

O Direito Urbanístico e a importância do Plano Diretor Municipal

Henrique Lopes Dornelas¹

RESUMO: Este trabalho se inicia com uma breve demonstração que as regras de urbanismo remontam à Antiguidade e sempre tiveram três preocupações básicas: circulação, segurança e estética. A seguir, caracteriza o Direito Urbanístico, demonstrando seu conceito e área de abrangência, e definido “como tudo aquilo que a Constituição Federal e as normas gerais federais (e, a partir delas, as Estaduais que as complementam) definam como sendo objeto deste interesse público, com adoção do critério formal”. É demonstrado que o Direito Urbanístico é fortemente influenciado pelo Direito Administrativo, utilizando suas categorias jurídicas. Defende a importância do Plano Diretor Municipal como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, bem como de implementação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, de acordo com a realidade e interesse local do município. Por fim, demonstra que, embora o Plano Diretor seja obrigatório apenas para as cidades de mais de 20 mil habitantes, não existem em percentual muito grande nessas cidades, ou seja, em apenas 20% dos municípios de 20 mil a 50 mil habitantes e em 48% dos municípios de 50 mil a 100 mil habitantes há Plano Diretor, e que 4.640 municípios não têm Plano Diretor, contra 840 que têm segundo dados do IBGE.

Palavras-chaves: Direito Urbanístico; Estatuto da Cidade; Plano Diretor.

ABSTRACT: This work begins with a brief statement that the planning rules dating from antiquity and have always had three basic concerns: traffic, safety and aesthetics. The following characterizes the urban law, outlining the concept and coverage area, and defined "as all that the Constitution and general rules for federal (and, from them, that complement the state) set to be the subject of public interest, with formal adoption of the criterion." It is shown that the urban law is strongly influenced by administrative law, using his legal categories. Advocates the importance of the municipal master plan as the basic tool of development policy and urban expansion and implementation of urban planning instruments under the Statute of the City, according to local realities and interests of the municipality. Finally shows that although the Master Plan is mandatory only for cities of more than 20.000 inhabitants, there are very large in percentage in these cities, ie in only 20% of municipalities from 20 thousand to 50 thousand inhabitants and 48% municipalities from 50 to 100 thousand inhabitants and is the Master Plan 4640 that municipalities have no Master Plan, against 840 who have IBGE data.

Keywords: Urban Law; Statute of the City Master Plan.

¹ Mestre em Direito da Cidade – UERJ; Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais - PPGSD/UFF; Pós-graduado em Direito Público – UGF; Pós-graduado em Direito Tributário – UCAM; Prof. da UNIABEU e bolsista PROBIM/UNIABEU.

1. Introdução

As regras de urbanismo existem de longa data, e remontam à Antiguidade, sendo que, na Grécia antiga, já existiam regras de urbanismo, como também existia um regime administrativo e jurídico no urbanismo romano. Na Grécia, uma das maiores preocupações era a proteção do espaço público contra os empreendimentos particulares (HAROUEL, 1990, p.20):

No século VI Hípias mandou demolir todos os elementos das casas que formavam saliências acima das ruas de Atenas, tais como balcões e escadas externas. A mesma preocupação se encontra na importante legislação urbana que se desenvolve principalmente a partir do século IV. É assim que, em Atenas, nós o sabemos por Aristóteles, os funcionários do serviço de limpeza pública, astínomos, além de fiscalizar os tocadores de flauta e as dançarinas, devem impedir os moradores de avançar com suas construções sobre a via pública, interditar as goteiras ao ar livre com escoamento sobre a rua e supervisionar o recolhimento do lixo. O regulamento mais completo é uma lei real do século II relativa à cidade de Pérgamo, no qual está especificado que os astínomos são encarregados de demolir as construções que invadem a via pública, impedir os particulares de obstruir uma estrada e entulhar as calçadas, obrigá-los a participar da limpeza das ruas e a se encarregarem da limpeza dos muros entre as casas, cuidar enfim da limpeza das fontes e das canalizações de água e da manutenção das latrinas públicas e das redes de esgotos.

Como na Grécia, existiam em Roma os serviços administrativos encarregados da limpeza pública e das construções, e, na época da República, os supervisores de obras e os magistrados romanos tinham um papel essencial nesta questão. Na época do Império, são criados grandes serviços de urbanismo, sob a direção de altos funcionários nomeados pelo imperador, tais como o tutor das águas e o procurador das ruas. A legislação urbanística da época estava contida na Lei das Doze Tábuas, que determinava que na construção das casas deveria haver uma distância de 1,5m entre as mesmas, com o objetivo de frear a propagação de incêndios. Outras disposições são erigidas na época, como a questão do alinhamento urbano, a limitação da altura das construções, sendo utilizado também o instituto da desapropriação (HAROUEL, 1990, p. 31-32).

Na França, no Antigo Regime, já existiam normas regulamentando minuciosamente as construções, para evitarem-se os incêndios; regras relativas à solidez dos edifícios e limites para a altura dos mesmos (aproximadamente 22,5m em Paris); regras para melhoramento da circulação, com alargamento e retificação das ruas; regras relativas às questões estéticas como casos de obrigatoriedade da unidade arquitetural em cidades, praças ou bairros, através da adoção de uma

fachada padrão (HAROUEL , 1990, p. 86-88), sendo que no Antigo Regime francês chegaram a existir imposições reunidas em um único documento jurídico, como o Decreto do Conselho de 1723, que organizou a reconstrução de Rennes, tendo-se então um urbanismo regulamentado. De acordo com o referido autor:

As três preocupações do urbanismo – circulação, segurança e estética – encontram-se às vezes reunidas em um único documento jurídico, como o Decreto do Conselho de 1723, que organiza a reconstrução de Rennes. Esse Decreto comporta uma regulamentação de urbanismo que especifica os materiais a ser utilizados, prevê subterrâneos com abóbadas, proíbe as saliências. Encontram-se ainda anexados ao Decreto um plano de alinhamento e um desenho de fachada obrigatório em todas as ruas. O urbanismo regulamentado do Antigo Regime chega, portanto, neste caso preciso, a uma planificação urbana integral. O Decreto de 1723 é, todavia, por solicitação dos habitantes, amenizado em diversos pontos. (HAROUEL , 1990, pp. 87-88).

