

Considerações sobre o Estatuto da Cidade

José Camapum de Carvalho e
Márcia Dieguez Leuzinger

Sumário

1. Introdução.
2. Fundamentos constitucionais.
3. Conceitos Básicos.
4. Formas de ocupação do espaço urbano e suas consequências.
5. O Estatuto da Cidade.
 - 5.1. Diretrizes gerais.
 - 5.2. Instrumentos da política urbana.
 - 5.3. Plano Diretor.
 - 5.4. Gestão democrática da cidade.
6. Conclusão.

1. Introdução

Vários são os problemas ambientais urbanos que ocorrem e, por vezes, repetem-se quase que indefinidamente, com origem na falta de efetividade das leis e nas lacunas nelas existentes. Grande parte desses problemas, contudo, derivam do próprio conteúdo do Plano Diretor.

Ao se discutir a efetividade das leis, faz-se necessário considerar aspectos como hierarquia, abrangência e aplicabilidade ao caso concreto. Em se tratando de política urbana e de meio ambiente, a linha mestra principiológica encontra-se plantada na Constituição Federal e reina suprema, quando a discussão se situa no plano da hierarquia. Portanto, não pode e nem deve qualquer lei geral ou especial ter a pretensão de contrariar os comandos constitucionais. Cabe aqui citar o comentário introdutório e que antecede a apresentação do primeiro livro (*Règles générales d'aménagement et d'urbanisme*) do Código de Urbanismo

José Camapum de Carvalho é graduado em Engenharia Civil – UnB e Administração de Empresas – UniCEUB, é Mestre (UFPB) e Doutor (INSA de Toulouse, França) em Engenharia Civil; fez pós-Doutorado no Canadá (Universidade Laval) e *Individual Training Course* no Japão; é Professor Titular (graduação e pós-graduação) da Universidade de Brasília e Pesquisador do CNPq.

Márcia Dieguez Leuzinger é Bacharel em Direito (Universidade Cândido Mendes), Mestre em Direito e Estado e Doutora em Gestão Ambiental (UnB), é Procuradora do Estado do Paraná em Brasília, professora (graduação e pós-graduação) do UniCEUB e da Universidade de Brasília (especialização) e professora da Escola Superior de Advocacia da OAB/DF.

francês (CRISTINE, 2008, p. 5), dada a similaridade com a situação brasileira:

"Se a implantação do direito do Urbanismo foi muito largamente descentralizada, essencialmente em proveito dos municípios ou de seus reagrupamentos, o Estado conserva seu poder normativo. Ele editou então toda uma série de normas que se impõem aos poderes locais e, direta ou indiretamente, às iniciativas dos administrados." (tradução nossa)

Entende-se aqui, no que diz respeito ao meio ambiente, que a similaridade tem sede no fato de que os planos diretores devem respeito a todas as normas ambientais existentes, federais e estaduais, em razão da repartição de competências feita pela Constituição Federal de 1988, não havendo que se argumentar, nesse sentido, a questão de sua maior especialidade na hierarquia das leis.

No plano da abrangência, a dinâmica do mundo moderno requer apresentem as leis certo dinamismo, o que não quer dizer casuísmo nem tampouco a simples regulamentação de situações inadmissíveis, e esse parece ser um problema sério no Brasil, onde os planos diretores e o planejamento urbano caminham quase sempre a reboque ou à sombra da situação fática posta em prática por absoluta ausência de políticas públicas. Um exemplo claro dessa situação está estampado no Distrito Federal, com dezenas de condomínios e invasões implantadas em terras públicas e outras em terras particulares, mas quase sempre sem qualquer planejamento de inserção no meio físico e social urbano, e não respeitando aspectos relativos à infraestrutura existente ou planejada. Não se questiona aqui o direito legítimo de as pessoas terem onde morar, o que se questiona é a ausência de políticas públicas, de planejamento, para que as ocupações se tornem solução e não problema.

No que tange à aplicação da legislação de forma imediata ao caso concreto, ou melhor, à proximidade entre o comando legal

e a situação fática, em se tratando de meio urbano, apenas no plano diretor se vislumbra com maior clareza tal possibilidade, e mesmo assim de modo limitado, devido à multiplicidade de situações. A obrigatoriedade de sua revisão periódica dá ao plano diretor a possibilidade de ajustes diante da dinâmica do mundo moderno e possibilita uma maior aproximação entre o comando normativo e a situação fática.

Neste artigo, busca-se definir elementos relevantes do Estatuto da Cidade quando o problema ambiental pode ter origem no uso e ocupação do solo e em obras de engenharia, inclusive as de infraestrutura. Não se tem a pretensão de ser exaustivo no trato do tema.

2. Fundamentos constitucionais

A Constituição Federal de 1891 (BALEIRO, 2001) já assegurava, em seu art. 68, "a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse", não tecendo, no entanto, maiores comentários. Destaca-se, porém, que na Seção II - Declaração de Direitos - a mesma constituição determina: "o direito de propriedade mantém-se em toda sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia".

O Anteprojeto governamental apresentado à Assembleia Nacional Constituinte de 1933 introduzia uma primeira ideia em direção ao estabelecimento do plano diretor, já com previsão de participação popular, ao estabelecer, no § 1º do artigo 87, que "os Municípios de mais de dois mil contos de renda e cujas sedes tiverem mais de cinqüenta mil habitantes, e os que forem capitais de Estado, terão *carta municipal* própria, de acordo com os princípios gerais, estabelecidos pelas Assembléias Legislativas, e submetidas ao *referendum*" (POLETTI, 2001, grifo nosso). No § 1º do artigo 114 do mesmo Anteprojeto, era introduzida a função social da propriedade,

como limite do direito de propriedade, nos seguintes termos: "A propriedade tem, antes de tudo, uma função social e não poderá ser exercida contra o interesse coletivo". No entanto, a Constituição Federal de 1934 não abarcou todos esses elementos, ficando restritos, apenas, no que tange ao direito de propriedade, a não ir contra interesse social ou coletivo (item 17 do art. 113).

