade; Princípio da Coesão Dinâmica; Princípio da Subsidiariedade; Princípio da Repartição de ônus e Distribuição de Benefícios e Princípio do Planejamento.

De um modo geral, pode-se afirmar que o Direito Urbanístico regula a produção do meio ambiente construído. Formam seu objeto o parcelamento, o uso e a ocupação do solo. O estabelecimento de regras sobre o parcelamento e divisão da terra abrange, também, as características de infra-estrutura, que deverão seguir padrões estabelecidos em lei, como largura de rua, dimensões do lote e proporção entre áreas públicas e privadas.

Entretanto, este trabalho privilegiou a área do direito urbanístico que regula a atividade construtiva, ou seja, a edificação, através de normas relativas à ocupação dos lotes, inferindo-se que a atividade de edificar deverá obedecer a normas que fixam as características das edificações, como por exemplo, o coeficiente de aproveitamento (proporção entre a área mínima construída e o lote), a taxa de ocupação (a proporção entre a projeção horizontal da edificação e a área do terreno), recuos (distância entre a edificação e as divisas do lote) e o gabarito (número máximo de andares).

Uma outra questão tratada pelo Direito Urbanístico, que se destaca, é o zoneamento, que classifica, mediante normas, o tipo de atividade humana que pode ser desenvolvida em cada área da cidade, ou seja, as categorias residencial (unifamiliar ou multifamiliar), comercial, industrial, comercial atacadista e varejista etc., questões de igual modo analisadas no licenciamento urbanístico.

Analisando a Política Urbana adotada pelo Estado Brasileiro, restou claro a consagração do Direito à Cidade como um direito fundamental e difuso, enquanto que o direito às Funções Sociais da Cidade são interesses difusos. Mas, ficou evidente, também, que para a efetivação desses direitos, é preciso que haja uma política de desenvolvimento sustentável, além da realização das funções de habitação, circulação, trabalho e lazer para seus habitantes.

Mas, não obstante se entenda contemplado esse princípio no art. 182 da Constituição Federal, para que ele seja realizado plenamente há a necessidade de que todos tenham acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação e saúde, buscando-se a redução das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza, a promoção de justiça social e a melhoria da qualidade de vida da população.

Delineia-se, portanto, a necessidade de refazimento das cláusulas do contrato social originário, com base em novos paradigmas de gestão pública, impondo-se uma nova ética urbana, na qual se inclui políticas de inclusão, levando-se em conta a dignidade da pessoa humana, o pleno exercício da cidadania e os valores sociais e ambientais preponderantes.

A Política Urbana, prevista no art. 182 da Constituição Federal, regulamentada no Estatuto da Cidade e complementada pelas Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais e Planos Diretores, deve ser desenvolvida no sentido de tornar as cidades sustentáveis, que o próprio art. 2º, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.250/2001) interpreta como a concretização do direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, aos transportes públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Destaca-se, também, a política urbana e a política habitacional, no sentido de o Poder Público ter a obrigação de urbanificar área de posse de ocupação ilegal e de implantar uma gestão democrática da cidade, fundamentando, assim, o papel da sociedade civil no controle do ordenamento urbano. Ressalta-se, de igual modo, a necessidade de integração de políticas e de um desenvolvimento urbano inteligido a um desenvolvimento humano.

As políticas públicas, dentre elas as políticas urbanas, são tidas como direito subjetivo do cidadão, quando positivadas em normas jurídicas que venham a tornar aplicáveis as normas programáticas (gerais e abstratas). Entretanto, não compete ao Judiciário o estabelecimento de prioridades ou de políticas porque estaria interferindo na competência do Executivo. Frente à nocividade da inércia da Administração Pública, porém, pode o órgão jurisdicional determinar ao Poder Público que execute políticas já contempladas na legislação.

Com a já mencionado anteriormente, a sociabilização do direito de propriedade, porém, a qual foi atribuída uma função social, o Direito de Construir se dissociou do direito privado, passando a ser regido pelo Direito Público, submetendo-se então às limitações administrativas com o fito de se alcançar o bem-estar social, em face da prevalência do interesse público e social sobre o domínio particular e a evolução da propriedade-direito para a propriedade-função.