Na França, no decorrer do século XVIII, vai ser erigido o direito das operações de urbanismo, emanado através do Conselho do Rei, que foi elaborado de forma progressiva à medida que iam sendo realizadas as grandes obras, não se baseando em uma legislação geral, mas através de decretos, de acordo com as necessidades. Nesta época é utilizado de forma frequente o instituto da desapropriação; há a preocupação com a utilização do solo urbano, esboçando-se um direito das obras públicas, um regime de loteamentos, e, em alguns casos, auxílio para a construção privada (HAROUEL , 1990, pp. 89-90).

Com o surgimento dos litígios sobre as operações do urbanismo, é erigida na França uma nova ordem de jurisdição, uma justiça administrativa:

Através de numerosos decretos do Conselho do Rei sobre matéria do urbanismo, uma solução se impunha: a atribuição dos casos de controvérsia ao intendente, com apelo ao Conselho. Em seu papel de juiz administrativo, o intendente é assistido por um conselho de intendência. É, portanto em detrimento dos magistrados e das secretarias de Finanças e contando com os parlamentares que há a formação de uma nova ordem de jurisdição, uma justiça administrativa (HAROUEL , 1990, p. 90).

O intendente vai tornar-se, de forma progressiva, o juiz de direito comum, no que concerne às desapropriações, obrigações adjudicativas dos empreendedores, suas relações com os subempreitados e, mais genericamente, o respeito aos planos e projetos do urbanismo aprovados pelo Conselho do Rei. Nesse sentido, pode-se afirmar que na França do final do século XVIII o Direito do Urbanismo já era um ramo do Direito Administrativo, sendo que aquele vai originar-se em decorrência da regulamentação do urbanismo, justificando-se dentro das preocupações gerais do Poder Público, notadamente com a questão da segurança, circulação e estética.

Com a Revolução Industrial, a evolução urbana nos séculos XIX e XX, e com a explosão demográfica das cidades, consolida-se o regime jurídico do urbanismo moderno, através da promulgação de leis específicas sobre a matéria e a inclusão do tema Política Urbana nos textos constitucionais.

2. O Direito Urbanístico

Pensar em um Direito Urbanístico significa pensar na função do Direito de dotar o Poder Público de novos instrumentos jurídicos, no respeito ao princípio da legalidade, para disciplinar e ordenar a realidade em benefício do interesse social, ou seja, atuar através do Direito no espaço e realidade urbanos, dotando o Poder Público de mecanismos de atuação e gestão da cidade, visando sua sustentabilidade e uma melhor condição de vida, moradia, infraestrutura, para os seus habitantes, e, ao mesmo tempo, criar canais de participação e gestão democrática no que concerne às questões urbanas.

No processo de formação de um novo ramo jurídico, observa-se através da experiência que:

Primeiramente vão surgindo normas disciplinadoras de uma realidade em desenvolvimento e, se essa normatividade específica se amplia, logo começam os doutrinadores a preocupar-se com ela, especulando a seu respeito com base em princípios gerais da ciência jurídica, na busca da sistematização do material existente e, então sim, passam a oferecer as soluções possíveis para os diversos problemas que se apresentam. Essa sistematização, no que se refere ao Direito Urbanístico, importa na aplicação do processo dialético, que sobe da realidade em que suas normas devem atuar para transformá-la no sentido da realização da convivência humana mais adequada nos espaços habitáveis e, depois, desce das normas àquela realidade para ajustá-la (torná-la justa) àqueles fins de convivência. Trata-se de um processo científico que se envolve na realidade normada e normativa, com que vai construindo o novo ramo do Direito (SILVA, 1995, p.31).

Nesse sentido, podem-se evidenciar dois aspectos do Direito Urbanístico: o Direito Urbanístico objetivo, que consiste no conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público, destinada a ordenar os espaços habitáveis, ou seja, conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística, e o Direito Urbanístico enquanto ciência, que busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística (SILVA, 1995, p.31).

O Direito Urbanístico, como ramo do direito público, tem como objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística, sendo que as relações que estabelecem têm sempre como titular uma pessoa de direito público, protegem interesses coletivos e são compulsórias.

No entendimento de (MEIRELLES, 1997, pp. 371-373), o Direito Urbanístico é 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, sendo que o mesmo ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada.

Fortemente influenciado pelo Direito Administrativo, o Direito Urbanístico será subsidiado pelo mesmo, através de suas categorias jurídicas, viabilizando desta forma sua funcionalidade no sistema jurídico brasileiro, e nesse sentido, segundo os ensinamentos de (CASTRO, 2001) o Direito Urbanístico não formaria um novo subsistema, pois

O Direito Urbanístico não prescinde do Direito Administrativo, mas antes, se desenvolve e é aplicado por meio deste, no que concerne às suas relações jurídicas de Direito Público. O Direito Urbanístico se utiliza dos conceitos de Direito Administrativo sem inová-los e, portanto, sem formar propriamente um novo sub-sistema. Nesse sentido, afirma a autora que, no sistema jurídico nacional, o Direito Urbanístico ainda é, nas suas relações entre a administração pública e cidadão, um campo de aplicação do Direito Administrativo.

