



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIA DO SOCORRO DE MORAIS SILVA PINHO CAMURÇA

A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E OS BENEFÍCIOS
VOLTADOS PARA O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA
CIDADE DE MARACANAÚ

FORTALEZA – CEARÁ

2018

MARIA DO SOCORRO DE MORAIS SILVA PINHO CAMURÇA

A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E OS BENEFÍCIOS
VOLTADOS PARA O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA
CIDADE DE MARACANAÚ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Planejamento de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial à para do título de mestre em Planejamento de Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamentos e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Roselane Gomes Bezerra.

FORTALEZA – CEARÁ

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Camurça, Maria do Socorro de Moraes Silva Pinho .

A outorga onerosa do direito de construir e os benefícios voltados para o processo de urbanização da Cidade de maracanaú [recurso eletrônico] / Maria do Socorro de Moraes Silva Pinho Camurça. - 2018 .

1 CD-ROM: il.; 4 ¾ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 91 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2018 .

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas..

Orientação: Prof.^a Dra. Roselane Gomes Bezerra..

1. Estatuto da Cidade. 2. Outorga Onerosa. 3. Direito de Construir. 4. Maracanaú. I. Título.

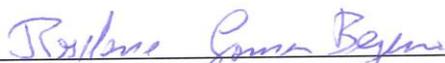
MARIA DO SOCORRO DE MORAIS SILVA PINHO CAMURÇA

A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E OS BENEFÍCIOS
VOLTADOS PARA O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA
CIDADE DE MARACANAÚ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Planejamento de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial à para do título de mestre em Planejamento de Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 25/06/2018

BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dr.^a Roselane Gomes Bezerra (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará - UFC



Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof.^a Dr.^a Adelaide Maria Rodrigues Lopes Uchoa
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

A Deus, mestre maior, fonte de alento e ânimo vital, que me dá forças e sentido para viver com esperança de um mundo mais igualitário para todos.

AGRADECIMENTOS

Antes de agradecer a todas as pessoas que me apoiaram e me incentivaram a cursar esse mestrado, gostaria de dizer que foi um desafio que encarei sob diversas perspectivas, principalmente no âmbito pessoal. Encarei o medo de voltar a estudar, depois de um longo período distante da vida acadêmica. Acreditei, desde o início, que eu poderia superar todas as dificuldades encontradas nessa trajetória literária com minha determinação para não deixar pelo meio do caminho o que havia iniciado em mais uma etapa da minha vida. Foi isso que fiz.

Tenho a sorte de fazer parte de uma família que acredita que a Justiça, a Educação, o Conhecimento e, principalmente, a Liberdade de expressão e pensamento são instrumentos de transformação. Passo, portanto, aos agradecimentos.

Ao meu esposo Francisco Irapuan, um homem inteligente, leitor voraz, conhecedor cuja visão de mundo é bastante peculiar, agradeço por todo incentivo com palavras de otimismo e ensinamentos que foram fonte de força, coragem e determinação para mim.

Aos meus filhos, Caio e Taís, pessoas maravilhosas e de bem, que juntos vibraram com minha aprovação na seleção do mestrado e se dispuseram incondicionalmente a contribuir de forma efetiva nessa pesquisa. Ressalto a ajuda preciosa que Ana Taís me proporcionou ao longo do processo de execução dos trabalhos desenvolvidos nesta etapa do mestrado, tanto na observância da escrita, quanto na indicação bibliográfica, principalmente, pela disponibilidade aliada ao afeto, carinho, amor, paciência e compreensão das minhas limitações acadêmicas.

Ao meu filho Caio, que, mesmo à distância, dedicou-me horas a explicar sobre a seriedade e complexidade de um trabalho de mestrado. Carinhosamente me indicou textos e livros sobre o tema. Colaborou na formatação e revisão deste trabalho, sempre com zelo e cuidado. Agradeço pelo afeto, pelo carinho e pelo amor.

A Eulália Camurça, que sensivelmente, ao som de Marisa Monte e Tom Zé, fez correções e ajustes importantes desse trabalho, com muita competência, sabedoria, e, principalmente, generosidade, serenidade e dedicação. Um cuidado que não pode ser mensurado em palavras.

Aos meus filhos Caio e Taís, ao meu esposo, Irapuan, e a Eulália, sou extremamente grata, por me ensinarem muito além do que existe nos livros e nas salas de aula. O

cuidado comigo nesse momento foi essencial para meu crescimento pessoal e o de minha produção literária.

À minha orientadora, Professora Doutora Roselane Gomes Bezerra, agradeço pela forma competente como conduziu o processo de orientação. Foi um privilégio ser sua orientanda.

A Professora Doutora Adelaide Uchôa, agradeço à disponibilidade de seu conhecimento jurídico, à sua competência, à sua sabedoria e, principalmente, à sua generosidade ao integrar a banca examinadora e contribuir na realização de meu trabalho.

Aos professores, componentes da banca, agradeço pela leitura cuidadosa e todas as observações para o aperfeiçoamento dessa pesquisa.

A Universidade Estadual do Ceará - UECE, em parceria com a Escola Superior de Magistratura do Ceará – ESMEC, agradeço pela oportunidade de cursar o mestrado.

“As cidades são espelhos, tantos olhos
tão sós.

Toda cidade é uma lenda, lendas de ferro
e cristal.

Ruas de luz e de pernas, cenas de fogo e
jornal”.

(Fausto Nilo e Zé Ramalho)

RESUMO

A presente dissertação aborda a Outorga Onerosa do Direito de Construir e os benefícios na área de urbanização por meio de um estudo realizado no município de Maracanaú. O direito de propriedade passou por grandes mudanças em seu regime na história da humanidade. Dentro deste contexto, objetiva-se investigar a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, ou seja, como vem sendo utilizado esse instrumento jurídico no município de Maracanaú. Os objetivos específicos do trabalho são mostrar como o princípio da função social da propriedade aliada ao fenômeno da urbanização fomentou a edição de normas reguladoras do espaço urbano e estudar a forma como a Constituição Federal de 1988 instituiu os princípios de política urbana, atribuindo ao poder público municipal a competência para executar a referida política, de conformidade com as diretrizes gerais fixadas em lei, com vistas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes. A dissertação pretende ainda analisar como e se as diretrizes gerais foram fixadas pelo Estatuto da Cidade que, entre outros instrumentos, previu a outorga onerosa do direito de construir em Maracanaú. O trabalho justifica-se pela relevância de um estudo relacionado ao instituto jurídico dentro do setor de controle urbano de um dos municípios com maior Produto Interno Bruto. No que tange à metodologia utilizada para a elaboração da dissertação, busca-se numa revisão bibliográfica e documental, de caráter exploratório, descritivo e qualitativo do tema em questão, um estudo histórico-evolutivo acerca do direito a cidade no âmbito internacional e âmbito nacional; dentro do direito de propriedade e direito urbanístico; investigando assuntos na legislação pertinente da outorga onerosa. Finaliza-se a pesquisa com análise de um exemplo específico no município de Maracanaú. O estudo aponta as dificuldades de implementação a contento da política pública de cobrança do instituto jurídico.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Outorga Onerosa. Direito de Construir. Maracanaú.

ABSTRACT

The present dissertation deals with the Onerous Grant of the Right to Build and the benefits in the area of urbanization: a case study carried out in the municipality of Maracanaú. The right of property has undergone great changes in its regime in the history of mankind. In this context, the objective is to investigate the application of the Onerous Grant of the Right to Build and how it has been used in the municipality of Maracanaú. The specific objectives of this work are showing how the constitutional consecration of the principle of the social function of property allied to the phenomenon of urbanization fostered the edition of norms regulating the urban space and studying the way that the Federal Constitution of 1988 instituted the principles of urban policy, attributing to the municipal public power the competence to execute said policy, in accordance with the general directives established by law, with a view to the full development of the social functions of the city and to the well-being of its inhabitants. The dissertation intends to analyse how and if the general guidelines that were set by the City Statute which, among other instruments, provided for the onerous granting of the right to build in Maracanaú. The work justifies itself for the relevance of a study about this legal instrument inside the urban control section of one of the municipalities with the biggest PIB. With regard to the methodology used for the elaboration of the thesis, a bibliographical and documentary review of exploratory, descriptive and qualitative character of the subject in question, a historical-evolutionary study about the right to city in the international scope and national scope; within the right of property and urban law; investigating matters in the relevant legislation of the onerous grant. This work is concluded with the analysis of an example in the municipality of Maracanaú. The study points the difficulties of the implementation according to the changing politics of the juridical instrument.

Keywords: City Statute. Onerous grant. Right to Build. Municipality of Maracanaú.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 –	Maiores aglomerações urbanas mundiais.....	22
Figura 1 -	Projeção demográfica do Brasil.....	43
Figura 2 -	População residente entre as áreas urbanas e rural.....	46
Figura 3 -	Mapa da Região Metropolitana de Fortaleza.....	68
Figura 4 -	Mapa do Município de Maracanaú.....	70
Figura 5 -	Localização do imóvel.....	80

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	DIREITO À CIDADE E DIREITO DE PROPRIEDADE.....	16
2.1	DIREITO DE PROPRIEDADE.....	25
2.2	DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO.....	34
3	POLÍTICA URBANA: INSTRUMENTOS JURÍDICOS.....	41
3.1	ESTATUTO DA CIDADE.....	51
3.2	PLANO DIRETOR.....	56
4	OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....	59
4.1	LEGISLAÇÃO PERTINENTE À OUTORGA ONEROSA.....	64
5	UMA ANÁLISE SOBRE O USO DA OUTORGA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ.....	67
5.1	PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ	72
5.1.1	Exemplo de aplicação da outorga onerosa do direito de construir Município de Maracanaú.....	76
6	CONSIDERAÇÕES.....	83
	REFERÊNCIAS.....	86

1 INTRODUÇÃO

Em se tratando dos constantes processos de constituição, transformação e uso dos espaços geográficos das grandes cidades ao longo dos tempos, tem-se no início da Era da Industrialização ou Revolução Industrial um dos fatores que trouxeram uma forte influência na formação das cidades. Essas mudanças foram ocasionadas pelas constantes migrações de pessoas, oriundas das mais diversas partes, em busca de trabalho e melhoria de vida, o que obviamente impactou diretamente no processo de urbanização das sociedades. Experimentou-se, em verdade, uma dinamização no processo de crescimento de uma sociedade como um todo.

Como consequência desse processo, o Estado passou a necessitar de ferramentas que permitissem interferir nesse processo de urbanização de modo a adequá-lo e organizá-lo. A atividade de planejamento estatal se insere nesse contexto de organização e estruturação do espaço urbano, podendo-se citar como exemplo o Plano Diretor, mecanismo legal que visa a orientar a atuação do Poder Público e dos entes privados na construção e utilização do espaço urbano, bem como na organização espacial dos usos do solo urbano, da infraestrutura e de outros elementos da estrutura urbana.

O Estado possui ainda outras ferramentas em mãos que igualmente têm por objetivo possibilitar a organização do espaço, destacando-se aquelas dispostas no arcabouço legislativo próprio do direito urbanístico. Com efeito, o artigo 4º da Lei nº 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade – enumera uma série de instrumentos à disposição da Administração Pública. O presente trabalho abordará especificamente um desses instrumentos: a outorga onerosa do direito de construir (OODC), prevista no inciso V, alínea “n” do referido dispositivo legal.

A princípio, pode-se afirmar que o instituto da outorga onerosa do direito de construir diz respeito à autorização para construir acima do limite do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido pelo Plano Diretor Municipal, mediante remuneração aos cofres públicos a ser paga pelo beneficiário. Esse instrumento vem se consolidando ao longo dos tempos e apresentando resultados positivos e negativos em alguns municípios onde já teve aplicação.

O Plano Diretor de cada município atribui uma regulamentação da Outorga Onerosa, sendo certo que, em alguns lugares, como é o caso de São Paulo, já se fazia uso do Solo Criado antes mesmo da sua previsão na legislação urbanística.

Ainda que, de certa forma, esses instrumentos normativos se apresentem como soluções viáveis para trazer benefícios na área de urbanização, quando se aplicam tais legislações, não se pode ignorar totalmente a possibilidade de contrapartidas negativas, uma vez que nem sempre a aplicação de tais institutos representa a solução mais adequada. O trabalho justifica-se dentro deste contexto e pela relevância de um estudo relacionado ao instituto jurídico dentro do setor de controle urbano do município de Maracanaú.

Assim, a presente dissertação se propõe, como objetivo geral, a abordar o instituto da outorga onerosa do direito de construir consoante os principais textos normativos relativos ao município de Maracanaú. Os objetivos específicos do trabalho são estudar o direito à cidade e o direito à propriedade; analisar os instrumentos jurídicos da política urbana e compreender a outorga onerosa do direito de construir por meio da legislação e dos antecedentes históricos.

A Secretaria do Meio Ambiente e Controle Urbano de Maracanaú – SEMAM foi o ambiente escolhido para realizar as investigações relativas ao uso da outorga onerosa do direito de construir, levando em consideração que o referido instrumento está disponibilizado na legislação específica do Município, a Lei nº 1.945/2012 (Plano Diretor Participativo do Município de Maracanaú).

A partir desta análise, pretende-se expor eventuais aspectos positivos e negativos da adoção do instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir pela Administração Municipal de Maracanaú, município integrante da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Assim, será possível realizar um juízo de valor acerca da efetividade do uso da OODC na política urbana do referido município.

No campo da metodologia, optou-se por uma abordagem bibliográfica, sendo uma pesquisa qualitativa descritiva. Contudo, há especificações quantitativas no que concerne a fórmulas e cálculos, pois por se tratar de uma contrapartida determinada por lei, faz-se necessário uma amostragem de como se chega aos valores pertinentes a cada caso em particular. Nesse sentido, examinar-se-á um exemplo de edificação com suas respectivas metragens e considerações em lei. Como desenho

específico de investigação, a pesquisa tem uma análise de cunho exemplificativo realizada no âmbito da Administração de Maracanaú.

O enfoque metodológico desta investigação foi de natureza qualitativa. A natureza qualitativa da investigação encontra-se ancorado em Rosa & Arnoldi¹ cujo objetivo é a profundidade, a riqueza e a qualidade da informação. O sistema de análise qualitativa utilizado nesta investigação realça uma complexidade de cuidados, flexibilidade e rigor na análise.

A análise dos dados diz respeito aos documentos disponibilizados pela SEMAM, especificamente pelo Setor de Controle Urbano, que constarão em anexo da presente dissertação. Os dados coletados foram organizados em textos para uma melhor compreensão dos resultados.

Após a introdução, no segundo capítulo, realizar-se-ão considerações interdisciplinares acerca do direito à cidade no âmbito nacional e internacional, no que concerne aos processos de construção e formação de cidades. Analisar-se-ão ainda as diversas feições concernentes ao direito de propriedade ao longo dos anos até os dias de hoje, além de aspectos acerca do direito urbanístico como ramo do ordenamento jurídico brasileiro. Após, será feito um recorte específico a respeito dos referidos temas ao analisar-se o direito à cidade, à propriedade e urbanístico no Município do Maracanaú.

No terceiro capítulo, discorrer-se-á acerca dos instrumentos jurídicos postos à disposição dos gestores públicos no que se refere à política urbana. São as ferramentas dadas aos chefes do Executivo, por intermédio de previsões legislativas, para que sejam controladas e efetivadas as transformações no meio urbano das cidades e estados. Analisar-se-ão importantes legislações, tais como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor.

No quarto capítulo, estudar-se-á o instituto jurídico da Outorga Onerosa do Direito de Construir, instituído no ordenamento jurídico, pelo Estatuto da Cidade e regulamentada, no âmbito do Município de Maracanaú, pelo Plano Diretor Participativo. Serão analisados ademais os antecedentes históricos do instituto e de sua criação, bem como a legislação pertinente.

¹ ROSA, M.V.F.P & ARNOLDI, M.A.G.C. **A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismo para validação dos resultados.** Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

No quinto capítulo, após especificarem-se aspectos acerca do Plano Diretor Participativo do Maracanaú, será abordado um exemplo da aplicabilidade do referido instrumento jurídico da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de Maracanaú, realizando, nas considerações finais do trabalho, uma análise sobre os aspectos negativos e positivos da utilização dessa ferramenta pela Administração Pública de Maracanaú, ponderando se este se apresenta efetivamente como o meio mais adequado para a o efetivo controle urbano do Município, considerando suas especificidades. Por fim, serão feitas algumas considerações conclusivas acerca dos assuntos abordados na pesquisa.

2 DIREITO À CIDADE E DIREITO DE PROPRIEDADE

Os progressos experimentados por todas as áreas do conhecimento humano têm possibilitado otimizar as cidades, entretanto, não as livraram de uma variedade de problemas, os quais estão ligados ao trânsito, segurança, poluição, falta de emprego, moradia e serviços básicos, como saneamento básico, energia, segurança pública.

É certo que, grande parte dessas adversidades estão diretamente influenciadas pelo contínuo aumento da população, ocasionando um crescimento desordenado, que gradativamente tem modificado as áreas urbanas, levantando uma determinada atenção especial por parte dos poderes públicos e da sociedade em geral. O direito à cidade tem se tornado cada vez mais discutido em todas as áreas do país, porquanto está intrinsecamente relacionado à cidadania e à vida. Trata-se de uma questão, cujas extensões se estendem a níveis globais.

Uma das questões mais complexas da contemporaneidade é o direito à Cidade, que contempla conceitos que vão além da vida digna do indivíduo. Um dos mais utilizados para definir a questão é o escrito na Carta pelo Direito a Cidade: “As cidades são, potencialmente, territórios com grande riqueza e diversidade econômica, ambiental, política e cultural. O modo de vida urbano interfere diretamente sobre o modo em que estabelecemos vínculos com nossos semelhantes e com o território”.² Ainda sobre o conceito de cidade, Raquel Rolnik acrescenta:

A expressão da racionalidade humana: capacidade de abstração, memória, manutenção de relações sociais e políticas, adaptação ao trabalho coletivo e à especialização (o que vai gerar o circuito de troca e consumo). É justamente a vida coletiva, que se configura como característica fundamental dos núcleos urbanos, e sua gestão – organização dos fluxos de pessoas, das aglomerações, regulamentação do cotidiano – que revela a “cidade política”.³

A autora ressalta alguns pontos essenciais na constituição de qualquer cidade, como por exemplo, os primeiros núcleos urbanos que se iniciaram com a ocupação permanente do território para a agricultura e moradia.

² CARTA PELO DIREITO A CIDADE, **Fórum Social das Américas** – Quito - 2004; Fórum Mundial Urbano - Barcelona - setembro 2004; V Fórum Mundial Social - Porto Alegre 2005, p. 1.

³ ROLNIK, R. **Imobilidade na cidade de São Paulo: o problema e o falso problema**. 2005. Disponível em: <https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Direito_Cidade.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2017.

A definição de cidade, nas palavras do sociólogo e urbanista Robert Park, é a tentativa mais bem-sucedida do homem de refazer o mundo em que vive mais de acordo com os desejos do seu coração.⁴ Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, é também o mundo onde ele está condenado a viver daqui por diante. Assim, indiretamente, e sem ter nenhuma noção clara da natureza da sua tarefa, ao fazer a cidade o homem refaz a si mesmo.

A urbanização sempre representou um fenômeno de classe, uma vez que os excedentes são extraídos de algum lugar e de alguém, enquanto que o controle sobre o desembolso destes excedentes normalmente encontra-se nas mãos de poucos. Isso é característico e evidente num contexto capitalista, é claro, mas, notando-se a relação de dependência entre a urbanização e a mobilização de um produto excedente, surge essa íntima inter-relação entre a urbanização e o capitalismo. Há de existir um excedente para que se obtenha mais-valia; e esta deve ser reinvestida para mais produção de mais-valia. Esse processo de reinvestimento contínuo se traduz na expansão do excedente de produção a uma taxa composta – isso explica a ligação entre as curvas logísticas (dinheiro, produção e população) e a história da acumulação de capital, paralelamente à trajetória da urbanização e do capitalismo.

Assim, a cidade é o lugar de concentração da população urbana, produção, circulação e consumo de bens e serviços. Além de ser o centro da decisão política do urbano. “A cidade intensifica, organizando a exploração de toda a sociedade. Isto é dizer que ela não é o lugar passivo da produção ou da concentração dos capitais, mas sim que o urbano intervém como tal na produção”.⁵

O estudo a respeito do direito à cidade não é recente nem tampouco privilégio da doutrina jurídica, representa objeto de análise por parte da Sociologia e da Geografia, como no caso do sociólogo francês Henri Lefebvre e do geógrafo inglês David Harvey convergentes na compreensão de que o direito à cidade se coloca como uma construção coletiva.

⁴ PARK, Robert. **On social control and collective behavior**, Chicago 1967, p. 3. Disponível em: <<https://lsecities.net/media/objects/articles/the-right-to-the-city/pt-br/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

⁵ LEFÉBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Documentos, 1999, p.57.

A busca pelo direito à cidade se identifica com a luta pelo direito de criação e plena fruição do espaço social.⁶ Nesse sentido, o sociólogo francês Henri Lefebvre defende, inclusive uma forma de democracia direta dos indivíduos sobre o modo de habitar a cidade.