Assim, a liberdade de construir passou a ser limitada, não apenas pelo princípio da normalidade de seu exercício, que condena a concepção de mau uso, de abuso ou excesso na fruição – hipótese em que prejudica a segurança, o sossego e a saúde dos que habitam nas vizinhanças –, mas, concomitantemente, por leis e regulamentos que criam as denominadas limitações administrativas, que buscam o bem-estar no convívio da coletividade nas urbes. Não se pode olvidar, desse modo, as íntimas relações entre o Direito de Construir e o Direito Urbanístico, submetido, como são, as limitações urbanísticas.

O princípio da Função Social da Propriedade caracteriza-se justamente por impor freio e contrapeso ao direito individual, determinando, por conseguinte, o dever de condicionar a necessidade de requerimento da licença urbanística, nas edificações, para o alcance do bem-estar coletivo. Este princípio se traduz no equilíbrio entre o interesse público e o privado, pois depende do uso que se faz de cada propriedade. Em outras palavras, o princípio da Função Social da Propriedade preconiza a realização plena do urbanismo e do equilíbrio das relações da cidade, que significa a supremacia do interesse público sobre o particular, inerente a qualquer sociedade e condição de sua existência.

Desse modo, as restrições ao pleno e exclusivo gozo da propriedade não podem ser entendidas como agressões ao poder de *dominus*, pois a preservação do meio ambiente é considerada como um bem necessário à subsistência de toda a humanidade.

O Licenciamento Urbanístico, como procedimento preventivo de controle da atividade urbanística, é norteado pelo princípio da legalidade, só podendo ser favorável ao requerente quando preenchidos todos os requisitos impostos pelo texto legal. Considerado como instrumento fiscalizador do ordenamento urbano, tem um papel primordial na ordenação das cidades.

Um dos princípios tradicionais de Direito urbanístico é a subsunção de que toda atividade, que implique uso artificial do solo, deve ser submetida a um controle prévio, com a finalidade de assegurar a conformidade com as normas aplicáveis ao caso. Essa fiscalização preventiva é uma das formas de intervenção do Estado na propriedade e atividade de seus administrados, para comprovar que não estão sendo contrariados os interesses gerais. Portanto, concede-se o direito ao proprietário de usar e desfrutar de sua coisa, como realizar obras e construções, mas com as limitações estabelecidas em lei.

As Licenças Urbanísticas, portanto, são instrumentos de controle prévio urbanístico, assim como técnica de intervenção do Estado na propriedade. São atos administrativos vinculados, estando submetidos ao regime jurídico de Direito Público. Impõem deveres e os condicionam. Todavia, não podem ser denegadas quando preenchidos todos os requisitos legais.

O direito de edificar no próprio solo é direito reconhecido abstratamente, contudo, na prática, se vê submetido a um regime especial no ordenamento urbanístico, que permite classificar a propriedade de estatutária, na medida em que os proprietários se vêem obrigados à obtenção de prévia licença.

E, como instrumento de controle prévio da atividade edilícia, essa licença verifica se a obra projetada está conforme e compatível com a ordenação urbanística aplicável, permitindo que seu objeto básico – a implantação da atividade de construção de uma obra – permaneça con-

forme o conteúdo da própria licença, normalmente definido no projeto técnico apresentado, ou seja, constata se a construção da obra se ajusta às exigências de interesse público, como preconiza o ordenamento urbanístico vigente.

As licenças, todavia, não são consideradas atividades de planejamento, mas exteriorização da regulação urbanística, exercendo uma função de instrumento de polícia urbanística. De um lado, são autênticos atos de execução de preceitos da lei e dos planos urbanísticos; de outro, configuram-se como instrumentos de controle da legalidade urbanística.

Nesse contexto, as Infrações Urbanísticas configuram-se como a vulneração ou a ofensa da legalidade urbanística, constituindo-se como pressupostos da eficácia sancionadora da norma, podendo revestir-se, qualquer que seja sua modalidade, em nulidade do ato viciado, perda de direitos patrimoniais, expropriação forçosa, multa pecuniária etc.