Nesse sentido, (CASTRO, 2006, p. 206) diz que “Direito Urbanístico é tudo aquilo que a Constituição Federal e as normas gerais federais (e, a partir delas, as Estaduais que as complementam) definem como sendo objeto deste interesse público, adotando o critério formal”.

No que concerne à autonomia do Direito Urbanístico, há autores que a sustentam, enquanto outros sustentam que o mesmo é um capítulo ou um campo de aplicação do Direito Administrativo, e, outros, que defendem que se trata de um ramo especial do Direito Econômico. Entretanto, José Afonso da Silva, diz que, em verdade, o Direito Urbanístico, especialmente no Brasil, forma-se de um conjunto de normas que ainda pertencem a várias instituições jurídicas, parecendo mais adequado considerá-lo, em seu estágio atual, como uma disciplina de síntese, ou ramo multidisciplinar do Direito, que, aos poucos, vai configurando suas próprias instituições.

A autonomia do Direito Urbanístico tem suas raízes no próprio Direito Constitucional (LIRA, 2006, p. 153):

O artigo 24, inciso I, da Constituição Federal de 1988, ao definir a competência da União, dos Estados, e do Distrito Federal, alude à ocorrência dessa competência em matéria de Direito Urbanístico. No artigo 21, a mesma Constituição, definindo a competência da União Federal, no inciso XX, afirma que compete à União Federal instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; o que pressupõe autonomia do Município para, no âmbito dessas diretrizes, no interesse local, baixar as suas próprias normas. Aliás, ao configurar a competência municipal, a Constituição estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I), como são evidentemente os temas ligados à organização concreta dos espaços das Cidades e Municípios. Nesse mesmo artigo 30, inciso VIII, preceitua a Constituição que promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. No capítulo específico, relativo à Política Urbana (artigos 182/183 da Constituição), está desenhada toda a autonomia do Direito Urbanístico, onde se diz que será no Plano Diretor que as cidades com mais de 20.000 habitantes traçarão, em função de suas peculiaridades, a função social da propriedade que lhes interessa e lhes seja mais própria.

O Direito Urbanístico pode ser definido como o conjunto de normas destinadas a dispor sobre a ordenação da cidade, sobre a ocupação do espaço urbano de maneira justa e regular, procurando as condições melhores de edificação, habitação, trabalho, circulação e lazer. Tem como objetivo organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. (LIRA, 2006, p.152).

Pode ser visto também como um ramo do Direito Social, apartado do Direito Civil e do Direito Administrativo (FERREIRA, 2006, p.21), com autonomia proclamada pela própria Constituição Federal de 1988, ao nominá-lo, diferenciando-o de outros ramos jurídicos, no artigo 24, inciso I, englobando a propriedade imobiliária urbana e definido como:

A disciplina jurídica do urbanismo e da atividade urbanística, que objetivam a adaptação e a organização do espaço natural, fazendo-o fruível por uma comunidade cidadina, no desenvolvimento das funções elementares da habitação, do trabalho, da recreação, da saúde, da segurança, da circulação e outras.

Destarte, como novo ramo jurídico, o Direito Urbanístico teria natureza jurídica de direito difuso, com caráter multidisciplinar, recebendo influências e utilizando categorias jurídicas do Direito Administrativo, Civil, Constitucional e do Direito Ambiental. Nesse sentido, afirma (SILVA, 1995. p. 40) que:

O estudo das relações do Direito Urbanístico com outras disciplinas jurídicas reveste-se de muita importância, no caso brasileiro, porque, suas normas, na grande maioria devem ser identificadas em instituições jurídicas pertencentes a outros ramos do Direito, daí seu caráter multidisciplinar.

O Direito Ambiental também é voltado para a questão urbana ao proteger o meio ambiente artificial ou construído, o qual:

É compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). Este aspecto do meio ambiente está diretamente relacionado ao conceito de cidade. Vale verificar que o vocábulo urbano, do latim *urbs, urbis*, significa cidade e, por extensão, seus habitantes. O meio ambiente artificial recebe tratamento constitucional não apenas no artigo 225, mas também nos artigos 182, ao iniciar o capítulo referente à política urbana; 21, XX, que prevê a competência material da União Federal de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; 5º, XXIII, entre alguns outros (FIORILLO, 2004. p. 21).

Outrossim, o Direito Urbanístico possui instrumentos jurídicos e políticos próprios delineados no Estatuto da Cidade, norma geral, que veio fazer a implementação e instrumentalização do capítulo constitucional dedicado à Política Urbana.

Como atualmente mais de 80% da população brasileira vive em cidade, esta é diferenciada de tudo que já houve no passado (CASTRO, 2010) . Daí que o Direito Urbanístico, como regra especial dentro do sistema jurídico, traz as alternativas normativas necessárias a que se alcance, efetivamente, o *princípio constitucional da função social da cidade* (art.182 da CF), compatibilizando-o, sem rupturas, com o direito individual de propriedade, também constitucionalmente protegido (CASTRO, 2010).

3. O Estatuto da Cidade: norma geral do Direito Urbanístico Brasileiro

A norma geral do Direito Urbanístico - Estatuto da Cidade - ao regulamentar o capítulo constitucional sobre política urbana, confirmou, de maneira inequívoca, o Direito Urbanístico como ramo autônomo do Direito Público brasileiro.

