

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Almir Santos Reis Junior, Claudete Carvalho Canezin* e Sandra
Maria Reis Belizário**

SUMÁRIO: 1. introdução; 2. Finalidade da Lei 10.257/01, O Estatuto da Cidade; 3. Breves Comentários a Respeito do Município como Objeto Central do Estatuto da Cidade; 4. Considerações sobre alguns institutos previstos no Estatuto da Cidade; 5. Das operações Urbanas Consorciadas; 6. Do Estudo de Impacto de Vizinhança; 7. Da gestão democrática da cidade – arts. 43 a 45; 8. As operações consorciadas, o estudo de impacto de vizinhança e a gestão democrática da cidade à luz da Constituição Federal de 88; 9. Conclusão ; 10. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Em 10 de julho de 2001 foi promulgada a Lei 10.257, votada pelo Congresso Nacional, decorrente do Projeto de Lei n. 181, de 1989, denominada Estatuto da Cidade, que veio estabelecer normas cogentes, vale dizer, de ordem pública e de interesse social, as quais vêm organizar de modo interessante e inovador a propriedade urbana com vistas ao bem da coletividade, sem, entretanto descuidar a preocupação com o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e ambiental.

A lei em comento, ao regulamentar os preceitos constitucionais estampados nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, trouxe novamente à luz o Direito Urbanístico, que de certa forma andava esquecido até então, quando se dava pouca importância aos problemas urbano-ambientais.

A conscientização de que os recursos naturais do planeta são limitados, trouxe como corolário lógico a necessidade de implementar a política urbana das cidades, uma vez que o desenvolvimento

* Alunos do curso de Mestrado em Ciências Jurídicas do Centro Universitário de Maringá (CESUMAR)

socioeconômico das sociedades, já agora globalizadas, acarreta conseqüências consideráveis a toda a sociedade. Foi então que elaborou-se por lei federal, o Estatuto da Cidade, cuja aplicação será implementada pelos municípios.

A importância desse documento, portando, aguça a curiosidade e interesse de estudiosos dos vários ramos do Direito, pois que inova em muitas destas áreas, com seus institutos e mecanismo capaz de proporcionar o alcance das finalidades propostas.

Apesar de todo o exposto acima, há que analisar com atenção e senso crítico a atitude da Administração Pública diante de tais normas, pois que muito tênue é a linha que demarca a correta aplicação do Estatuto da Cidade e o seu próprio desvirtuamento. Deve, pois, o administrador, agir com prudência, sempre pautado nos princípios basilares do Direito Público, a fim de dar efetividade e eficácia aos objetivos da lei. Assim agindo, construirá um direito urbanístico ético e voltado ao interesse da coletividade, que espera sempre ações eficazes do Poder Público conjuntamente com os seus próprios membros.

Pode-se dizer, portanto, que o dever de organizar o caos urbano que se instalou pelo desenvolvimento exacerbado e desordenado das cidades, não pertinente somente ao Poder Público, representado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas também ao cidadão, consciente de suas responsabilidades.

Outro não é o objetivo do Estatuto da Cidade, como viabilizador dessa ação conjunta, ao convocar também os particulares a atuarem no sentido de trazer às cidades o almejado desenvolvimento sustentável.

2. FINALIDADE DA LEI 10.257/01, O ESTATUTO DA CIDADE

Desde a sua promulgação, em junho de 2001, tem sido o chamado Estatuto da Cidade foco de muitas observações, algumas das quais enfatizam seus aspectos inteligentes e criativos.

A necessidade da confecção da referida lei se fazia imperiosa em face do grau de dificuldade que as cidades, não somente as grandes, passam em decorrência de um desenvolvimento e de uma política urbana inadequada, impregnados de vícios que podem tomar proporções irreversíveis se não sanados, ou pelo menos minorados, sem demora.

Por ser uma lei regulamentadora da Constituição, nos moldes delineados por ela própria, e ainda, instituidora de novos institutos que instrumentalizam a política urbanista do Município - e conseqüentemente do Estado - a interpretação correta das suas normas dependente do

Conhecimento da finalidade a que se propõe o Estatuto da Cidade. Em primeira análise, é ela que embasa o desenvolvimento doutrinário dos princípios informadores da política de melhoria urbana, oportunamente citados.

A finalidade do Estatuto da Cidade está intimamente ligada aos princípios do Direito Administrativo, principalmente o da supremacia do interesse público sobre o particular. No entanto, não esquecer que o conceito de interesse público pode tomar outras direções quando não interpretado corretamente.

Que não entenda, aqui, como “interesse público” tão somente o relativo à Administração, tampouco do Prefeito Municipal, diretamente, mas com muito mais razão deve ser entendido como a “priorização do interesse dos administrados”, vale dizer, da própria coletividade.

O conhecimento, por parte do Administrador e dos cidadãos, da finalidade da lei ora apreciada, norteará os atos administrativos dela originários, haja vista que ao Prefeito Municipal compete o exercício de suas atribuições de modo que sejam *coerentes as finalidades do ato administrativo e da lei*, pois que da observância desse preceito resultará a congruidade da aplicação das normas e, outrossim, o controle daqueles atos praticados pela Administração.

A Constituição incumbiu à União a função de legislar sobre diretrizes de política urbana, a serem posteriormente adequadas e aplicadas pelos Municípios. Assim, de modo geral, pode-se dizer que o escopo do Estatuto da Cidade é instituir tais diretrizes, regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição.

Da observação mais atenta do texto legal extrai-se o objetivo nuclear da lei já mencionada, pois que as normas cogentes desse Estatuto pretendem atingir interesse mais amplos do que aqueles meramente individuais, enfatizando a proteção do interesse coletivo, seja atual ou futuro, buscando atingir, na seqüência, o desenvolvimento sustentável das cidades, que poderá ser verificado pela melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Desta forma destaca-se como finalidade da Lei 10.257/01, preponderantemente, a promoção e intervenção administrativa na propriedade urbana por meio de normas gerais a serem implementadas pela legislação municipal, visando atender aos interesses coletivos por meio de diretrizes de uma política nacional urbana.

3. BREVES COMENTARIOS A RESPEITO DO MUNICIPIO COMO OBJETIVO CENTRAL DO ESTATUTO DA CIDADE

Muito embora a atenção do Direito Brasileiro seja, na maior parte das vezes voltada para os interesses da União ou Estados, o Município é, inquestionavelmente, o lar do cidadão, porquanto é nesse âmbito que se dão as relações jurídicas desde as mais simples às mais complexas.

É por tal motivo que a importância de se pensar a respeito do Município se faz necessária num ordenamento jurídico atual. Na medida em Administração Pública, a própria qualidade de vida naquela unidade faz com que os litígios sejam menos frequentes ou mais facilmente resolvidos.

Além disso, e talvez com maior relevância prática, a discussão sobre o desenvolvimento de um direito urbanístico tem origem a partir do aumento, seja ele quantitativo ou qualitativo, em escala crescente e incontrolável, de problemas - não somente nas pequenas, mas principalmente nas grandes cidades - conforme se afigura a atualidade.