Essas infrações podem ocorrer nas três áreas do ordenamento urbano: na fase do planejamento, na do parcelamento do solo (loteamentos e desmembramentos) e na de uso e ocupação do solo (atividade edilícia controlada via licenciamento urbanístico).

Quanto às infrações urbanísticas que ferem o licenciamento urbanístico (praticadas em face do uso e ocupação do solo), podem ocorrer em três momentos: nas construções iniciadas sem a devida licença; nas modificações irregulares durante a execução da obra, quando já expedida a licença provisória; e na habitação sem a licença definitiva (Habite-se). Ressalta-se que no Município de Manaus são detectadas largamente essas três modalidades de infrações urbanísticas.

Guardando técnica similar à da tipificação penal, essas ações ou omissões que vulneram as prescrições contidas na legislação e planejamento urbanístico, subsumem-se ao tipo de ilícito urbanístico previsto em lei, assim como à aplicação da respectiva sanção, guardado o princípio da proporcionalidade, podendo a lei deixar margem de discricionariedade ao agente competente para análise subjetiva da adequação da sanção ao caso concreto.

Em Manaus, foram constatadas várias ocorrências de infrações: em matéria de *planejamento*, principalmente por falta de controle migratório e pelas construções desordenadas e incompatíveis com os planos urbanísticos; em matéria de *parcelamento do solo*, pela comercialização de lotes antes da conclusão do processo de concessão de licença, antes da disponibilização de infra-estrutura e antes de providenciar o registro imobiliário; de *uso e ocupação do solo* (edificação), onde as irregularidades mais comuns ocorrem em relação ao afastamento, como também em empreendimentos sem estacionamento.

Nesse campo, a omissão do órgão fiscalizador pode ocorrer: por falta de legislação; por falta de infra-estrutura para o controle (elemento estático); por falta de infra-estrutura para efetivação do controle (elemento dinâmico); ou, ainda, por inércia desidiosa do agente competente, trazendo sérias e graves conseqüências para a cidade e seus habitantes.

Em Manaus, o costumeiro é construir-se primeiro para depois tentar regularizar, mesmo em relação a grandes empreendimentos, onde os responsáveis tentam se furtar ao pagamento de taxas do licenciamento e do registro imobiliário.

Apesar da legislação ser abrangente e seus institutos eficazes, visível e notória é a falta de estrutura do Poder Público Municipal para fiscalizar o crescimento desordenado da cidade. Infere-se, portanto, que a ineficiência do controle urbanístico manauara ocorre através do fato de o Município não contar com infra-estrutura ou aparelhamento necessários para prevenir e reprimir as ações urbanísticas ilegais.

Assim, ao ser constatada a omissão do Poder Público Municipal de Manaus, *recomenda-se* o aumento e treinamento dos servidores responsáveis pela fiscalização, aliada a uma simplificação do conjunto de regras legais que norteiam o procedimento, além de um controle interno mais rigoroso, com sanções rígidas aos servidores que não tenham sido ou não estejam sendo eficientes, buscando-se, com isso, a maior cobertura legal das construções na cidade de Manaus, com a expedição regular de licenças, dentro do prazo legal estipulado.

Sustenta-se, portanto, que a responsabilidade do órgão e dos agentes responsáveis pela omissão administrativa ilícita está plenamente

configurada, pois transgride a lei e os princípios de uma Administração Pública eficiente a inação ou ação insuficiente à demanda, além de caracterizar-se como improbidade administrativa, devendo ser combatida tanto pelo Ministério Público quanto pela sociedade.

Essa responsabilidade pela inércia administrativa se dá tanto na esfera civil quanto na esfera criminal, na medida que o meio ambiente construído é um bem tutelado pela ordenação jurídica constitucional e legal brasileira.

A delimitação da responsabilidade em matéria de fiscalização e controle da ocupação dos espaços urbanos é de fundamental importância para as cidades, porque os delitos urbanísticos, além de infringirem a lei, comprometem o bem-estar social, por vezes causando erosão, desmoronamentos, alagamentos e danos ambientais irreversíveis.

