

## BREVES CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO ESTATUTO DA CIDADE E A RESPONSABILIDADE PELA SUA APLICAÇÃO

*Marília Barros Breda<sup>36\*</sup>*

### RESUMO

O presente artigo objetiva tecer algumas considerações a respeito do Estatuto da Cidade, apresentando seu conceito e objetivo, de forma a esclarecer a importância dessa lei para a implementação da Política de Desenvolvimento Urbano insculpida na Constituição Federal de 1988. Analisa-se, outrossim, a responsabilidade pela aplicação do Estatuto da Cidade, de forma a resguardar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a concretização da cidade sustentável.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estatuto da Cidade. Responsabilidade. Desenvolvimento urbano.

### SHORT THOUGHTS ON THE STATUS OF THE LAW CITY AND THE RESPONSIBILITY FOR ITS IMPLEMENTATION

#### ABSTRACT

The present essay aims to highlight some aspects concerning the City Statute, mainly related to its notion and purpose. It points out the importance of this law for the implementation of the Urban Development Policy foreseen in the Federal Constitution of 1988. It will be seen, moreover, the responsibility for implementing the City Statute in order to safeguard the full development of the city's social functions and the achievement of sustainable city.

**KEYWORDS:** City Statute. Responsibility. Urban development.

### SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 CONCEITO, OBJETIVO E IMPORTÂNCIA DO ESTATUTO DA CIDADE. 3 O ESTATUTO DA CIDADE E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. 3.1 Principais Instrumentos da Política de Desenvolvimento urbano. 3.2 Função social da propriedade urbana. 4 RESPONSABILIDADE PELA APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE. 5 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

#### 1 INTRODUÇÃO

Segundo relatório publicado recentemente pela Organização das Nações Unidas (ONU), mais da metade da população mundial vive nas cidades. Essa realidade não é diferente no Brasil. Na década de 40, cerca de 30% da população brasileira residia em área urbana. Na década de 60, esse número subiu para 45%. Em 1970, para mais de 50% e alcança, atualmente, o percentual de 77%. Aliás, há previsão de que esse patamar alcance 88% até o ano de 2030, haja vista que, atualmente,

36\* Pós-Graduada em Teoria e Prática de Direito Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Campus Londrina. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Campus Londrina. Membro da Comissão de Jovens Advogados da OABPR, subseção de Londrina. Advogada.



a migração não objetiva mais o abandono do campo (em busca de melhores condições de vida nas cidades), mas sim a troca de cidades em busca de trabalho e qualidade de vida, fazendo com que as pequenas e médias cidades cresçam de forma mais acelerada do que as megalópoles.

Este acelerado processo de urbanização exige a adoção de medidas que visem resguardar o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas, especialmente aquelas que residem nos centros urbanos, onde a concentração populacional é cada vez maior.

Ademais, destaca-se, que o meio ambiente é considerado um direito difuso, pois seus titulares são indetermináveis, e encontram-se ligados por uma situação de fato. É também um direito indivisível, pois não se pode quantificar qual parcela pertence a cada um de seus titulares, e a maioria dos doutrinadores, como Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2009, p.20), por exemplo, o classifica em quatro aspectos: natural, cultural, do trabalho e artificial.

O meio ambiente artificial, intimamente ligado ao tema em apreço, é composto pelo espaço urbano construído. É aqui que se estudam as práticas de direito urbanístico, com destaque à função social da cidade. Nesse contexto, insere-se o Estatuto da Cidade.

O conteúdo relativo ao meio ambiente artificial está intimamente ligado à dinâmica das cidades, não sendo possível “desvinculá-lo do conceito de direito à sadia qualidade de vida, assim como do direito à satisfação dos valores da dignidade humana e da própria vida” (FIORILLO, 2009, p.340).

E foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que a cidade passou a ter natureza jurídica ambiental, ou seja, passou a ser disciplinada em razão da estrutura jurídica do bem ambiental (art. 225 da CF) e em decorrência das diretrizes constitucionais advindas dos arts. 182 e 183 da Carta Magna (meio ambiente artificial), tendo a Carta Magna reservado, ainda, vários dispositivos alusivos ao desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 182), planos urbanísticos (arts. 21, IX; 30, VIII; e 182) e função urbanística da propriedade urbana.

Destarte, marcado pela necessidade de acomodar quase 193 milhões de seres humanos, o Brasil convive com a formação de uma cidade irregular ao lado da regular, obrigando a considerar, nos dias de hoje,

[...] uma realidade no campo jurídico que nasce com o regramento constitucional [...] visando superar discriminações sociais da cidade pós-liberal e dar a todos os brasileiros e estrangeiros que aqui residem os benefícios de meio ambiente artificial cientificamente concebido. (FIORILLO, 2009, p. 348)

Devido ao crescente aumento populacional nas cidades, exige-se do Poder Público, com a participação de toda a coletividade, a observância de regras no sentido de viabilizar esse crescimento urbano, justamente para que problemas como trânsito urbano, poluição sonora, visual etc. e crescimento desordenado sejam evitados e/ou minorados.