Acrescente-se que o direito à cidade deve ser compreendido como um apelo, uma exigência, uma forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar, nos quais se encontram implicados o direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade).⁷

Pode-se considerar que o direito à cidade reúne questões de extrema necessidade à vida em sociedade. Cite-se como exemplos: para um ordenamento urbano politicamente correto, com espaço físico que facilite as relações sociais, são necessárias leis que amparem e delimitem circunstâncias peculiares ao empoderamento do pertencer a algum lugar a fim de tornar possível a apropriação correta dos espaços públicos, sem detrimento da dignidade humana e valorização da vida.

Para que isso se torne realidade, é primordial a participação da administração pública em todas as suas esferas, ou seja, federal, estadual e municipal e quando for necessário, em casos explícitos, internacional. Dessa maneira, tem-se grandes probabilidades de igualdade de direitos entre e para todos. É desafiador, porém não impossível de concretizar-se.

Toda essa conjectura, aponta para uma junção constitucional e construtiva entre governo e a sociedade, sendo algo característico de uma governança democrática e participativa, baseada em uma direção unilateral dos processos decisórios no que tange aos assuntos de políticas urbanas.

Nesse contexto, o direito à cidade pode ser entendido como o conjunto de deveres do Estado para com todo cidadão, que visa não apenas garantir a propriedade, mas também garantir o desenvolvimento urbano, de forma que o indivíduo estabeleça vínculos entre os seus semelhantes e o território.

O direito à cidade significa um direito coletivo que consiste em um poder da sociedade sobre a formulação dos processos coletivos de urbanização. Conside-

⁶ LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Trad. de ANDRADE, Margarida Maria e MARTINS, Sérgio. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

⁷ LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Trad. de ANDRADE, Margarida Maria e MARTINS, Sérgio. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p.45.

rando que historicamente as cidades foram regidas pelo capital, mais que pelas pessoas, o direito à cidade deve ser considerado como um direito progressista, constituindo-se como o direito de se fazer algo no futuro, de participar proativamente. Portanto, reclamar o direito à cidade é ter voz ativa sobre os processos de urbanização, por meio dos quais as cidades são feitas e refeitas de uma maneira fundamentalmente radical.⁸

A década de 1970 representou um marco para o desenvolvimento de políticas que atendessem às necessidades das aglomerações humanas principalmente quanto a sua relação com o uso do solo.

O amadurecimento do ideário do direito à cidade na legislação brasileira ocorreu com a edição do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), que trouxe diretrizes e instrumentos voltados a garantir a função social da cidade e da propriedade urbana, a regulação pública do solo, ao enfrentamento de distorções do crescimento urbano e à construção democrática das cidades, positivando um novo direito no ordenamento jurídico brasileiro: o direito às cidades sustentáveis.⁹

No Brasil, a experiência de buscar o reconhecimento do direito à cidade, a partir de uma ação política em defesa da implantação da plataforma da Reforma Urbana, contribuiu para o debate internacional sobre o direito à cidade, que se materializou na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, finalizada em 2005 e à qual o Governo Brasileiro aderiu em 2006.¹⁰

Admite-se que houve um salto positivo quando se discute território e relações sociais sob a perspectiva da cidade democrática, reconhecendo-se a participação social, principalmente na ocupação do espaço público e na tomada de decisões políticas, que em muitos casos ocorrem motivadas por uma série de reivindicações.

Conforme Lefebvre¹¹, o processo de urbanização e formação das cidades industriais europeias, ocorreu em fins do século XVIII e início do século XIX, com a expansão e desenvolvimento do modo de produção capitalista. Porém, foi somente

⁸ HARVEY, David. Conferência proferida no Seminário **Lutas pela reforma urbana: o direito à cidade como alternativa ao neoliberalismo**. Fórum Social Mundial, 2009.

⁹ DUARTE, Marise Costa de Souza. O direito à cidade e o direito às cidades sustentáveis no Brasil: o direito à produção e fruição do espaço e o enfrentamento do déficit de implementação. 2015. **Revista do Direito e da Filosofia do Estado e da Sociedade**. Disponível em: <<http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/viewFile/465/744>>. Acesso em: 13 set. 2017, p.2.

¹¹ LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Trad. de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

no século XX que o Brasil superou o modelo arcaico de organização e produção, adotando a partir de então o modelo capitalista, mas com muitas marcas desse passado agroexportador, o que explica de certo modo a dependência da economia internacional.

Após o processo de consolidação de direitos advindos de muitas lutas sociais nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil se tornou referência em política urbana, sobretudo por inserir o direito à cidade, gradativamente, nos fóruns internacionais urbanos.¹²

Na Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada durante a conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre meio ambiente e desenvolvimento (ECO-92) no Rio de Janeiro, as deliberações resultaram em um tratado sobre a questão urbana em que o direito à cidade é concebido como direito à cidadania;¹³

Na Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos, Habitat II, da ONU, realizada em 1996, na cidade de Istambul, foi reconhecido pelas instituições internacionais, por meio de um documento oficial, o direito à moradia como um direito humano, além de ter sido acordada uma série de compromissos para que os países pudessem promover medidas relacionadas a essa pauta;¹⁴

O Fórum Social Mundial representou um marco sobre o reconhecimento internacional do direito à cidade e dele resultou a Carta Mundial do Direito à Cidade, elaborada com contribuições de várias organizações populares militantes da questão urbana.¹⁵

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade significou um marco no âmbito internacional. Elaborada mediante a articulação de grupos, movimentos e fóruns comprometidos com a questão urbana, esse documento aponta compromissos e medidas de responsabilidade da sociedade civil, setor público e organismos internacionais, com objetivo de garantir uma vida digna às pessoas nas cidades.

Paralelamente, governos em âmbito nacional, internacional e local foram construindo instrumentos jurídicos e normativos sobre os direitos humanos no

¹² SAULE JR., N. & UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Diálogos, propostas, histórias para uma cidadania mundial, 2009. Disponível em: Acesso em: 3 ago. 2017.

¹³ Disponível em: <<https://issuu.com/rebal/docs/tratado-sobre-a-questao-urbana>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

¹⁴ Disponível em: <<http://pdfc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>>. Acesso em 18 fev. 2018.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

contexto urbano. Dentre eles, vale mencionar a Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade; o Estatuto da Cidade (no contexto brasileiro); a Carta de Montreal e a Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade; além da recente inserção do direito à cidade na constituição de países como Bolívia e Equador.¹⁶

A mobilização e a própria discussão sobre o direito à cidade é uma demanda latente para as cidades de todo o mundo, que nas últimas décadas vêm apresentando um aumento significativo na taxa de urbanização. Faz-se necessário destacar que o direito à cidade representa uma demanda dos países subdesenvolvidos, em virtude do descontrole dos processos de urbanização pelos quais passaram nos últimos tempos, além de importantes ocorrências históricas, tais quais a colonização, os regimes autoritários e a dependência político-econômica dos países imperialistas. Assim, a realidade das cidades integrantes desses países é possui diversas marcas deixadas por essas inúmeras violações, o que cria um cenário que torna inevitáveis as lutas travadas no contexto dos movimentos sociais, cujas reivindicações abordam, direta ou indiretamente, questões relativas ao direito à cidade.

Os espaços urbanos consistem em um dos cenários de reivindicações, revelando-se de grande importância para a luta de classes nas últimas décadas. Ao se expandirem por meio do capitalismo, trouxeram inúmeros progressos, contudo nem todos acompanharam essas grandes mudanças.

Nesse quesito, houve e ainda há uma certa discrepância sobre o uso e o direito à cidade; isso reside até os dias de hoje, gerando muitas desigualdades no que concerne ao usufruto dos espaços geográficos urbanos pelos cidadãos. Destituídos de alguns direitos, foram praticamente “empurrados” para classes subalternas, formando as chamadas áreas periféricas, praticamente sem serviços sociais de infraestruturas urbana.

De acordo com a Divisão de Informações e Relações Externas do Fundo de Populações da ONU (UNFPA), as cidades que apresentam as maiores aglomerações urbanas são:

¹⁶ CADERNOS DE FORMAÇÃO DIREITO À CIDADE. Prefeitura de São Paulo. São Paulo: Editora e Instituto Paulo Freire. Disponível em: <https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Direito_Cidade.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

Tabela 1 – Maiores aglomerações urbanas mundiais

Cidades	Países	População (milhões)
Tóquio	Japão	36,7
Nova Déli	Índia	22
São Paulo	Brasil	20
Bomabaim	Índia	20
Cidade do México	México	19,5
Nova York	EUA	19,4
Xangai	China	16,6
Calcutá	Índia	15,5
Daca	Bangladesh	14,7
Carachi	Paquistão	13

Fonte: UNFPA, 2011, p. 77; adaptado.

De acordo com a Tabela 1, observa-se que os países considerados subdesenvolvidos, ou seja, Índia, México, Bangladesh e Paquistão, concentram mais de 63% das maiores aglomerações mundiais. Para esse cálculo, levou-se em consideração o seguinte: soma da população (milhões) desses países dividido pelo total da população (milhões) de todos os países citados nessa tabela.

Assim, considerando os dados mostrados acima, ou seja, da Tabela 1, e pondo-os em contexto, pode-se notar que, em países subdesenvolvidos, o aumento populacional se realiza em uma velocidade mais notória. Tal aumento exacerbado pode trazer consigo inúmeras violações de direitos humanos, que se explicitam na dificuldade de acesso à propriedade urbana, aos serviços e equipamentos públicos, à infraestrutura, dentre outros.

A urbanização alcançou seu estágio global e é tratada como um negócio lucrativo, sendo comandada, sobretudo por Estados Unidos e China. Este último, inclusive, vem apresentando mudanças internas significativas quanto ao processo de urbanização, com o surgimento de grandes metrópoles (mais de cem cidades passaram da marca de 1 milhão de habitantes a partir do ano 2000), o que possibilita a efetivação de grandes projetos de infraestrutura (barragens e autoestradas). No caso da América Latina, vimos que as históricas violações aos direitos humanos associadas com políticas públicas descontínuas e descompassadas têm causado uma expansão urbana desordenada, com segregação territorial e baseada em relações

mercantis, o que revela um contexto de desumanização e de estilos de vida marcados pelo consumismo, individualismo e competitividade.¹⁷

A existência ou não de uma cidade está diretamente ligada ao número de seus habitantes. Cada país pode estabelecer um número específico para a definição do que venha a ser uma cidade. No que tange às mesmas, estas constituem-se como um grande leque de oportunidades, demandando uma quase infinita espiral de necessidades. Delas, somam-se vários atrativos, como empresas, indústrias, comércios dos mais variados tipos, atraindo uma determinada quantidade de pessoas, em busca de melhorias de vida. Sendo assim, em pouco lapso de tempo, surgem as ditas metrópoles, hoje “inchadas” de tantas pessoas, agrupadas de forma desordenada e sem uma infraestrutura adequada em algumas delas.

Harvey ensina que o debate sobre o direito à cidade no mundo mostra que a questão urbana não é uma peculiaridade brasileira e sim uma demanda internacional. Os parâmetros legais e normativos estabelecidos são fundamentais para legitimar possibilidades de transformação dos territórios vividos, pois a cidade ainda é um espaço gerador de exploração e desigualdade, que permite a acumulação de excedentes para uns em detrimento da pobreza de outros. Assim, o direito à cidade deve ser concebido como direito coletivo e implica um processo de transformações que envolvem “o exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização e a liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos”.¹⁸

Considerada um dos pilares para efetivação do direito à cidade, a gestão democrática é estabelecida no Estatuto da Cidade como a “[...] participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”¹⁹. Sua realização ocorre através dos seguintes instrumentos básicos: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.²⁰

¹⁷ CADERNOS DE FORMAÇÃO DIREITO À CIDADE. op. cit., 2017, p. 22.

¹⁸ HARVEY, D. **O direito à cidade**. Lutas Sociais, n. 29, São Paulo, jul./dez. 2012, p. 74.

¹⁹ BRASIL. **Estatuto da Cidade** (Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001). Brasília: Casa Civil, 2001.

²⁰ CADERNOS DE FORMAÇÃO DIREITO À CIDADE. op. cit., 2017, p.33.

Portanto, os movimentos sociais urbanos não se restringem ao Brasil. Pelo contrário, estão presentes em diversos países e atuam tanto em âmbito local quanto em busca de articulação transnacional, em especial, com o propósito de construir diálogo junto a organismos como o Programa de Assentamentos Urbanos da Organização das Nações Unidas (ONU – Habitat) e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

Na seara internacional, o primeiro produto de relevo foi o tratado por “Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis”, em 1992, desenvolvido por organizações não governamentais e movimentos sociais que se reuniram paralelamente à Rio 92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento).²¹ O material foi apresentado em uma linguagem de crítica à produção capitalista do espaço, às iniquidades sociais e de submissão do planejamento urbano ao controle e à participação da sociedade civil.

Porém, o principal documento formulado pela sociedade civil acerca dessa temática foi a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, aprovada durante o Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em 2006. O documento que passou a ser referência internacional para um extenso conjunto de movimentos e lutas sociais urbanas desenvolveu uma visão ampla sobre o Direito à Cidade classificando-o como coletivo e interdependente em relação aos demais direitos humanos.²²

Por fim, a partir da experiência de outros países, destaca-se a mobilização social existente nos Estados Unidos quanto à luta pelo direito à cidade organizada pela Right to the City Alliance (RTTC). A Aliança pelo Direita à Cidade, influenciada pela obra de Lefebvre, é um movimento que surgiu em 2007 como uma resposta unificada à gentrificação e um chamado para deter o deslocamento de pessoas de baixa renda, comunidades LGBTQ marginalizadas e jovens de seus bairros urbanos históricos. O movimento se define como uma aliança nacional de organizações de justiça racial, econômica e ambiental.

O RTTC procura criar impactos regionais e nacionais nos campos da habitação, direitos humanos, terras urbanas, desenvolvimento comunitário, engajamento cívico, justiça criminal, justiça ambiental e muito mais. O direito à cidade nasceu do desejo e da necessidade dos organizadores e aliados

²¹ Disponível em: <<https://issuu.com/rebal/docs/tratado-sobre-a-questao-urbana>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

²² CARVALHO. Harley Sousa de. **Sobre democracia e direito à cidade na política urbana de Fortaleza: aportes teóricos e desafios práticos**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2017.

de todo o país em ter um movimento mais forte pela justiça urbana. Mas também nasceu do poder de uma idéia de um novo tipo de política urbana que afirma que todos, particularmente os desprivilegiados, não apenas têm direito à cidade, mas como habitantes, têm o direito de moldá-la, projetá-la, e operacionalizar uma agenda urbana de direitos humanos.²³

É possível se constatar, por meio dessa definição, que a *Right to the City Alliance* almeja objetivos amplos, e está em consonância com a visão de que o direito à cidade não se restringe ao acesso a serviços públicos e infraestrutura urbana, mas compreende, além deles, uma nova proposição ética para a cidade.

No campo de ideias, propostas de melhorias e a intenção de mudar os quadros negativos, oriundos de má distribuição geográfica, social e urbanística, o RTTC procura unir forças para criar impactos regionais e nacionais nas áreas de habitação, direitos humanos, terras urbanas, desenvolvimento comunitário, engajamento cívico, justiça criminal, justiça ambiental e muito mais.

Esse pensamento vai ao encontro da abordagem desse capítulo dessa dissertação, ou seja, o direito à cidade. É uma necessidade legítima do cidadão, nascida de um desejo veemente e cada vez mais presente nos dias atuais, tendo como pilares as necessidades de maior atenção por parte dos poderes públicos e das leis que regem nosso país, em prol de uma justiça e igualdade urbana entre todos.

Conclui-se, então, que uma ideia de política urbana se afirma cada vez mais para todos como um verdadeiro clamor dos desprivilegiados, não apenas como um socorro, mas também como um direito nato, amparado pela legislação vigente, que deve ser aplicada e fiscalizada pelos órgãos juridicamente respaldados por essa tarefa, ou seja, fazer cumprir a Constituição Federal do Brasil e as leis pertinentes a esse assunto, as quais serão tratadas posteriormente nos capítulos que se seguem.

2.1 DIREITO DE PROPRIEDADE

A propriedade é um dos direitos mais antigos discutidos na história da humanidade e, desde as civilizações antigas, as questões envolvendo a propriedade e seus diversos desdobramentos sempre permearam as relações interpessoais e muitos de seus conflitos. Em virtude dessas temáticas, foram diversos os debates

²³ RIGHT TO THE CITY. Mission & History. Tradução livre. Disponível em: <<https://righttothecity.org/about/mission-history/>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

acadêmicos, sociais, políticos e econômicos que emergiram ao redor do mundo sobre a temática da propriedade. É um direito que permeia inúmeros aspectos da dinâmica urbanística e da formação das cidades, e sua regulamentação tem extrema importância no ordenamento jurídico brasileiro.

Tratar de um tema dessa magnitude é estar sujeito a uma diversidade de conceitos, culturas e uma extensa gama jurídica de definições. Evoca uma miríade doutrinária, ideológica, conceptiva e tradicionalmente imersa em diferentes histórias

Constitui-se algo que acompanha a humanidade desde as primeiras civilizações, nos mais remotos primórdios dos tempos. Está ligada intrinsecamente as sociedades, cidades e toda e qualquer forma de agrupamento de pessoas, com suas culturas e ideologias. Porém distintamente, tem suas bases nas relações jurídicas, sendo um denominador e conciliador em muitas situações de conflitos e interesses.

Firmando-se como direito de propriedade, como também um estado de direito fundamental sob algo, tem-se um embasamento que se encontra atualmente em diversos amparos, textos e legislações vigentes, que variam de nação para nação. Vale salientar, no entanto, que tal condição, assim como o sentido e o alcance que lhe são intrínsecos, postulam uma variedade de questões que se constituem um cerne de debates e repercussões que atravessam décadas de estudos e normatizações, sendo amplamente objeto de estudos na modernidade atual.

Ao longo dos séculos, o direito de propriedade assumiu diferentes feições, conceitos e interpretações até chegar nas compreensões da atualidade. O “poder” de ter, era visto como algo muito próprio de alguém, diretamente ligado a uma coisa específica, ou seja, exclusivo do seu titular, disponível para ser usado em sua plenitude. Nos dias de hoje, pode-se dizer que essa concepção não fora extirpada em sua totalidade, constata-se sua evolução e adaptação aos moldes das legislações atuais. De absoluto, migrou para algo limitado e sujeito a alterações e sanções, compreendido como algo próprio de alguém, contudo sujeito a igualdade entre outros direitos previstos em lei.

Pode-se dizer que, esse direito é tão antigo quanto a própria existência da humanidade, como também tinha muitas ligações com outras áreas. Nesse sentido, a literatura de Fustel de Coulanges o identifica como fundamento das sociedades antigas, grega e itálica:

Há três coisas que, desde as mais antigas eras, encontram-se fundadas e solidamente estabelecidas nas sociedades grega e itálica: a religião doméstica, a família, o direito de propriedade; três coisas que tiveram entre si, na origem, uma relação evidente, e que parecem terem sido inseparáveis. A ideia de propriedade privada fazia parte da própria religião. Cada família tinha seu lar e seus antepassados. Esses deuses não podiam ser adorados senão por ela, e não protegiam senão a ela; eram sua propriedade exclusiva.²⁴

O direito à propriedade é um tema empregado constantemente nas sociedades do mundo inteiro, faz parte do cotidiano da humanidade, seja nas mais distintas interpretações ou em suas formas de ser ou ter, tendo em vista que sua garantia importa em variadas consequências que vão além da vida digna do indivíduo. É possível constatar que a propriedade alcançou maior destaque na Constituição de 1988 a qual incorporou o direito desde o seu preâmbulo e no âmbito do artigo 5º, inciso XXII da referida Carta Magna, que trata do direito de propriedade. A prestação à propriedade está assegurada na Constituição vigente como um direito e uma garantia fundamental.

Um aspecto importante acerca do direito a propriedade pode ser a mudança do seu caráter ao longo dos anos, em virtude, principalmente, das mudanças sócio-políticas relacionadas à maneira que era exercido esse direito. Durante boa parte da história, o direito à propriedade era tido como um direito, sem restrições ou limitações ao seu exercício, o qual não poderia ser facilmente atingido ou mitigado. O proprietário era tido como o senhor da coisa, dela podendo gozar, usufruir, dispor e tratar da maneira que achasse melhor, sem preocupações acerca das consequências de tal uso.

Ao longo da história, a propriedade como concebida em um direito, positivado ou não, com vieses peculiares de acordo com muitas realidades como privada, social, política e econômica, já era considerada como algo questionável, pois envolvia inúmeras variáveis em suas composições e conceitos. Mesmo como algo abstrato ou de pleno gozo, estava sempre sujeito a mudanças, destas em conformidade com leis de sua época, sempre em constante atualização.

²⁴ FUSTEL DE COULANGES, Numa-Denys. **A Cidade Antiga**. Tradução. Frederico Ozanam Pessoa de Barros. Versão para eBook. Disponível em: <http://ebooksbrasil.org/eLibris/cidadeantiga.html>. Acesso em: 28 jun. 2009. São Paulo: EDAMERIS, 1961 *apud* BRAGA, Roberta Chaves. **Direito de propriedade e a Constituição Federal de 1988**. Monografia. Escola Superior da Magistratura – ESMEC. Fortaleza, 2009, p. 7.

Dessa forma, mesmo que o direito de propriedade seja um direito real e oponível *erga omnes*, houve a adoção pelo direito brasileiro do instituto da função social da propriedade, o qual consiste numa forma de condicionamento do direito de propriedade ao cumprimento dessa tal função social, com fundamento na não admissão de uma subutilização dos bens sem quaisquer compromissos sociais e econômicos.