Em que pese a grande relevância dos novos instrumentos jurídicos e urbanísticos criados e/ou regulamentados pela lei federal, a importância do Estatuto da Cidade se deve principalmente ao marco conceitual por ele consolidado, que, se

devidamente assimilado, deverá se tornar a referência central para a devida compreensão e interpretação das muitas e complexas questões jurídicas intrínsecas ao processo de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, bem como para dar suporte jurídico adequado às práticas de gestão urbana (FERNANDES, 2002, p. 33).

4. O Estatuto da Cidade : A Lei nº. Federal 10.257/2001

O Estatuto da Cidade, sancionado no dia 10 de julho de 2001, é lei regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, embora já houvesse instrumentos que, em grande medida, tornavam possível cumprir a promessa de todo Plano Diretor, de garantir um desenvolvimento urbano “equilibrado”, “harmônico”, “sustentável” e outros adjetivos semelhantes, invariavelmente apresentados na introdução da versão desse plano em cada município (MARICATO, 2001, p. 03).

De acordo com (SMOLKA; FURTADO, 2001, p. 23):

O Estatuto da Cidade vem não apenas regulamentar o artigo 182 constitucional, que inclui um conjunto de mecanismos destinados a reprimir a apropriação privada de mais-valias fundiárias através da retenção especulativa de terras, como introduz a recuperação da valorização originada pela atuação pública como importante diretriz de política urbana, a ser efetivada através da implementação de uma série de instrumentos financeiros e jurídicos, inclusive novos instrumentos em processo de desenvolvimento em várias cidades, tais como as operações urbanas consorciadas, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso, a transferência do direito de construir e o direito de preempção.

Segundo (MARICATO, 2001, p. 03), os rumos que as cidades brasileiras acabaram tomando não foram, portanto, resultados da falta de planos e de leis, ou seja, no amplo arcabouço da nossa legislação urbanística, os governos municipais já dispunham de mecanismos suficientes para: a) ampliar a arrecadação de recursos para o financiamento das cidades; b) regular o mercado visando baratear o custo da moradia; c) realizar a captação da valorização fundiária e imobiliária; d) recuperar os investimentos em infra-estrutura; e) regularizar e urbanizar áreas ocupadas irregularmente, com exceção de parte das áreas públicas; f) construir estoque de terras para a promoção pública de moradias; g) garantir a preservação ambiental e o crescimento urbano sustentável; h) garantir a preservação do patrimônio histórico, arquitetônico e paisagístico.

É preciso esclarecer que é necessário a perseguição de instrumentos urbanos mais aperfeiçoados ou virtuosos, sendo que a questão central não é

somente técnica: a aplicação de instrumentos urbanísticos que ferem interesses calcados nos ganhos fundiários e imobiliários é dificultada pela tradição patrimonialista da sociedade brasileira (MARICATO, 2001, p. 03).

O Estatuto da Cidade, substitutivo do projeto de lei que lhe deu forma final, partiu da proposta original do Projeto de Lei nº. 5.788/90, e obteve sua aprovação no Senado Federal no mesmo ano, sendo enviado à Câmara dos Deputados, onde lhe foram apensadas outras dezessete proposições, com aprovação depois de passado uma década, na forma da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

As matérias elencadas no Estatuto da Cidade encontram-se divididas em cinco capítulos; no Capítulo I têm-se as Diretrizes Gerais, que de acordo com seu artigo 1º, parágrafo único, tem-se que: na execução da política urbana, de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei; sendo que, para todos os efeitos, esta lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Merecem destaque nas Diretrizes Gerais do Estatuto da Cidade as que prevêm: Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (artigo 2º, XIII); 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 (artigo 2º, XV); isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social (artigo 2º, XVI).

O Capítulo II trata dos Instrumentos da Política Urbana, e relaciona instrumentos já existentes e com aplicação vigente e outros que são novos. Como instrumentos gerais da Política Urbana tem-se: a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e, c) planejamento municipal.

Os institutos da Política Urbana municipal dividem-se em institutos tributários e financeiros e institutos jurídicos e políticos, que são regidos por legislação própria, observado, todavia o disposto no Estatuto.

Os institutos tributários e financeiros são: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana; b) contribuição de melhoria; e, c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Os institutos jurídicos e políticos são: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; f) instituição de unidades de conservação; g) instituição de zonas especiais de interesse social; h) concessão do direito real de uso; i) concessão de uso especial para fins de moradia; j) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; K) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; e, s) referendo popular e plebiscito.

O Plano Diretor no Estatuto da Cidade é reforçado como figura central e decisiva da Política Urbana, sendo o capítulo III destinado ao mesmo. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, fazendo parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas².

Em torno do Plano Diretor vão estar relacionados à maioria dos instrumentos e institutos relacionados à consecução da função social da propriedade. Ele deve registrar as áreas que estarão submetidas ao parcelamento, à edificação ou a utilização compulsória, ao IPTU progressivo no tempo e à desapropriação com títulos da dívida pública. O direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir irão depender de lei municipal específica, baseada no Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade evidencia uma preocupação com a participação social, ao estabelecer no capítulo IV da lei os instrumentos garantidores da gestão

² Artigos 39 e 40 do Estatuto da Cidade. BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)*. Brasília: Presidência da República, 2001.

democrática da cidade, os quais são: 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. Merece destaque a questão da gestão orçamentária, via orçamento participativo, em que se farão debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para a aprovação do orçamento municipal.

5. Plano Diretor Municipal como instrumento básico da Política Urbana

Da mesma forma que o princípio da função social não é novidade, também o Plano Diretor, ou, melhor dizendo, a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores também já esteve presente no direito positivo brasileiro, especialmente nas antigas leis orgânicas dos municípios, que eram, como regra geral, antes da promulgação da Constituição Federal vigente, elaboradas pelos Estados (DALLARI, 2001, p. 15).