Assim, tipificada a responsabilidade do Município e dos agentes competentes pela ausência de eficiência no controle urbanístico na cidade de Manaus, *recomenda-se* que sejam apuradas as responsabilidades pela omissão e desrespeito à ordem urbanística, independentemente da falta de infra-estrutura estática (conjunto de elementos necessários à implementação do controle, como a quantidade de servidores e sua qualificação) e dinâmica (elementos necessários ao exercício da efetiva fiscalização no caso concreto), assim como da ausência de uma sistematização de ordenamento e de ações.

O papel do Ministério Público torna-se legítimo no controle da ordem urbanística, na medida em que a Constituição Federal, combinada com o Estatuto da Cidade, atribui ao meio ambiente construído a qualidade de bem difuso a ser tutelado via ação civil pública, além de se constituir em instituição a quem compete a fiscalização da lei e a defesa dos interesses da sociedade.

Assim, a instauração de competente Inquérito Civil, com vistas a apurar a omissão no controle urbanístico na cidade de Manaus, pode vir a ter, como conseqüência, soluções extra-processuais, como a Recomendação Ministerial ou Termo de Ajustamento de Conduta ou, ainda, busca de solução da controvérsia através do meio processual de defesa

da ordem urbanística, que é a Ação Civil Pública, a ser dirimida pelo Poder Judiciário.

A intervenção da Sociedade Civil Organizada no controle do ordenamento das cidades, que nada mais é do que expressão da democracia participativa, autorizada na Constituição Federal por meio do princípio participativo e regulamentada através do princípio da gestão democrática das cidades consagrado no Estatuto da Cidade, devendo estar presente, desde o planejamento urbano, até a execução da fiscalização em si.

Preconiza-se, portanto, além da participação popular através de assento nos Conselhos de Desenvolvimento Urbano (Plano Diretor e respectivo Regimento), por meio de associações representativas (XII, do art. 29 da CF), iniciativas populares de lei (XIII, do art. 29 da CF) e movimentos não institucionalizados, a questão da “governança” como meio mais eficaz de participação da população na gerência das cidades, fazendo com que o cidadão (nessa qualidade e na de cliente ou representante de interesses corporativos) participe da implementação de políticas e na consecução de metas coletivas urbanísticas, desde a formulação de estratégias globais e setoriais, até as locais e de implementação.

Acredita-se, diante do que foi exposto, que este trabalho alcançou os seus objetivos, tanto o geral quanto os específicos, assim como atendeu ao problema e às questões de pesquisa.

Finalmente, *recomenda-se* que seja realizado um estudo conjunto entre os Poderes Executivo e Legislativo Municipal e o Judiciário e o Ministério Público Estaduais, instado através de uma Audiência Pública, a ser provocada por esse último órgão, no sentido de se efetivar um diagnóstico urgente da situação urbanística do Município de Manaus – que pode ter o auxílio técnico do Instituto de Planejamento Urbano de Manaus – e na formulação de sugestões de participação cada vez mais ampla do cidadão no ordenamento urbanístico da cidade e na defesa da ordem urbanística.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Dos Instrumentos da política urbana. In.: *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

ANTENOR, Nilza Maria Toledo. *Parcelamento e edificação compulsórios e desapropriação-sanção*. Estatuto da Cidade coordenado por Mariana Moreira. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM, 2001.

ARIOLI, Creidy Satt; SCHIMITT, Nara Ione Medina. Licenciamento ambiental como instrumentos de gestão urbana. Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, avaliando o Estatuto da Cidade, 2, 2002. *Anais...* Porto Alegre: Evangraf, 2002.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Apontamentos sobre poder de polícia. *Revista de Direito Público*, v. 9, 1969.