A Constituição Federal de 1988 não só deu grande ênfase à questão urbanística, como também foi a primeira constituição brasileira a tratar explicitamente da questão ambiental.

A Lei 10.257/2001, intitulada Estatuto da Cidade, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CF), situados topograficamente no Capítulo II, Da Política Urbana, do Título VII, Da Ordem Econômica e Financeira. Talvez seja oportuno colocar aqui uma primeira pergunta: por que situar o tema Política Urbana no Título que trata da Ordem Econômica e Financeira? O alicerce da resposta a essa questão encontra-se no primeiro artigo desse título, o art. 170, que indica ter a ordem econômica o fim de assegurar a todos existência digna. A Política Urbana é, sem sombra de dúvida, hoje, o instrumento indispensável para que se assegure a todos existência digna, pois, se os que vivem nos centros urbanos são por ela diretamente afetados, os que vivem fora deles indiretamente a ela se ligam, numa relação de dependência e de troca.

Ainda nesse Título da Constituição Federal, adentrando no Capítulo II, Da Política Urbana, tem-se no artigo 182, em igual sentido do artigo 170 (assegurar a todos existência digna), que a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público municipal, objetiva "ordenar o pleno desenvolvimento social da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes". Para cumprir esse objetivo, o mesmo artigo determina que serão seguidas diretrizes gerais fixadas em lei, lei essa que, pelo menos para as cidades com mais de vinte mil habitantes, não poderia ser outra

que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, nos termos do parágrafo 1º do mesmo artigo. Esse parágrafo determina que o Plano Diretor "é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana". A importância do Plano Diretor é constitucionalmente ampliada ao se condicionar, no parágrafo 2º do artigo em questão, o cumprimento da função social da propriedade urbana ao atendimento das exigências fundamentais nele contidas.

Ao regulamentar os artigos 182 e 183 da CF, o Estatuto da Cidade fixa-se como balizador, como orientação para elaboração do plano diretor, de modo a que o mesmo venha a assegurar a todos existência digna. No entanto, se a elaboração e fiscalização do plano diretor são de competência municipal, não se pode esquecer que, nos termos do inciso VI, art. 23, CF, "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" é, segundo o *caput* do mesmo artigo, "competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios". Ainda insistindo nessa questão, ao mesmo tempo mais ampla e absolutamente essencial para a qualidade de vida e dignidade da pessoa humana, a responsabilidade conjunta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cabe lembrar que, nos termos do art. 26, inciso I, CF, incluem-se entre os bens dos Estados "as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, nesse caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União" e que estas são enormemente suscetíveis de serem afetadas pela ocupação urbana. Então, a análise do Estatuto da Cidade e a elaboração do plano diretor não podem ser vistas de modo apartado, como se a cidade, o meio urbano e sua expansão fizessem parte de outro planeta, isolados e independentes de tudo e de todos. Ao contrário, tudo se relaciona, e a política urbana e o plano diretor têm que ser pensados para intra e extramuros da cidade, como se buscará enfatizar ao longo deste artigo.

3. Conceitos básicos

No momento em que se discute o Estatuto da Cidade, torna-se relevante apresentar alguns conceitos básicos, importantes para a análise do tema.

Na civilização ocidental, a expressão “cidade” tem girado em torno de dois termos: *pólis* e *urbs*. Por *pólis* entende-se uma cidade autônoma e soberana, o que corresponde à ideia de assentamento organizado. Palavra de origem helênica, era, para Aristóteles, a melhor organização possível, desde que fosse regida por critérios justos, que visassem o bem comum, o que permite dizer que hoje se busca a visão aristotélica para as cidades. *Urbs* é palavra latina, que significa cidade, metrópole. Dela derivam várias outras palavras, como urbano, urbanismo, urbanização e urbanístico.

O termo “urbano” assume conotação geográfica, comprehende o meio físico e o humano e se aplica como atributo dos fenômenos que pretende traduzir, tais como: vida urbana, transporte urbano, perímetro urbano, cultura urbana e poluição urbana.

Milaré (2008) distingue os termos urbanização de urbanismo, considerando o primeiro como de cunho quantitativo e que se refere ao processo de incremento da população de uma cidade devido a fluxos migratórios, geralmente oriundos do meio rural. O segundo tem para ele cunho qualitativo e seria o processo de adaptação da cidade às suas funções, tendo em vista a melhoria do meio físico e das condições necessárias à qualidade de vida. Nesse sentido, afirma o autor que “em princípio os *planos urbanísticos* contemplam o espaço urbano como um todo, ao passo que os *projetos urbanísticos* focalizam parte ou partes desse todo, fazendo-lhe um recorte”.

O termo “urbanístico” é um qualitativo que geralmente é apresentado vinculado ao direito, indicando a realidade sobre a qual esse direito incide, ou seja, a realidade urbana.

Tanto Silva (2008) como Milaré (2008) colocam que o conceito de urbanismo encontra-se estreitamente ligado à cidade e às necessidades conexas com o estabelecimento humano na cidade, e daí a evolução do urbanismo e do próprio direito urbanístico com o desenvolvimento da cidade.

Os planos e normas urbanísticas qualificam o solo como urbano e o ordenam para cumprir funções específicas, como as de edificabilidade, vialidade e deposição de resíduos sólidos urbanos. No entanto, muitas vezes falta afinidade entre a função e as especificidades do próprio solo e do potencial hídrico local.