Importante destacar a origem histórica da propriedade. Nos tempos primitivos a vida dos homens mostrava uma significativa semelhança com à dos outros animais, pois viviam em bandos ou grupos e retiravam o próprio sustento da natureza. A propriedade era coletiva e o alimento repartido. O símbolo habitual das sociedades primitivas foi marcado pelo coletivismo extremamente distinguido e valorizado nas sociedades antigas.

Quando as sociedades iniciaram a permanência em determinadas áreas é que a propriedade começou a exercer um papel importante no seu contexto, ou seja, estabeleceram-se de forma definitiva criando as primeiras aldeias uma vez que, a vida em sociedade e não o indivíduo.

Outras sociedades antigas também exibiam uma raiz de sociedade coletiva, como por exemplo, o império Inca, no Peru, cujas terras eram divididas pelos indivíduos e ou famílias que as cultivavam e exploravam por um prazo determinado²⁵. A base fundamental da propriedade é o laço estabelecido entre o indivíduo e o objeto.

Adriana Dabus ressalta que a história da propriedade decorre diretamente da organização política, pois, antes da época romana, nas sociedades primitivas, apenas existia o direito de propriedade para as coisas móveis, exclusivamente para objetos de uso pessoal, como vestuário, utensílios de caça e pesca. No decorrer da evolução histórica, desde o direito romano, o instituto jurídico da propriedade quase não sofreu alterações dentro do direito civil.²⁶

Na Antiguidade conhecida como Clássica, em meados do século VIII a.c. e aproximando-se do ano de 476 d.C., o termo propriedade adquiriu uma grande importância histórica, influenciando religiões, sociedades, códigos e impérios, tendo

²⁵ MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Limitações urbanas ao direito de propriedade**. São Paulo: Atlas, 2010.

²⁶ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007, pp. 149-150.

algumas mudanças a ela normatizadas na coexistência e harmonia entre as pessoas.²⁷

Nesse período havia uma pluralidade admitida para com o uso das terras, ou seja, era comum sua utilização em coletividade, como pelas famílias ou tribos. A ideia de uso individual não permeava os costumes dessa época.

No início das civilizações a origem da propriedade tinha uma feição comunitária. Por exemplo, na época do descobrimento do Brasil existia o domínio comum das coisas úteis, entre os indígenas, que habitavam a mesma oca. O solo pertencia temporariamente a toda tribo, uma vez que, os índios não tinham moradia fixa²⁸. Nessa época, a ocupação do solo era exercida de conformidade com as reais necessidades da tribo, por tempo limitado.

Os povos primitivos que ainda hoje sobrevivem distantes do contato do homem civilizado mantêm a mesma organização²⁹. Historicamente havia uma concepção coletiva da propriedade, que era considerada um bem comum de todos.

O direito de propriedade fora consagrado como uma relação entre uma pessoa e uma coisa, de caráter absoluto, natural e imprescritível. Mais tarde, verificou-se o absurdo dessa teoria, porque entre uma pessoa e uma coisa não pode haver relação jurídica, que só se opera entre pessoas.³⁰ Assim, o direito de propriedade passou a ser compreendido como uma relação entre um indivíduo integrado por todas as pessoas.

Maria Helena Diniz assim define propriedade como a plenitude do direito sobre a coisa; as diversas faculdades que nela se distinguem são apenas manifestações daquela plenitude. Entre a propriedade e os direitos reais sobre coisa alheia há uma relação de tal ordem que estes são projeções daquela que não perde nenhuma de suas características pelo fato de se constituírem os demais.³¹

Historicamente, o dono da propriedade era titular absoluto, ou seja, não havia restrições e nem limitações no que tange aos seus direitos de usufruto de seu bem, cabendo-lhe fazer o que quisesse, imputando-lhe um estado de liberdade sem

²⁷ DEBONI, Giuliano. **Propriedade privada**: do caráter absoluto à função social e ambiental. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 18.

²⁸ DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 22. ed. rev. e atual. de acordo com a Reforma do CPC. São Paulo: Saraiva, 2007.

²⁹ VENOSA, op. cit, 2007, p.142.

³⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008^a, p.271.

³¹ DINIZ, Maria Helena, op. cit. 2007, p.142.

quaisquer intervenções. A propriedade podia ser usada como o dono bem entendesse, embora respeitando os direitos da vizinhança. Maria Helena Diniz³² complementa acrescentando que com a evolução do tempo, a propriedade coletiva foi dando lugar à propriedade privada: a) propriedade individual sobre os objetos necessários à existência de cada pessoa; b) propriedade individual sobre os bens de uso particular suscetíveis de serem trocados com outras pessoas; c) propriedade dos meios de trabalho de produção; d) propriedade individual nos moldes capitalistas, ou seja, absoluta.

O direito de propriedade é conceituado como o direito mais abrangente de todos os direitos, uma vez que, compreende todos os direitos patrimoniais do ser humano. A propriedade é um fato de ordem política que representa a condição de existência de todo o ser humano.

Sílvio de Salvo Venosa acrescenta que:

“Na Idade Média, a propriedade perde o caráter unitário e exclusivista. Com as diferentes culturas bárbaras, modificam-se os conceitos jurídicos. O território, mais do que nada, passa a ser sinônimo de poder. A ideia de propriedade está ligada à de soberania nacional. Os vassallos serviam ao senhor. Não eram senhores do solo”.³³

O direito de propriedade significa o elemento primordial para determinar a estrutura econômica e social. Contrário a uma concepção que identifica os privilégios individualistas, o poder de ter e exercer algo sobre a propriedade, sob uma ótica social, vai além de algo meramente comum, estar ligado à coletividade e a suas necessidades, como uso e aproveitamento pelo bem comum a todos. Sob essa ótica, segue a observação de Mattei:

O exemplo típico é o do agricultor que investe tempo, trabalho e dinheiro no cultivo da terra, somente porque sabe que a colheita será sua. Caso não pudesse ter certeza desta posse (em outras palavras, se soubesse que outra pessoa poderia impunemente subtrair-lhe o fruto de seu trabalho), não cultivaria a terra com tanto zelo. Nessa concepção, portanto, a função do direito de propriedade consiste em criar incentivos para a maximização dos investimentos produtivos, com um benefício social derivado da valorização dos recursos produtivos. O agricultor sabe que o ordenamento jurídico o tutela se alguém, sem sua permissão, levar a colheita, fruto do seu suor e de seu risco de empresa.” (ob. e p. cit.). Sob a perspectiva socialista, como, por exemplo, a experiência soviética no campo agrícola, a ideia fundamental era que a coletividade se responsabilizasse pelos investimentos

³² Id. Ibid. 2007.

³³ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p.143.

necessários à exploração do potencial econômico da terra e essa mesma coletividade se beneficiasse dos resultados da exploração.³⁴

O poder no feudalismo estabeleceu-se devido ao enfraquecimento do poder absoluto e real causado pelas inúmeras invasões do povo bárbaro, havendo, pois, a necessidade de se instituírem poderes locais mais eficientes capazes de proteger tanto as terras como a população dos ataques de outros povos. O proprietário feudal tinha poderes de soberania, portanto, aplicava a justiça, mas cobrava impostos. A exploração da terra representou um elo entre os que possuíam, mas não a cultivaram, e os que nela apenas trabalhavam sem nenhum direito sobre a coisa alheia.³⁵

Os agrupamentos feudais eram formados de senhor ou vassallos e de servos ou vilões, ou seja, os terrenos podiam ser nobres, vilões ou servis. As possessões vilãs eram constituídas por cessões de terras formuladas pelos senhores àqueles sem nenhuma nobreza e que deviam obrigações pecuniárias para o senhor feudal. E as terras servis eram concedidas aos servos pelo senhor, sem, todavia, nunca se tornar hereditárias ou alienáveis. Neste sentido, acrescenta-se:

O regime feudal caracterizou-se basicamente por dois traços principais: os homens e as terras formando uma hierarquia, pois um homem depende de outro mais poderoso e a terra depende de outra mais importante. Os reis perderam seus poderes sobre as terras e os senhores feudais passaram a exercer plenamente seus poderes sobre as suas próprias terras, criando um vínculo entre ambos, possuidores e detentores da terra.³⁶

A sociedade feudal estava amparada num sistema específico desde o século XI, visto que: o clero que representava a figura mais importante da época detinha grande parte das terras particulares doadas em troca de proteção espiritual, inclusive, isentas de impostos; os senhores feudais que eram as pessoas mais ricas e poderosas da época, detentores das terras e dos meios de produção, por herança e supremo direito; os que significavam 90% da população cultivavam a terra para obter os alimentos, pagavam altos impostos e respondiam por qualquer erro com a própria vida.

³⁴ MATTEI, Ugo, “Desenvolvimentos institucionais do direito de propriedade”, **Revista Trimestral de Direito Civil**, v. 6, 2001, pp. 99/126.

³⁵ MALUF, op. cit., 2010.

³⁶ MALUF, op. cit., 2010, p.23.

A transitória implantação das capitâneas hereditárias exerceu grande influência nos costumes da humanidade, embora não tenha subsistido como organização jurídica³⁷.

No final do século XIX, a encíclica *Rerum Novarum*³⁸, datada de 15 de maio de 1891 retoma a concepção de Santo Tomás de Aquino no que diz respeito a propriedade que deveria ser empregada com o objetivo de atender aos interesses de todos e não somente do proprietário, devendo o excedente atender às necessidades do interesse geral.

Com a evolução das civilizações, surgiu uma nova visão da propriedade coletiva, ou seja, nos primórdios daqueles tempos, antes da dita era da modernidade, com suas civilizações e seus progressos tecnológicos, urbanísticos e jurídicos, havia um senso comum baseado na distribuição do uso da propriedade pela coletividade, muito distante dos pensamentos do ter individual, cabendo-lhe fazer o que queira ou não no que lhe é seu por um direito consagrado por leis.

Porém, com o passar dos tempos e da chegada de novas ideias e fundamentos legais, houve e ainda há uma transição desses ideais rumo à privatização, ou seja, do que é privado de algo ou alguém. Com a estruturação das cidades, a propriedade coletiva perdeu o seu poder. Neste contexto, José Afonso da Silva entende que os conceitos de propriedade pública, propriedade social e propriedade privada são diferentes; da mesma forma, uma coisa é a propriedade agrícola, outra a industrial; uma, a propriedade rural, outra a urbana; uma, a propriedade de bens de consumo, outra, a de bens de produção; uma, a propriedade de uso pessoal, outra a propriedade capital.³⁹

Entretanto, na disciplina positiva do direito não se pode falar de um só tipo de propriedade, uma vez que, os diversos tipos de propriedade assumem suas reais características. De conformidade com os estudos de Maria Helena Diniz a propriedade pode ser:

Plena, quando todos os seus elementos constitutivos se acham reunidos na pessoa do proprietário, ou seja, quando seu titular pode usar, gozar e dispor

³⁷ DINIZ, Maria Helena, op. cit., 2007, p.106.

³⁸ Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/edh_enciclica_rerum_novarum.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

³⁹ SILVA, José Afonso da. op.cit., 2008a, p. 274.

do bem de modo absoluto, exclusivo e perpétuo, bem como reivindicá-lo de quem, injustamente, o detenha; restrita ou limitada, quando se desmembra um ou alguns de seus poderes que passa a ser de outrem, caso em que se constitui o direito real sobre coisa alheia. Assim, no usufruto, limitada é a propriedade do proprietário porque o usufrutuário tem sobre a coisa o uso e gozo. Limitado é o domínio gravado com cláusula de inalienabilidade, já que seu proprietário privado está no direito de dispor do bem.⁴⁰

Assim, considera-se que as restrições referentes ao direito de propriedade vêm tornando-se crescentes no decorrer do tempo, passando a limitar cada vez mais o enfoque individual de propriedade, objetivando com maior ênfase os interesses sociais e coletivos.

Na Carta Magna da República Federativa do Brasil, no art. 5º, XXII e XXIII, que dispõe acerca dos direitos e garantias individuais, estão consagrados o direito da propriedade, bem como a especificação de que a propriedade cumprirá a função social, restando comprovada a adoção desse princípio por todo o ordenamento jurídico vigente:

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

Assim, todo o ordenamento se adaptou a essa nova realidade, de uma maneira que o direito à propriedade se fundamente pelo cumprimento da função social, como se pode compreender na leitura do art. 1.228, §§1º e 2º do CC:

Art. 1.228. (...)
§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.
§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

Dessa maneira, percebe-se que, ao decorrer da história, principalmente depois do advento dos direitos sociais, o Estado adquiriu um maior arsenal de

⁴⁰ DINIZ, Maria Helena. op. cit., 2007, p. 120.

instrumentos, legislações e ideais de intervenção em certos direitos individuais, em especial o direito a propriedade.

O texto abaixo, extraído das diretrizes da Câmara dos Deputados Federais, descreve a seguinte assertiva:

O princípio da função social da propriedade urbana é à base das diretrizes e instrumentos de política urbana emanados de um planejamento politizado. Assim "a concepção dos planos e a aplicação dos instrumentos de intervenção urbana têm por objetivo assegurar que a propriedade atenda não somente aos interesses do proprietário, mas, ainda, aos interesses sociais". Ou seja, as funções sociais da cidade apresentam como objetivo a "promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida, sobretudo a partir do direcionamento dos recursos e riquezas produzidas na cidade para combater a exclusão social".⁴¹

Logo, nota-se também esse caráter intervencionista do Estado no que diz respeito a propriedade, com a disponibilidade do instituto da outorga onerosa, uma vez que tanto no estabelecimento de um coeficiente limite de construção, quanto na necessidade do pagamento ao Poder Público para que se possa construir acima desse limite, se encontra uma limitação da liberdade do indivíduo em construir e usar sua propriedade.

O uso do dinheiro pelo Estado, por outro lado, representa um amparo de outros direitos imprescindíveis e que atingem a coletividade, por meio da utilização desses recursos em outras políticas públicas de saúde, moradia, educação, etc. O Estado assim, limita o direito de indivíduos ao pagamento de quantias que serão utilizadas em prol da coletividade e exerce sua função como Estado-prestador e como Estado-polícia.

2.2 DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO

O urbanismo é um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade⁴². Em artigo sobre o tema, Francisco Luciano Rodrigues acrescenta

⁴¹ DIRETRIZES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2002, p. 45.

⁴² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.511.

que o urbanismo também compreende o diagnóstico dos problemas das cidades e a avaliação dos meios mais eficazes para solucioná-los.⁴³

José Afonso da Silva define o direito urbanístico sob dois aspectos, quais sejam o direito urbanístico objetivo e como ciência.⁴⁴ O direito urbanístico objetivo abrange o conjunto de normas no sentido de organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. O direito urbanístico como ciência é o ramo do direito público que visa expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores de espaços habitáveis.⁴⁵

O direito urbanístico é parte do direito administrativo, sob fundamento de que as normas de direito urbanístico constituem-se em normas administrativas, especiais ou não, mas sempre referentes ao poder de polícia.⁴⁶

Hely Lopes Meirelles conceitua o direito urbanístico como o ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo.⁴⁷ Abrange elementos considerados do Direito Público e outros do Direito Privado, o que confere a este novo ramo da Ciência Jurídica uma feição distinta das matérias dentro das quais se pretende inseri-lo.

Há ainda quem entenda o direito urbanístico como ramo do direito econômico, pois considerando o direito urbanístico como conjunto de regras que regem as relações do estado ou seus representantes e pessoas proprietárias de terrenos, ele estaria inserido no direito administrativo; mas, pelas implicações do direito urbanístico na economia da nação, também faz parte do direito público econômico⁴⁸.

O direito urbanístico constitui-se para a ciência jurídica um ramo que intensifica uma relação entre as leis públicas, privadas e a organização socioespacial das cidades. Sendo um conjunto de princípios e regras que em sua essência procura dirimir as alterações humanas desordenadas nos espaços físicos dos territórios no Brasil. Tem-se como objetivo maior, o bem-estar de seus

⁴³ RODRIGUES, Francisco Luciano Lima (Org.). **Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico**. São Paulo: RCS, 2007, p.65.

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.49.

⁴⁵ COSTA, Karla Ludimila Vieira. **Noções introdutórias sobre direito urbanístico**. 2010, p.3. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18108/noco-es-introductorias-sobre-direito-urbanistico>>. Acesso em: 3 ago. 2017.

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. **op. cit.**, 2008, p.40.

⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.513.

⁴⁸ JACQUIGNON (1975) *apud* SILVA, *op. cit.*, 2008, p. 41.

habitantes, assim, reúne sistematicamente ações que conscientizem e mostrem aos seus cidadãos o que for melhor para a coletividade.

Fadigas contempla esses objetivos da seguinte forma:

O território é o suporte físico das atividades humanas e, como tal, determina e condiciona a forma como se realizam, e ganham expressão e dimensão espacial, as atividades humanas reguladas ou determinadas pelas políticas públicas. É nele que se registam e permanecem os efeitos daquelas políticas, com caráter mais ou menos permanente, e, muitas, como fatores de condicionamento das ações futuras. A territorialização é, neste sentido, o resultado e a expressão as ações humanas sobre o território e, naturalmente, das políticas que as organizam, disciplinam e conduzem.⁴⁹

Nesse contexto, o direito urbanístico é composto por um conjunto de normas que compreendem normas gerais, de competência legislativa da União, hoje consubstanciadas no Estatuto da Cidade e normas suplementares de cada Estado de pouca expressão; normas municipais, também de caráter suplementar.⁵⁰

Regina Helena Costa aponta as linhas gerais do Direito Urbanístico:

É um direito especial que, agregando normas de Direito Privado e de Direito Administrativo, apresenta certa peculiaridade que o separa de ambos; 2) é um direito construído sobre um conceito funcional de propriedade imóvel, tendo como núcleo central a função social da propriedade; 3) é um direito a elaborar, sobre princípios próprios e genuínos da gestão urbanística; 4) é um direito inovador, na medida em que as fórmulas jurídicas tradicionais são muitas vezes insuficientes para a celeridade com que os problemas urbanísticos devem ser postos e resolvidos; 5) é um direito de conteúdo preponderantemente social.⁵¹

Em face das diferentes definições explicitadas, percebe-se a dificuldade de enquadramento do Direito Urbanístico nos campos tradicionais da ciência jurídica. Por isso mesmo, há quem defenda hoje a autonomia didática ou científica do ramo em contraponto à parte da doutrina que o entende como parte integrante do Direito Administrativo, sendo melhor entender que o Direito Urbanístico possui institutos próprios, princípios próprios, bem como todo um sistema normativo pertinente a fim de regular a criação do espaço urbano e a intervenção em seu território, tornando-o distinto, portanto, dos ramos tradicionais do Direito.

⁴⁹ FADIGAS, *op cit*, p. 11.

⁵⁰ SILVA, *op. cit.*, 2008, p. 44).

⁵¹ COSTA, Regina Helena. **Princípios de direito urbanístico na constituição de 1988**, p.115. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894541/mod_resource/content/0/02%20COSTA.%20Princípios%20de%20direito%20urbanístico%20na%20CF88.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2017.

Com as constantes formações e transformações dos povos desde a antiguidade, muitas mudanças foram necessárias para sua sobrevivência e continuidade. Dessa forma, surgiu o que chamamos de cidades, constituindo-se um conjunto de diversidades de cultura, gêneros e direitos.

De certa forma, há uma necessidade direta do homem em mudar e isso acarreta profundas transformações em todos os meios em que se vive ou pretende-se viver. Para uma coexistência harmônica, faz-se imprescindível o acatamento de limites, regras e ponderamentos acerca do que se pode ou não fazer e ter. Nessa vertente, a amplitude do direito e de suas ramificações são, sem sombra de dúvida, o marco divisor e conciliador entre as constantes divergências entre os povos ditos civilizados.

As constantes evoluções das cidades implicam direta e indiretamente no urbanismo, afinal de contas o termo “cidade”, em oposição ao campo, refere-se aos centros de capitais, ou seja, as grandes cidades evoluídas de cada Estado. No Brasil em meados do século XX, houve um intenso movimento de urbanização, embora desordenado, dando origem as metrópoles, megametrópoles e demais conceituações de aglomerados de pessoas, empresas, indústrias e demais elementos que fazem parte de uma cidade.

Sobre isso, Silva acrescenta sobre a urbanização das cidades brasileiras o seguinte:

Em relação à urbanização prematura da maioria das cidades brasileiras, este processo não decorreu propriamente de fatores desenvolvimentistas, mas de problemas sociais, tais como as péssimas condições de vida no campo, da ociosidade da mão de obra por consequência da mecanização das lavouras e pela substituição das plantações pela criação de gado, que impulsionaram o êxodo rural no país.⁵²

Nessa conjectura, de acordo com José Afonso da Silva, as cidades atuais não devem ser consideradas apenas uma reunião de pessoas, comércios e demais lugares que juntos fazem mover as engrenagens econômicas de um sistema mantenedor de tributos. As mesmas trazem consigo uma diversidade específica, tais como uma série de questões jurídicas, urbanísticas e sociais, ocasionando uma desorganização habitacional, gerando muitos transtornos para a coletividade.

⁵² SILVA, *op. cit.*, p. 27.