O Plano Diretor, de acordo com (DALLARI, 2001, p. 15-16) de longa data, era visto como um instrumento destinado a dar maior racionalidade, economicidade e eficiência à administração local no tocante ao uso do solo urbano, e, nesse sentido, diversas leis orgânicas municipais referiam-se ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, como uma verdadeira panacéia, abrangendo diversos aspectos da administração do município, indo muito além da ordenação física do espaço urbano e com escassa repercussão jurídica no tocante ao direito de propriedade.

Através da promulgação da Constituição Federal de 1988 houve uma mudança na concepção do Plano Diretor, ou seja, houve uma diminuição de sua abrangência (quanto aos assuntos ou setores que deveriam conter em seu conteúdo) e um ganho em seu significado jurídico, na medida que trouxe alteração ao conceito de propriedade imobiliária urbana (DALLARI, 2001, p. 16).

De acordo com essa nova configuração do Plano Diretor como instrumento da política urbana, segundo o texto constitucional de 1988, pode-se concluir que (JÚNIOR, 1997, p. 42):

1) O Plano Diretor ao ser instituído por norma constitucional configura natureza distinta dos antigos planos diretores de desenvolvimento integrado, em razão de: a) ser o instrumento básico da política urbana municipal pelo qual se efetiva o planejamento urbanístico local; b) ser requisito obrigatório para o Município promover ações e medidas para a propriedade urbana atender a sua função social; c) ter como requisito para a sua instituição e implementação a participação popular, que se tornou preceito obrigatório dos processos e instrumentos de planejamento.

2) O Plano Diretor, em decorrência da sua natureza de ser o instrumento básico da política urbana municipal, tem como pressupostos para a sua eficácia jurídica o planejamento, democrático e participativo, com base no princípio da participação popular, como meio de garantia à apropriação e ao reconhecimento institucional da realidade social e cultural local para a constituição de suas regras, procedimentos e instrumentos destinados a tornar efetivo o direito à cidade.

3) O fundamento do Plano Diretor como parte integrante do processo de formulação e implementação da política urbana ser destinado a criar mecanismos e instrumentos jurídicos que permitam ações e atividades no Município para tornar concreto o direito à cidade, de modo a ter eficácia jurídica, deve ser extraído do conjunto de normas do sistema constitucional.

O Plano Diretor, com atuação no espaço urbano, irá enfrentar uma série de interesses e reivindicações, numa verdadeira arena onde se defrontam os interesses mais variados. Nesse sentido, segundo (RIBEIRO, 1990, p.13):

O Plano Diretor irá atuar no espaço urbano, que pode ser caracterizado como uma arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de geração de rendas e obtenção de ganhos de origem produtiva ou comercial, por um lado, e em termos de melhores condições materiais e simbólicas de vida de outro, e, na luta pelo mesmo podemos identificar os seguintes agentes: os proprietários imobiliários e fundiários; os incorporadores e a construção civil; os empreiteiros de obras públicas; os concessionários de serviços públicos, principalmente de transportes; as camadas médias que buscam manter ou melhorar as condições de seu habitat, de forma a reproduzir e ampliar a distância social às camadas populares, que marca a sua posição na estratificação da sociedade.

Com a definição dos dois elementos acima referidos, devem ser adotados critérios dentro da gestão política da cidade que irá orientar sua gestão planejada, tais como (RIBEIRO, 1990, p.14):

- a) regulação pública da produção privada do meio ambiente construído, tanto no que se refere à construção residencial quanto aos equipamentos urbanos;
- b) regulação pública da produção “informal” do meio ambiente construído, entendendo-se por esta todas as formas de construção residencial que convivem com a incorporação imobiliária e a construção por encomenda, o que pressupõe a legitimação da “cidade ilegal” (favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços e casas de cômodos, vilas de periferia, etc);
- c) regulação pública da produção e gestão privadas dos serviços urbanos (transportes coletivos, educação, saúde, etc), em termos de quantidade, qualidade e de distribuição espacial;
- d) produção e gestão pública dos serviços urbanos municipalizados;

e) regulação pública das decisões dos agentes privados concernentes à utilização econômica do meio ambiente construído.

Com tal planejamento é necessário uma nova concepção de plano e gestão, e, é necessário também visualizar a cidade como um palco e objeto de conflitos, visando uma gestão democrática onde possa haver a participação de todos os agentes na tomada de resoluções e enfrentamento dos problemas, tornando a gestão da cidade um jogo explicitado (RIBEIRO, 1990, 14-15).

Com a ordem constitucional de 1988, ficou definido que as cidades com população acima de 20.000 habitantes são obrigadas a elaborar e implementar um Plano Diretor municipal³, servindo este como um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O desenvolvimento da planificação urbana é de longa data. Foi uma tarefa surgida no Antigo Regime francês, prosseguindo no século XIX. Na França, a obrigação de elaborar um plano de alinhamento é imposta a todas as cidades pela lei de 16 de setembro de 1807, posteriormente estendida ao conjunto das comunas pelas leis de 18 de julho de 1837 e de 05 de abril de 1884. Todavia certas circulares limitam essa obrigação a cidades com mais de dois mil habitantes. Mas após a Primeira Guerra Mundial um grande número de cidades não possui ainda um tal plano. É nessa época que interpõem-se então as leis de 14 de março de 1919 e de 19 de julho de 1924 que determinam que todas as cidades com mais de dez mil habitantes assim como uma série de outras comunas (estações balneárias, cidades turísticas, cidades sinistradas (...)) devem ter, no prazo de três anos – um plano de ordenação, de embelezamento e de expansão. Mesmo assim essas prescrições não são respeitadas. Mais tarde, outros textos, em particular a lei de 1943, procuram promover uma