Em meio urbano, o parcelamento do solo é regulamentado pela Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e pode ser feito mediante loteamento ou desmembramento. Fisicamente, a primeira divisão do solo se dá em áreas não edificáveis e áreas destinadas à edificação. A edificabilidade do solo não é, no entanto, algo natural aos terrenos, mas sim algo oriundo da ordenação urbanística, é qualificação legal que se atribui a algum terreno urbano (Silva, 2008), muito embora a classificação de uma determinada área quanto a esse aspecto possa estar ligada às características naturais do terreno, como é o caso daqueles que são alagadiços ou que oferecem algum tipo de risco para seus ocupantes.

As áreas não edificáveis são por vários critérios, geralmente associados a objetivos sociorrecreativos e ambientais. No primeiro caso, têm-se como exemplo as áreas destinadas às vias de circulação, parques, jardins e praças, mesmo que nesses casos alguma sorte de edificação termine tendo lugar. Como áreas não edificáveis por motivos ambientais, podem ser citadas as áreas de preservação permanente e as áreas que são ou foram destinadas ao depósito de material nocivo à saúde pública sem que sejam previamente saneados.

Quanto às áreas destinadas à edificação, estas são divididas em lotes, que por sua vez são, geralmente, agrupados por des-

tinação, como, por exemplo, lotes residenciais, industriais e comerciais. Nos termos do § 4º do art. 2º da Lei 6.766, “considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe”. É importante destacar, no entanto, que na maioria das vezes esses lotes possuem, com fundamento em estudos prévios de impacto ambiental (EIA) e de vizinhança (EIV), áreas que são edificáveis e áreas consideradas não edificáveis. Essas áreas compreendidas nos lotes e não edificáveis são geralmente consideradas como tal por questões ambientais, ligadas à qualidade de vida e à manutenção do equilíbrio ambiental. Sendo assim, do ponto de vista ambiental, faz-se necessário considerar que a área não edificável seja também considerada não passível de ocupação, ou seja, nela não pode ser implantado qualquer tipo de impermeabilização ou outras obras prejudiciais ao meio ambiente. É nesse sentido que deve ser entendido o conceito de coeficiente de aproveitamento, contido no § 1º do art. 28 do Estatuto da Cidade e que na literalidade é definido como “a relação entre a área edificável e a área do terreno”.

No contexto da discussão sobre áreas edificáveis ou não, cabe lembrar que o direito de propriedade é um direito fundamental, que tem por elementos constitutivos a faculdade de usar, gozar e dispor, conforme positivado no artigo 1.228 do Código Civil Brasileiro. No entanto, ele não se confunde com o direito de construir, estabelecendo limites fundados em bens de maior valor como os relativos à qualidade de vida, ao meio ambiente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável e a outras formas de direitos difusos. Em outras palavras, o direito de propriedade é um direito limitado interna e externamente, por fronteiras administrativas e pela necessária observância ao princípio de função social da propriedade, o que acaba tendo repercussão no direito de construir.

4. Formas de ocupação do espaço urbano e suas consequências

Em recente artigo, Camapum de Carvalho et al. (2008) discutem alguns aspectos ligados a obras de engenharia em meio urbano que são suscetíveis de gerarem danos ao meio ambiente. É nesse sentido que se retoma aqui a discussão, para falar dos efeitos da verticalização ou horizontalização do espaço urbano, sem que se assuma uma postura pró ou contra essa ou aquela opção. Junqueira (2008) discute o tema sob a óptica da ocupação do solo e de sua ameaça ou mesmo afronta aos interesses social, paisagísticos e de proteção ambiental.

Hoje, no Brasil, a opção por uma das duas alternativas, horizontalização ou verticalização, tem um viés econômico acentuado. No entanto, a forma de ocupação do solo deve, em princípio, fundamentar-se em estudos prévios de impacto ambiental (EIA) e de vizinhança (EIV), de modo a evitar outros impactos que aqueles externos, expostos aos olhos. Mas mesmo esses requerem análises mais cuidadosas, como as relativas à circulação e à influência do confinamento no comportamento humano.

Quanto aos impactos não expostos ou externalizados, faz-se necessário considerar que, via de regra, a verticalização, principalmente no Brasil, onde o transporte público é deficiente, impõe a implantação de vários níveis de subsolo para atender à demanda por garagens para automóveis. Atualmente, no Distrito Federal e em outros grandes centros, já não são raros subsolos de edifícios com vinte, vinte e cinco metros de profundidade. Tais subsolos podem, em determinados casos, impactar o fluxo de água subterrâneo, interferindo, entre outros, na alimentação de nascentes de cursos d’água e reservatórios. Além dessa possibilidade de impacto ambiental, tem-se ainda a relativa à necessidade de área para disposição do material escavado, e esse é um aspecto a ser fiscalizado pelo Poder

Público, de modo a evitar depósitos clandestinos em áreas inapropriadas, inclusive de preservação ambiental.

Quanto à questão espacial do uso do solo, é indiscutível que a verticalização, ao propiciar a redução da demanda por novas áreas, traz benefícios ambientais inquestionáveis, devendo-se, no entanto, fazer um balanço entre os ganhos e as perdas, aí incluindo-se as questões relativas à qualidade de vida. Portanto, a questão da definição dos gabaritos para a construção urbana deve indiscutivelmente ser precedida por estudos prévios de impacto ambiental e de vizinhança, mas estudos que analisem em profundidade as diferentes possibilidades de ganho e de perda, os riscos efetivos, e não meros amontoados de papéis fundamentados na superficialidade, em dados e informações gerais que não dizem coisa alguma. A análise de risco não pode ser pontual/focal, deve ser realizada de modo muito mais amplo, considerando o hoje e o amanhã, o ponto e o seu entorno, o urbano e o periurbano.