Dá-se início, embora tardiamente na opinião de muitos¹, à implementação do ramo do direito acima mencionado em virtude da percepção de que o atual modelo da civilização, o modelo globalizado, não é o que melhor atende às cidades, no sentido de lhes proporcionar o idealizado “desenvolvimento sustentável” na medida em que o caráter econômico passa a ser prevalente, face à limitação dos recursos naturais do planeta.

Numa tentativa de instrumentalizar as políticas de melhoria urbana, preconizadas pela Constituição Federal, em seus arts. 182 e 183, é que a citada Lei 10.257/20.01 foi recentemente promulgada, conhecida como Estatuto da Cidade, trazendo alternativas elogiáveis e, muitas vezes conflitantes, em torno do Município.

Um dos aspectos novos é a possibilidade - que pode ser entendida como dever - dos munícipes trabalharem, de modo mais concreto, em prol da implementação de suas cidades, em conjunto com Poder Público. Outros aspectos contudo, se não bem entendidos e aplicados, poderão constituir-se em verdadeiro perigo tanto para quem administra o Município como para quem é administrado.

3.1. A posição do município na Federação

Diante da importância das inovações do Estatuto da Cidade, é imperioso entender qual seja a posição do Município como entidade

¹ Basta lembrar que somente em Outubro de 2001 entrou em vigor a Lei 10.257, decorrente do projeto de Lei nº181, de 1989, conforme alusão feita anteriormente.

federativa, uma vez que as discussões em torno do assunto levam os doutrinadores a divergência no sentido de aceitá-lo, ou não como tal, considerando-se algumas características que o permitam-no fazer parte da Federação.

A característica básica de qualquer Federação está em que o poder governamental se distribui através de unidades regionais, diga-se, atendendo a um brasileiro é peculiar na medida em que reconhece no Município uma unidade com o mínimo de autonomia, dotada de governo próprio e competências determinadas.

Desta sorte, um ente político somente é considerado integrante da federação quando apresenta algumas características de autonomia política, administrativa e financeira, que permite enquadrá-lo como uma unidade indispensável e necessária à conceituação do que seja a Federação e, conseqüentemente, ao funcionamento do Estado Brasileiro.

A Constituição Federal, enumerando no art. 18 os entes federados, inclui a União; os Estados; o Distrito Federal, bem como os Municípios, estes últimos motivos de discussão. Na verdade, o mencionado dispositivo constitucional somente corrobora o que foi anteriormente dito no art. 1º, que conceitua a República Federativa do Brasil como sendo a “união indissolúvel dos Estados e Municípios do Distrito Federal” incluindo-se implicitamente, a União e, claramente, não desprezando o Município.

Do modo como foi estabelecido na Constituição, a organização político-administrativa do Brasil é composta pelos quatro entes retro mencionados. A disposição assim se fez porquanto foi consagrada a tese que sustenta que o Município brasileiro constitui-se em entidade de terceiro grau² conforme a constituição de 46 e, portanto, essencial ao sistema federativo adotado pelo país.

Portanto, reconhecendo a Constituição o Município como entidade autônoma e inserindo-o como entidade político-administrativa desencadeia, via de regra, conseqüências, tais como a sedimentação de sua capacidade de auto-organização e ampliação de sua competência externada, principalmente, pela possibilidade de legislar sobre os assuntos previamente determinados pela Carta Constitucional, a teor dos art. 29, 30 e 31.

Em que pese a posição da Constituição no que atina ao Município, ainda há relutância em se aceitá-la, uma vez que trata-se de uma peculiaridade do sistema brasileiro, diferentemente de qualquer outro, em que o Município é tido como desdobramento dos Estados, não possuindo

² Porque viria de outros afunilamentos, quais sejam, a União; os Estados, para depois aparecerem os Municípios como entidade menor, porém não menos necessária porquanto as outras entidades são politicamente concretas, mas fisicamente abstratas, enquanto o Município é, repita-se, efetivamente, concretamente o lar do cidadão.

autonomia nem mesmo para produzir seu próprio estatuto organizacional. É assim que muitos doutrinadores ainda o consideram, não reconhecendo sua característica de ente federado com somente autonomia política, administrativa e financeira. O argumento principal é de que a criação, desmembramento e fusão do Município se dá por meio da Lei Estadual, desconstituindo-se, portanto, o seu caráter autônomo.

3.2. A importância da atuação da administração pública diante estatuto da cidade

Rapidamente, entende-se por Administração Pública, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, a gestão de “interesse, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação”³ do Estado, responsável, portanto, para tal função.

É sabido que à Administração Pública é defeso praticar quaisquer atos que não sejam aqueles permitidos por lei. Trata-se do princípio da reserva legal estrita, que deve nortear cada um dos agentes ligados à função pública.

Assim, por ser considerado princípio básico da atividade administrativa, fica o administrador sujeito às determinações legais e aos reclamos do bem comum dos administrados, finalidade principal do Estado.

A atuação do administrador é, pois, de relevante importância para que se atinja esse escopo na Administração Pública. E, precedente àquela deve estar uma correta interpretação das leis a que se subordina. Primeiramente à Constituição Federal, como instituidora dos princípios e normas que conferem o caráter de validade aos atos praticados pela Administração⁴ e, posteriormente às normas infra-constitucionais, regulamentadoras dos ditames magnos. É neste ponto que se insere o Estatuto da Cidade, como norma regulamentadora das normas constitucionais contidas nos arts. 182 e 183.

Verifica-se que com o advento da norma em estudos, novos institutos foram trazidos e abarcados pelo direito municipal. Diante disso, ampliou-se a esfera de atuação do Município, além do que possibilitou, também, um poder maior de atuação relativamente aos direitos da coletividade e, até mesmo, em relação aos direitos privados dos administrados. É exemplo o embate entre o direito de propriedade e a função social da propriedade com as normas do Estatuto da Cidade.

³ Meirelles, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*, 20ª ed., p. 79.

⁴ No caso da Constituição Federal de 1988 estas bases para o exercício da atividade administrativa encontram suas diretrizes gerais estampadas no art.37, no capítulo “Da Administração Pública”.

As novidades instituídas pela Lei 10.257/01, tais como a possibilidade de concessão de direito de superfície (art. 21), a outorga onerosa do direito de construir (art. 28), a transferência do direito de construir (art. 35), as operações urbanas consorciadas (art. 32), estudo de impacto de vizinhança (art. 36) e a gestão democrática da cidade (art. 43), dentre outras – estas últimas abordadas no presente estudo – podem trazer certos conflitos e dificuldades ao Prefeito Municipal, caso não sejam interpretadas com vistas a operacionalizar o direito urbanístico da maneira mais social possível.

Diante desse aspecto há que se fazer uma reflexão de suma importância, qual seja, a limitação do Poder Público frente aos novos mecanismos trazidos pela lei ora em exame. Frise-se que o próprio texto da lei contém, no art. 52, a previsão de hipóteses de conduta que, não sendo observadas, ensejarão a responsabilização do Prefeito Municipal por improbidade administrativa.