³ O Supremo Tribunal Federal (STF) julgará a obrigatoriedade de plano diretor para política de ordenamento urbano. O STF reconheceu a existência de repercussão geral em processo sobre a obrigatoriedade de plano diretor como instrumento de política de ordenamento urbano. O instituto da repercussão geral é dado a temas relevantes do ponto de vista social, econômico, político ou jurídico. O processo em questão é um Recurso Extraordinário (RE 607940) em que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) contesta decisão judicial que julgou constitucional a Lei Complementar Distrital 710/05, sobre projetos urbanísticos para condomínios fechados. A decisão questionada foi tomada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Segundo o MPDFT, a norma distrital estabelece regras isoladas para o estabelecimento de condomínios fechados, permitindo que sejam criados de forma descontextualizada de estudos urbanísticos globais. A consequência disso alega o MPDFT no recurso, é a violação de dispositivos constitucionais que tratam de política urbana e determinam a aprovação de plano diretor como instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana para cidades com mais de 20 mil habitantes (parágrafos 1º e 2º do artigo 182 da Constituição). “Nessa contextura, tenho que a questão constitucional debatida na causa em exame – obrigatoriedade do plano diretor como instrumento da política de ordenamento urbano – ultrapassa os interesses das partes”, argumentou o relator do processo, ministro Ayres Britto, ao reconhecer a existência de repercussão geral na matéria. Ele complementou que “a tese a ser fixada pelo Supremo Tribunal Federal orientará a política de desenvolvimento urbano a ser executada por todos os municípios brasileiros”. A decisão que reconheceu a repercussão geral foi tomada por maioria de votos. A partir do momento em que o Supremo decidir o mérito da questão, o entendimento poderá ser aplicado em todos os recursos extraordinários propostos nos tribunais do país. STF – Supremo Tribunal Federal. STF julgará obrigatoriedade de plano diretor para política de ordenamento urbano. In: Notícias STF, Quinta-feira, 20 de janeiro de 2011. Disponível em <http://www.stf.jus.br>, acesso em 10 de abril de 2011.

planificação urbana ultrapassando o quadro municipal. A grande etapa é constituída pela reforma de 1958-1959 que irá instituir a distinção entre o plano diretor de urbanismo, que seria uma verdadeira carta de desenvolvimento urbano – dotada de um caráter mais permanente, e os planos parciais que poderiam ser revisados mais facilmente (HAROUEL, 1990, p. 143-144).

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a realidade mostra-se contrastante, pois através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2001, divulgada pelo IBGE, apenas 18% dos municípios brasileiros têm Planos Diretores, sendo que dos 5.561 municípios, 27% têm mais de 20 mil habitantes. Constatou-se também que, em 24% dos municípios, as prefeituras afirmaram existir habitações em áreas de risco e loteamentos irregulares, sendo que a existência de favelas foi apontada por 23% (IBGE, 2001).

Os dados divulgados pelo IBGE em 2011 revelam que embora o Plano Diretor, que fornece o ordenamento básico da estrutura territorial urbana seja obrigatório apenas para as cidades de mais de 20 mil habitantes, não existiam em percentual muito grande nessas cidades, ou seja, em apenas 20% dos municípios de 20 mil a 50 mil habitantes e em 48% dos municípios de 50 mil a 100 mil habitantes. Ao todo, segundo o IBGE, 4.640 municípios não têm Plano Diretor, contra 840 que têm (IBGE, 2011).

O Plano Diretor pode ser abordado por diversas maneiras, pois o urbanismo é uma área do conhecimento de caráter marcadamente multidisciplinar, ou seja, nenhuma disciplina específica pode reivindicar a titularidade de forma absoluta desta matéria, exigindo a participação de muitos profissionais de diferentes áreas do conhecimento, resultando no produto desejado (DALLARI, 2001, p. 13).

Segundo (AGUIAR, 1996, p. 45):

O Plano Diretor insere-se fundamentalmente, no urbanismo. E como este considera a sociedade como um todo, emoldurando-se num quadro social e econômico, não se pode pretender que cuide apenas dos aspectos físicos de uma área, como se fosse possível tratar o espaço à margem da sociedade, sem interferência na estrutura social. Não tem o Plano Diretor o objetivo estreito de cuidar isoladamente, de obras, como se fosse instrumento de atuação da secretaria de obras. O Plano Diretor há de traçar o espaço como manifestação social. Não é um plano a nível de projetos de edificação, de habitação, de transporte, de zoneamento, sem assumir sua inerente e inafastável função social. Aliás, o urbanismo não é uma questão instrumental, técnica, mas uma questão social, e os planos urbanísticos não devem afastar-se dessa linha. Enquanto os planos não contribuírem para a melhoria da qualidade de vida da população, constituirão peças técnicas sem préstimo algum. O Plano Diretor envolve aspectos físicos, econômicos, sociais e institucionais, entrelaçados entre si, não sendo um fim em si mesmo e tendo por objetivo a melhoria da qualidade

de vida da população. No seu aspecto físico, o plano conterà normas e diretrizes sobre o parcelamento do solo, seu uso e ocupação, revitalização e preservação. No aspecto econômico, incentivará a indústria, o comércio, a implantação de serviços, aumentando a oferta de empregos e melhorando as condições econômicas da população. No aspecto social, enfrentará desafios referentes às precárias habitações da pobreza e sua moradia, oferecerá serviços de educação, saneamento básico, saúde, esporte e lazer. No aspecto institucional (administrativo), estará atento aos meios necessários à sua implementação, execução e revisão, inclusive a capacitação de funcionários para esse tipo de tarefa.