As questões urbanísticas merecem um tratamento transdisciplinar, por vezes difícil, mas necessário. Embora não tratando especificamente do tema meio urbano, cabe citar, nesse contexto, as palavras de Caubet (2006, p. 319):

“É curioso que nosso tempo disponha de concepções teóricas como as que resultam da teoria dos sistemas e que tanto os engenheiros como os juristas, os geógrafos como os economistas, sejam incapazes de definirem seus respectivos lugares complementares (?) num organograma sistêmico comum, com objetivos comuns, mesmo que eles não sejam minimamente atrapalhados por nenhum tipo de político profissional. Este é um dos aspectos da sociedade de risco que deve merecer uma atenção particular a partir de todos os temas envolvidos, particularmente o direito.”

5. O Estatuto da Cidade

5.1. Diretrizes gerais

Dada a polêmica que se estabelece na literatura sobre o alcance normativo do plano diretor, destaca-se que o Estatuto da Cidade estabelece, em seu artigo 1º, que é ele que se aplica na execução da política urbana, regulamentando os artigos 182 e 183 da CF. Destaca-se, ainda, que, no parágrafo único do mesmo artigo, fica claro que esta Lei “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do *equilíbrio ambiental*” (grifo nosso). O importante a frisar é que o “equilíbrio ambiental”, embora não sendo o único, é fator indispensável à segurança e ao bem-estar dos cidadãos, e o meio ambiente é, por si só, um patrimônio de interesse público.

Com foco no equilíbrio ambiental, e vislumbrando o desenvolvimento urbano sustentável, discutem-se, a seguir, apresentando-se exemplos práticos, as diretrizes dispostas no art. 2º do Estatuto da Cidade, afetas às questões do uso do solo, e que objetivam ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana no contexto da política urbana. Para Wolff (2004), “a cidade depende do uso dos bens ambientais para sua sustentabilidade e o meio ambiente, da sustentabilidade do seu uso pela cidade”.

Quando o inciso I considera entendido como “garantia do direito a cidades sustentáveis” o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, por força do parágrafo único do art. 1º, requer que qualquer deles não rompa com o equilíbrio ambiental. Assim, por exemplo, a implantação de obra de infraestrutura referente a drenagens de águas pluviais, apesar de ser, *a priori*, importante para a preservação ambiental e para a qualidade de vida da população,

deve ser analisada considerando-se os danos oriundos do seu lançamento, tais como erosões e inundações a jusante. A lei, por si só, não consegue regular situações como essas, é preciso ir além dela, retomar as responsabilidades contidas no *caput* do art. 225 da CF, quais sejam, a do Poder Público e a da coletividade para com a preservação do meio ambiente. Em áreas urbanas, embora quase sempre o coeficiente de ocupação não seja de 100%, é comum a sua extração impermeabilizando todo o lote. Observa-se de um modo geral, nesses casos, que o exercício do direito de propriedade, de moradia, agride a possibilidade de equilíbrio ambiental, pois a área impermeabilizada impede toda e qualquer infiltração da água da chuva. Qual a origem de tal prática e quais são as suas consequências? A origem está na educação escolar deficiente, na educação enquanto informação e formação de traço cultural insuficiente ou mesmo inexistente, na prática da engenharia isolada das questões ambientais, na falta de fiscalização continuada da administração pública, na falta de efetividade das leis. As consequências são várias, tais como rede de drenagem de águas pluviais incapaz de suportar a vazão excedente gerada pelo excesso de impermeabilização, inundações, erosões, destruição da infraestrutura urbana, transtorno para os demais ocupantes do solo urbano, etc.

Para que o inciso II do art. 2º cumpra sua função e seja efetivo, é necessário que sejam disponibilizadas para a coletividade informações suficientes sobre participação e tomada de decisão. Assim, por exemplo, a definição de áreas a serem ocupadas depende de estudos prévios de impacto ambiental e de riscos, que, por serem informações de cunho eminentemente técnico, mas relevantes para a participação consciente da população, demandam esclarecimentos prévios à fase de discussão. Evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, conforme a diretriz contida no inciso IV do mesmo artigo, requer essa mesma prática.

Jacquot et Priet (2008, p. 97), ao discutirem a participação da população como instituições e atores do urbanismo na França, dão destaque à importância do direito internacional e comunitário (Comunidade Europeia). Para eles, a ideia fundamental, comum ao conjunto desses textos, é a de que:

“a participação do público constitui um dos meios a serviço da proteção efetiva do meio ambiente. Informação e participação do público não podem ser desassociadas: é estando suficientemente informado que o público pode efetivamente exercer seu direito a participar de modo eficaz.” (tradução nossa)

O ordenamento e o controle do uso do solo, previstos no inciso VI do art. 2º e suas alíneas, requerem análise de risco, envolvendo aspectos outros além da simples aparência. Assim, o direito de construir deve levar em conta não só o onde, mas também o como e o que construir. A título de exemplo, hoje existe uma forte pressão do mercado, nos grandes centros urbanos, para que se construam subsolos de 20m, 30m de profundidade, de modo a propiciar a existência de estacionamento. Mas qual o risco deste tipo de obra para o escoamento da água subterrânea e quais as consequências para as eventuais nascentes que dele dependem? Quais seriam as consequências de uma eventual subida do lençol freático por meio da cortina que se está criando para as obras de engenharia existentes? Qual seria então a solução pela demanda por mais estacionamento? A solução provavelmente não está na ampliação do número de vagas para estacionamento em si, mas sim no desenvolvimento de alternativas de transporte urbano, parte necessariamente integrante da Política Urbana. Percebe-se, então, que a Política Urbana é algo muito mais amplo e complexo que a simples criação de soluções pontuais. Ela exige uma percepção global, das partes e do todo.