Ao olhar-se para trás, para os processos das grandes transformações das cidades ou centros urbanos, pode-se constatar determinadas desigualdades sociais e econômicas tendo como alguns pressupostos as atratividades geradas pelas transformações industriais, procura de melhores condições de vidas, empregos, etc. Diante disso, houve uma intensa migração de pessoas em busca de suas melhorias, o que acabou acarretando uma certa remoção das mesmas, para locais desprovidos de muitas infraestruturas, uma vez que as cidades não estavam preparadas para esse crescimento.

Nessas profundas mudanças, toma força o chamado processo de gentrificação. Esse fenômeno traz consigo profundas alterações nos espaços físicos, favorecendo alguns e prejudicando outros. Ora, se determinados lugares alcançam ganhos consideráveis de riqueza, outros não terão esses mesmos progressos e isso até hoje perdura nos tempos atuais. As dinâmicas da composição do local, como por exemplo, pontos comerciais, edifícios novos e uma infraestrutura adequada, torna a vida de quem habita esses locais mais prazerosa, contudo, a população de baixa renda é forçada a migrar para outros locais, sem nenhuma condição humana de sobreviver.

Karl Marx asseverou que:

A melhoria das cidades, acompanhando o crescimento da riqueza, através da demolição de quarteirões mal construídos, a construção de palácios para bancos, grandes depósitos, etc., o alargamento de ruas para o tráfego comercial, para luxuosas carruagens e para a introdução dos bondes, etc., eradicam os pobres para lugares escondidos ainda piores e mais densamente ocupados.⁵³

Nesse cenário, tem-se nos dias atuais ainda essas modificações e discrepâncias sociais, urbanas e econômicas. As políticas públicas em suas ações, junto com as legislações promulgadas pela Constituição Federal e demais leis vigentes, tentam limitar ou mesmo extirpar essas diferenças entre seus cidadãos. Para isso leis são criadas, modificadas e ajustadas as consequentes reestruturações organizacionais e sociais das grandes metrópoles e de seus habitantes.

Se a reestruturação que iniciou agora continua na sua atual direção, nós podemos esperar por importantes mudanças na estrutura urbana [...]. A conclusão lógica da reestruturação atual [...] seria a de um centro urbano

⁵³ MARX, K. **O Capital**. Nova York, International Publishers. 1967, p. 657.

dominado pelos profissionais-executivos, pelas funções financeiras e administrativas, residências das classes média e média alta e mais os serviços necessários a estas classes tais como hotéis, restaurantes, comércio, cinema e cultura [...]. O corolário disto seria um desalojamento substancial da classe trabalhadora para os velhos subúrbios e a periferia urbana.⁵⁴

Assim, nos processos constantes das modificações urbanas e de suas reestruturações, a gentrificação situa-se como algo permanente nessas mudanças inerentes as grandes cidades, de acordo com as necessidades de seus habitantes, dos sistemas econômicos vigentes e das assistências públicas e leis que regem o bem-estar da sociedade.

Dessa forma, torna-se muito difícil tentar um isolamento dos fatores que afetam gradativamente os problemas urbanos, sejam de ordem construtiva ou social. Ao longo dos tempos, tais problemas acompanham as constantes evoluções das cidades e, com isso afetam diretamente a vida da coletividade como um todo.

A expansão econômica se desenvolve hoje não através da expansão geográfica absoluta, mas através da diferenciação interna do espaço geográfico. A produção do espaço, ou desenvolvimento geográfico hoje é, no entanto, um processo absolutamente desigual. Gentrificação, renovação urbana e os maiores e mais complexos processos de reestruturação urbana são todos parte da diferenciação do espaço geográfico na escala urbana.⁵⁵

Nesse cenário, o Direito Urbanístico deve ser entendido como um sistema normativo voltado à ordenação do processo de produção social do espaço urbano com vistas à efetivação da política urbana estatal⁵⁶. O Direito Urbanístico providencia um conjunto de instrumentos normativos os quais devem ser utilizados a fim de efetivar a política urbana positivada na Constituição. Esta reservou capítulo específico para disciplinar a política urbana nos artigos 182 e 183. Nestes dispositivos constitucionais, encontram-se os objetivos que devem ser perseguidos pelo Direito Urbanístico.

Nas palavras de Massonetto:

A estão política da riqueza social da cidade requer mais do que a previsão de instrumentos jurídicos de intervenção sobre a propriedade disfuncional. Ela exige imaginar instituições jurídicas capazes de funcionalizar a

⁵⁴ SMITH, N. **Gentrification, the frontier, and the restructuring of urban space**. In: SMITH, N. e WILLIAMS, P. (orgs.). *Gentrification of the city*. Londres, Allen e Unwin, p. 32.

⁵⁵ SMITH, N. *op cit*, p. 18.

⁵⁶ MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE**, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, pp. 141-154, set./fev. 2015, p. 147.

produção social do espaço e a gestão da infraestrutura da cidade no sentido da promoção do bem-estar e do acesso universal ao fluxo de riquezas do território urbano.

Assim, a atividade urbanística nas cidades necessita utilizar alguns instrumentos jurídicos, dentre eles, a outorga onerosa do direito de construir, para estabelecer regras para as construções, com o cuidado de não sobrecarregar a infraestrutura e, assim, induzir o crescimento da cidade de forma a integrar a ocupação do solo com o sistema viário e de transporte, bem como a fim de fomentar “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, conforme explicitamente determinado no *caput* do art. 182 da Constituição da República.

Percebe-se, portanto, que os conceitos tratados nos tópicos anteriores entrelaçam-se intimamente. A outorga onerosa do direito de construir, instrumento jurídico o qual será abordado em capítulo mais adiante, encontra previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro em diversas fontes legislativas, como o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores dos Municípios. Tais fontes legislativas constituem e integram a base do Direito Urbanístico enquanto sistema normativo voltado à ordenação do processo de produção social do espaço urbano com vistas à efetivação da política urbana estatal.

O fato de o direito urbanístico fornecer instrumentos de atuação estatal sobre a organização espacial para a efetivação da política urbana leva à conformação do direito de propriedade no ambiente urbano. O exercício do direito de propriedade pelos particulares passa a ser exercido em conformidade com o planejamento estatal. Tal conformidade se expressa, entre outras formas, na obrigação de preenchimento da função social da propriedade com as devidas penalidades em caso de uso abusivo do solo urbano e rural, bem como na necessidade de se atender aos parâmetros e limites legais impostos pelo Município no plano diretor.

3 POLÍTICA URBANA: INSTRUMENTOS JURÍDICOS

Implementar e procurar sanar as múltiplas necessidades de uma sociedade e de seus cidadãos não se constitui uma tarefa fácil. É algo que requer inúmeras iniciativas por parte de uma junção entre poderes públicos, iniciativa privada e também a contribuição da população.

As diretrizes políticas públicas ao longo dos tempos vão se adaptando as constantes mudanças vivenciadas pelas segregações territoriais e sociais, destas levantando preocupações em todas as esferas públicas, ou seja, municipal, estadual e federal. São inerentes ações de cunho estratégico, pensadas e adaptadas as reais situações do cotidiano das grandes cidades, cujas demandas são categoricamente mais complexas e contínuas. Ter eficácia e eficiência nessas empreitadas requer um aparato com muita sinergia e união de todas as forças que forma uma grande metrópole.

Nessa discussão, Núria Benach, professora Titular *d'Universitat Departament* de Geografia Humana da *Universitat* de Barcelona, esboça uma assertiva no livro “Justiça espacial e o direito à cidade” acerca do conceito de vulnerabilidade:

Um dos termos com maior recorrência é o de vulnerabilidade. Por vulnerabilidade entende-se, justamente, uma situação desfavorecida ou de desvantagem na qual se encontram pessoas, coletivos ou territórios, em que a maior vulnerabilidade se define, precisamente, pela evolução negativa dos indicadores, de forma que, nessa perspectiva, bairros vulneráveis, bairros desfavorecidos e bairros em crise poderiam considerar-se, praticamente, como sinônimos. Do ponto de vista de como se responde a esta situação de vulnerabilidade, o assunto se complica bastante também conceitualmente. Para referir-se à “capacidade e vontade de contribuir de forma ativa à revitalização econômica, à regeneração do tecido social e a uma gestão do território mais sustentável” de regiões e cidades vem sendo frequente utilizado o termo “resiliência”, um dos termos, mas em voga na atualidade, quase indispensável em qualquer estudo social que se preze.⁵⁷

A autora é categórica no sentido de trazer à tona situações que fazem parte do dia a dia das cidades e de seus habitantes, de modo que nessas perspectivas fazem-se mais que imprescindíveis atuações dos poderes públicos em prol de uma melhor qualidade de vida dos que habitam e fazem mover as

⁵⁷ NÚRIA Benach [et al.]; organizado por CARLOS, Ana Fani Alessandri, ALVES, Glória. PADUA, Rafael de. **Justiça Espacial e o Direito à Cidade**. Editora Contexto. São Paulo, 2017.

engrenagens econômicas, financeiras e sociais de cada sociedade, principalmente ditas modernas.

Um ordenamento territorial, constitui-se de fato uma característica marcante de uma sociedade urbana desenvolvida e voltada para um progresso igualitário para todos. Com o advento das profundas modificações ocasionadas pela era da industrialização, o Brasil começou a sentir a intensificação do crescimento urbano de seus espaços físicos, oriundos em uma redefinição migratória advinda das oportunidades de trabalho nas indústrias, em meados do século XX. Pode-se dizer que com esse novo cenário, mudanças são necessárias para uma gestão coesa por partes dos poderes públicos, cujas ações limitem ou mesmo extirpem eventuais desigualdades sociais, econômicas ou de quaisquer naturezas.

Em meados da década de 80, no fim do regime militar brasileiro, alguns acontecimentos trouxeram uma ênfase em prol de lutas ligadas a uma redemocratização dos sistemas no Brasil, ensejando uma amplitude maior dos movimentos sociais, especialmente os direcionados ao apelo populares urbanos. Com isso, provocou-se intensos debates sobre as mudanças pós regime militar e de como ficariam as questões das problemáticas dos centros urbanos. Nessa linha de pensamentos, foi imprescindível a imersão de diretrizes normativas que sustentassem a democracia e seus cidadãos e cidadãs.

Diante dessas situações, o Poder Público e até a iniciativa privada se unem em planejamentos e ações que buscam limitar ou erradicar o crescimento das desigualdades urbanas, sociais e econômicas, uma vez que as mesmas são verdadeiros flagelos que só acarretam retrocessos para todos. As iniciativas públicas tentam por meio de ministérios, departamentos e células organizacionais, procurar conhecer e editar diretrizes que alcancem o máximo possível os problemas urbanos e com isso tentar sana-los.

Um fato relevante reside na criação do Ministério das Cidades em 2003, cujas ações são um ponto de partida positivo a somar-se junto com os movimentos e reivindicações da população por uma urbanização mais interligada com seus habitantes. Tem-se aqui um certo tratamento e atenção para com os setores habitacionais, saneamento e mobilidade urbana, considerando o uso apropriado do solo pela coletividade como um todo.

É fato constatado que cada vez mais as grandes cidades tendem a crescer em todas as suas variáveis, tais como economicamente, socialmente, sustentavelmente e politicamente, contudo, existe outras consequências acarretadas por esses processos. Pode-se citar o aumento contínuo de seus habitantes e o desordenamento físico dos espaços. De acordo com dados de pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁵⁸, estima-se que até 2050 a população brasileira ultrapasse a casa dos 215 milhões de pessoas. Esses dados podem ser verificados na tabela abaixo:

Figura 1 – Projeção demográfica do Brasil.

DEMOGRAFIA ANO	POPULAÇÃO TOTAL SENSO/ESTIMATIVA
1970	93.134.846
1980*	118.562.549
1991*	149.094.266
2000*	171.279.882
2001*	173.808.010
2002*	176.303.919
2003*	178.741.412
2004*	181.105.601
2005*	183.383.216
2006*	185.564.212
2007*	187.641.714
2008*	189.612.814
2009*	191.480.630
2010**	190.732.694
2015*	200.881.685
2039*(Crescimento "0")	219.800.000
2045*	217.888.409
2050*	215.287.463

Fonte: IBGE (2000, 2004, 2008, 2010); CNM (2010)

É notório o quanto as políticas públicas têm pela frente o que se planejar, dado o volume significativo populacional que o Brasil se encontra e ainda mais que aumentará continuamente. Isso trará cada vez mais entraves e adversidades a serem superadas; caso contrário, o que se pode prever é somente caos, dentre eles o urbanístico.

⁵⁸ Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/13577-asi-ibge-populacao-brasileira-envelhece-em-ritmo-acelerado.html>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

Há uma peculiaridade nessas características urbanas em países ditos subdesenvolvidos, como algo que os identifica e os relacionam em comparativos a outras nações denominadas desenvolvidas. Boa parte dessas discrepâncias residem em inúmeras ações tardias em superar as desigualdades e desordenamentos causados por seus habitantes, muitas vezes em virtude da falta de políticas efetivas e presentes no combate a essas intempéries.

Ferreira, em sua obra *Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas*, faz a seguinte assertiva:

Ao contrário dos países industrializados, o grave desequilíbrio social que assola as cidades brasileiras – assim como outras metrópoles da periferia do capitalismo mundial – são resultantes não da natureza da aglomeração urbana por si só, mas sim da nossa condição de subdesenvolvimento. Em outras palavras, as cidades brasileiras refletem, espacialmente e territorialmente, os graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade. Como muitos autores já ressaltaram, o fenômeno de urbanização desigual observado em grande parte dos países subdesenvolvidos se deve à matriz de industrialização tardia da periferia.⁵⁹

Quando se remete aos primórdios do crescimento urbano das cidades, tem-se na era da industrialização esse grande marco, que em muito contribuiu e ainda contribui para o progresso e modernidade das grandes metrópoles. Todavia, as infraestruturas das cidades não acompanharam essas modernizações, deixando uma parcela significativa de pessoas à mercê da deterioração, abandono e retrocesso, refletindo até os dias de hoje em áreas lotadas e mal planejadas urbanisticamente, o que deu origem aos subúrbios e periferias. Avaliam-se os agravantes, onde poucas são as ações de investimentos públicos, acarretando as diferenças entre bairros como uma divisão de espaço demográfico e social.

Como resultado disso, acumulam-se demandas contínuas nas áreas onde faltam planejamentos públicos, cuja ausência dessas ações dificultam a vida de muitas famílias, como também resultam em graves problemas para toda a cidade, citando como exemplo, acúmulo de lixo, descarte de materiais e resíduos de maneira errônea, afetando drasticamente o meio ambiente e saúde da população.

⁵⁹ FERREIRA, João Sette Whitaker Ferreira. *Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas*. V Conferência das Cidades - Câmara Federal. 2003, p. 1. Disponível em: <www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/Vconfcidades.doc>.dd Acesso em: 20 mar 2018.

Esses processos urbanos desordenados, vistos há muito tempo nas cidades brasileiras, são graves problemas de ordem estrutural, econômica e de gestão, sendo também imputáveis à ação desorganizada e insuficiente do Poder Público, incumbido de zelar pelo bom funcionamento das cidades.

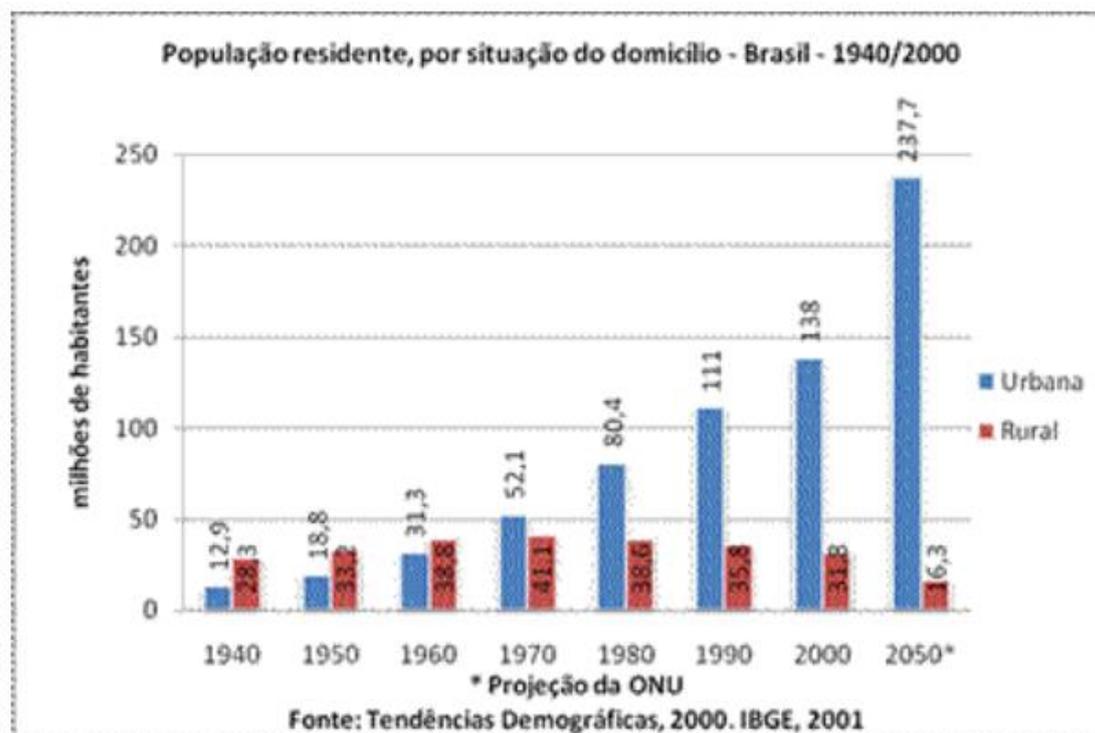
Birkholz expressa essa realidade no comentário que abaixo:

Particularmente no Brasil esta situação vem se agravando, nos últimos anos (décadas de 1950 a 1970), dadas as taxas de crescimento demográfico dos mais importantes centros urbanos, causando problemas de deseconomias, tendendo a obstruir as possibilidades de desenvolvimento. Paralelamente, dado o desequilíbrio urbano-rural, observa-se um gradual esvaziamento das regiões não urbanas, que não conseguem oferecer condições de fixação da população, cujos contingentes vêm, então, fixar-se, em condições precárias, junto aos centros urbanos, tendendo, assim, a agravar ainda mais os seus problemas. Este quadro problemático dá origem à preocupação crescente, por parte do poder público, visando a assumir um controle mais sistemático do crescimento urbano.⁶⁰

O gráfico abaixo demonstra o crescente volume populacional vivenciado no Brasil ao longo dos tempos, o que impacta diretamente nos planejamentos de ordem público e também privado.

⁶⁰ BIRKHOLZ, Laura Bastos. Evolução do conceito de planejamento territorial. In: BRUNA, Gilda Colet (org.) **Questões de organização do espaço territorial**. São Paulo: EDUSP/NOBEL. 1983, p. 42.

Figura 2 – População residente entre as áreas urbanas e rural.



Fonte: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/urbanizacao-do-brasil-consequencias-e-caracteristicas-das-cidades>

No âmbito regulatório das leis que regem a sociedade, a Constituição Federal de 1988 é especialmente o marco jurídico de nossa nação, cujas diretrizes servem para nortear as gestões públicas, privadas e seus cidadãos. Com relação as políticas públicas voltadas ao bom funcionamento das cidades, os referidos artigos 182 e 183, que serão estudados adiante, expressam a obrigatoriedade de ações que culminem no bom andamento e desenvolvimento urbano e social de cada cidade brasileira, gerando qualidade de vida para seus habitantes.

Decidir o que fazer, como fazer e para quem fazer são algumas prerrogativas a serem incluídas nas pautas de quem está à frente dos planejamentos públicos, haja vista as crescentes demandas da sociedade, em contrapartida com recursos limitados e muitas vezes certa inércia na aplicabilidade do que é de fato para ser feito, mesmo que se tenha amparo legal e jurídico. São questões que estão relacionadas a regimes políticos, cobranças por parte de organizações sociais e movimentos em prol de uma maior eficiência e eficácia das ações destinadas ao bom planejamento e andamento das diretrizes públicas. É

preciso elencar que os anseios e cobranças da sociedade sejam postos em debate com a coletividade, sendo dessa forma um caminho mais adequado para alcançar os resultados que são necessários.

Leonel Fadigas, em sua obra intitulada “Urbanismo e território: as políticas públicas”, expressa a seguinte relação entre as políticas públicas e a concepção e valores predominantes em uma sociedade:

As políticas públicas transpõem para a esfera da organização da sociedade os princípios orientadores que dão forma ao modelo de Estado, de acordo com a concepção dominante de sociedade que o suporta. Estão associadas à afirmação de poder de que são expressão e à natureza dos sistemas sociais, econômicos e políticos que as produzem e reproduzem. Representam a vontade coletiva dos grupos que influenciam as formas de poder e o seu exercício e a relação instável de forças, sociais e políticas, que, a todo tempo, pode ser modificada pelas circunstâncias que determinam a evolução social e econômica das sociedades. De forma tranquila, em regime democrático; de forma convulsiva, em processos violentos de transição de poder.⁶¹

O autor *retro* demonstra a grande complexidade e variáveis que fazem das políticas públicas, algo tão importante nos contextos sociais e econômicos de quaisquer sociedades; afinal de contas, são imprescindíveis para um progresso igualitários para a coletividade.