_____. Natureza jurídica do zoneamento. *RDA*, v. 147, n. 25, 1982.

_____. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Curso de direito administrativo*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BARCELOS, Ana Paula de. *Eficiência jurídica dos Princípios Constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BENÉVOLO, Leonardo. *História da cidade*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade da reforma do estado - entre eficiência e democratização*. São Paulo: Manole, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Qualidades e práticas da requisição urbanística como instrumento de qualificação urbana*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, Estatuto da Cidade, 2001.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

_____. *Proteção do ambiente e direito de propriedade*. Coimbra: Coimbra, 1995.

CARTA de Atenas. *Laboratório de Planejamento Municipal-LPM-IGCE/UNESP*. Disponível em: <www.rc.unesp.br/ugce/planejamento>. Acesso em: 20 fev. 2004.

CARRIÓN, Fernando M. Las Nuevas tendencias de la urbanización en América Latina. In: *Revista*, Lima, 1994.

COMPARATO, Fábio Konder. Variações sobre o conceito de povo no regime democrático. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n.16, 1996.

COSTA, Judith Martins. *A Reconstrução do direito privado: reflexos dos princípios diretrizes e direitos fundamentais constitucionais do direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

COSTA, Regina Helena. Reflexões sobre os princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. In: *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Co-edição Ministério Público do Estado de São Paulo/Imprensa Oficial do Estado, 1999.

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

CRETELLA JÚNIOR, José. Regime jurídico de tombamento. *RDA*, v. 112, n. 57, 1975.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Legislação municipal e direito de construir. *RDP*, v. 14, n. 49, 1970.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da função social. In: *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 27, 2002.

DIAS, Edinea Mascarenhas. *A Ilusão do fausto*. Manaus: Valer, 1999.

DIAS, Edna Cardozo. *Manual de direito ambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

- DI LORENZO, Ítalo. *Diritto urbanístico*. Turim: UTET, 1973.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. In: *Revista do Serviço Público*, v. 120, maio/ago./1996.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Poder de polícia em matéria urbanística. In: *Temas de Direito Urbanístico*, São Paulo, 1999.
- DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. São Paulo: Manole, 2004.
- ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo. *Manual de derecho urbanístico*. 3. ed. Granada: Editorial Comares, 2002.
- FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- FERNANDEZ, Antônio Carceller. *Institutiones de derecho urbanístico*. Madrid: Montecorvo, 1977.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Manual de derecho urbanístico*. 17. ed. Madrid: El Consultor de Los Ayuntamientos e de Los Julgados, 2004.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1975. vol. 3.
- FIGUEIREDO, Aguinaldo Nascimento. *História Geral do Amazonas*. 3. ed. Manaus: [s.n], 2002.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Disciplina urbanística da propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.
- FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. In: *Temas de Direito Urbanístico*, São Paulo, n. 2, 2002.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- GOMES, Luís Roberto. *O Ministério Público e o controle da omissão administrativa*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.
- GONZÁLEZ, Felipe Iglesias. *Dossier práctico licencias urbanísticas*. Madrid: Francis Lefebvre, 2003.

GORDILLO, Augustin A. *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1975. t.2/XII-1 e XII-2.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Função social da propriedade. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 29, 2002.

GUTIÉRREZ, José Manuel Arredondo. *Las infracciones urbanísticas*. Granada: Editorial Comares, 1995.

LAURELL, Ana Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1996.

LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico - condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LOTE lindeiro, definição. Disponível em: <<http://www.redetran.com.br/Dicionario1.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2004.

MALAQUIAS, Mário Augusto Vicente. Efetividade dos direitos fundamentais (art. 5º da CF) Ministério Público – audiências públicas e democracia participativa. Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2, 2002. *Anais...* Porto Alegre: Evangraf, 2002.

MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002.

MATTOS, Liana Portilho. Da gestão democrática das cidades. In: *Estatuto da cidade comentado*, Belo Horizonte, 2002.

MEDINA DE LEMUS, Manuel. *Derecho urbanístico*. Barcelona: José Maria Bosch editor, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. *Direito de construir*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. *Direito de construir*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINI - DICIONÁRIO DE GEOGRAFIA. Disponível em: <<http://cageografiaaufg.vi-laboL.uol.com.br>>. Acesso em: 30 ago. 2004.