No entanto, a idéia de limitação do Poder Público não está, exatamente, em tolher-lhe o direito de atuar dentro das suas atribuições, mas sim de permitir-lhe uma atuação mais eficaz e de acordo com normas constitucionais, bases do ordenamento, bem como com os interesses públicos, finalidade da Administração, em realce ao exposto acima.

A principal limitação, que pode igualmente ser entendida como medida indispensável à correta interpretação e aplicação do Estatuto da Cidade, é a adequação da legislação municipal com o chamado Plano Diretor que, em se tratando de matéria urbanística, toma proporções de “Constituição Urbanística”, como nas palavras de Maurício Leal Dias⁵.

O Plano Diretor é, segundo a Constituição Federal⁶, instrumento pelo qual o Município desenvolve suas competências de promover, no que couber e segundo diretrizes também traçadas pela União e pelos Estados, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A finalidade do Plano Diretor é, portanto a de potencializar a proteção ambiental, uma vez que normatiza a atuação estatal junto com a comunidade na ordenação de um meio ambiente equilibrado, em outras palavras uma cidade sustentável. E somente será possível alcançar tal objetivo se concatenadas as normas do Estatuto da Cidade com o Plano Diretor, no momento de sua elaboração pela Administração. Não obstante ao momento de confecção, não pode se furtar o Prefeito Municipal de cumpri-

⁵ Dias, M. L. Notas sobre o direito urbanístico: a “cidade sustentável”, p. 6. In: Jus Navigandi n. 47. [Internet] <http://www.jus.com.br/doutrina>.

⁶ “Art. 182, § 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”

las conforme lhe compete, visto que poderá incorrer em improbidade administrativa, nos moldes do dispositivo retro citado.

Há que construir, portanto, um direito urbanístico baseado em princípio ético, para que em face das inovações trazidas ao ordenamento jurídico, o Estatuto da Cidade não se torne uma arma usada, pelo Poder Público, contra o próprio cidadão.

A partir da idéia de ética fala-se nos princípios que devem nortear o direito, ético, os quais se apresentam, resumidamente, como:

- a) respeito aos direitos humanos;
 - b) garantia da função sócio-ambiental da propriedade;
 - c) melhoria da qualidade de vida na cidade através de geração de trabalho e consequentemente, justa distribuição de renda;
 - d) direcionamento correto dos recursos para as políticas sociais.
- Estes princípios, outrossim, devem estar permanentemente no foco e no alvo do Administrador para que, tomadas todas as medidas até aqui mencionadas, faça uso corretamente do importante instrumento incorporado ao Direito Brasileiro.

4. CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUNS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PREVISTOS NO ESTATUTO DA CIDADE

Passa-se a analisar, a partir de agora alguns institutos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade, e que merecem maior destaque. Por isso segue-se com a letra dos artigos referente à matéria - artigos 32 a 34 e 36 a 38 da Lei nº 10.257/01 -, para uma compreensão tanto conceitual quanto contextual, ressaltando que serão citados concomitantemente em razão do estreitamento de seus conteúdos. Vejamos então.

Art.32 Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de praxe urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Parágrafo segundo. Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

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

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

Art. 33 Da lei específica de construções, reformas ou ampliações executadas constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I - programa básico de ocupação da área;

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

IV - finalidades da operação;

V - estudo prévio de impacto de vizinhança;

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

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

Parágrafo primeiro. Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

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

Parágrafo primeiro. Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis direito de construir unicamente na área objeto da operação.

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

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

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

I- adensamento populacional;

II- equipamentos urbanos e comunitários;

III- uso e ocupação do solo;

IV valorização imobiliária;

V- geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI- ventilação e iluminação;

VII-paisagem urbana e patrimonio natural e cultural.

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

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

5. DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Com base no que já foi abordado até o presente momento, e também nos artigos transcritos acima, denota-se que o Estatuto da Cidade não se limitou a criar apenas um mecanismo que permite a utilização de recursos privados conjuntamente a órgãos públicos, como também trouxe ao Direito pátrio um outro instituto que tem o mesmo objetivo de angariar recursos e esforços para a implantação da política urbana: as operações urbanas consorciadas.

5.1 Conceito

Primeiramente, como podemos ver a partir do artigo 32, o próprio Estatuto da Cidade define a operação urbana consorciada 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.

Segundo Caramuru A. Francisco⁷, “a operação urbana consorciada é um conjunto de ações que têm em vista possibilitar um desenvolvimento de uma determinada área do município, mediante a conjugação de esforços para que a mencionada área venha a ter, em curto espaço de tempo, as conformações e características almejadas pelo plano urbanístico.”⁸

Como se verifica, pois, trata-se de uma medida de concentração de esforços para que uma determinada área do município venha a ter a conformação idealizada pelo plano urbanístico municipal, conformação esta que, de certo modo, encontra-se concretamente distante do ideal preconizado

⁷ Francisco, C. A. Estatuto da cidade comentado. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira 2001.p. 214.

⁸ Cf. Horbach, C.B.; Almeida, F.D.M. de; Santos, M.W.B. dos *et. al.* Estatuto da cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001 - Comentários. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002; Mukai, T. O estatuto da cidade. Anotações à lei n. 10.257, de 10-07-2001.

ou, então, deve ser atingida o mais rapidamente possível em virtude até dos objetivos maiores do plano urbanístico ou própria importância da área para todo o Município⁹.

Para maioria dos estudiosos, aos quais nos filiamos, é a medida mais adequada para a realização da política urbana reformada ou corretiva, devendo ser um instrumento de grande valia nos primeiros anos de vigência do Estatuto da Cidade, diante do quadro caótico em que se encontra o próprio planejamento urbano nas cidades brasileiras.

É outrossim, a configuração jurídica de várias movimentações que se têm sentido em várias cidades do país, no sentido de revalorização e retomada da qualidade de vida em áreas decadentes dos grandes centros urbanos, como é exemplo, movimento existente na área central da capital paulista.

Em tempo, tenha-se que, a operação urbana consorciada depende, naturalmente, da existência do plano diretor, na medida em que toda a conjugação de esforços terá por fim atingir os propósitos veiculados pela política urbana para uma determinada área, o que somente se poderá fazer mediante a elaboração do plano diretor¹⁰.

O plano diretor não traz em seu bojo como devem ser executadas as obras e serviços no Município, mas apresenta as coordenadas de como o crescimento das cidades deverá ser realizado, destacando o que os projetos deverão prever para o atendimento das necessidades locais. Portanto, ele deve ser evolutivo para que possa atender de maneira satisfatória ao bem-estar social e orientar o desenvolvimento do Município.

⁹ Trata-se, aqui do que José Afonso da Silva denominou operação urbana integrada, dela tratando em seu livro *Direito urbanístico brasileiro*, 2 ed., ver.e atual. São Paulo : Malheiros, 1995. p. 329. Quanto a esse instituto, o referido autor preleciona que “ A operação urbana integrada se dará por iniciativa da Municipalidade ou mediante proposta apresentada pela iniciativa privada. Os proprietários de lotes ou glebas poderão apresentar proposta para operação urbana, demonstrando o interesse público e a anuência expressa de um número expressivo de proprietários (80% ou 2/3, conforme o estabelecido no Plano Diretor), desde que eles financiem a infra-estrutura necessária à viabilização do empreendimento”. Em tempo, tenha-se que tal modalidade não é semelhante à “operação urbana interligada”, que segundo José Afonso da Silva, foi instituída no Município da Capital de São Paulo pela Lei n. 10.209, de dezembro de 1986.