O Plano Diretor nada mais é do que um documento em sede do qual se definem os contornos da função social da propriedade urbana e os ditames da política urbana municipal, sendo que pode ser definido (MEIRELLES, 1994, p. 95-96):

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

O Plano Diretor é um único, sendo sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo contínuo de planejamento, atendendo as modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura, sendo que na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do município, é a lei suprema e geral que irá estabelecer as prioridades nas realizações do governo local, conduzirá e ordenará o crescimento da cidade, disciplinando e controlando as atividades urbanas em benefício do bem-estar social (MEIRELLES, 1994, p. 96).

No processo de elaboração do Plano Diretor (SILVA, 1995, p.127-129):

A elaboração do plano diretor é da competência do Executivo Municipal, por intermédio dos órgãos de planejamento da Prefeitura, sendo sua formulação uma tarefa técnica multidisciplinar onde predominam aspectos técnicos, mas que se revela ainda como um procedimento jurídico, dadas às exigências legais que impõem a ele a observância de determinadas regras de conduta. Afirma o autor que para a elaboração do Plano Diretor, faz-se necessário a observação das seguintes etapas: I) Estudos preliminares, que avalia de forma sumária a situação e os problemas de desenvolvimento do Município, e estabelece as características e o nível de profundidade dos estudos subseqüentes; estabelece assim a política de planejamento municipal; II) Diagnóstico, que pesquisa e analisa em profundidade os problemas de desenvolvimento selecionados na

etapa anterior, identifica as variáveis que devem ser consideradas para as soluções desses problemas e prevê suas perspectivas de evolução. O diagnóstico determinará: a) os problemas existentes na área a ser transformada, abrangendo-o ao nível dos objetivos, ou seja, referente aos bens ou serviços que a entidade pública se propõe a colocar à disposição da comunidade local, assim como os problemas ao nível dos meios, ou seja, concernentes à estrutura institucional do Município e sua adequação orgânico-administrativa para o cumprimento dos objetivos; b) as necessidades a atender, que são identificadas na análise dos problemas existentes, procurando indicar as ações que devem ser empreendidas para atender-las, segundo uma escala de prioridade que se estabeleça; c) os tipos de atuação a desenvolver, para atender às necessidades identificadas e assim resolver os problemas existentes de acordo com os objetivos estabelecidos. O diagnóstico corresponde a uma análise da situação, visando coligir dados informativos para estabelecer as diretrizes das mudanças que se quer empreender, buscando responder, sempre que possível quantitativamente às seguintes perguntas: quais são os problemas existentes? Quais são as necessidades a atender? Que tipos de atuação devem ser desenvolvidas? Para dar resposta a essas indagações, o diagnóstico compreenderá duas partes: a primeira consiste numa análise retrospectiva da situação existente, em que se procurará identificar os principais problemas e suas causas; a segunda configurará uma análise projetiva, em que serão salientados os meios necessários a utilizar para a solução daqueles problemas verificados, de acordo com as diretrizes gerais estabelecidas e com vistas ao atendimento das necessidades constatadas; III) Plano de Diretrizes, que estabelece uma política para as soluções dos problemas escolhidos e fixa objetivos e diretrizes da organização territorial, sendo que a fixação do plano de diretrizes apóia-se no diagnóstico; IV) Instrumentação do Plano, que consiste na elaboração de instrumentos de atuação, de acordo com as diretrizes estabelecidas, e identifica as medidas capazes de atingir os objetivos previstos (SILVA, 1995, p.127-129).

E na fiscalização de sua implementação, de acordo com o artigo 40, § 4º, incisos I a III, do Estatuto da Cidade, os Poderes Legislativo e Executivo Municipais deverão garantir a promoção de audiências públicas e de debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e, o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Nesse sentido, de acordo com o previsto no artigo 40, § 1º, 2º e 3º do Estatuto da Cidade :

O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. O plano diretor deverá englobar o território do município como um todo, sendo que a lei que o instituir deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano deve ser concebido como:

Um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. Não se trata da tradicional fase de “consultas” que os planos diretores costumam fazer – a seus interlocutores preferenciais, “clientes” dos planos e leis de zoneamento, que dominam sua linguagem e simbolização. O desafio lançado pelo Estatuto incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia – a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios. Audiências públicas, plebiscitos, referendos, além da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos, são assim mencionados como instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção sobre o território (ROLNIK, 2002, p. 16).

A aprovação do Plano Diretor faz-se através de lei, com supremacia às demais para dar preeminência e maior estabilidade às regras e diretrizes do planejamento urbano, sendo que os Municípios podem estabelecer em sua legislação um quorum qualificado para a aprovação ou modificação da lei do Plano Diretor, determinando desta forma maior segurança e perenidade a esta legislação (MEIRELLES, 1994, p. 397).

No que concerne a implementação do Plano Diretor, a mesma faz-se pelos órgãos e agentes executivos municipais, sujeitos a todas as suas normas e diretrizes na realização dos empreendimentos planejados, notadamente na execução de obras e serviços locais, na abertura de vias públicas, na regulamentação do uso do solo urbano e urbanizável, na aprovação de loteamentos para fins urbanos, na formação dos núcleos industriais, no controle da edificação e das atividades particulares que possam afetar a vida e o bem-estar da comunidade e na preservação ambiental, que constitui preocupação urbanística de todo e qualquer planejamento territorial (MEIRELLES, 1994, pp. 397-398).