Nessa conjectura, ou seja, apropriando-se das conceituações citadas anteriormente, as ações implementadas pelas gestões públicas, trazem em si uma diversidade de contextos que tentam se organizar ou adaptar-se as reivindicações a elas incumbidas, ou seja, as constantes cobranças por parte da sociedade. Contudo, cabe salientar que nem tudo depende inteiramente dos governantes, pois os mesmos e suas ações não são apenas partes componentes de uma cidade. Esses são, em sua grande maioria, os maiores responsáveis e, porque não dizer, causadores de determinados desordenamentos urbanos e sociais.

Fazer-se presente nas decisões e planejamentos de políticas voltadas ao bem-estar social e do desenvolvimento das cidades é uma obrigação da sociedade e não meramente uma questão ideológica. Cobram-se do Poder Público ações, contudo muitos cidadãos não participam ativamente das realizações por algo que melhore as situações de dificuldade inerentes às grandes metrópoles. É vital que a

⁶¹ FADIGAS, Leonel. **Urbanismo e território: as políticas públicas**. Lisboa: Sílabo, 2015, p. 10.

sociedade se planeje e participe ativamente das tomadas de decisões junto com seus governantes.

Essas decisões visam a atender as demandas necessárias ao bom andamento da Administração de uma cidade, principalmente no que tange a alcançar os setores da população em estado de vulnerabilidade, tidos como “marginalizados” e excluídos das implementações de políticas públicas. As atitudes para lidar com essa questão concentram-se nas mãos dos que ocupam o poder, mas podem e devem ser influenciadas pela sociedade civil, por meio de mobilizações e pressões pelo cumprimento das leis que regem o País, obviamente que também se tem a obrigatoriedade das pessoas em estar submetidas as diretrizes jurídicas dos estatutos e legislações que resguardam o progresso e a vida em sociedade. Sobre a questão, Fadigas acrescenta:

As políticas públicas são instrumentos de modelação social e de organização do Estado e do seu aparelho administrativo pelo qual a sua análise é essencial para o conhecimento da realidade social, a organização e o funcionamento da economia e, também, para a compreensão da espacialização das atividades humanas. A sua definição e as tomadas de decisão necessárias para a sua concretização resultam a da ação conjugada de uma larga série de intervenientes públicos e privados, de forma direta e indireta, em níveis diferenciados de envolvimento e responsabilidade. Nas sociedades contemporâneas as políticas públicas são instrumentos privilegiados de organização social e de modelação do quadro de vida das populações, com consequências espaciais cuja dimensão nem sempre é imediatamente perceptível.⁶²

Sob essa ótica, entende-se que os planejamentos urbanos quando bem elaborados e ordenados, constituem-se práticas de antever uma variedade de conflitos, criando a oportunidade de propor ações para limitá-los e corrigi-los e trazendo benefícios para todos os habitantes da cidade, bem como para o layout urbano.

No tocante aos instrumentos jurídicos relativos à política urbana, tem-se que o Estatuto da Cidade (EC) tem como objetivo reforçar os papéis do Poder Público em prol da execução de políticas voltadas ao desenvolvimento urbano no Brasil, além de buscar otimizar os processos sociais da cidade e do uso consciente dos territórios físicos, gerando cidades sustentáveis e urbanisticamente corretas. Ademais, a Constituição Federal do Brasil propõe uma mobilização com vistas à construção de um novo ordenamento urbano.

⁶² Idem. Ibid, p. 10.

Durante o processo de consolidação da Constituição Federal de 1988, um movimento multissetorial e de abrangência nacional lutou para incluir no texto constitucional instrumentos que levassem à instauração da função social da cidade e da propriedade urbana no processo de construção de cidades. [...] Como resultado dessa luta, pela primeira vez na história, a Constituição incluiu um capítulo específico para a política urbana, que previa uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana (artigos 182 e 183). No entanto, o texto constitucional requeria uma legislação específica de abrangência nacional, para que os princípios e instrumentos enunciados na Constituição pudessem ser implementados.⁶³

O Estatuto da Cidade, que abrange o papel desenvolvidor dos poderes públicos em ações voltadas para o direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental dentre outros, é de fato um avanço legitimador dos anseios da sociedade brasileira, especialmente pela participação da população em conjunto com um verdadeiro regime democrático de direito.

Para o enfrentamento dos descontroles territoriais e suas expansões desordenadas, as políticas públicas objetivam uma implementação contínua em mudanças positivas no meio urbano, almejando reduzir os efeitos negativos produzidos em sua grande maioria pela própria população. Para isso, expressam-se planejamentos e legislações urbanas específicas, principalmente por intermédios de Planos Diretores e de zoneamentos. Com relação ao Plano Diretor esse será tratado mais adiante, nos próximos capítulos dessa dissertação.

Frente a todas essas mudanças, as execuções urbanísticas são ações que devem ser monitoradas e fiscalizadas pelos poderes públicos, cujas atribuições são de prover o bom funcionamento da sociedade em todos os seus níveis. A ordenação dos espaços que formam as cidades melhoraria se as intervenções da União, dos Estados e dos Municípios fossem mais eficientes e constantes em suas competências, ou seja, fizessem o cumprir das leis na prática de forma justa para todos.

As ações municipais, desse modo, contribuem para o progresso contínuo e sistematizado em acordo com políticas favoráveis à manutenção de uma sociedade justa e igualitária para todos.

⁶³ D'ANDREA, Catherine. **O Estatuto da Cidade e os Planejamentos de Transporte e Circulação**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Departamento de Engenharia Civil, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, p. 36. 2004.

Dessa forma, faz-se necessário o zelo pelo cumprimento de todas as leis que regem a matéria, visando à garantia plena dos direitos e deveres de cada cidadão fazendo da convivência social algo harmônico e proveitoso para todos.

A Constituição expressa, em seus artigos 182 e 183, a política urbana escolhida para orientar o desenvolvimento das cidades. Nesses artigos, encontram-se os objetivos que devem reger toda a ação estatal voltada à produção social e à regulamentação do espaço urbano, de forma que toda e qualquer intervenção deve ser conforme as diretrizes e os objetivos determinados pelo texto constitucional.

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

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

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

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

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

Dentre os aspectos relevantes para o estudo da outorga onerosa do direito de construir expressos na Constituição, estão a competência municipal e os objetivos elencados no art. 182, *caput*, bem como a referência às diretrizes fixadas em lei; a orientação do plano diretor, no § 1º; a referência a função social da

propriedade e sua conformação pelo plano diretor, o qual definirá os critérios para avaliar-se se determinada propriedade está cumprindo ou não sua função, sob pena de serem aplicadas as medidas previstas no § 4º, entre outros aspectos.

3.1 ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais para a execução da política urbana, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assunto que jamais poderia ser eficientemente provido pela ação restrita e isolada de cada município.⁶⁴

Além de uma grande concentração de pessoas com suas moradias e necessidades, somadas as atividades comerciais e industriais imprescindíveis a quaisquer sociedades, as cidades também apresentam grandes e contínuas desigualdades, destas que vão de territoriais, econômicas e sociais.

Sem um ordenamento urbanístico, jurídico e sociodemográfico, as cidades passam a enfrentar inúmeros obstáculos, atrasando e dificultando a vida de todos os seus cidadãos. Nessa conjectura, as políticas governamentais nas três esferas, ou seja, municipal, estadual e federal, são de extrema importância para equilibrar e pôr em ordem a vida social, de forma a evitar desequilíbrios e retrocessos que pudessem dificultar o progresso da coletividade.

Uma das formas preeminentes de se antecipar ou mesmo conter os possíveis entraves que afetam a vida da sociedade, pode-se e deve-se ter um embasamento em um planejamento nas esferas pública e privada.

De acordo com Oliveira, tem-se a seguinte assertiva sobre o planejamento e a lógica capitalista subjacente a ele capaz de garantir o funcionamento do livre mercado:

Consiste na condição de o planejamento urbano encerrar uma lógica eminentemente capitalista, uma vez que o seu empreendimento visa a racionalizar o ordenamento do território no sentido de nele se sedimentar todas as possibilidades para a realização do mercado. Contudo, o seu argumento não alude à ideia de mercado, mas à ideia de “Desenvolvimento Urbano”, ou de “Crescimento Econômico”. O seu caráter científico inscreve-se na análise sistemática da realidade urbana, tentando, a partir da

⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit, p. 547.

identificação dos problemas que inibem o seu empreendimento, estabelecer as diretrizes político-jurídicas que o contemplam.⁶⁵

Sem essa preocupação, dificilmente uma sociedade alcançará seus objetivos e crescimentos, dada a constante complexidade de se administrar uma cidade. Todas as problemáticas ocasionadas por uma má estruturação física de um território, acarretam em desigualdades maiores para dada parcela de pessoas, nesse caso os menos favorecidos economicamente, os quais desprovidos de infraestrutura e serviços públicos, são de certa maneira forçados a migrarem para áreas totalmente desestruturadas, formando os guetos sociais ou as chamadas áreas periféricas.

Nesse sentido, a Lei nº 10.257/2001 – alcunhada de Estatuto da Cidade – ingressou no ordenamento jurídico a fim de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana. O Estatuto estabelece as diretrizes gerais para a política urbana e para a administração das cidades, tornando-as, na medida do possível, mais perto do modelo de cidade sustentável, ou seja, com acesso aos bens indispensáveis para a vida. Assim, estabelece normas gerais de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. O artigo segundo acrescenta ainda as seguintes diretrizes gerais de ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:

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

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

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

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

⁶⁵ OLIVEIRA, A. F. **Goiânia: planejamento, segregação e descentralização seletiva.** 2012, p. 2.

A regulamentação foi bastante reproduzida nos substitutivos que se seguiram durante a fase de tramitação do projeto de lei. Sua aplicação fundamentava-se na criação de novos instrumentos jurídicos que permitissem a atuação pública por ocasião do exercício da atividade urbana. Assim, o Estatuto da Cidade se tornou instrumento capaz de garantir o exercício dos institutos jurídicos e administrativos facilitadores da ação urbanística.

O art. 3º do Estatuto da Cidade abrange as competências urbanísticas, com relação às diretrizes gerais para todos os entes federativos.

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

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

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

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público;

IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público;

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

O inciso I textualiza que à União compete legislar sobre normas gerais do direito urbanístico. O inciso II determina a elaboração de normas federais que estabeleçam uma cooperação com os entes da Federação visando o desenvolvimento da política urbana através da instância municipal.

Os incisos III e IV do referido artigo da Lei 10.257/2001 reportam-se ao art. 23, IX e ao art. 21, XX, da Constituição Federal apresentando enorme semelhança em seu contexto, visto que estabelecem prioridades para o saneamento básico e a construção de moradia, sendo que o inciso IV refere-se também a transportes urbanos, assim como o art. 21, XX da Constituição Federal.

O inciso V refere-se à elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social, de conformidade com disposto do art. 21, IX, da Carta Magna.

O art. 4º do Estatuto da Cidade destaca uma relação de instrumentos que são colocados à disposição do Poder Público com vistas à organização conveniente

dos espaços habitáveis e ao cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade.

A Constituição Federal, em seus artigos 24, I, e § 1º, e 21, XX, prevê a competência da União para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico; sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, com base no equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

O Estatuto da Cidade apresenta normas uniformizadoras do direito urbanístico brasileiro, no sentido de que todos os municípios comecem a exigir dos particulares a adequada utilização às suas propriedades.

O crescimento desordenado e a falta de planejamento das cidades são fatores que demonstram a ausência de ingerência do Poder Público, o que resulta na precariedade da qualidade de vida da população, que então se vê em condições de verdadeiro abandono no que diz respeito aos serviços públicos. São situações que envolvem condições precárias e primárias de sobrevivência de viver em comunidade numa situação em total desequilíbrio com o meu ambiente.

A legislação vem para permitir que se dê cumprimento social àquele território que não cumpre de forma certa o aproveitamento do solo urbano, ou seja, as cidades que não oferecem o mínimo de dignidade humana aos seus moradores, onde todos possam ter acesso a cidade e aos recursos urbanísticos por ela ofertados.

A partir daí, percebe-se que o administrador público é responsável por estabelecer de forma planejada as metas direcionadas à atividade econômica e social do solo urbano de acordo com o meio ambiente, justo, equilibrado e sustentável, conforme os limites e diretrizes da Lei.

O Estatuto da Cidade torna-se essencial instrumento jurídico de política urbana, pois as suas diretrizes permitem o bom aproveitamento do solo urbano, conduzindo de forma justa a vida em comunidade, também exigindo da propriedade a função social com o intuito de melhoria de qualidade de vida do meio ambiente urbano em todas as suas funções, sejam, econômica, social e urbana. Somente através desse instrumento jurídico para salvaguardar o meio ambiente justo e equilibrado é que a população pode exigir do Poder Público o direito à cidade.

O gestor municipal tem obrigação de oferecer um acesso a cidade de forma justa e igualitária para todos os moradores. Não é o que costuma acontecer na vida das grandes e pequenas cidades, principalmente nas grandes, pois alguns moradores não são beneficiados pelos serviços mínimos e necessário de estrutura urbanísticas. Aqueles moradores que vivem a margem dos serviços públicos essenciais são considerados excluídos da cidade formal e os que tem acesso aos serviços públicos estão incluídos na cidade formal.

O Estatuto da Cidade constitui-se em instrumento jurídico democrático, que a população pode usar para garantir uma participação coletiva na gestão pública, contribuindo de forma ativa nos projetos e planejamentos das cidades.

Nos dias atuais, observa-se, todo tipo de manifestação da vontade da população, mediante audiências públicas, plebiscitos, abaixo-assinados, ações populares, projetos de lei de iniciativa popular, devendo o Poder Público Municipal ficar atento aos sinais das necessidades do povo, no sentido de atender as reivindicações de forma democrática.

Nesse contexto, a gestão democrática, no Estatuto da Cidade, diz respeito à existência de órgãos colegiados de política urbana em todos os níveis da Federação, mediante debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assunto de interesse urbano, em esfera nacional, estadual e municipal, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

De igual modo jurídico, deu-se origem ao plano diretor, cujas ações básicas estão voltadas para as políticas de desenvolvimento e expansão do território brasileiro, fixando parâmetros do seu uso e ocupação, sempre dentro de um ordenamento.

Os instrumentos do Estatuto da Cidade estão relacionados em seu art. 4º. São mecanismos que garantem ao Poder Público a organização urbanística, o desenvolvimento das cidades assegurando a qualidade de vida a sua população. Assim, em seu art. 4º apresenta um rol explicativo desses instrumentos, oferecendo ao aplicador da lei, especialmente o Administrador Municipal uma síntese de todos os instrumentos que dispõe para a execução da Política Urbana.

Ademais, o caput do art. 4º traz a expressão "entre outros instrumentos", reconhecendo que instrumentos que já existam ou que venham a existir são válidos

e poderão ser utilizados como instrumentos de política urbana. Remete-nos a desenvolver uma interpretação sistemática, buscando a aplicação concreta das normas, e submeter esses instrumentos a controles institucionais, sociais e comunitários.

3.2 PLANO DIRETOR

Em conformidade com os constantes e almejados planejamentos de cada cidade, no que concerne a uma melhor distribuição física de cada espaço a ser utilizado, observa-se múltiplas de diferentes tentativas ou já na história recente do planejamento urbano brasileiro observam-se diferentes tentativas de compreender e sanar os desafios relacionados ao uso inadequado dos solos urbanos e suas consequências para a sociedade, haja vista que em tais situações, não é possível uma convivência harmônica entre todos que fazem uma sociedade.

Diante disso, várias gestões públicas ao longo da história política e jurídica do Brasil esforçam-se em implantar mecanismos eficazes no controle e limitação das desigualdades territoriais que acarretam imensuráveis prejuízos para a coletividade. Constituem-se em uma emblemática antiga de muitas metrópoles, resultando em cidade mal distribuída e desordenadamente edificada

O Plano Diretor é um instrumento técnico que define os objetivos de cada município, no sentido de orientar toda administração pública e particular de interesse da coletividade. No Brasil, a Constituição Federal, art. 182, § 1º, dispõe que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana no Município.

Entretanto, a Constituição Federal, quando dispõe sobre política urbana, nos arts. 182 e 183 não impõe a elaboração do Plano Diretor para a política de desenvolvimento urbano. O caput do art. 182 prescreve que as diretrizes gerais deverão estar dispostas em lei. O § 1º deste artigo impõe a elaboração do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes e esclarece que tal instrumento legal é aprovado pela Câmara de Vereadores.

Hely Lopes Meireles define Plano Diretor como o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município,

sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local.⁶⁶

O Plano Diretor consubstancia a vida na cidade, pois busca ordenar o seu crescimento, evitar conflitos sociais, planejar o seu desenvolvimento habitacional, comercial e industrial, recuperar áreas deterioradas, estabelecer vias de tráfego que facilitem a circulação de veículos.⁶⁷

O Plano Diretor é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns Municípios e facultativo para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana; e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir).⁶⁸

De acordo com a posição do Estatuto, o Plano Diretor deve abranger a área de todo o Município, urbana e rural, sem distinção, como dispõe o art. 40, § 2º. “O Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo”.

O Estatuto da Cidade ressalta ainda a grande importância do uso do Plano Diretor, como um fator preponderante nos bons processos de ordenamento urbano. Sobre isso, tem-se o artigo 42, que dispõe sobre o conteúdo mínimo desse instrumento da política urbana:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III - sistema de acompanhamento e controle.

Segundo Hely Lopes Meirelles, a elaboração do plano diretor é tarefa de especialistas nos diversificados setores de sua abrangência, devendo por isso mesmo ser confiada a órgão técnico da Administração Municipal ou contratada com profissionais de notória especialização no assunto⁶⁹.

⁶⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 549.

⁶⁷ MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus, op. cit., 2010, p. 177.

⁶⁸ DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coordenadores). **Estatuto da cidade**. Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 324.

⁶⁹ MEIRELES, Hely Lopes, op. cit. 2008, p. 551.

Ainda na temática da ênfase contributiva do Plano diretor, Cymbalista esboça o seguinte:

Cabe ao Plano Diretor cumprir a premissa constitucional da garantia da função social da cidade e da propriedade urbanas. Ou seja, é justamente o Plano Diretor o instrumento legal que vai definir, no nível municipal, os limites, as faculdades e as obrigações envolvendo a propriedade urbana. Tem, portanto, uma importância imensa. O Plano Diretor deverá explicitar de forma clara qual o objetivo da política urbana. Deve partir de um amplo processo de leitura da realidade local, envolvendo os mais variados setores da sociedade. A partir disso, vai estabelecer o destino específico que se quer dar às diferentes regiões do município, embasando os objetivos e as estratégias. A cartografia dessas diretrizes corresponde a um macrozoneamento, ou seja, a divisão do território em unidades territoriais que expressem o destino que o município pretende dar às diferentes áreas da cidade.⁷⁰

Pode-se então concluir que o Plano Diretor é mais do que um documento técnico, figurando como um norteador jurídico do adequado uso dos espaços urbanos, sob a ótica de garantir o perfeito ordenamento de cada edificação implementada nas cidades.

⁷⁰ CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Instituto Pólis, 2001, p. 41.

4 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Como já supramencionado, o Estatuto da Cidade elenca, em seu art. 4º, os instrumentos jurídicos que são dispostos aos gestores da administração para proporcionar o desenvolvimento urbano, e dentre estes, se encontra o instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir, mais especificamente na alínea n) de seu inciso V.

Manter e gerir uma sociedade, no que concerne ao bom andamento de suas políticas públicas e privadas, é algo oneroso, haja vista a complexidade em ter que lidar e sanar as constantes demandas de cada setor de uma cidade. No que tange às fiscalizações territoriais e suas utilizações, como construções, reformas e demais implementações, é necessário impor limites a cada uma dessas ações, de modo a preservar o ordenamento urbano, devendo os proprietários de cada espaço físico zelar e moldar-se às legislações vigentes.

É fato que os poderes públicos em suas três esferas, ou seja, Federal, Estadual e Municipal têm em si a finalidade de proteção do patrimônio público, o qual pertence a todos os cidadãos. Com isso, busca-se o bem-estar da coletividade, regulando e administrando de forma eficaz e eficiente todos os direitos conquistados e mantidos pelas leis, em especial a Constituição Federal, que garante o direito de posse, propriedade e sobretudo a manutenção ordenada dos espaços físicos urbanos.

Pode-se analisar que as iniciativas, no que tange à correta administração e fiscalização dos territórios urbanos, são há muito tempo debatidas, pois trata-se de uma questão de bem-estar para toda a sociedade. Nesse sentido, faz-se necessário adaptações jurídicas para um bom andamento da vida em coletividade.

Sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), configura-se como uma concessão autorizada pelas leis regidas dos municípios, onde cada pessoa que detém o direito a sua propriedade construa ou edifique acima do limite estabelecido por lei, mediante uma compensação financeira a ser custeada pelo beneficiário.

Vale salientar que as potencialidades de se explorar determinada propriedade estarão sujeitas à infraestrutura pública, à previsão legal acerca do

direito dos possuidores e principalmente à fiscalização por parte das esferas públicas, responsáveis pelo cumprimento das leis.

Nessa conjectura, poder-se-á verificar a coexistência harmônica entre proprietários de terras e as gestões públicas vigentes incumbidas em manter a ordem jurídica sem a qual à propriedade individual não se viabiliza. Por outro lado, as modificações que são feitas pelos que detêm o direito de posse do território, tendem a afetar drasticamente os meios urbanos ao edificar e/ou construir. De igual modo, essas intervenções demandarão significativas alocações de materiais e pessoas, gerando alguns transtornos para a coletividade, onde inevitavelmente irão exceder as infraestruturas públicas, acarretando medidas cabíveis a isso.