¹⁰ O plano diretor também é chamado por alguns autores, dentre eles Hely Lopes Meyrelles, *Direito de construir*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editor, 1944, p. 95, de Plano Direito de Desenvolvimento Integrado, “é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob aspectos físicos, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser expressão das aspirações dos municípios quando ao processo do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É o instrumento técnico-legal definidor 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.

Ainda sobre o plano diretor, saiba-se que além de evolutivo, é uno, ou seja, indivisível em planos de urbanização ou em planos setoriais ou isolados. É uno pois, de maneira geral, e englobando toda a área de abrangência do Município, dá as diretrizes para a sua evolução presente e futura, sendo norteador para a viabilidade dos planos de obras que se seguirão.

5.2. Lei específica

Feito o plano diretor e estando a lei que o aprovou em vigor, deverá o Poder Público municipal editar uma lei municipal específica (art. 32, *caput*), baseada no plano diretor, na qual delimitará a área a ser alcançada pela operação urbana consorciada, bem como prever quais as medidas que a comporão, medidas estas que deverão se justificar ante os propósitos Municípios, que tem aqui plena autonomia, já que as medidas mencionadas no art. 32, parágrafo segundo, do Estatuto têm caráter meramente exemplificativo, o que se verifica pela própria expressão “entre outras medidas”, naquele dispositivo.

5.3. Plano de operação urbana consorciada

A operação urbana consorciada deverá constar de um plano que o Estatuto denomina de plano de operação urbana consorciada, o qual será objetivo (art. 33, *caput*) da lei municipal específica a ser editada para a regulação da operação.

De acordo com Caramuru, A.Francisco¹¹, “Este plano é um exemplo típico do que os jus-urbanistas denominam de plano parcial de atuação urbanística, já que se trata de um plano que prevê uma situação particular de uma atuação urbanística.

Para cada área definida deverá haver uma lei municipal específica, pois assim exige o Estatuto no seu artigo 33, devendo a lei conter, entre outros elementos, o constante em seus incisos.

O plano de operação urbana consorciada, portanto, passa a ditar as regras de urbanização para a mencionada área, sempre devendo levar em conta o atingimento dos objetivos constantes do plano diretor.

5.4. Certificado de potencial adicional de construção

Permite o Estatuto, também, numa medida inovadora, que os Municípios (ou o Distrito Federal), possam emitir certificados de potencial

¹¹ Francisco, C.A. op. Cit. P.216.

adicional de construção na área da operação urbana consorciada, emissão que deverá ter sua quantidade determinada na lei municipal específica da operação urbana consorciada.

5.4.1. Conceito

O certificado de potencial adicional de construção é um valor mobiliário que poderá ser alienado em leilão ou utilizado diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação, sendo livremente negociáveis, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

Constitui-se o certificado, pois, na mobilização do valor referente ao potencial adicional do direito de construir que, eventualmente for atribuído ao particular, em função da operação urbana consorciada, garantindo, assim, que o proprietário que não puder, ou não quiser construir, utilizar-se deste potencial adicional de construção negocie com quem tenha interesse em construir e investir na área da operação urbana consorciada, pois este certificado pode se converter em direito de construir.

6. DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

Dando continuidade à abordagem de alguns dos instrumentos da política urbana que são especificamente tratados pelo Estatuto, analisar-se-á, a partir de agora, a figura do estudo de impacto de vizinhança.

Observa-se que o Estatuto dá tratamento privilegiado à questão ambiental. Vários são os dispositivos que fazem referência à questão ambiental. Vários são os dispositivos que fazem referência à preservação do meio ambiente, demonstrando que o desenvolvimento urbano pode ser com ele conciliado. Assim, não se trata de edificar e urbanizar a qualquer preço, mas de transformar a paisagem urbana levando em consideração a necessidade de manter o padrão ambiental existente.

As operações urbanas consorciadas se prestam igualmente para regularizar construções, reformas ou ampliações realizadas ao arripio da lei.

Conforme já é de nosso conhecimento, constará da lei específica que é pré-requisito da operação urbana consorciada, o plano da própria operação urbana consorciada. Entre alguns requisitos a serem previstos no plano está o estudo prévio de impacto de vizinhança previsto no artigo 33, inciso V do Estatuto, denominação similar a um instituto do direito ambiental – *estudo prévio de impacto ambiental*.

6.1. Conceito

O estudo de impacto de vizinhança é um instrumento técnico de política urbana, segundo o qual se avaliam as conseqüências que um determinado empreendimento ou medida promoverá na ordenação da cidade, quais os efeitos que se darão no cotidiano da convivência em virtude da aplicação de uma determinada medida ou providência que venha a tomar particulares ou o Poder Público¹².

Para Francisco A. Caramuru¹³, este instituto não se trata de um instrumento jurídico ou político, mas um elemento que, decorrente da própria análise científica, deverá ser levado em consideração para a tomada de uma decisão política ou para a edição de um ato ou norma jurídica.

6.2. Particularidades

Vale ressaltar que a simples existência de uma lei a prever o estudo prévio de impacto de vizinhança pode nada significar se não houver o envolvimento da comunidade de cada município nas discussões e resolução sobre a matéria. A definição por lei municipal do que serão os “empreendimentos e atividades privadas ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração EIV” (art. 36), leva a questão para o órbita dos debates legislativos.

Ora, se uma definição de área em metros quadrados para tais empreendimentos de grande monta for pequeno, o EIV será exigido em muitas situações; *a contrario sensu*, uma área mínima muito grande para que se necessite da realização do EIV pode esvaziar o instituto, constituindo fraude aos próprios objetivos desta lei Federal n. 10.257/2001¹⁴.

¹² Um exemplo bastante ilustrativo deste instituti é o do Município de São Paulo. Pode-se, aí, entrever a necessidade de estudos de impacto de vizinhança relacionada totalmente à evolução dos impactos do processo do desenvolvimento urbano sobre a vida dos habitantes. Ecossistema são gravemente atingidos, mas a própria vida dos cidadãos pode também sofrer enormes perdas. Daí, então, a Lei Orgânica do Município de São Paulo, em 1990, ter-se referido a tal instituti, em seu art. 159. Vejamos: “Art. 159. Os projetos de implantação de obras ou equipamentos, de iniciativa pública ou privada, que tenham, nos termos da lei, significativa repercussão ambiental ou na infra-estrutura urbana, deverão vir acompanhados de relatório de impacto de vizinhança. Parágrafo primeiro. Cópia do relatório de impacto de vizinhança será fornecida gratuitamente quando solicitada aos moradores da área afetada e suas associações. Parágrafo segundo. Fica assegurada pelo órgão público competente a realização de audiência pública, antes da decisão sobre o projeto, sempre que requerido na forma da lei, pelos moradores e associações mencionadas no parágrafo anterior”.

¹³ Francisco, C.A. Op. Cit.p. 233.