6. Considerações Finais

Ao término deste artigo é possível chegar às seguintes considerações finais, quais são:

a) As regras de urbanismo remontam a Antiguidade e sempre tiveram três preocupações básicas: circulação, segurança e estética. Na França do final do

século XVIII o Direito do Urbanismo já era um ramo do Direito Administrativo, justificando-se dentro das preocupações gerais do Poder Público. Com a revolução Industrial, a evolução urbana nos séculos XIX e XX, e com a explosão demográfica das cidades, consolida-se o regime jurídico do urbanismo moderno, através da promulgação de leis específicas sobre a matéria e a inclusão do tema Política Urbana nos textos constitucionais.

b) o Direito Urbanístico sofre forte influência forte do Direito Administrativo, utilizando suas categorias e institutos jurídicos, o que viabiliza sua funcionalidade e operacionalidade no ordenamento jurídico. É um ramo do direito com caráter multidisciplinar, recebendo influências e utilizando categorias jurídicas do Direito Administrativo, Civil, Constitucional e do Direito Ambiental.

c) Considerado para alguns doutrinadores como ramo autônomo do Direito, o Direito Urbanístico pode ser conceituado como “conjunto de normas destinadas a dispor sobre a ordenação da cidade, sobre a ocupação do espaço urbano de maneira justa e regular, procurando as condições melhores de edificação, habitação, trabalho, circulação e lazer. Tem como objetivo organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”, ou ainda 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, sendo que o mesmo ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada”.

d) Para aqueles que não conferem autonomia ao Direito Urbanístico, considerando-o como um subsistema jurídico próprio, o mesmo pode ser definido como “tudo aquilo que a Constituição Federal e as normas gerais federais (e, a partir delas, as Estaduais que as complementam) definem como sendo objeto deste interesse público, com adoção do critério formal”.

e) O Estatuto da Cidade, sancionado no dia 10 de julho de 2001 é lei regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, sendo

considerada a norma geral do Direito Urbanístico. 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.

f) Como hoje em dia mais de 80% da população brasileira vive nas cidades, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Direito Urbanístico, como regra especial dentro do sistema jurídico, traz as alternativas normativas necessárias a que se alcance, efetivamente, o princípio constitucional da função social da cidade (art.182 da CF), compatibilizando-o com o direito individual de propriedade, também de proteção constitucional.

g) Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 houve uma mudança na concepção do Plano Diretor, com uma diminuição de sua abrangência (quanto aos assuntos ou setores que deveriam conter em seu conteúdo) ocorrendo um ganho em seu significado jurídico, na medida que trouxe alteração ao conceito de propriedade imobiliária urbana.

h) O conceito do Plano Diretor está delineado no artigo 40, § 1º, 2º e 3º do Estatuto da Cidade nos seguintes termos: “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. O plano diretor deverá englobar o território do município como um todo, sendo que a lei que o instituir deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”

i) O Plano Diretor Municipal, mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, deve ser visualizado e concebido como um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território, com adoção de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade com o fomento à gestão democrática da cidade.

j) Por fim, embora o Plano Diretor seja obrigatório apenas para as cidades de mais de 20 mil habitantes, não existem em percentual muito grande nessas cidades, ou seja, em apenas 20% dos municípios de 20 mil a 50 mil habitantes e em 48% dos municípios de 50 mil a 100 mil habitantes há Plano Diretor e que 4.640 municípios não têm Plano Diretor, contra 840 que têm segundo dados do IBGE.

Referências Bibliográficas

AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1996.
BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)*. Brasília: Presidência da República, 2001.

BRASIL. Legislação. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>, acesso em 10 de maio de 2011.

CASTRO, Sonia Rabello de. Outorga Onerosa e o Direito de Construir. In: *Jornal Carta Forense*. Disponível em <http://www.cartaforense.com.br>, acesso em 15 de maio de 2011.

_____. *Poder de Polícia Normativo, o Direito Urbanístico, e as Normas de Planejamento Urbano (Tese de Titularidade)*. Rio de Janeiro: Mimeo. UERJ, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos Jurídicos do Plano Diretor. In: *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano 24, julho-dezembro de 2001.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: Algumas Notas sobre a Trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: *Estatuto da Cidade Comentado: Lei n. 10.247, de 10 de julho de 2001./Organizadora: Liana Portilho Mattos*. - Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. O Direito Urbanístico como Ramo do Direito Social e suas Relações com os Direitos Civil e Administrativo. In: *Revista do Tribunal Regional da 1ª Região*, v. 18, n.1, jan. 2006.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2004.

HAROUEL, Jean-Louis. *História do Urbanismo / Jean-Louis Harouel; tradução Ivone Salgado*. Campinas, SP: Papyrus Editora, 1990.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em www.ibge.gov.br, acesso em 10 de maio de 2011.

JÚNIOR, Nelson Saule. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Fabris Editor, 1997.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. In: *Revista de Direito da Cidade*, v.1, n.1, 220 p., maio de 2006.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade. In: *Cadernos de Urbanismo – Secretaria Municipal de Urbanismo*, ano 3, nº 4, 2001. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

_____. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano Diretor e Gestão Democrática Da Cidade. In: *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v.37, n. 196. jul/set. 1990.

ROLNIK, Raquel. Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, nº 52, ano 25, janeiro-junho de 2002.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

SMOLKA, Martim O; FURTADO, Fernanda. Recuperação de Mais-valias Fundiárias Urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata? In: *Cadernos de Urbanismo – Secretaria Municipal de Urbanismo*, ano 3, nº 4, 2001. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo, 2001.

STF – Supremo Tribunal Federal. STF julgará obrigatoriedade de plano diretor para política de ordenamento urbano. In: *Notícias STF, Quinta-feira, 20 de janeiro de 2011*. Disponível em <http://www.stf.jus.br>, acesso em 10 de abril de 2011.