Na cidade, a propriedade privada do solo urbano vai revelando sua função econômica como realização continuada do valor sustentada pela função jurídica que a impõem enquanto direito garantido institucionalmente, tornando inquestionável sua existência mental (plano do conhecimento) quanto prática (na vida cotidiana). Como consequência, o processo de reprodução do urbano revela sua contradição fundamental que reside na reprodução do espaço sob o capitalismo: sua produção é social enquanto sua apropriação é privada. Isso explica, na escala do lugar, a justaposição entre morfologia social (de uma sociedade dividida em classes) e morfologia espacial (a cidade segregada pela existência da propriedade privada da riqueza que define acessos desiguais), como a expressão material dessa contradição. Nessa escala, o espaço urbano torna-se um meio e um poder nas mãos de uma classe dominante que, através das políticas públicas, direciona e regula os fluxos, centralizando, valorizando e desvalorizando os lugares da vida, e aprofundando as desigualdades.⁷¹

Como precedente da história da Outorga Onerosa do Direito de Construir, tem-se a França de 1975, por assim dizer, os primeiros passos para uma política desse porte. Com esta iniciativa, procurava-se pôr em prática novas diretrizes fundiárias e urbanas, cujos anseios visavam o aumento eficiente e eficaz do controle dos espaços físico.

Os objetivos pretendidos com essas ações, também contextualizavam a redução das desigualdades sociais sendo uma preocupação existente já naquela época. Obrando através de um zoneamento físico dos territórios, obtinha-se um planejamento mais ordenado e participativo com o povo, os quais seriam os mais beneficiados com essas medidas.

A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. Todo Estado tem direito a tomar as medidas necessárias para manter sob

⁷¹ CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.), ALVES, Glória (Org.), PADUA, Rafael Faleiros de (Org.). **Justiça Espacial e o Direito à Cidade**. Editora Contexto. São Paulo, 2017, p. 33.

fiscalização pública o uso, a propriedade, a disposição e a reserva de terras. Todo Estado tem o direito a planejar e administrar a utilização do solo, que é um de seus recursos mais importantes, de maneira que o crescimento dos centros populacionais tanto urbanos como rurais se baseiam num plano amplo de utilização do solo. Essas medidas devem assegurar a realização dos objetivos básicos da reforma social e economia para cada Nação, de conformidade com seu sistema e suas leis de propriedade da terra.⁷²

Foi, é e sempre será necessária a intervenção de alguém para viabilizar o ordenamento urbano, em especial da gestão pública, cujas responsabilidades são de manter a ordem coletiva, freando assim o próprio homem. Sabe-se que as constantes necessidades humanas, diferem dos contextos naturais de muitas situações, a exemplo disso, tem-se a intervenções físicas no meio em que vive, tentando a todo custo “adequá-lo” a si e as suas pretensões, sendo que em sua grande maioria só causam distúrbios e desastres no meio ambiente e na sociedade.

As situações que envolvem o urbanismo tornaram-se casos de extremo cuidado por parte dos poderes públicos, os quais ao longo dos tempos, implementam legislações que possibilitem um melhor entendimento e usufruto do solo entre todos, ou seja, de forma economicamente e socialmente responsável. Dessa forma foi e continuará sendo dever constante do Poder Público a intervenção no controle, organização e re colocação dos espaços urbanos.

De acordo com Azevedo Netto, as experiências estrangeiras em muito contribuíram para o nascimento e empoderamento das leis brasileiras no que tange a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Delas surgiram os embasamentos e orientações acerca do cuidado e manutenção das ocupações territoriais no Brasil, de forma a manter um equilíbrio entre todos que possuem o direito constitucional de usar o solo, gerando crescimento social e econômico.

Pode-se verificar ainda a trajetória inicial das tentativas do controle dos meios construtivos, em meados do final do século XIX, em que mecanismos foram instaurados com a finalidade de utilizar determinado zoneamento funcional da cidade. Dessa forma, surgiu uma forma atuante do Estado sobre a manutenção e fiscalização das áreas urbanas.

A superposição dos mais variados usos urbanos, tais como produtivos, comercial, residencial despertaram a atenção do poder público, como geradores de

⁷² NETTO, D. T. **As Experiências similares ao solo criado**. C. J. Arquitetura. Revista de Arquitetura, planejamento e construção, nº 16. São Paulo: Ed. FC, 1977, p. 4.

problemas sociais e de ordem funcional física da cidade, ou seja, a origem de um desordenamento urbano totalmente irregular, onde cada um constrói da sua forma particular.

Muito antes do final do século XIX, a ideologia do solo criado havia surgido na grande Roma, em meados do ano de 1971, sob a iniciativa de alguns técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa da ONU e outros especialistas na área de planejamento urbanístico, habitação e métodos construtivos. Nessa ocasião firmaram um documento que defendia a expressa necessidade do entendimento entre separar o direito de propriedade do direito de construção. Desta forma, deveria passar para as mãos da coletividade, mediante concessão autorizada do poder público administrativo.

Logo após essas iniciativas, em 1975, o governo italiano promulga uma lei que separa, de forma conclusiva e definitiva o direito de propriedade do direito de construção, sendo passada para coletividade desde que o interessado contribua financeiramente com os custos de ampliação dos equipamentos urbanos.⁷³

Faz-se muita alusão ao termo solo criado nos contextos jurídicos referentes a distribuição territorial brasileira, OODC, urbanização, dentre outras considerações. Em virtude disso, é de bom tom trazer nesse trabalho algumas considerações sobre esse tema, haja vista as grandes preocupações atuais sobre a decorrente regulação pública do uso do solo urbano, sendo imprescindivelmente uma medida eficaz de controle do uso dos mesmos.

Luiz César de Queiroz Ribeiro, Professor do Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional do Rio de Janeiro, traz a seguinte consideração sobre a origem do solo criado na Europa e nos Estados Unidos:

O solo criado começa a surgir como um novo instrumento no início dos anos 70. É curioso notar que a sua origem está associada a dois tipos distintos de avaliação dos efeitos da regulação pública do uso do solo. Na Europa, especialmente na França e na Itália, seu fundamento é a constatação dos estreitos limites dos instrumentos urbanísticos, basicamente o zoneamento, para conter a elevação dos preços da terra, dos imóveis e dos equipamentos e serviços urbanos e, dessa forma, reverter a segregação urbana. Há uma sincronia entre a emergência do solo criado e o crescimento das lutas urbanas nas cidades europeias no bojo do movimento de maio de 1968 e o surgimento da possibilidade de um governo popular, fundado na aliança entre comunistas e socialistas. Nesse sentido, o solo criado aparece como uma proposta de enfrentamento dos efeitos perversos

⁷³ RIBEIRO, L. C. Q. e LAGO, L. C. **Acumulação urbana e a cidade**. Rio de Janeiro: IPPUR, 1992, p. 45.

da dinâmica capitalista de produção do espaço urbano. Já nos Estados Unidos, tratava-se de criar um mecanismo que promovesse a adaptação do zoneamento à lógica do mercado imobiliário.⁷⁴

O termo “solo criado” traz a ideia de aumento do solo edificável, enquanto que a expressão “outorga onerosa do direito de construir” implica em imposição de contrapartida pela aquisição do direito de construir. O instrumento do solo criado foi mencionado no Brasil em São Paulo, em 1976, quando o prefeito Olavo Setúbal lançou a proposta de estabelecer um sistema que assegurasse a todos os proprietários de terrenos urbanos o direito de construir uma área proporcional à área do terreno (coeficiente de aproveitamento ou índice de aproveitamento igual a um).

O interessado em construir além da área de seu terreno adquiriria do Poder Público o direito de construção da área excedente. O valor pago por este direito de construção serviria para dotar a região de equipamentos urbanos necessários para suprir a demanda oriunda do adensamento provocado pelas novas construções.⁷⁵

O instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado) muito antes de ser positivado no nosso ordenamento jurídico, que veio a ocorrer com a Lei Federal nº10.257/2001, já possuía seus contornos e delimitações muito bem definidos pela doutrina, desde os idos da década de 1970, até o ponto culminante em 1976 com a formulação da Carta de Embu. Nesse sentido, prelecionava José Afonso da Silva que o conceito e os contornos do instituto estão precisamente formulados pela doutrina. Resta ao legislador dar-lhe normatividade jurídico-positiva.⁷⁶

Sobre as teorias e debates conceituais relacionados ao instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir ou Solo Criado como também é chamado, foi na Carta de Embu que tiveram seu ápice de premissas e fundamentos doutrinários e jurídicos.

A referida Carta de Embu pauta as seguintes considerações:

- (i) há no território urbano áreas favoráveis a diferentes tipos de atividades;
- (ii) a maior propensão a algumas atividades tende a incrementar o valor dos imóveis em algumas áreas, nas quais haverá forte pressão pro um maior aproveitamento – ensejado pelo avanço tecnológico nas técnicas construtivas – destes terrenos, levando a um maior adensamento nestas

⁷⁴ RIBEIRO, L. C. Q. e LAGO, L. C., *op. cit.*, 33.

⁷⁵ GAIDEX, Raquel de Barros e SCHUSSEL, Zulma. Outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir: instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico cultural. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, n. 21, p. 25-33, 2016. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/risco/article/download/121392/118304>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

⁷⁶ SILVA, *op. cit.*, 319.

áreas; (iii) este processo sobrecarrega a infraestrutura urbana; (iv) a possibilidade de adensamento, trazida pelo avanço tecnológico, não é necessariamente inconveniente; (v) no entanto, as normas urbanísticas habitualmente limitam tal adensamento, gerando uma valorização desigual dos imóveis, favorecendo aqueles que podem ser mais aproveitados do ponto de vista de multiplicação da utilização de sua área pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo; (vi) o direito de propriedade é condicionado pelo princípio da sua função social, o que permite a adstrição do seu uso e disposição a limites ou condições ditados por critérios de relevância social; (vii) exemplos desses condicionamentos são encontrados na legislação de parcelamentos do solo, pela qual se condiciona a divisão dos imóveis urbanos à doação de áreas para uso público e social.⁷⁷

4.1 LEGISLAÇÃO PERTINENTE À OUTORGA ONEROSA

Sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), sustenta-se sobre sua importância e aplicabilidade, como um instrumento de viabilidade política e econômica da gestão urbana municipal, cujas ações e diretrizes amparam-se pelo Estatuto da Cidade, especificamente na Lei Federal nº 10.257/01. Pode-se definir o instituto como uma cobrança de uma contrapartida diretamente ligada ao exercício do direito de construir, situado acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, que são medidas adotadas pelos municípios como fiscalização e manutenção de construções em terrenos urbanos, explorando até o limite máximo de aproveitamento.

Nos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade, a outorga onerosa do direito de construir foi finalmente disciplinada em âmbito federal. Dispõem os arts. 28 e 29, verbis:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

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

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

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

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

⁷⁷ GRAU, Eros Roberto. **Solo Criado/Carta de Embu** (diversos autores), CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima, 1977.

Assim, o Plano Diretor municipal deve estabelecer o coeficiente de aproveitamento básico para as regiões que compõem a cidade. Esse coeficiente pode ser único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas. A outorga onerosa do direito de construir, assim, apresenta-se como o instrumento jurídico através do qual o Poder Público autoriza o proprietário ou interessado a construir acima do coeficiente básico de aproveitamento estabelecido para a região em que está situado o imóvel, mediante o pagamento de uma contraprestação.

Com as constantes evoluções conquistadas pela humanidade, alguns problemas também acompanham esses progressos, principalmente os de ordem urbanística. É notório as evoluções das cidades, transformando-as em grandes centros urbanos e comerciais, demandando amplas infraestruturas e serviços públicos dos mais variados.

Sobre essa questão, Fagundes pondera o seguinte:

Com o crescimento demográfico das populações citadinas e a aparição de novas técnicas na construção civil, surgiriam os chamados edifícios de apartamentos. [...] surgiriam problemas [...] no concernente à coletividade exterior, isto é, ao bairro e à cidade, pelos reflexos, sobre os seus habitantes da sobrecarga incidente nos serviços públicos (água, luz, telefone, saneamento, transporte etc.) e da afetação das condições de salubridade (arejamento, isolação, lazer etc). [...] seu uso indiscriminado passa a influir negativamente, de modo flagrante e grave, na qualidade da vida urbana.⁷⁸

Visando combater os contínuos descontroles do crescimento das cidades, os poderes públicos em suas abrangências e fiscalizações, objetivam usar de implementações técnicas e legais para promover o bom andamento das construções localizadas em áreas urbanas, sujeitas ao Estatuto da Cidade como também ao Plano Diretor. Dessa forma, a Outorga Onerosa do Direito de Construir flui naturalmente como um meio jurídico para garantir a opção do cidadão dispor de sua propriedade como lhe é de direito.

Frear os constantes processos desordenados de expansão urbanos nada mais é do que preservar nossas cidades e manter uma qualidade de vida para todos. Qualquer retrocesso traz consigo mazelas que afetam a todos e dificultam o tão sonhado e esperado progresso. Uma das grandes características do atual

⁷⁸ FAGUNDES, M. Seabra. **Aspectos jurídicos do solo criado**. Revista Forense, v. 260, Rio de Janeiro, Forense, 1977, p. 1.

quadro de desordem urbanístico brasileiro, reside nas aglomerações de edificações em áreas desprovidas de infraestruturas adequadas, contudo essas deficiências estão ligadas diretamente ao crescimento construtivo errôneo.

Tal ordenamento só vem a contribuir para o progresso social, econômico e tributário de cada cidade, pois sem as devidas ponderações e fiscalizações, determinadas situações da vida em sociedade, podem assumir maiores contextos desastrosos dos que já são encontrados nos dias atuais. É importante, portanto, que se intensifiquem as aplicações legais para cada situação de forma a garantir o cumprimento de nossas leis.

5 UMA ANÁLISE SOBRE O USO DA OUTORGA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ

Considerando que o objeto de estudo deve ser contextualizado no espaço e no tempo, o que lhe confere sentido e significado, a referida pesquisa desenvolveu-se no Município de Maracanaú.

De acordo com a devida caracterização geográfica, Maracanaú foi criado em 1983, pela Lei nº 10.811, estando o seu nome intimamente relacionado com os primeiros povos e grupos étnicos que ali se estabeleceram. Assim, Maracanaú, em língua tupi, significa *lugar onde bebem as maracanãs*, em alusão à lagoa de mesmo nome, em cujas imediações esses pássaros vinham se abrigar e onde teve início o povoamento da região.

Sendo assim, para se compreender as modificações do espaço urbano, bem como os problemas socioeconômicos que o Município atualmente enfrenta, faz-se necessário conhecer brevemente seu perfil, situando-o na região metropolitana de Fortaleza- RMF, formada pelos Municípios de: Aquiraz, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maranguape, Maracanaú, Pacajus, Pacatuba e São Gonçalo do Amarante⁷⁹

No tocante à área territorial do município é de 105,70 km², segundo dados obtidos no Perfil Básico Municipal (PBM) de 2007, sua população é a terceira maior da RMF: 224.084 (duzentos e vinte e quatro mil, e oitenta e quatro) habitantes, ocupando lugar após Fortaleza, que possui 2.627.402 (dois milhões, seiscentos e vinte e sete mil, quatrocentos e oitenta e dois) habitantes, e Caucaia, que conta com 325.441 (trezentos e vinte e cinco mil, quatrocentos e quarenta e um) habitantes.

Além disso, a maioria da população residente no Município de Maracanaú está situada na zona urbana, correspondendo a 179.170 (cento e setenta e nove mil, cento e setenta) habitantes, estando apenas 562 (quinhentos e sessenta e dois) habitantes residindo na zona rural. Isto corresponde a uma taxa de urbanização de aproximadamente 99%.

⁷⁹ LIMA, Keyla de Souza. *Contribuições do programa Bolsa Família na inclusão social em Maracanaú-Ceará*. 2008. Tese de Doutorado. Universidade Estadual do Ceará, p. 23-24.

Quanto à situação geográfica e territorial, o Município de Maracanaú apresenta uma distância de 22 km da Capital, a aproximadamente 16 Km do centro de Fortaleza, apresentando como municípios limítrofes: ao norte: Fortaleza e Caucaia; ao sul; Maranguape e Pacatuba; ao leste; Pacatuba e Fortaleza e a oeste: Maranguape e Caucaia, conforme se pode visualizar no mapa abaixo:

Figura 3 – Mapa da Região Metropolitana de Fortaleza



Fonte: Google (2017)

O Município divide-se internamente em dois distritos: o de Maracanaú ou Distrito sede e o Distrito de Pajuçara. Há ainda outra subdivisão realizada pela Administração Municipal para efeito do planejamento urbano, baseada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 557, de 26/05/1997), denominadas de Áreas de Desenvolvimento Local (ADL). Essas áreas agregam diversos bairros e localidades, abrangendo em torno de seis territórios: ADL 1 (Santo Antônio do Pitaguari, Horto, Olho D'água, Escola de Menores, Bela Vista, Boa Vista, Alto da Mangueira, Picada, Centro, Coqueiral, Piratininga, Conjunto Novo Maracanaú, Jenipapeiro); ADL 2 (Conjunto

Jereissati I e II, Conjunto Timbó); ADL 3 (Distrito Industrial, Jardim Bandeirante, Menino Jesus de Praga, Parque Progresso, Alto da Bonanza, Jardim Paraíso, Boa Esperança e Pajuçara); ADL 4 (Distrito Industrial III, Novo Mondubim, Planalto Cidade Nova, Esplanada do Mondubim II, Conjunto Industrial, Alto Alegre II); ADL 05 (Alto Alegre I, Vila Buriti, Novo Oriente, Acaracuzinho, Santo Sátiro e Jardim Maravilha); ADL 6 (Jatobá, Parque São José, Siqueira II, Jari, Santa Maria, Parque Nazaré, Jaconaú, Mucunã, Parque Tijuca, Cágado, Parque Luzardo Viana e Pau Serrado).

O Município de Maracanaú, embora apresentando uma das menores áreas territoriais se comparado com os outros municípios da RMF, pode-se constatar que a implantação dos distritos industriais e dos conjuntos habitacionais no Município, nas décadas de 1970 e 1980, elevou o Município à posição atual de maior Distrito Industrial do Ceará.

Analisando os indicadores econômicos de modo mais detalhado, o Município possuía até 2004, um PIB *per capita* de R\$ 10.592 (dez mil, quinhentos e noventa e dois reais), sendo 77, 81% proveniente da indústria, 22,9% do setor de serviços e apenas 0,01% da agropecuária. Estes dados são significativos para afirmar que o referido Município está acima da média nacional (7.707,75), contribuindo com 7,93% para o PIB estadual.⁸⁰

A implantação dos conjuntos habitacionais constituiu uma estratégia do Governo Estadual na tentativa de reduzir o inchaço populacional e o congestionamento habitacional de Fortaleza, mediante ampliação de possibilidades de emprego a uma população desempregada e subempregada que poderia ser aproveitada como mão-de-obra para a indústria. Assim, um contingente populacional foi atraído pelo parque industrial e pelos conjuntos habitacionais no Município de Maracanaú, a partir de 1970 e início dos anos de 1980.

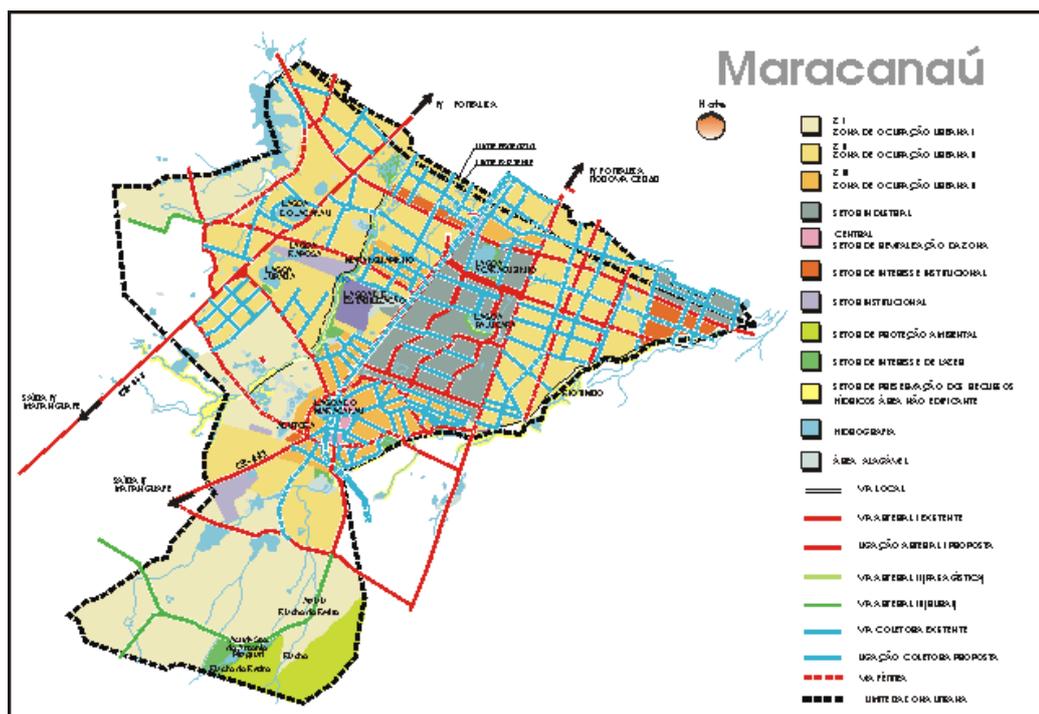
Ressalte-se ainda que Maracanaú é o maior centro industrial do estado e é conhecida como a maior “cidade-dormitório” do Ceará. Possuindo o segundo maior Produto Interno Bruto do estado, atrás apenas de Fortaleza, e o terceiro maior Produto Interno Bruto per capita do Ceará, atrás apenas do município de Eusébio e de São Gonçalo do Amarante.