Ainda no que tange ao inciso VI, a alínea “c” condiciona o parcelamento e uso do

solo à compatibilidade com a infraestrutura urbana existente. Mas, se por um lado isso não tem sido possível devido às pressões sociais e econômicas que estão quase sempre um passo adiante do planejamento estatal, por outro, seria necessário refletir sobre a adequabilidade da infraestrutura em si ao equilíbrio ambiental e ao desenvolvimento sustentável. Ainda no tocante à capacidade da infraestrutura existente, de que tratam as alíneas "c" e "d" desse inciso, é necessário verificar outros efeitos nefastos para o equilíbrio ambiental e para a qualidade de vida, como os problemas nos locais de lançamentos de esgoto e águas pluviais e o excesso de ruído oriundo do tráfego. A análise do problema deve ir muito além das questões puramente técnicas da capacidade física, é preciso, e o ordenamento nacional e internacional exige, que se considerem as questões ambientais. Aliás, os próprios comandos contidos nas alíneas "f" e "g" do mesmo inciso apontam nessa direção, ao indicarem respectivamente que se deve evitar, na ordenação e controle do uso do solo, "a deterioração das áreas urbanizadas" e "a poluição e a degradação ambiental".

O inciso VIII do mesmo artigo mostra a preocupação do legislador para com a necessidade de o desenvolvimento urbano levar em consideração o território sob sua área de influência, incluindo-se aí a área rural em seu entorno. Isso é importante, pois aponta para a necessidade de o plano diretor levar em conta não só a sustentabilidade do próprio Município, como a do território sob sua influência. Assim, por exemplo, o lançamento de um volume excessivo de água proveniente de drenagens de águas pluviais em leito de curso d'água natural poderá gerar inundações e erosões à jusante, apesar de poder resolver um dos problemas de infraestrutura daquele Município. Podem, é evidente, alguns recorrerem aos incisos I e II do art. 3º do Estatuto da Cidade, sob pretexto de que legislar sobre o tema seria de competência da União. Porém, problemas dessa natureza são pontuais, existindo em

alguns casos e em outros não, o que torna a legislação estadual ou mesmo municipal mais precisa e, espera-se, efetiva.

Veja-se que, no inciso XII do art. 2º, surge a preocupação do legislador para com a recuperação do meio ambiente natural e construído, com o restabelecimento da situação anterior à ocupação, eliminando os danos até o momento causados pela ocupação desordenada e pouco refletida do espaço urbano. Destaca-se que, em muitos casos, as recuperações não passarão o estágio da simples mitigação.

Os incisos XIII, XIV e XV do mesmo artigo devem ser interpretados com certa cautela. O inciso XIII admite colocar em discussão empreendimentos ou atividades sabidamente com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto e a segurança da população. O inciso XIV invoca o estabelecimento de normas especiais de urbanização com vistas à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, considerando-se a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. O inciso XV fixa simplesmente como diretriz a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais. Veja-se, portanto, que os três incisos buscam flexibilizar as normas de ocupação urbana, mesmo nos casos de risco iminente, daí a necessidade de cautela.

Finalmente, a isonomia de condições para os agentes públicos e privados de que trata o inciso XVI deve ser pensada também no contexto das responsabilidades civis e penais no que concerne aos danos ambientais.

5.2. Instrumentos da Política Urbana

5.2.1. Instrumentos em geral

Os instrumentos gerais para os fins do Estatuto da Cidade estão definidos em seu art. 4º. Destaca-se que o rol de instrumentos

contidos nesse artigo, conforme expresso em seu *caput*, é meramente exemplificativo, e não taxativo, ou seja, não se limita aos listados.

Os incisos I, II e III desse artigo apresentam, respectivamente, como instrumentos gerais, os “planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, o “planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” e o “planejamento municipal”.

Também no que concerne ao planejamento municipal, inciso III, é apresentado um rol exemplificativo dos instrumentos que o compõem, e é nesse patamar que se situa, na alínea “a”, o plano diretor. No que tange ao desenvolvimento sustentável e equilíbrio ambiental, no mesmo nível e conjuntamente com o plano diretor, estão, na alínea “b”, a “disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo” e, na alínea “c”, o “zoneamento ambiental”.

Entre os instrumentos da Política Urbana, talvez os elementos que possam ser de maior valia para o equilíbrio ambiental e o desenvolvimento sustentável sejam os econômicos, contidos no inciso IV do art. 4º, que se refere aos “institutos tributários e financeiros”, pois se por um lado ele fixa, na alínea “a”, o “imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU”, por outro ele acrescenta como instrumento, na alínea “c”, os “incentivos e benefícios fiscais e financeiros”. Ora, fixada a conduta sobre itens como: uso do solo, coeficiente de ocupação, destino dos resíduos sólidos gerados na unidade, destinação da água de chuva etc., pode-se estabelecer alíquotas de IPTU e incentivos e benefícios fiscais que favoreçam o respeito às regras estabelecidas.

No inciso V do mesmo artigo, “institutos jurídicos e políticos”, cabe destacar como relevantes para o equilíbrio ambiental e o desenvolvimento sustentável as alíneas “e”, “instituição de unidades de conservação”, e “n”, “outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso do solo”. Se

a primeira é salutar, a segunda é temerária, pois relativiza as limitações de uso do solo, e são estas muitas vezes limitações de caráter ambiental e que tornam, portanto, o bem inalienável.

Finalmente, a previsão do estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e do estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), contida no inciso VI desse art. 4º, foi um avanço, sendo, no entanto, necessário maior profundidade nesses estudos, o que não se confunde com o modo simples com que se deve transmiti-los à sociedade, para possibilitar a sua efetiva participação. Segundo Jacquot e Priet (2008), para tornar efetiva a participação do público, faz-se necessário que o estudo de impacto seja objeto de um resumo não técnico, ou seja, ao alcance do cidadão comum.