¹⁴ Mais uma vez, a experiência paulistana: por volta de 1990, a APROC (departamento de Aprovação de Edificação) definia discricionariamente um empreendimento com potencial de significativa repercussão ambiental como aquele que não fosse residencial e que contasse com mais de 20.000 m². Maistarde, em 1992 o Decreto 32.329/92, que veio a regulamentar o novo Código de Obras e Edificações do Município (Lei nº 11.228/92, em seu apêndice, na Seção 4. E, veio completar tal definição de “Empreendimento de Impacto

Assim, é preciso que, em cada município, a elaboração desta lei instituindo o EIV, conte com a séria participação de todos os interessados, não permitindo que apenas alguns interesses predominem. Ao mesmo tempo, necessita compatibilizar o desenvolvimento econômico e urbano com uma melhor qualidade de vida não apenas para as gerações presente, mas, sobretudo para as futuras. O Estatuto da Cidade, ao elevar o estudo de impacto de vizinhança - juntamente com o estudo de impacto ambiental, em seu art. 4º, inciso VI - a instrumento de política urbana, deu-lhe estrutura suficiente para ajudar a minorar os efeitos que ocupação desordenada do espaço urbano legou às presentes e futuras gerações.

Portanto, o EIV vem a ser importante requisito para o licenciamento urbanístico de grandes empreendimentos. E seu objetivo deve ser o estudo das repercussões dessa obra, edificação ou atividade sobre a paisagem urbana da vizinhança, sobre as atividades humanas nela instaladas, sobre a movimentação de pessoas e mercadorias na vizinhança, sobre a infraestrutura urbana da vizinhança (água, esgoto, energia elétrica, drenagem, comunicações, vias, etc.), sobre os recursos naturais da vizinhança (água, ar, solo, vegetação, silêncio, etc.).

Em síntese, os conteúdos mínimos definidos pela lei para a implementação do estudo prévio de impacto de vizinhança não podem perder de vista os objetivos fundamentais do instituto - quais sejam, os de prevenir os efeitos negativos do empreendimento. Destarte, a acuidade e o detalhamento dos efeitos apenas podem trazer benefícios futuros: de um lado, porque refletem uma cognição mais profunda do projeto e de seus impactos; de outro, porque acabam trazendo maior publicidade a tais efeitos, por pequenos que sejam. Publicidade, aliás, que prevista no parágrafo

Ambiental e Urbano” como: “I - a edificação residencial com área computável superior a 40.000 m² (quarenta mil metros quadrados); II - a edificação destinada a outro uso, com área computável superior a 20.000 m² (vinte mil metros quadrados)”. Diferentemente do APROV (que antes exigia uma série de requisitos para o EIV, o dispositivo ainda levou a que EIV apenas incluísse a avaliação do impacto sobre a paisagem urbana, sobre a rede de serviços públicos e sobre a infra-estrutura, deixando de lado questões relativas ao transporte, sistema de tráfego, recursos naturais etc. Mas o esvaziamento do EIV não parou aí. A gestão Paulo Maluf, através dos Decretos 34.731/94 e 36/613/96, modificou os parâmetros de identificação dos empreendimentos com potencial de significativa repercussão ambiental, esvaziando ainda mais o conteúdo do próprio instituto. E passaram então a ser considerados empreendimentos com potencial de significativa repercussão ambiental: edificações residenciais com mais de 80.000 m² ; edificações para comércio e serviços que excedessem 60.000 m² ; edificações institucionais com mais de 40.000 m² ; e edificações industriais com mais de 20.000 m². Muitos estudiosos, dentre eles, Antônio M.L. Moreira, lembra que, desse modo, ficou dispensada de EIV a maioria dos edifícios destinados a escritórios e consultórios (ainda que o potencial de impacto destes sobre o tráfego seja considerável); as habitações de interesse social, financiadas pelo Fundo Municipal de Habitação; e a maioria dos *shopping centers*.

único do artigo 37, que preceitua a disponibilidade dos documentos do EIV para consulta pública junto ao órgão municipal competente. Neste passo, observe-se que a audiência pública, ao contrário do que ocorre na legislação ambiental, será sempre obrigatória nas hipóteses em que a lei municipal definir haver necessidade de estudo de impacto de vizinhança.

Tenha-se por fim, que o art. 38 do Estatuto, deixa claro que a elaboração de EIV não substitui a elaboração e aprovação do estatuto prévio de impacto ambiental (EIV), requeridas nos casos estipulados pela legislação ambiental. Não obstante a semelhança existente entre os institutos, o legislador espanca quaisquer dúvidas ao estabelecer a necessidade do EIA-Rima, para o licenciamento ambiental - independente de uma eventual autorização, licença ou aprovação no âmbito urbanístico em que a EIA se coloca. De certo modo, afirma-se ainda mais a vocação do Direito do Urbanismo como ramo autônomo do direito, a se constituir em verdadeiro penhor de valores como o da ordenação democrática da cidade moderna.

7. DA GESTÃO DEMOCRÁTICAS DA CIDADE - ARTS. 43 a 45

O capítulo destinado à Gestão Democrática, no Estudo da Cidade, representa um grande avanço para a sociedade brasileira, pois esta lei nasce em atendimento ao disposto no art. 182 da nossa Carta Constitucional, inovando, disciplinado e outorgando disposição legais com objetivo não apenas de delinear uma política urbana, mas, outrossim, buscar tratar dos assuntos inerentes ao meio urbano com total democracia, dando especial relevo à função social dos municípios, onde a participação dos municípios deve ser de especial, quiçá, de fundamental importância.

Assim, a participação popular transfigura sua essência, dando nascimento à gestão democrática, onde, na sistemática do art. 2º, inciso II do Estatuto da Cidade, haverá a participação da população e de associações representativas na execução e acompanhamento de planos, programas e projetos que buscam o desenvolvimento urbano.

Nada obstante, tal dispositivo não confronta com nossa Constituição Federal ao disciplinar a participação direta, regulada pelo artigo 1º da CR, mas sim, aperfeiçoa ainda mais uma afirmação do legislador brasileiro no sentido de consolidar o conteúdo democrático, abraçado por nosso legislador constituinte¹⁵.

¹⁵ Amaral Filho, M. J. T. do. Estatuto da Cidade - Lei 10.257 de 10.07.2001 - comentários - coordenação: Odete Medaur e Fernando Dias Menezes da Almeida. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.002, p.176.

Ora, a verdade é que a Constituição Federal de 1.988, como em varias matérias, também preconizou em seu art. 182 a confecção de uma lei que viesse a disciplinar a participação popular na gestão do município, buscando com tal participação o fim social da cidade, atendendo, portanto, à qualidade de vida justiça social e o desenvolvimento das atividades econômicas.

Nota-se que o Estatuto da Cidade abarca em seu bojo a idéia da participação direta e universal dos cidadãos nos processos decisórios da política urbana torne-se mister e indispensável.

Desse modo, no artigo 43 do EC estão previstos vários instrumentos que devem ser utilizados pelos municípios com objetivo central de abrir espaço para os interesses dos cidadãos, especialmente em momento de tomada de decisão a respeito de intervenção sobre território, e são obrigatórios no Plano Diretor.