MONTEIRO, Mário Ypiranga. *Manaus, sua história*. Manaus: Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Desporto, 2001. (Coleção Documentos da Amazônia, nº 37)

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MOREIRA, Gerfran Carneiro. *Transcendência, medidas provisórias e recurso de revista*. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3464>>. Acesso em: 29 ago. 2004.

MOREIRA, Mariana; AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de; AMBROSIS, Clementina de. *Estatuto da Cidade e o CEPAM*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, Estatuto da Cidade, 2001.

MOTA, Leda Pereira. *A Constituição Brasileira de 1988 e a reforma urbana*. Aula proferida no Curso de Direito e reforma urbana em 23/09/91, promovida pela Coordenadoria Geral de Aperfeiçoamento e Extensão da PUC/SP.

MOTTA, Diana Meirelles da. *Propostas de legislação federal sobre política urbana e o desafio da gestão das cidades*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 2001.

MUKAI, Toshio. *Direito e legislação urbanística no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

NERY JÚNIOR, Nelson. *Código Civil anotado e legislação extravagante*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

NEVES, Iêdo Batista. *Vocabulário Prático de Tecnologia Jurídica e de Brocardos latinos* (consulta ao termo conceitos-válvula ou indeterminados). Rio de Janeiro: APM, 1987.

NUEVA Carta de Atenas, 1998. Normas del consejo europeo de urbanistas (C.E.U.) para la planificación das ciudades. Disponível em: <<http://plano.weblog.com.pt/arquivo/045259.html>> Acesso em: 20 fev. 2004.

OLIVEIRA, William Terra de. A responsabilidade dos agentes da administração pública em delitos urbanísticos e ambientais. In: *Temas de direito urbanístico*, São Paulo, n. 2, 2000.

OSÓRIO, Letícia Marques. Diretrizes gerais. In: *Estatuto da cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

PARADA, Ramón. *Derecho urbanístico*. Madrid: Marcial Pons, 1999.

PEIXOTO, Renata. *A Licença para construir como instrumento de controle urbanístico*. Disponível em: <www.direito.ufba.net/mensagem/renatapeixoto/da-licença-paraconstruir.doc>. Acesso em: 25 jul. 2004.

PINTO, Victor Carvalho. *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2000. n. 2.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Cidade, nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano, "loteamentos irregulares"*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2003.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios constitucionais*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

SANTANA, Cleuciliz Magalhães. *A globalização*. Manaus: Valer, 1999.

SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. *Licenças urbanísticas*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SALVIA, Felippo; TERESI, Franceso. *Direito urbanístico*. 5. ed. Verona: Cedam, 1992.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro*. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SILVA, Edson Jacinto da. *Parcelamento e desmembramento do solo urbano, "limitações urbanísticas"*. São Paulo: LED, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

_____. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Maria Floresia Pessoa de Souza; BASTOS, Nelma S. Marinho de. O estudo de impacto de vizinhança e o município: o caso do plano diretor de Natal. Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, avaliando o Estatuto da Cidade, 2, 2002. *Anais...* Porto Alegre: Evangraf, 2002.

SILVA, Solange Teles da. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. In: *Hiléia, Revista de Direito Ambiental da Amazônia do Programa de Mestrado em Direito Ambiental da UEA*, Manaus, n. 1, 2003.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2003.

SOMEKH, Nadia. *Função social da propriedade e da cidade*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, Estatuto da Cidade, 2001.

SOUZA, Márcio. *Breve história da Amazônia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Agir, 2001.

SOUZA, Maria Regina Rau; MARASQUIN, Marilú. *Solo criado – a experiência em Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, Estatuto da Cidade, 2001.

SPANTIGATI, Frederico. *Manual de derecho urbanístico*. Madrid: Editorial Montecorvo, 1973.

TÁCITO, Caio. Problemas atuais da desapropriação. *RDA*, v. 120, n. 3, 1975.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução ao estudo em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1992.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. 2.ed. São Paulo: FAPESP, 2001.

WERNER, Patrícia Ulson Pizarro. Licenças Urbanísticas. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin (org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: Max Limonad/Publicação Oficial do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 1998. (Ano 2, n. 03).