5.2.2. Usucapião especial de imóvel urbano

Ao tratar da usucapião especial de imóvel urbano, tanto no artigo 9º como no artigo 10, a Lei não questiona os riscos ambientais, a ameaça ao equilíbrio ambiental e ao desenvolvimento sustentável, nem estabelece limitações quanto a esses aspectos, restando como possível a intervenção do Ministério Público, prevista no § 1º do artigo 12. Parece assim pressupor que a ocupação irregular ou sua passagem para a condição regular teriam o condão de eliminar danos ambientais existentes. Não é possível esquecer que as populações de baixa renda, ocupantes majoritárias de áreas física e ambientalmente problemáticas, geralmente só as ocuparam porque elas ofereciam condições precárias e inapropriadas para os mais aquinhoados. Nesse contexto, cabe destaque o comentário de Rolnik (2002, p. 12) sobre a ocupação urbana:

“As poucas áreas que concentram as qualidades de uma cidade bem desenhada e equipada são destinadas para os segmentos de maior renda. Para os mais pobres, em nosso país as maiorias, resta a ocupação das franjas, das áreas longínquas ou

pouco aptas para urbanizar, como as encostas de morros, as beiras de córrego, os mangues. Dessa forma, uma poderosa máquina de exclusão territorial é posta em operação, monstro que transforma urbanismo em produto imobiliário, negando à maior parte dos cidadãos o direito a um grau básico de urbanidade.”

5.2.3. Outorga onerosa do direito de construir

A outorga onerosa do direito de construir teve origem no chamado solo criado. Esse instituto correspondia a tudo que era construído sobre ou sob a superfície natural do solo. Nesse sentido, era comum o avanço em subsolo para a construção de garagens e em superfície para a implantação de varandas. Dessa situação se originaram três correntes, estabelecendo a relação entre a propriedade e o direito de construir: a que considerava o direito de construir inerente à propriedade, a que os considerava separados e, finalmente, a que considerava o direito de construir um direito inerente ao direito de propriedade até uma determinada área, definida nas leis urbanísticas como coeficiente de ocupação (Gasparini, 2008). Na outorga onerosa, o direito de construir estará desvinculado do direito de propriedade e será pertencente ao Poder Público apenas na área excedente ao coeficiente de aproveitamento, devendo, no entanto, facultativamente ser prevista e fixada no plano diretor. Ela constitui ato administrativo vinculado. Para Gasparini (2008), a aquisição desse direito de construir não se vincula ao proprietário, mas ao beneficiário, sendo possível a sua outorga, entre outros, “ao superficiário, ao posseiro em condições de adquirir o domínio via usucapião, ao enfiteuta, ao concessionário ou permissionário de uso de bem público se expressamente autorizado pelo Poder Público concedente ou permitente”.

A outorga onerosa do direito de construir parece ser um dos mais controvertidos instrumentos de política pública urbana, por

relativizar aspectos de grande relevância para o desenvolvimento sustentável e para o equilíbrio ambiental. Ora, se o coeficiente de aproveitamento obedece a critérios socioambientais, como pode o plano diretor relativizá-lo, como estabelecido no artigo 28? Ao considerar, no § 3º do mesmo artigo, que “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”, desconsidera-se os problemas ambientais que podem advir do excesso de ocupação da área. Nesse sentido, merece destaque o fato de esse instituto já ter sido banido da legislação urbanística francesa (JACQUOT; PRIET, 2008).

Tanto a previsão, no plano diretor, da possibilidade de alteração do coeficiente de aproveitamento (art. 28) como a de alteração do uso solo (art. 29) para determinadas áreas merecem análise cuidadosa, caso a caso, de modo a assegurar o desenvolvimento sustentável e não romper com o equilíbrio ambiental. Observa-se que a luz vislumbada no *caput* do artigo 30 é rapidamente ofuscada pelo conteúdo de seus incisos, ao se restringirem às questões meramente financeiras. É preciso também ficar atento aos possíveis reflexos do artigo 31, pois, embora assegure que os recursos oriundos da outorga onerosa serão aplicados em questões ambientais, não vale a pena um dano para curar ou prevenir outro, mesmo porque os recursos para tais finalidades já devem ser assegurados por outras fontes, uma vez que prevalece a responsabilidade civil objetiva nos casos de dano ao meio ambiente.

5.2.4. Operações urbanas consorciadas

As operações urbanas consorciadas, de que tratam os artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade, são de grande relevância, pois contribuem para ampliar o nível de conscientização e responsabilidade da coletividade. O § 1º do artigo 32 as define como “o conjunto de intervenções e medidas

coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental". Recomenda-se, no entanto, cuidado especial para com a certificação do potencial adicional de construção, prevista no artigo 34, para atuar preventivamente quanto aos possíveis danos ambientais que possam dela eventualmente surgir. Aliás, o inciso I, parágrafo 2º, do artigo 32 prevê seja considerado o impacto ambiental oriundo da modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como das alterações das normas edilícias.

Cabe destacar que as operações urbanas consorciadas se distinguem do consórcio imobiliário, previsto no art. 46 do Capítulo V, que trata das disposições gerais. Enquanto este se destina à "viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio do qual o proprietário transfere ao poder público seu imóvel e, após a realização das obras, recebe como pagamento unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas" (§ 1º, art. 46), aquelas correspondem ao "conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental" (§ 1º, art. 32). Além de mais gerais, as operações urbanas consorciadas têm cunho participativo, enquanto o consórcio imobiliário tem ares de mero negócio jurídico em que o particular transfere ao Poder Público o seu imóvel e a responsabilidade pela realização de obras, recebendo em troca parte do empreendimento.

5.3. Plano Diretor

O Plano Diretor mereceu um capítulo específico no bojo do Estatuto da Cidade.

Topograficamente, ele engloba o Capítulo III em sua totalidade, indo do artigo 39 ao 42. O legislador inicia a normatização do tema indicando, no art. 39, que, para a propriedade urbana cumprir sua função social, faz-se necessário que ela atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor de modo a assegurar a qualidade de vida, a justiça social e o desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes contidas do art. 2º, já discutidas sob a ótica ambiental ao longo deste texto. Observa-se que o legislador plantou nesse artigo os comandos constitucionais contidos no parágrafo 2º do artigo 182 e no próprio *caput*. Isso não só robustece o plano diretor, como dá a ele o caráter especial de lei regulamentadora.