Nesse sentido, o primeiro instrumento apresentado pelo EC no art. 43 trata dos órgãos colegiados de políticas urbanas nos níveis nacional, estadual e municipal. Isso informa que tal instrumento é formado por um grupo de pessoas escolhido pela Administração Pública e um grupo de componentes escolhido pela sociedade. Sendo assim, qualquer órgão que trate da política urbana deve, compulsoriamente, ter essa composição, inclusive a União¹⁶.

O segundo instrumento para garantia da gestão democrática determinado pelo art. 43, são os debates, audiências e consultas públicas, onde o Estado da Cidade impõe que sejam criados na elaboração, acompanhamento e controle da política urbana, a realização de debates, audiências e consultas públicas, elementos estes que devem incutir tanto no plano diretor, quanto na legislação que disciplina sua elaboração. Impõe-se, também, a necessidade de audiências públicas quando houver a implantação de atividades negativas ao ambiente natural ou à segurança pública¹⁷.

Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho¹⁸, sobre tal matéria afirmar que “Tais mecanismos embora interessantes no sentido de ampliar a discussão de temas de interesse comum social também tem se mostrado de duvidosa eficiência e resultados práticos, quase sempre manipulado por

¹⁶ *Ibidem*, p. 176. Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho critica tal dispositivo, alegando que “tais órgãos não possuem clara definição de objetivos, nem

¹⁷ Francisco, C.A. Estatuto da Cidade Comentado. 1ª ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2.001, p. 266.

¹⁸ Amaral Filho, M. J. T. de Op. Cit. p. 179.

grupos de interesse que pouco levam em conta a opinião da maioria do eleitorado ou dos munícipes".

Inclusas estão, como terceiro instrumento, as conferências sobre assunto de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal. Versa o instrumento em epígrafe em estabelecer responsabilidade aos diversos integrantes da federação, para instituir conferências com objetivo na discussão de temas inerentes aos interesses urbanos. Ora, é por meio das conferências que iremos abordar e discutir temas da nossa sociedade, como por exemplo, os interesses dos municípios, onde estamos intimamente ligados diretamente. Isto porque tal proposta busca reunir intelectuais, cientistas, profissionais liberais, pesquisadores, para a elaboração de uma política urbana dotada de probidade¹⁹.

Por derradeiro instrumento encontramos a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. A iniciativa popular já estava prevista em nossa Carta Constitucional de 1.988, em seu art. 29, inciso XIII, todavia, a novidade disciplinada pelo Estatuto da Cidade é que garante a apresentação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, que por seu turno deverá estar disciplinada em lei específica ou na própria lei orgânica do município, a qual, para isso, deverá sofrer alterações, incorporando dispositivos que venham a se adaptar às novas mudanças estabelecidas pela nova lei.

Indubitavelmente, isso é inovador, pois a participação dos munícipes na Iniciativa Popular, com projetos, planos e programas, poderá contribuir com alternativas, ainda que contrárias às sugestões apresentadas pela Administração Pública. Esperamos entretanto, que o poder executivo com todos os seus desmandes no legislativo municipal (pacto de mediocridade) não tenha o condão de transformar tal dispositivo em letra morta.

O último instrumento que seria utilizado para a gestão democrática da cidade, seria a utilização do referendo popular e do plebiscito; entretanto, tal dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, sob a alegação de que tais instrumentos já estariam disciplinados pela lei 9.709/98, notadamente em seu art. 6º, o qual permite a convocação de plebiscito e referendo popular de conformidade com a lei orgânica municipal. Segundo a maioria dos doutrinadores tal dispositivo não deveria ter sido vetado, pois o veto representa um aspecto retrógrado, tendo em vista que "indica a

¹⁹ Imprescindível ressaltar comentário registrado por Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho, que tem posição céptica a este assunto, senão vejamos: "As conferências Nacionais, de setores como Saúde, Educação entre outros, têm se limitado a reproduzir em escala ampla os interesses localizados de grupos e sobretudo de setores do funcionalismo público que possuem maior organização e a participação da sociedade civil, pretendida através de delegação de entidades representativas, verdadeira correia de transmissão de interesses daqueles que controlam politicamente os respectivos setores".

descrença da atual liderança política do País na escolha direta dos eleitores através dos tradicionais mecanismos de consulta pública"²⁰.

Por conseguinte, o artigo 44 do Estatuto da Cidade, estabeleceu preliminarmente a realização de debates, audiências e consultas públicas como requisitos necessários para a elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual dos municípios, sendo indispensável para a posteriori aprovação na Câmara dos Vereadores. Trata-se de inovação de caráter benéfico para a sociedade brasileira, pois nesse sentido a sociedade torna-se mais forte e seus anseios com maior possibilidade de serem concretizados, pois para a elaboração do orçamento participativo pressupõe a discussão de programas e projetos por parte da administração em parceria com a sociedade civil, pois esta agora é convidada para exteriorizar suas opiniões e necessidades prioritárias por intermédio de reuniões e fermentados debates em todas as suas concepções com a participação direta do cidadão.

Sem dúvida é uma mudança significativa de nosso legislador, todavia, mister ressaltar que tal política já havia sido alvo de experiência no Estado do Rio Grande do Sul, talvez em Porto Alegre, onde a iniciativa do Partido dos Trabalhadores, no início da década de 1.990, já havia adotado o orçamento participativo e que foi muito bem recepcionado, pois aprimora uma das engrenagens do Estado Democrático.

Assim sendo, as decisões da Administração agora têm maior fiscalização e apoio da sociedade, pois esta agora é elemento indispensável para a atividade administrativa, notadamente em manifestações que sejam coerentes e de conformidade com os recursos disponíveis do município.

Deve portanto, ocorrer o nascimento de leis municipais que venham a disciplinar a participação do cidadão na formulação do orçamento participativo, com representantes do povo, delegados dos diversos setores que integram a administração pública, para a discussão dos interesses e necessidades dos municípios. o qual incumbirá também o labor de fiscalizar os objetivos estabelecidos para a administração.

Tal processo é de fundamental importância, pois o legado deixado pelo legislador ordinário torna nosso Estado ainda mais democrático e participativo, sendo que a inobservância da norma acarretará em inconstitucionalidade, pois ocorrerá a violação do princípio do devido processo legal, aplicável também no processo legislativo²¹.

Nesse íterim, no capítulo em epígrafe, o Estatuto previu, em seu artigo 45, que os órgãos gestores das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativamente a participação da população e de associações representativas dos vários

²⁰ Amaral Filho, M. J. T. do. *Op. cito* p.180.

²¹ Francisco, C. A. *Op. cito* p. 272.

segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Por este dispositivo compreendemos que, assim como houve expressa disposição acerca da participação popular na elaboração de atos inerentes a Administração pública municipal, também houve a necessidade de estabelecer regras básicas acerca das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas que são tuteladas pelos Estados, e o dispositivo em análise prevê a participação popular nas deliberações, determinações e elaboração de planos urbanísticos.