O Urbanismo em Maracanaú é algo que ocorreu muito rápido, no que se refere às normas que regram a ocupação do solo e as edificações. Assim, faz-se

⁸⁰ IPECE/SEPLAN, 2004 *apud* Diagnóstico Social do Município de Maracanaú, 2005, p.13.

necessária a compreensão de sua formação e evolução ao adequado entendimento da forma de como a cidade se desenvolve, levando em consideração a ocorrência da ocupação de vários complexos industriais que contribuíram para o desenvolvimento e progresso que tomaram parte na atual conformação do Maracanaú.

Figura 4 – Mapa do Município de Maracanaú



Fonte: Wikipedia (2015).

Maracanaú, com PIB industrial maior que o do Estado, e, sendo o terceiro município em população, com 224.084 habitantes representa grande importância para maior mobilidade de grande parcela da população, na busca de inserção no mercado de trabalho, evidenciando a importância da atividade industrial na economia e nas transformações socioespaciais do município. A importante dinâmica industrial-econômica de Maracanaú é abordada por Vieira Muniz:

Além da instalação da infraestrutura que facilita a mobilidade e os fluxos contínuos, a alocação de indústrias propicia a geração de empregos, atraindo grande parte da população que por necessitar estar mais próxima do local de trabalho acaba residindo nos municípios que integram a RMF, e, impulsionando também o setor de serviços, não somente vinculados às atividades industriais, mas também voltados para população que necessita de equipamentos culturais, de lazer, incluindo-se escolas, centros culturais e profissionais, shoppings (Maracanaú conta com três shoppings centers, co-

mo o North Shopping Maracanaú, o Ponto do Shopping e o Feira Center) etc.⁸¹

Nesse contexto, analisando o município de Maracanaú enquanto integrante da região metropolitana, imprescindível que se perceba que a grande concentração populacional em grandes agrupamentos urbanos evidencia toda a dimensão e complexidade das problemáticas que daí decorrem. Direito à moradia, mobilidade, serviços públicos, lazer, infraestrutura urbana, relações laborais, segurança, etc. São esses fatores integrantes e de grande importância no que se refere à efetivação da qualidade de vida dos indivíduos nos centros urbanos. Ao mesmo tempo, representam ainda os maiores desafios, no que se refere à gestão, em um cenário de crescente urbanização.

As regiões, como a do Município de Maracanaú, se apresentam, assim, como palcos de uma intensa concentração populacional e dinâmica econômica. Como consequência, depara-se, ainda, com as graves problemáticas sociais já mencionadas, o que tornam essas metrópoles, além de tudo, também palcos de intensas contradições. No âmbito do urbanismo global, os fatores de riqueza e crescimento se concentram cada vez mais em um certo número limitado de regiões e, dessa forma, as problemáticas e questões sociais se acumulam também, principalmente nas áreas metropolitanas em países que se industrializaram tardiamente, como o Brasil, e como é o Maracanaú, os quais sofrem com uma dinâmica econômica instável, com uma capacidade produtiva intensamente imprevisível, etc.

Analisando esse âmbito, resta evidente que tais cidades representam, muitas vezes, uma contradição, contendo, ao mesmo tempo, um grande potencial de desenvolvimento e os mais intensos problemas sociais. E é essa a grande questão quando se fala de cidades de regiões metropolitanas. Maracanaú, assim, materializa espacialmente tais dinâmicas, uma vez que possui maior integração com a metrópole e representa, também, uma periferia densa que, cada vez mais, se torna uma nova demanda de consumo almejada pelo capital comercial.

Brito Gomes, ao tratar do assunto, faz pertinente comparação acerca das cidades de Fortaleza e Maracanaú:

⁸¹ MUNIZ, Alexandra Maria Vieira. Produção do Espaço Metropolitano de Fortaleza e a Dinâmica Industrial. **Mercator (Fortaleza)**, Fortaleza, v. 14, n. 3, p. 61-74, Dec. 2015, p. 8. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012015000300061&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 jun. 2018.

A condição urbana primaz de Fortaleza ainda permanece, mas há diminuição – não suplantação – da sua condição monocêntrica. Portanto, a metropolização e o consumo, em síntese, são essa forma capitalista de ampliada – física e ideológica – da metrópole a partir da desconcentração de formas comerciais modernas e da difusão do conteúdo do consumo de reprodução do capital. Maracanaú se constitui em um espaço que reproduz a metrópole multicêntrica.⁸²

Assim, em decorrência desses fenômenos de urbanização e expansão evidenciados no caso do município do Maracanaú, é preciso que o Poder Público proceda à criação de instrumentos normativos eficazes com o fito de controlar o crescimento desordenado. Desse modo, com a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, dentre os diversos instrumentos de política urbana, no artigo 4º, inciso IV, alínea n, criou-se a outorga onerosa do direito de construir. Válido ressaltar que tal ferramenta já havia sido criada há tempos, através da chamada Carta de Embu, em 11 de dezembro de 1976.

Posteriormente regulamentada também pelo Plano Diretor Participativo do Município de Maracanaú, Lei 1.945, de 28 de dezembro de 2012, a outorga onerosa do direito de construir é a criação de pisos artificiais acima da área do terreno, ou seja, do coeficiente de aproveitamento básico. Contudo, para construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, será necessário pagar uma contraprestação a municipalidade, cuja finalidade será restaurar o equilíbrio urbano, garantindo um desenvolvimento sustentável ao município, bem como melhores condições a todos os habitantes. Assim, analisa-se a aplicação desse instituto como ferramenta normativa instrumental para o controle da dinâmica urbana do município de Maracanaú.

5.1 PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ

A lei nº 1.945, de 28 de dezembro de 2012, institui o Plano Diretor Participativo de Maracanaú e dá outras providências. De acordo com as disposições preliminares encontra-se assim disposto:

Art. 1º o Plano Diretor Participativo de Maracanaú, aprovado nos termos desta Lei, atende ao exposto nas disposições dos artigos 182 e 183 da

⁸² GOMES, Rafael Brito. **Metropolização do Consumo e Transformações do Comércio: uma análise os novos espaços varejistas de Maracanaú**. XI – Encontro Nacional da Anpege. A diversidade da Geografia Brasileira: Escalas da Dimensões da Análise e da Ação. 2015, p. 6. Disponível em: <<http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/20/565.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

Constituição Federal de 1988, na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e na Lei Orgânica do Município.

Art. 2º. O Plano Diretor Participativo de Maracanaú abrange todo o território municipal e é o instrumento básico pelo qual se orientará a política de desenvolvimento urbano sustentável, considerando as aspirações da coletividade e a necessidade de orientar o Poder Público e a iniciativa privada na produção e gestão do espaço urbano.

Parágrafo Único. A Política Municipal para o desenvolvimento urbano sustentável terá como base o meio ambiente equilibrado, essencial à qualidade de vida, preservando e restaurando os processos ambientais, de forma a promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, protegendo-o de técnicas, métodos e substâncias que comportem riscos à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente.

No que se refere aos artigos 174 e 175 da lei municipal nº 1.945, de 28 de dezembro de 2012, que institui o Plano Diretor Participativo de Maracanaú, acrescenta-se quanto ao instituto da outorga onerosa do direito de construir:

O Coeficiente de Aproveitamento Básico é um índice que indica o quanto pode ser construído no lote sem que a edificação implique numa sobrecarga de infraestrutura para o Poder Público. Tipicamente, esse coeficiente é igual a 1, o que significa que o proprietário pode edificar uma área igual à área do lote que possui. Caso o proprietário deseje edificar uma área maior que a estabelecida pelo coeficiente básico, ele deve dar ao Poder Público uma contrapartida financeira, ou seja, ele deve “comprar” do município o direito de construir uma área maior.⁸³ (SABOYA, 2008).

Acerca da função social da cidade e da propriedade, destaca-se na lei municipal nº 1.945, de 28 de dezembro de 2012, o seguinte enunciado:

Art. 6º. A função social da cidade compreende o acesso e o pleno exercício de toda população às políticas públicas e serviços indispensáveis ao bem estar de seus habitantes, incluindo: o direito a terra, às oportunidades para garantir emprego e renda, à moradia, à infraestrutura urbana, à saúde, à educação, ao lazer, à segurança, à circulação, à comunicação, à produção e comercialização de bens, à prestação de serviços, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento, ao transporte público, à informação e aos demais direitos assegurados pela legislação vigente.

Em se tratando do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, o Plano Diretor Participativo do Município de Maracanaú dispõe o seguinte:

Art. 27. Fica instituído o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU, com o objetivo de dar suporte financeiro às ações previstas no Plano Diretor. Art. 28. Constituirá o ativo do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano: I – recursos financeiros advindos por força da

⁸³ SABOYA, Renato. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**. 2008. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/03/outorga-onerosa-do-direito-de-construir/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo e da Outorga Onerosa do Direito de construir; II – dotações orçamentárias alocadas pelo Poder Executivo; III – doações e contribuições de pessoas físicas e jurídicas; IV – recursos transferidos de instituições federais e estaduais; V – produto da aplicação de recursos disponíveis; VI – 50% (cinquenta por cento) do total dos recursos provenientes da cobrança pelo Poder Executivo Municipal, da contribuição de melhoria apurada no ano de exercício fiscal anterior; Parágrafo Único. Os recursos do FMDU serão depositados em conta especial vinculada e identificada, aberta e mantida em agência bancária oficial do Município. Art. 29. O FMDU será administrado pelo órgão competente do Poder Executivo Municipal, consultado o Conselho da Cidade.

Ressalte-se ainda que o Plano Diretor Participativo do Município de Maracanaú define o instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir no artigo 172, bem como dispõe, no artigo 173, acerca da forma de contrapartida a ser dada pelo beneficiário particular da seguinte forma:

Art. 172. Entende-se como Outorga Onerosa do Direito de Construir a faculdade concedida ao proprietário de imóvel, para que este, mediante contrapartida ao Poder Executivo Municipal, possa construir acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico, até o limite estabelecido pelo Coeficiente de Aproveitamento Máximo permitido para a macrozona, e dentro dos parâmetros determinados nesta Lei.

§1º A Outorga Onerosa do Direito de Construir será realizada conforme o disposto nos artigos 28, 29, 30 e 31 da Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, e de acordo com os critérios e procedimentos definidos em legislação específica.

§2º O Poder Executivo Municipal deverá emitir relatórios correspondentes ao monitoramento do uso do instrumento da outorga onerosa do direito de construir.

§3º A concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir poderá ser negada pelo Conselho da Cidade, caso se verifique a possibilidade de impacto não suportável pela infraestrutura ou o risco de comprometimento da paisagem urbana.

Art. 173. A contrapartida financeira mencionada no artigo anterior poderá ser feita por uma ou mais das seguintes formas:

I – depósito em conta destinada ao FMDU;

II – obra ou serviço referente a sistema viário, de transporte, mobiliário urbano ou equipamento público e comunitário, paisagismo a ser executado e mantido no entorno da atividade beneficiada ou em qualquer local do Município;

III – doação de imóvel ou parte de imóvel;

IV – doação de equipamentos ao órgão municipal responsável pela gestão urbana ou ao Conselho da Cidade.

Parágrafo único. Caso o empreendedor opte pela contrapartida conforme estabelecido nos incisos II, III e IV, o valor do mesmo não poderá ser inferior àquele calculado pela equação de contrapartida.

O Coeficiente de Aproveitamento Básico é um índice que indica o quanto pode ser construído no lote sem que a edificação implique numa sobrecarga de infraestrutura para o Poder Público. Tipicamente, esse coeficiente é igual a 1, o que significa que o proprietário pode edificar uma área igual à área do lote que possui. Caso o proprietário deseje edificar uma área maior que a estabelecida pelo coeficiente básico, ele deve dar ao Poder Público uma contrapartida financeira, ou seja, ele deve “comprar” do município o direito de construir uma área maior.⁸⁴

Todavia, essa área construída deve estar abaixo da estipulada pelo coeficiente de aproveitamento máximo. Portanto, a área máxima a ser outorgada equivale à diferença entre o coeficiente máximo e o coeficiente básico estipulado para a área.

Neste contexto, a Outorga Onerosa, tem como objetivo recuperar parte dos investimentos a serem realizados pelo Poder Público para suprir as demandas geradas pelas altas densidades. Porém, o Estatuto da Cidade veda a utilização dos recursos arrecadados com a Outorga em implantação de infraestrutura, que seria a demanda mais diretamente ligada ao aumento da densidade. A leitura conjunta dos artigos 26 e 31 do Estatuto da Cidade permite compreender que os recursos podem ser utilizados para as seguintes finalidades:

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

I – regularização fundiária;

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

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

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

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

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

IX – (VETADO)

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

Além disso, a outorga, na sua origem, também tinha como objetivo “equalizar” os preços dos terrenos, evitando que os índices urbanísticos causassem su-

⁸⁴ SABOYA, Renato. op. cit., 2008, p.4.

pervalorização de algumas áreas (onde era possível verticalizar) e desvalorização de outras (onde não era possível verticalizar).⁸⁵

Portanto, torna-se importante que os coeficientes estejam alinhados com os objetivos que o Município possui para cada área da cidade, ou seja, a Outorga deve ser destinada àquelas áreas onde é possível adensar. Nas áreas onde não é desejável ou possível adensar, deve-se manter o índice baixo (coeficiente máximo igual a 1 ou mesmo menor que isso).

5.1.1 Exemplo de aplicação da outorga onerosa do direito de construir – Município de Maracanaú

Objetiva-se aqui apresentar a possibilidade de uso do instrumento da OODC analisando seus aspectos positivos e negativos no que diz respeito aos resultados tanto para o município como também para a população.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir constitui uma opção, com anuência da Administração Municipal de Maracanaú, para o proprietário do imóvel construir uma área superior ao permitido desde que atenda a todas as exigências do Plano Diretor Participativo do Município de Maracanaú (Lei nº 1.945/2012) e respeitando o índice de aproveitamento máximo (relação entre a área construída da edificação e a área do terreno) estabelecido na legislação municipal. Isso deve ser viabilizado através de estudo de impacto de vizinhança (E.I.V) para que seja demonstrado que a infraestrutura local (redes de água, esgoto, elétrica, malha viária, etc) comporta a edificação de porte maior que o previsto, já que haverá uma sobrecarga do sistema.

Dessa forma, poderá ser construída uma área maior que a máxima prevista, como se houvesse um acréscimo de terreno, desde que haja o pagamento pelo interessado de um valor em dinheiro ao município. Esse valor será calculado através de uma equação, determinada em lei, que considera o acréscimo de área construída acima do índice de aproveitamento básico e o valor venal do imóvel.

Torna-se importante fazer uma constatação, ainda dentro do âmbito do Setor de Controle Urbano, em relação à fórmula utilizada para se obter o valor da

⁸⁵ SABOYA, Renato. op. cit., 2008, p.6.

Contrapartida da OODC. A fórmula que foi apresentada pelos legisladores está expressamente disposta no Art. 175 da Lei 9.214/12:

Art. 175. A outorga onerosa do direito de construir dar-se-á mediante contrapartida financeira do proprietário, a ser paga ao município, sendo calculada com base na seguinte equação: $CF = F \times (Aexc. / Cam)$

Onde:

CF = Contrapartida financeira

F = Valor venal do metro quadrado do imóvel

Aexc. = Área acima do coeficiente de aproveitamento básico que pretende construir

Cam = Coeficiente de Aproveitamento máximo

Contudo, há de se notar que a variável F, qual seja, o valor venal do metro quadrado do imóvel, não apresenta uma verdadeira compatibilidade com a realidade econômica e imobiliária do Município, de modo que o que seria mais proveitoso e adequado à Administração seria utilizar o valor de mercado, e não o valor venal.

A utilização do valor venal, obtido através da Secretaria de Gestão, Orçamento e Finanças de Maracanaú, frequentemente bastante inferior ao efetivo valor de mercado, na fórmula, ocasiona a obtenção de um resultado contábil não interessante economicamente, a título de contrapartida. Assim, torna-se essa transação mais onerosa do que proveitosa para a Administração Pública.

A despeito de eventuais impactos positivos da OODC, verifica-se que a contrapartida em pecúnia feita pelo proprietário não traz vantagens para a Administração, tendo em vista os valores calculados de acordo com a equação exposta serem absolutamente incompatíveis com a demanda de infraestrutura necessária para o real adensamento causado pela área construída. Assim, percebe-se que, em termos de contrapartida financeira, não é vantajoso para Administração Municipal utilizar a OODC.

Em outro viés, a partir do estudo dentro da Secretaria de controle Urbano e Meio Ambiente, mais especificamente no Setor de Controle Urbano, com a devida autorização do Sr. Secretário Sr. Miguel Pessoa, constatou-se que houve três requerimentos para uso da OODC, os quais não lograram em serem realizados de, devido a falta da criação do FDMU (Fundo de Desenvolvimento Municipal Urbano), o qual seria um Fundo específico com o fito de receber os valores das contrapartidas em pecúnia. Em face disso, operou-se a desistência da OODC, nesses casos, e, em

seu lugar, procedeu-se à utilização de um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) para a conclusão dos empreendimentos.

Apesar das dificuldades de implantação da OODC no Município de Maracanaú, a utilização deste instrumento poderá ser bastante promissora em determinadas regiões do município. Certas regiões do Município, como a áreas compreendida pelo Conjunto Jereissati e Timbó, já apresentam rede de infraestrutura e de serviços urbanos que viabilizam um possível adensamento destes bairros.

O Plano Diretor vigente reconheceu a centralidade destes bairros em relação aos demais do Município, fato evidenciado pelas inúmeras viagens intermunicipais direcionadas a tais regiões destinadas ao desempenho de atividade de comércio e serviços, educacionais e de saúde. Além disso, a instalação de equipamentos como o North Shopping Maracanaú e o Empreendimento Business Place Maracanaú dinamizaram economicamente a região, tornando-a num centro de atração regional, polarizando os Municípios vizinhos, como Maranguape, Pacatuba e Guaiuba.

Além disso, o Plano Diretor de Maracanaú trouxe como diferencial a criação dos Corredores Prioritários de Projetos Urbanização Diversificados, que são áreas inseridas nestas regiões, compostas por faixas de 100,00 metros nas principais avenidas destas regiões e que possuem parâmetros urbanísticos diferenciados. Isso pode ser visualizado no índice de aproveitamento máximo acima do permitido para a zona em que se insere, estimulando a implantação de edifícios de gabarito mais alto, favorecendo o adensamento da região, aproveitando o potencial de infraestrutura existente para potencializar o uso do solo.

Apesar do incentivo aberto pelo Plano Diretor, a viabilidade da aplicação da OODC nestes locais depende de atualização da planta de valores do Município e da articulação das demais secretarias na exploração do potencial construtivo do Município em virtude das variadas possibilidades de usos.

Frente a esse problema, percebe-se que seria interessante para a população dispor desse instrumento para construir acima do índice de aproveitamento básico permitido e poder contar com o retorno dessa contrapartida em forma de melhorias de infraestrutura da cidade. Até porque o Município possui aproximadamente 99% de área urbana e 1% de área rural o que é bastante atrativo

para a especulação imobiliária a ser explorado trazendo desenvolvimento e progresso para o Município de Maracanaú.

O Município de Maracanaú tem sua legislação pertinente ao uso e adequação de seu território, no que concerne as construções e suas utilizações pelos seus moradores, principalmente os impactos gerados pelas intervenções construtivas.

O Plano Diretor de Maracanaú estabelece uma divisão física de seus territórios, feita através do Macrozoneamento, ou seja, macrozonas urbanas e ambiental considerando os seguintes aspectos:

Artigo 61, Lei Nº 1.945, de 28 de dezembro de 2012.

I – As características do meio ambiente natural e construído;

II – A capacidade de suporte da infraestrutura;

III – As características de uso e ocupação do território do município;

IV – A implementação de ações de planejamento, consolidadas nesta Lei

No exemplo a ser aqui analisado, o tipo de imóvel, objeto de estudo da OODC, observado dentro da Secretaria do Meio Ambiente e Controle Urbano, é um empreendimento localizado na Rua 19, no bairro Novo Oriente, o qual se encontra na Zona de Requalificação Urbana – ZRU. Tipo de edificação M1 (misto1), ou seja, o uso no mesmo lote de uma edificação classificada como residencial 1 com uma edificação destinada a comércio ou serviço com área de até 150,00 m.

No referido caso, a proprietária construiu uma edificação que pôde contar com três pavimentos onde, a princípio, só seria permitido um. Assim, frente a essa situação, a Administração Pública do Maracanaú, se utilizou do instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir para proceder à necessária regularização da edificação, a qual foi realizada por meio da prestação da contrapartida, em pecúnia, pela referida beneficiária, no valor de R\$3.809,15 (três mil oitocentos e nove reais e quinze centavos).

Assim, aplicando-se ao referido caso a fórmula prevista no artigo 175 para se obter o valor da contrapartida estabelecida pelo Plano Diretor de Maracanaú é $CF = F (Aexc \times Cam)$.