No artigo 40 do Estatuto da Cidade, o legislador mais uma vez incorpora um dos comandos constitucionais, desta feita o parágrafo 1º do art. 182. Cabe destaque, no entanto, o fato de o legislador sabiamente ter ido além desse comando, ao introduzir no parágrafo 2º do mesmo artigo a obrigação de o plano diretor englobar o território do Município como um todo e não a simples área urbana e de expansão urbana. Tem-se, ainda, que, como o plano diretor deve respeitar as diretrizes traçadas no Estatuto da Cidade, torna-se obrigatório, por força da alínea "g", inciso VI, art. 2º, que a "ordenação e controle do uso do solo" a ser estabelecida no plano diretor deve evitar "a degradação e poluição ambiental", o que amplia o alcance dos cuidados que deve ter o plano diretor com o ambiente, o que acaba por exercer influência para além das fronteiras municipais. Assim, por exemplo, o lançamento de águas servidas das mais diferentes origens, poluindo os cursos d'água que percorrem outros municípios, deve ser terminantemente proibido, não só para garantir a qualidade de vida dos habitantes do próprio município, como também para não gerar degradação e poluição ambiental fora dos seus limites territoriais. Outro exemplo

em que fica claro que implicitamente o plano diretor tem que se preocupar com danos que o município possa gerar fora de suas fronteiras, diz respeito aos lançamentos das galerias de águas pluviais, sendo comuns tais lançamentos gerarem grandes transtornos em municípios localizados à jusante, como erosões de margem e inundações.

Considerando a grande dinâmica da ocupação urbana nos dias atuais, o legislador fixou, no parágrafo 3º do art. 40, a obrigação de se rever a lei que institui o plano diretor pelo menos a cada 10 anos. É necessário, no entanto, que se veja nesse parágrafo não a oportunidade de intervir de modo reparador nas ações antrópicas já concretizadas, mas sim novas ocasiões de se refletir e planejar programas estatais e coletivos e políticas públicas de uso e ocupação do solo que impeçam toda e qualquer ação que agrida o meio ambiente e, por consequência, a qualidade de vida. É preciso refazer a cada ocasião o retraçado e redefinição do desenvolvimento urbano e municipal sustentável, de modo a manter a qualidade de vida e o equilíbrio ambiental.

Uma das partes mais importantes na elaboração e fiscalização da execução do plano diretor está contida nos incisos I a III do parágrafo 4º do art. 40, em que os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir:

"I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos."

Aqui a letra da lei é clara; no entanto, não é tão evidente a sua execução. A tomada de consciência da coletividade requer a criação de uma cultura, informação e educação. Mas como e em que ordem fazer um ou outro e o todo? Informar requer a

definição de uma linguagem apropriada, a transformação do técnico no vulgar, no bom sentido. Para discutir o momento do educar, vale a pena retomar aqui as palavras de Jean-Jacques Rousseau (2007): "Os povos, como os homens, só são dóceis na juventude, pois eles se tornam incorrigíveis ao envelhecer ...". Logo, embora se deva educar o adulto por meio da informação, não é mais possível perder tempo deixando-se de educar a criança quanto à importância dos valores sociais e ambientais para a vida delas e das gerações futuras. Mas como criar uma cultura se não por meio dos dois passos anteriores? É assim que se terá, nas partes e no todo, melhores condições de vida para as populações urbanas.

Sobre a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor, contida no art. 41 do Estatuto da Cidade, cabe destacar que, no caso de cidades com menos de vinte mil habitantes, constitui uma faculdade do Município, mas não pode se tornar obrigatória por força de lei estadual ou federal, sob pena de violar o princípio constitucional da autonomia dos Municípios. O art. 30, I, da CF estabelece constituir competência dos Municípios "legislar sobre assuntos de interesse local", e este é o caso da elaboração ou não de planos diretores em cidades com menos de vinte mil habitantes. Só ao Município cabe decidir. Nesse sentido, o Resp. 826-9 do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela inconstitucionalidade do *caput* do art. 195 da Constituição do Estado do Amapá, que estabelecia a obrigatoriedade de elaboração de plano diretor para cidades com mais de cinco mil habitantes. Entende-se, porém, que, por força dos incisos do art. 41 do Estatuto da Cidade, o plano diretor passa a ser obrigatório, em alguns casos, para cidades com menos de vinte mil habitantes. Cabe lembrar que o Estatuto da Cidade é lei constitucionalmente prevista para regulamentar os arts. 182 e 183 da CF, daí a obrigatoriedade de elaboração de plano diretor para Municípios que se enquadrem nas condições fixadas nos incisos do seu artigo 41:

"I - com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes;
II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no 4º do art. 182 da Constituição Federal;
IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;
V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional."

Finalmente, cabe citar o entendimento de Rolnik (2002, p. 15) sobre o conteúdo do plano diretor:

"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.

O macrozoneamento estabelece um referencial espacial para o uso e ocupação do solo na cidade, em concordância com as estratégias de política urbana. Define inicialmente grandes áreas de ocupação: zona rural (por exemplo, para produção de alimentos, exploração de minérios, produção de madeira) e zona urbana (residências, indústrias, comércio e serviços, equipamentos públicos). Dessa maneira, circunscreve-se o perímetro urbano, ou seja, a área em cujo interior valem as regras da política urbana."