Faz-se então necessária a criação de Assembleias Metropolitanas, com reuniões, debates e conferências que busquem estudar a problemática urbanística metropolitana, compostas por pessoas desvinculadas da administração pública, pois o Estatuto não quer privilegiar um possível pacto de mediocridade entre o município e o Estado em face das disposições da legislação.

Ora, para que haja uma verdadeira aplicabilidade da lei, é de suma importância não somente o texto legal em sua íntegra, mas e principalmente, os movimentos populares, as aspirações sociais e manifestação popular coerente e anti-anarquista em torno de uma conquista de valores sociais, culturais e econômicos, pois o Estatuto abre um leque de possibilidades de prática de planejamento e da gestão urbana. Portanto, mesmo ocorrendo perdas pontuais para alguns dos grandes proprietários urbanos, a coletividade tem muito a ganhar com a democratização do planejamento e da gestão urbana que permite o Estatuto da Cidade.

Dessa forma, é necessário envidar esforços em prol da aplicação do Estatuto da Cidade, para que o mesmo não cresça tolhido por deficiências, mas que possa sua aplicação ser bem recepcionada pela sociedade brasileira, assim como nosso Código de Defesa do Consumidor.

8. AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS; O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 88.

As operações urbanas consorciadas corporificadas no art. 2º, inciso III do Estatuto da Cidade, vem realçar o princípio de cooperação entre governos, iniciativa privada e os demais setores no processo de urbanização, desde que esteja previsto no plano diretor.

Ora, trata-se de um complexo de intervenções orientadas pelo município, onde há a participação dos proprietários, moradores, ocupantes, investidores, enfim pessoas ligadas aos interesses urbanos, para que possam

discutir a transformação de áreas, transformações urbanísticas estruturais e ambientais, possibilitando portanto, alterações no solo e subsolo, normas edilícias, desde que atenha-se ao impacto ambiental, como podemos observar na exposição acima.

A maneira como são utilizados os imóveis urbanos - ainda que em consonância com a Lei - não diz respeito apenas à relação entre o proprietário do lote ou empreendimento e o poder público. Cada interferência na utilização ou ocupação de um determinado lote urbano produz impactos sobre seu entorno, podendo interferir diretamente na vida e na dinâmica urbana de outros. Quanto maior o empreendimento, tanto maior o impacto que ele produzirá sobre a vizinhança²².

O Zoneamento é eficaz, entretanto, por si só não é capaz de mediar todos os conflitos de vizinhança em nossa atual conjuntura, apesar de, em inúmeras cidades, ter sido capaz de garantir a proteção da qualidade de vida de alguns bairros principalmente aqueles ocupados por residências unifamiliares em lotes grandes. Estes últimos podem comportar grandes empreendimentos que, mesmo atendendo os requisitos da Lei, provocam profundos impactos nas vizinhanças: sobrecarga no sistema viário, saturação da infra-estrutura - drenagem, esgoto, energia elétrica, telefonia, sombreamento e poluição sonora, entre outros²³.

O Estatuto da Cidade prevê um novo instrumento para que se possa fazer a mediação entre os interesses privados dos empreendedores trata-se do Estudo de Impacto de Vizinhança. Acreditamos ser uma grande conquista que nosso legislador concedeu, pois disciplinado no art. 36 do EC, prevê que as edificações urbanas, quer de natureza pública ou privada podem representar impacto à qualidade de vida de uma determinada população, principalmente no tocante à saúde, garantia de ordem constitucional e que por seu turno se incorpora ao princípio da dignidade da pessoa humana. Por isso, para melhor compreensão, remetemos o leitor ao tópico 6 do presente trabalho.

Destarte, as operações consorciadas; o estudo de impacto de vizinhança e a gestão democrática da cidade, são elementos recepcionados por nossa Constituição Federal de 1.988, em seu art. 182, e que representam grande conquista para a sociedade brasileira, notadamente devido ao grande êxodo rural registrado em nosso país e a necessidade de uma política governamental que se preocupe com os cidadãos.

8.1 A relação com o direito de propriedade

²² Cymbalista, R. Estatuto da Cidade. Revista Virtual. Disponível: <http://polis.org.br/publicacoes/dicas/162031.html> [capturado em 19 abro 2.002].

²³ *Ibidem*.

Tradicionalmente o direito de propriedade era entendido como uma relação entre pessoa e coisa, com caráter absoluto, natural e imprescritível; posteriormente, verificou-se o absurdo de tal caracterização, tendo em vista que a relação jurídica somente ocorre entre pessoas²⁴.

Joaquim Castro Aguiar²⁵, preleciona que "O direito de propriedade, em sentido amplo, é o direito patrimonial, por este fato, costuma mencioná-lo como direito ao patrimônio, reservando-se a expressão direito de propriedade àqueles relacionados com a propriedade real".

Entretanto, em nosso trabalho partiremos pela análise da propriedade como direito real.

Nesse sentido poderemos conceituar o direito de propriedade como sendo "um direito complexo, se bem que unitário, consistindo em um feixe de direitos consubstanciados nas faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa que lhe serve de objeto"²⁶.

Isto posto, percebemos que o direito de propriedade tem sido neste lapso temporal alvo de inúmeros questionamentos, notadamente após o advento da Carta Constitucional de 1.988, que consagrou expressamente o princípio da função social da propriedade e do surgimento de movimentos sociais, cuja principal reivindicação tem sido a luta pela terra e pela moradia.

Há, portanto, árduo e constante trabalho, tanto das fontes formais mediatas do direito, quanto das fontes imediatas, procurando redefinir a propriedade, com o escopo de torná-la uma base para o desenvolvimento do homem, e não um fim em si mesma. Logo, a noção individualista da propriedade tem perdido terreno com o advento do princípio da função social da propriedade, conforme a inteligência do art. 5º, inciso XXIII da CR. Nesse sentido, a legislação ordinária está no intento de oferecer mecanismos modernos para garantia dessa prática.

Nesse intervalo, surge o remédio: o Estatuto da Cidade, que veio abraçar esta causa, buscando estabelecer regras que visem outorgar prerrogativas em benefício da coletividade, não permitindo o abuso ou uso anti-social da propriedade, buscando respeitar o direito de propriedade, todavia impedindo que haja abusos por parte de particulares ou mesmo da administração pública, para que a propriedade alcance seu fim social. Portanto, o direito de superfície é uma das novidades propostas com o condão de contribuir para a formulação de uma nova política de uso racional e socialmente adequado, do solo urbano e rural.

²⁴ Silva, J. A. Direito Urbanístico Brasileiro. 3ª ed. rev. atual. São Paulo: Editores Malheiros, 2.000, p. 68.

²⁵ Aguiar C. J. Direito da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1.996, p. 2.

²⁶ Gomes, O. Direitos Reais. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1.990, p. 85.

8.2. Um paralelo com a função social da propriedade

Historicamente, percebemos que as normas inerentes ao direito de propriedade eram de caráter absoluto, somente havendo algumas limitações a este direito de pouca expressão..

Embora de caráter privado, a propriedade no século XX passava por uma nova concepção, isto é, o direito de propriedade surgia atrelado à função social, a qual aproxima a propriedade do direito público e, conseqüentemente, a propriedade perde parte de seu caráter privado, tendo em vista que o interesse público deve sobrepassar em face do interesse privado.