Valor venal do imóvel: R\$ 25.151,12(dado obtido pela SEFIN)

Valor do terreno: R\$ 3.438,13

Valor da edificação: R\$ 21.712,99

$F = 25.151,12/192 \text{ m}^2$ (valor venal do imóvel)

$F = 131,00 \text{ R\$/ m}^2$ (valor venal do m^2 do imóvel)

$A_{exc} = 308,31 \text{ m}^2 - 192,00 \text{ m}^2$ (área acima do coeficiente de aproveitamento básico que pretende construir)

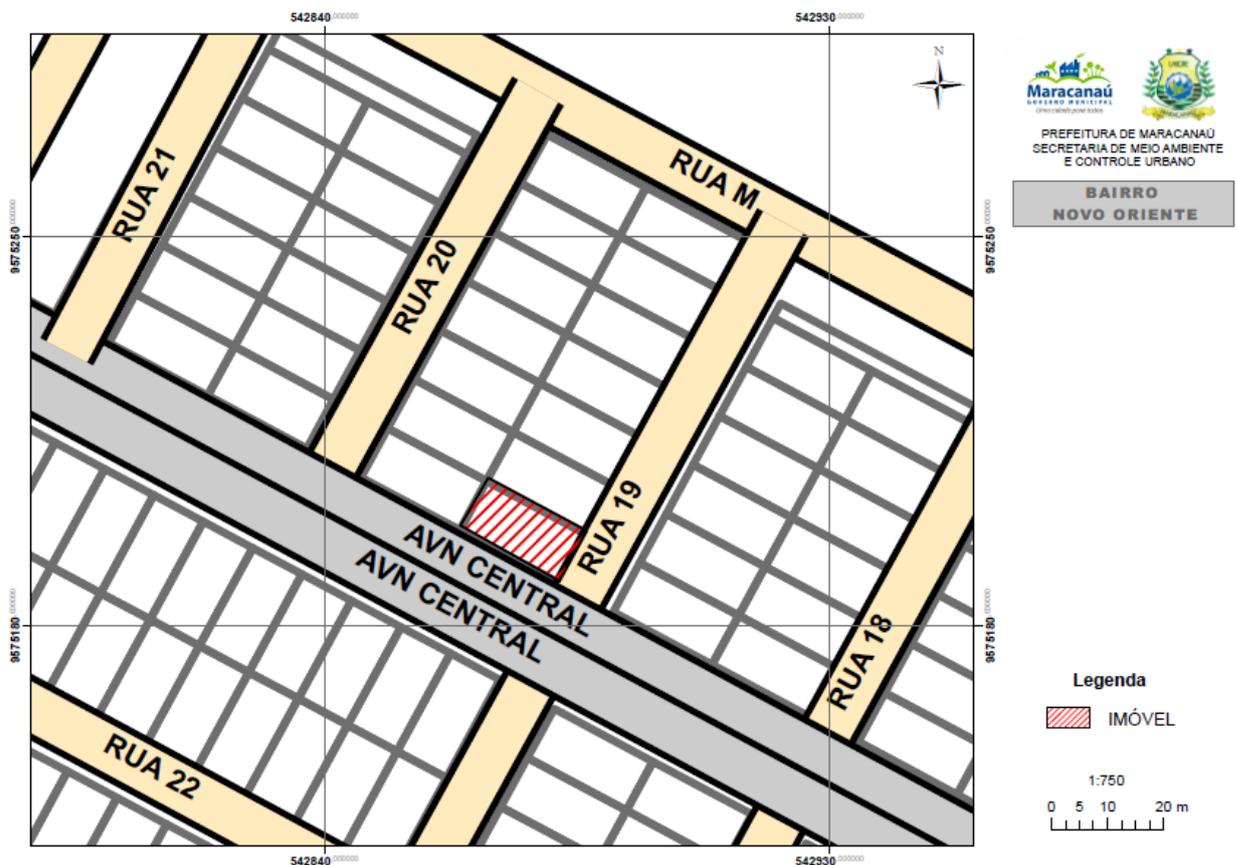
$A_{exc} = 116,31 \text{ m}^2$

$CF = F * (A_{exc}/C_{am})$ (contrapartida financeira)

$CF = 131,00 * (116,31/4)$ compar

$CF = \text{R\$ } 3.809,15$

Figura 5 – Localização do imóvel



Fonte: SEMAM

Contudo, importante salientar que, no caso em tela, o imóvel no qual se aplicou o instituto, se encontra em área de grande densidade urbana, próximo à Avenida Central, a qual conta com grande circulação de automóveis, e, além de tudo, encontram-se também nessa área uma grande quantidade de

empreendimentos comerciais e outros imóveis residenciais, o que evidencia que tal área já apresenta, por si, uma intensa movimentação de pessoas.

A permissão para a construção de um imóvel que exceda os limites previamente estabelecidos para a referida área poderá gerar impactos negativos para a vizinhança, que já se encontra saturada.

Ao mesmo tempo, é necessário consignar que o valor obtido no cálculo mostrado anteriormente, em termos da contrapartida a ser paga em pecúnia, se mostrou ínfimo em relação a todos os gastos pela Administração Pública a serem ocasionados por essa nova construção de pavimentos adicionais, no que concerne a novos investimentos financeiros com infraestrutura de saneamento básico, pavimentação, abastecimento de água e energia, além de toda a nova poluição visual que poderá também acarretar na área. Nesse sentido, Furtado mostra que este problema não é exclusivo do município cearense:

Diversos fatores contribuem para a baixa arrecadação. O primeiro deles se refere à própria incidência determinada para o instrumento, ou seja, as isenções ou usos sobre os quais ele não se aplica. Em diversos municípios, a OODC só se aplica ao uso residencial de grande porte, ficando de fora os usos comerciais e de serviços. Nesse caso se encontram os municípios de Curitiba, Goiânia e São Luis. Em Niterói, há isenção para a atividade hoteleira.

Outro fator são os redutores, em geral introduzidos na fórmula de cálculo por ocasião do processo de aprovação do instrumento como forma de viabilizá-lo junto aos setores imobiliários - empreendedores e proprietários de terrenos. Exemplos são os casos de Goiânia (deflator inicial de 0,025 e 0,2 a partir de 1998), Natal (1% do orçamento do empreendimento), Curitiba (fator de correção de 0,75 para aquisição de coeficiente e 0,15 para aquisição de pavimento), Florianópolis (taxa de remuneração que varia de 1 a 4 % do CUB), Santo André (índice de planejamento fixado em 0,3 para os dois primeiros anos de aplicação e 0,4 a partir de então).

A fórmula de cálculo baseada no valor venal dos terrenos é também um fator que concorre para a baixa arrecadação, tendo em vista que tradicionalmente as plantas de valores dos Municípios se encontram defasadas em relação aos preços de mercado praticados. Aqui cabe registrar as iniciativas das Prefeituras de São Luis e de Porto Alegre de editar uma planta de valores específica para fins de aplicação da OODC, atualizada periodicamente.⁸⁶

Com isso, o que se quer demonstrar é que, no exemplo aqui estudado, embora tenha sido paga a contrapartida pela beneficiária nos exatos termos da legislação pertinente, chega-se a uma situação em que a utilização desse instituto

⁸⁶ FURTADO, Fernanda et al. Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais. XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007, p. 11.

como forma de realizar a construção de mais dois pavimentos em imóvel que originalmente só comportaria um, poderá acarretar consequências nocivas no que se refere às repercussões dessas novas edificações na dinâmica urbana da área em que se encontram, uma vez que a área de edificação já se encontra muito saturada com imóveis comerciais, trânsito de automóveis, densidade e movimentação populacional, etc. Assim, nota-se o quão vantajosa se mostrou aplicação desse instituto no exemplo trazido.

6 CONSIDERAÇÕES

A partir do que fora analisado sobre o instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir, percebe-se que este instituto ainda não é aplicável de forma efetiva pelo município de Maracanaú. Considerando que este exemplo foi o único caso de aplicação encontrado dentro da Secretaria, é visível a dificuldade da Administração pública para utilizar o instrumento.

O instrumento da OODC, fundamentado na Lei nº 1.945, de 28 de dezembro de 2012, tem o objetivo de captar a mais valia urbana de uma área bem estruturada para sua aplicação em áreas carentes de urbanização mediante a criação de um Fundo de Desenvolvimento Urbano, também previsto pelo Plano Diretor.

A exigência da referida lei é clara ao tornar obrigatória a criação de um Fundo para receber o valor em pecúnia da contrapartida, sendo que a Administração ainda não criou esse Fundo, impossibilitando a efetividade da OODC de forma concreta.

Contudo, essas construções podem trazer consequências negativas para a urbanização da cidade. De fato, quando uma cidade não possui muitos terrenos vagos, pode ocorrer de sobrecarregar a infraestrutura em vez de funcionar contra a subutilização dos terrenos centrais, resultando que a OODC apenas contribui para a verticalização dos empreendimentos.

Ademais, é indubitável que a OODC é responsável por aumentar o adensamento populacional sobre a área em que a construção se situa, acarretando um desequilíbrio entre as vias públicas e exigindo do Poder Público um incremento de toda a infraestrutura urbana no seu entorno, como o abastecimento de água e de rede de esgoto transporte público, saneamento básico. Dessa forma, eventual preferência da política urbana municipal pela adoção do referido instrumento deve trazer consigo necessariamente preocupações relativas ao planejamento e gestão da atividade urbanística.

Sob essa ótica, faz-se então, cada vez mais necessário fundamentar-se em subsídios legais e jurídicos que garantam o bom funcionamento dos espaços urbanos de cada cidade. Nesse sentido, os poderes legisladores nas esferas Federal, Estadual e Municipal devem ser mantenedores da ordem e do cumprimento de cada lei que resguardam os deveres e direitos de uma vida em sociedade.

Reforce-se que outorga onerosa do direito de construir é também um instrumento urbanístico de extrema importância para o ordenamento do solo urbano, tendo em vista a sua capacidade de criar espaços adequados para aquela área específica ou para toda a cidade, através da fixação de coeficientes únicos e diferenciados. Contudo, devem ser observados os requisitos necessários para sua implementação como a relação entre a infraestrutura existente e a densidade urbana, obedecendo aos parâmetros do coeficiente de aproveitamento único.

Não obstante, é também verdade que a utilização da OODC pode não render maiores vantagens para a Administração, principalmente no que diz respeito à arrecadação. Conforme demonstrado no exemplo prático deste trabalho, a contrapartida financeira à Prefeitura pode ser ínfima em relação aos benefícios traduzidos de que gozará o particular, por exemplo, em toda a infraestrutura de saneamento básico disponibilizada pelo município para o empreendimento privado.

Dessa forma, percebe-se a abertura de uma “brecha” jurídica para uma intervenção maior do mercado imobiliário, no sentido de obter solo criado efetuando a contrapartida através de doações de espaços de convivências, praças, pavimentação de ruas, e não da prestação pecuniária, o que representa um benefício para o Município, por um lado, em virtude de acarretar uma melhor infraestrutura do ambiente. Contudo, por outra perspectiva, há de se notar, como consequência desse desenvolvimento e modernização, a debandada de moradores nativos de seus bairros, para outros lugares, por conta da maior valorização imobiliária que viria a ser trazida por meio dessas contrapartidas.

Destarte, pode-se notar também, nesse estudo, o quanto a atuação da Administração Pública do Município se mostra importante no âmbito da aplicação e efetividade desse instrumento jurídico. Como abordado muitas vezes no curso desse trabalho, os instrumentos normativos são postos a disposição dos chefes do Poder Público com o fito de que estes, por meio de suas competências e prerrogativas, possam aplicá-los devidamente, seguindo as regras e princípios pertinentes, visando ao bem-estar da população, ao controle dos conflitos e crises urbanas, ao desenvolvimento das cidades e municípios, etc.

Apesar disso, o que pôde se perceber, principalmente ao analisar a aplicabilidade do instituto no que se refere à experiência do Maracanaú, foi que, ainda que sejam previstos e dispostos tais instrumentos para melhor administração e

exercício dos poderes do Poder Público, esses não podem ter todo o alcance e efetividade para os quais foram criados quando não há o devido zelo, a iniciativa ou o cuidado da Administração Pública quando da sua utilização. A administração deve verificar a observação de todos os princípios pertinentes, estudar a real viabilidade da aplicação, ponderar quais são os verdadeiros objetivos da utilização em cada caso, analisar as desvantagens ou benefícios que dela resultarão e, sobretudo, perceber quais verdadeiros interesses estão sendo prestigiados, se aqueles concernentes ao bem-estar da população ou aqueles meramente econômicos e imobiliários.

Torna-se importante, nesse contexto, salientar essa problemática. Os poderes federativos, realmente, devem possuir sua autonomia para realizar, cada um, suas atribuições devidas, ao legislar, administrar e julgar conflitos, entretanto, faz-se extremamente necessário que essa atuação ocorra de maneira conjunta e equilibrada entre tais, sendo sempre observados os princípios constitucionais norteadores da ação estatal. É evidente, assim, que de pouco adianta uma boa atuação na elaboração das legislações, prevendo os institutos necessários ao desenvolvimento econômico-social, se não é observado um efetivo empenho e dedicação da Administração Pública em aplicá-los com toda a responsabilidade e o cuidado necessários.

Diante de todo o exposto, espera-se ter contribuído para o aprimoramento da utilização desse relevante instrumento jurídico a serviço da Administração Pública Municipal e despertado inquietações para sugerir a necessidade de políticas públicas capazes de efetivar com eficácia o importante instrumento da outorga onerosa do direito de construir.

REFERÊNCIAS

- ALVES, José Augusto Lindgren. A Habitat II e as encruzilhadas de Istambul. In: ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001. p. 249. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=z2LLE3uEhOIC&printsec=frontcover#v=onepage &q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=z2LLE3uEhOIC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 19 ago. 2017.
- BIRKHOLZ, Laura Bastos. Evolução do conceito de planejamento territorial. In: BRUNA, Gilda Colet (Org.). **Questões de organização do espaço territorial**. São Paulo: EDUSP/NOBEL. 1983.
- BOSQUESI, Renato. **Outorga onerosa do direito de construir**. 2006. 156f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.
- CALVINO, I. **As cidades invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- CADERNOS DE FORMAÇÃO DIREITO À CIDADE. **Prefeitura de São Paulo**. São Paulo: Instituto Paulo Freire. Disponível em: <https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Direito_Cidade.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros de (Org.). **Justiça Espacial e o Direito à Cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.
- CARVALHO, Harley Sousa de. **Sobre democracia e direito à cidade na política urbana de Fortaleza: aportes teóricos e desafios práticos**. 2017. 148f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.
- CASTRO, Celso. **Textos básicos de sociologia**. Rio de Janeiro: UERJ, 2007.
- COSTA, Karla Ludimila Vieira. **Noções introdutórias sobre Direito Urbanístico**. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18108/nocoes-introdutorias-sobre-direito-urbanistico>>. Acesso em: 3 ago. 2017.
- COSTA, Regina Helena. **Princípios de direito urbanístico na constituição de 1988**. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894541/mod_resource/content/0/02%20COSTA.%20Principios%20de%20direito%20urbanistico%20na%20CF88.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2017.
- CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Pólis, 2001.
- D'ANDREA, Catherine. **O Estatuto da Cidade e os Planejamentos de Transporte e Circulação**. 2004. 145f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Departamento de Engenharia Civil, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

DEBONI, Giuliano. **Propriedade privada**: do caráter absoluto à função social e ambiental. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **O direito à cidade e o direito às cidades sustentáveis no Brasil**: o direito à produção e fruição do espaço e o enfrentamento do déficit de implementação. 2015. Disponível em: <<http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/viewFile/465/744>>. Acesso em: 13 set. 2017.

FADIGAS, Leonel. **Urbanismo e território**: as políticas públicas. Lisboa: Sílabo, 2015.

FAGUNDES, M. Seabra. Aspectos jurídicos do solo criado. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 260, 1977.

FERREIRA, João Sette Whitaker Ferreira. **Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. 2003. Disponível em: <www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/V/confcidades.doc>. Acesso em: 20 mar 2018.

FURTADO, Fernanda. et al. Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., 2007. [S.l.]. **Anais ...** [S.l.]: ANPUR, 2007.

FUSTEL DE COULANGES, Numa-Denys. **A Cidade Antiga**. Tradução de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. Disponível em: <<http://ebooksbrasil.org/eLibris/cidadeantiga.html>>. Acesso em: 28 jun. 2009.

GAIDEX, Raquel de Barros; SCHUSSEL, Zulma. Outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir: instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico cultural. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, n. 21, p. 25-33, 2016. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/risco/article/download/121392/118304>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

GOMES, Rafael Brito. Metropolização do Consumo e Transformações do Comércio: uma análise os novos espaços varejistas de Maracanaú. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA, 11., 2015. [S.l.]. **Anais eletrônicos...** [S.l.:s.n.], . 2015. Disponível em: <<http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/20/565.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

GRAU, Eros Roberto. **Solo Criado/Carta de Embu**. [S.l.]: CEPAM, 1977.

HARVEY, David. Lutas pela reforma urbana: o direito à cidade como alternativa ao neoliberalismo. In: FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 1., 2009. [S.l.]. **Anais...** [S.l.:s.n.], 2009.

_____. **O direito à cidade**: A qualidade da vida urbana virou uma mercadoria. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?codmun=230765>>. Acesso em: 13 set. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Diagnóstico Social do Município de Maracanaú**. Maracanaú, 2005.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Documentos, 1999.

LIMA, Keyla de Souza. **Contribuições do programa Bolsa Família na inclusão social em Maracanaú-Ceará**. 2008. 205f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2008.

MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Limitações urbanas ao direito de propriedade**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARX, K. **O Capital**. Nova York: International Publishers, 1967.

MARACANAÚ. Prefeitura Municipal. Secretaria de Saúde. **Diagnóstico social do município de Maracanaú**. Maracanaú, 2005.

MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE**, Belo Horizonte, Ano 4, n. 6, p. 141-154, set./fev. 2015.

MATTEI, Ugo. Desenvolvimentos institucionais do direito de propriedade. **Revista Trimestral de Direito Civil**, v. 6, p. 99 -126, 2001,

MIRANDA, M. P. de S. Tutela Constitucional do Patrimônio Cultural Brasileiro: O inventário como um novo instrumento de proteção. In: RODRIGUES, José Eduardo Ramos; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza (Coords.). **Estudos de direito do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MUNIZ, Alexsandra Maria Vieira. Produção do Espaço Metropolitano de Fortaleza e a Dinâmica Industrial. **Mercator**, Fortaleza, v. 14, n. 3, p. 61-74, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012015000300061&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 jun. 2018.

NETTO, D. T. A. Experiências similares ao solo criado: C. J. Arquitetura. **Revista de Arquitetura, planejamento e construção**, São Paulo, n 16, 1977.

NEW LEFT REVIEW. **Direito à cidade**. Disponível em: <<http://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

NOGUEIRA, M.A.L. A cidade imaginada ou o imaginário da cidade. **História, ciências, saúde**, Manguinhos, v. 1, p. 115-123, mar./jun, 1998.

NÚRIA Benach [et al.]; organizado por CARLOS, Ana Fani Alessandri, ALVES, Glória. PADUA, Rafael de. **Justiça Espacial e o Direito à Cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

OLIVEIRA, A. F. **Goiânia: planejamento, segregação e descentralização seletiva**. [S.l.:S.n.], 2012.

PARK, Robert. **On social control and collective behavior**. Chicago, 1967, Disponível em: <<https://lsecities.net/media/objects/articles/the-right-to-the-city/pt-br/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

PATEL, Juraci T. Carminatti; MARTINS, Gustavo Leandro. **O Poder de Polícia na Administração Pública**. Disponível em: <<http://ienomat.com.br/revista/index.php/judicare/article/view/41/133>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, v. 4.

PONCE, A. **Educação e luta de classes**. Tradução de José Severo de Camargo Pereira. 6. ed. São Paulo: Autores Associados, 1986.

REBOUÇAS NETO, Edvaldo de Sousa; MENEZES, Bruno Leonardo Gomes Alencar de Souza. **O Direito Internacional dos Direitos Humanos na ordem jurídica internacional**. 2000. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1606>>. Acesso em: 13 set. 2017.

RIBEIRO, L. C. Q. e LAGO, L. C. **Acumulação urbana e a cidade**. Rio de Janeiro: IPPUR, 1992, p. 45.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz Ribeiro. Professor do Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional do Rio de Janeiro (IPPURUFRJ). **O solo criado como instrumento da reforma urbana: uma avaliação do seu impacto na dinâmica urbana**. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios>>. Acesso em: 06 maio 2018.

RIBEIRO, Rodrigo da Silveira. A natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, Ano 19, n. 4120, out. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30192>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

RIGHT TO THE CITY. **Mission & History**. Disponível em: <<https://righttothecity.org/about/mission-history/>>. Acesso em: 20 maio 2018.

SABOYA, Renato. **Outorga onerosa do direito de construir**. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/03/outorga-onerosa-do-direito-de-construir/>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

SAULE JR., N.; UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil: Diálogos, propostas, histórias para uma cidadania mundial**. [S.l.:s.n.],2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

SMITH, N. Gentrification, the frontier, and the restructuring of urban space. In: SMITH, N.; WILLIAMS, P. (Orgs.). **Gentrification of the city**. Londres: Allen e Unwin, 2010.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.