5.4. Gestão democrática da cidade

Para Jacquot e Priet (2008, p. 97), "os desafios extremamente diversificados das políticas de urbanismo nos planos físico, econômico, financeiro ou social não podem deixar indiferente os cidadãos, agindo a título individual ou agrupados em associações". É preciso, no entanto, lembrar que a participação dos cidadãos só se dá quando surge neles, em cada um e em todos, o sentimento e a necessidade do pertencimento e, para tal, faz-se necessária a construção ou reconhecimento de valores pessoais, sociais e ambientais, entre outros, que contribuem para a qualidade de vida e para a preservação do equilíbrio ambiental, de modo a assegurar o desenvolvimento humano sustentável. Sem isso a gestão poderá ser democrática quanto à participação popular, mas não o será quanto à participação efetiva.

Apesar de o Estatuto da Cidade ter destinado um capítulo específico para tratar da gestão democrática da cidade, Capítulo IV, arts. 43 a 45, o art. 2º, inciso II, já a fixava logo de início como uma das diretrizes gerais da política urbana. Para garantir a gestão democrática da cidade, o art. 43 do Estatuto da Cidade fixa os seguintes instrumentos:

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

Tais instrumentos, conjugados com os artigos 44 e 45 do mesmo instituto, tornam indiscutível a abertura para a participação da coletividade na pretendida gestão democrática da cidade. Diz-se pretendida, pois, para a gestão ser de fato democrática, faz-se

necessária a participação efetiva da população, e isso não se dará jamais de modo pleno se não houver a conscientização de cada cidadão, ou melhor, de cada pessoa, pois o processo de conscientização torna-se culturalmente mais efetivo quando tem origem na infância. Para Sparemberger e Martins (2005, p. 41), “é necessário pensar gestões democráticas que possibilitem a discussão, o debate e a busca de alternativas para sanar os problemas das cidades e torná-las sustentáveis para seus habitantes”.

Cabe trazer para o âmbito das discussões sobre a gestão democrática das cidades o inciso VI do art. 52:

“Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

[...]

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º a III do art. 40 desta Lei;

[...]"

Os incisos I a III do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade cuidam, respectivamente, da “promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”; da “publicidade quanto aos documentos e informações produzidos”; do “acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”; cuidam, portanto, de garantias ao direito de gestão democrática das cidades. À primeira vista, a garantia de participação da população não implicaria necessariamente a observância de sua vontade; no entanto, o conteúdo da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, termina, indiretamente, por impor que a vontade da população seja observada, sob pena de ação civil pública, sem prejuízo da possibilidade de ação popular. Os incisos I e VI se referem explicita e respectivamente às ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados

“ao meio ambiente” e “à ordem urbanística” além de outros interesses coletivos e difusos, conforme previsão do inciso IV do mesmo artigo.

6. Conclusão

As análises apresentadas ao longo do artigo mostram que o Estatuto da Cidade trouxe uma importante contribuição para a consolidação do Direito Urbanístico no Brasil.

O Estatuto da Cidade constitui-se em elemento essencial para o estabelecimento da política urbana. A ocupação do solo urbano e da zona de expansão urbana deve-se fundamentar em estudos técnicos, em especial o EIA e o EIV. Devem ser analisados, entre outros, aspectos técnicos específicos, os geológico-geotécnicos, os geomorfológicos, os hidrológicos, os hidrogeológicos e os relativos ao clima. Deve-se ainda levar em consideração os equipamentos disponíveis e os necessários, o conforto, as repercussões socioeconômicas e a estética.

Embora o Plano Diretor, ao ser revisado a cada dez anos, possa determinar a reparação de danos e retraçar metas, o seu objetivo maior, tanto na fase de elaboração quanto na de revisão, deve ser o do planejamento, considerando-se não só sua área de abrangência como os reflexos desta em áreas limítrofes.

Referências

- BALEIRO, Aliomar. *Constituições brasileiras*: 1891. Brasília: Senado Federal/ Ministério da Ciência Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- DEJEAN, Edith. *Code de l'environnement*. 10 ed. Paris: Dalloz, 2007.
- COUBET, Christian Guy. Antes e depois do dano: da decisão arriscada à certeza do prejuízo. VARELLA, Marcelo Dias (Org.). *Direito, sociedade e riscos: a sociedade contemporânea vista a partir da idéia de risco*. Brasília: UNICEUB, UNITAR, 2006.
- CRISTINE, René. *Code de L'urbanisme*. 17 ed. Paris: Dalloz, 2008.

- GASPARINI, Diógenes. Outorga onerosa do direito de construir. In: AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (Coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.
- JACQUOT, Henri; PRIET, François. *Droit de l'urbanisme*. 6 ed. Paris: Dalloz, 2008.
- JUNQUEIRA, Kátia Valverde. Verticalização: alternativa ambiental? In: AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (Coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.
- MILARÉ, Edis. Um ordenamento jurídico para a qualidade de vida urbana. In: AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (Coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.
- POLETTI, Ronaldo. *Constituições brasileiras*: 1934. Brasília: Senado Federal/ Ministério da Ciência Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- ROLNIK, Raquel. Plano diretor estatuto da cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. *Revista de Direito Imobiliário*. ano 25, n. 52. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, Revista de Direito Ambiental, 2002.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre, RS: L&PM Editores, 2007.
- SILVA, José Afonso. Da disciplina urbanística da propriedade urbana. In: _____. *Direito urbanístico brasileiro*. 5 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- SOUZA, Luiz Alberto. *A questão ambiental nos planos diretores*: a (in)aplicabilidade do código florestal nas áreas urbanas. ano 6, n. 34. Belo Horizonte: Editora Fórum, Fórum de Direito Urbano e Ambiental, 2007.
- SPAREMBERGER, R. F. L.; MARTINS, E. *Estatuto da cidade, urbanização e meio ambiente*. Revista Trabalho e Ambiente. v. 3, n. 4. Caxias do Sul, 2005.
- WOLFF, Simone. *O Direito a cidades sustentáveis*: breve análise da Lei nº 10.257/2001. v. 13. Belo Horizonte: Editora Fórum. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, 2004.