É claro, a função social da propriedade não está condicionada ao caráter proibitivo, pois também impõe a obrigação de utilizar obrigatoriamente a propriedade do solo²⁷.

Nossa Constituição Federal de 1.988 determinou em seu artigo 5º, inciso XXIII, que a propriedade deverá atender a sua função social, reforçando tal matéria nos artigos 170, 182 e 183 da CR.

Nota-se a árdua dificuldade dos doutrinadores na conceituação do termo "função social", todavia, podemos compreender que a expressão traduz aspirações do ponto de vista da ordem social, colaborando para que o direito se torne mais equitativo²⁸.

Assim sendo, a função social é intrínseca à propriedade privada, pois não basta o título executivo para garantir a legitimidade da propriedade; outrossim, mister que esteja 'sensibilizada com o dever social. Destarte, sem o atendimento da função social, a propriedade perde sua legitimidade jurídica e o seu titular.

Hodiernamente, surgiu a lei 10.257/2001, que disciplina o Estatuto da Cidade, que se afigura em grande conquista para a sociedade brasileira. Aluísio Pires de Oliveira²⁹, ao comentar a matéria em epígrafe, registra que "O Estatuto da Cidade veio a lume para fornecer as diretrizes de desenvolvimento urbano, traçar os contornos da função social das cidades e da propriedade imobiliária urbana. Estas diretrizes e contornos refletem o limite dos poderes da Administração Pública na execução de tal desiderato e, notadamente, estabelecem até onde ela pode ir sem ferir os direitos de propriedade dos administrados, instituindo, igualmente, por causa da 'bilateralidade poder-dever' dos direitos, os disponíveis em favor do administrado e como eles estão configurados".

Nesse sentido, a sociedade confere ao Estado, através de vários mecanismos legais, poderes de intervenção na propriedade privada que tem

²⁷ Oliveira, A. P. de. *Op. cit.* p. 42.

²⁸ *Idem, Ibdem*, p. 43.

²⁹ *Idem, Ibdem*, p. 52.

inobservado sua função social, para retificar o curso social de sua disposição. Ora, a função social da propriedade não constitui sacrifício à propriedade privada, mas sim a garantia mais sólida de sua manutenção pacífica.

9. CONCLUSÃO

O estudo realizado demonstra que a Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, já conhecida como Estatuto da Cidade, veio, como instrumento regulador de organização e desenvolvimento urbanístico, em momento oportuno, dado o caos em que se encontram várias cidades, em decorrência do crescimento desordenado em que se fundou sua ocupação populacional, trazendo à Administração Pública transtornos sociais decorrentes do estrangulamento no trânsito e tráfego de sua população, com ocupação do solo de forma irregular, motivando questões não apenas sociais, mas até legais.

Vestida em caráter de ordem pública, oferece aos municípios um valioso instrumento de organização de seu crescimento, prevendo, como objetivo maior, alcançar o pleno crescimento sustentável, através de mecanismos inovadores que estimulam a participação da própria sociedade na implementação do plano, pois procura somar esforços de seus administrados junto ao administrador, amalgamando e solidificando esse conjunto de vontades em busca de uma melhoria da qualidade de vida do cidadão.

Da leitura da referida Lei releva a dedução de que ela nasceu para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, enfatizando sua preocupação com as questões urbano-ambientais.

Seu advento, sem dúvida, demonstra maior interesse e preocupação pelo legislador ordinário com o município, até então pouco tutelado, priorizando o lar do cidadão, pois é neste contexto que ocorrem as relações jurídicas mais comuns. Nesse sentido, indubitavelmente, houve verdadeira ampliação da esfera de atuação do município, possibilitando um maior poder de atuação em relação aos direitos da coletividade, quiçá até mesmo em relação aos direitos privados dos administrados.

Para a concretização e efetividade da política urbana, o Estatuto da Cidade dispõe sobre vários instrumentos para garantia de uma política calcada em princípios de coerência, como por exemplo, as disposições elencadas pelos artigos 32, 33, 34, 36 e 37 da referida lei, que contribuem de forma inquestionável para coibir os pontos negativos do desenvolvimento citadino.

Outrossim, a Gestão Democrática alicerçada nos artigos 43 a 45 do Estatuto da Cidade, veio contribuir para o avanço de nosso ordenamento jurídico, garantindo não apenas uma nova política urbana como sua consecução determinada pela gestão participativa. Portanto, a participação

da sociedade nas audiências, auditorias e debates traz a discussão dos problemas das cidades, obviando ao administrador a previsão orçamentária anual necessária ao custeio das medidas mais urgentes e definidas nesses debates.

É nesse sentido que o Estatuto da Cidade se toma revelador no sentido de uma busca real da melhoria d qualidade de vida dos moradores das cidades, pois a garantia do direito de propriedade deve ser entendido em seu sentido mais amplo, considerando a propriedade imóvel como um elemento de integração social, capaz de desempenhar sua função social atendendo os ditames do Plano Diretor da cidade.

Tal visão da propriedade vem se sedimentando no mundo ocidental e democrático, onde os bens passíveis de apropriação devem desempenhar seu papel de construtor e gerador de benefícios ao próprio proprietário e à coletividade em geral, vez que é princípio social e de administratividade que o interesse particular não pode prosperar em detrimento do interesse público, sobrepassando este nas hipóteses previstas.

Com esse escopo, tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a Lei 10.257/2001 representam uma notável contribuição do legislador pátrio à presente e futuras gerações, pois regula *lato sensu* nosso lar.

10. REFERÊNCIAS

- AGUIAR C. 1. *Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1.996.
- AMARAL FILHO, M. J. T. do. *Estatuto da Cidade - lei 10.257 de 10.07.2001*
comentários - coordenação: Odete Medauar e Fernando Dias Menezes de Almeida. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.002.
- CYMBALISTA, R. *Estatuto da Cidade*. Revista Virtual. Disponível: <http://polis.org.br/publicacoes/dicas/162031.html> [capturado em 19 abr. 2.002]
- CUT AIT NETO, M. *Direito de Vizinhança - doutrina, jurisprudência, legislação, modelos*. Leme-SP: Editora de Direito, 2.000.
- DIAS, M. L. *Notas sobre o direito urbanístico: a "cidade sustentável"*, p.6. In: Jus Navigandi, n.47. [Internet] <http://www.jus.com.br/doutrina>.
- FRANCISCO, C. A. *Estatuto da Cidade Comentado*. I' ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2.001.
- GOMES, O. *Direitos Reais*. 10' ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1.990.
- MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 13". edição: Malheiros Editores, 200 I.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*, 20ª ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho; Malheiros Editores, 1995.

MUKAI, T. *O estatuto da Cidade - Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001*. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

NEVES, M. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Revista Acadêmica, 1994.

OLIVEIRA, A. P. de; CARVALHO, P. C. P. *Estatuto da Cidade - Anotações à lei 10.257, de 10.07.2001*. Curitiba: Ed. Juruá, 2002.

SILVA, J. A. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 3ª. ed. rev. atual. São Paulo: Editores Malheiros, 2000.

SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16ª. edição. Malheiros Editores, 1999.