Atenta a essa realidade, a Constituição Federal de 1988 dedica um capítulo exclusivo ao meio ambiente, definindo a política ambiental brasileira. Este capítulo notabiliza-se pela sua importância e avanço, inclusive se comparado a Constituições de outros Estados, estando na vanguarda de seu tempo, além de estabelecer, mais especificamente em seu art. 182, diretrizes voltadas para a política de desenvolvimento urbano, com o fim principal de dar guarida às funções sociais das cidades, proporcionando uma melhor qualidade de vida e bem-estar para os habitantes da “urbe”.

Para dar cumprimento às diretrizes supramencionadas, editou-se a Lei Federal nº 10.257/2001, autodenominada “Estatuto da Cidade”, que prevê, em seu art. 4º, uma série de instrumentos voltados ao pleno desenvolvimento da política urbana e das funções sociais das cidades.



O Estatuto da Cidade, portanto, deve cumprir esse importante papel, proporcionando bem-estar e uma melhor qualidade de vida aos habitantes da “urbe”, através da aplicação dos instrumentos ali previstos, pois sem eles, desnecessário dizer, restará inviabilizada por completo a vida nas cidades, colocando em xeque as diretrizes fixadas pela Constituição Federal de 1988. Sob essa perspectiva, a proteção da cidade significa proteger, também, a dignidade da pessoa humana. Com isso, restará atendido um dos principais objetivos delineados pela Carta Magna.

Ante ao exposto, o presente texto, ainda que de forma breve, apresentará o conceito, objetivo e importância do Estatuto da Cidade, bem como a sua relação com a efetivação da política de desenvolvimento urbano, insculpida nos já mencionados arts. 182 e 183 da Constituição Federal, abordando, também, a responsabilidade do administrador municipal pela aplicação do referido Estatuto, tudo para que seja possível vivenciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a concretização da cidade sustentável, de forma a dar guarida ao direito fundamental de se viver em uma cidade ecologicamente equilibrada.

## 2 CONCEITO, OBJETIVO E IMPORTÂNCIA DO ESTATUTO DA CIDADE

Atualmente, o processo migratório tem ocorrido de maneira diversa dos tempos pretéritos, pois não mais objetiva o abandono do campo em busca de melhores condições de vida nas cidades, mas sim a troca de cidades em busca de trabalho e qualidade de vida. E atenta a essa nova realidade, a Constituição Federal, em seu art. 182 estabeleceu diretrizes voltadas para a política de desenvolvimento urbano.

Para dar cumprimento às diretrizes supramencionadas, o Estatuto da Cidade trouxe em seu art. 4º uma série de instrumentos voltados ao pleno desenvolvimento da política urbana e das funções sociais das cidades, haja vista a necessidade das cidades estarem preparadas para o crescente aumento populacional, além de ter por objetivo regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, pois toda cidade deve se valer de instrumentos que viabilizem o morar bem, o trabalho, o transporte e o lazer, além de possuir 58 artigos distribuídos em cinco capítulos: I - Diretrizes Gerais; II - Dos Instrumentos da Política Urbana; III - Do Plano Diretor; IV - Da Gestão Democrática da Cidade; e V - Disposições Gerais.

Élida Séguin (2006, p.18), ao apresentar um conceito do que seria o Estatuto da Cidade, tece considerações a respeito do ramo do Direito no qual esta lei está situada. A referida autora, apesar de reconhecer que a Lei 10.257/2001 demonstra preocupação não apenas com o meio ambiente construído, mas também com o rural, verifica que seus institutos técnicos, políticos e jurídicos são todos urbanos, razão pela qual ela o classifica como pertencente ao Direito Ambiental Construído.

Assim, o Estatuto da Cidade seria “[...] o conjunto de normas, princípios, políticas públicas e diretrizes que visam, com a participação da comunidade, atingir uma qualidade de vida urbana e disciplinar o Meio Ambiente Construído [...]”, (SÉGUIM, 2006, p.18), ficando vinculado aos princípios que regem o Direito Ambiental.

Neste sentido, vale ressaltar as lições de Odete Medauar, para quem

O Estatuto da Cidade vem disciplinar e reiterar várias figuras e institutos do Direito Urbanístico, alguns já presentes na Constituição de 1988, que parece ter sido lembrada ou relembrada, nesse aspecto,



com a edição do Estatuto da Cidade. Fornece um instrumental a ser utilizado em matéria urbanística, sobretudo em nível municipal, visando à melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental, e à busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, por exemplo, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da sociedade. (MEDAUAR, 2004, p. 17)

Esta lei, segundo Paulo de Bessa Antunes, tem por objetivo “regular o uso da propriedade urbana em benefício da coletividade, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e, também, do equilíbrio ambiental” (ANTUNES, 2005, p. 289) Tal objetivo encontra-se expressamente definido no art. 2º da Lei 10.257/01: “Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]” (BRASIL, 2011).

Desta forma, tem-se que o Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais da política urbana através de normas e instrumentos que exigem, sobretudo, a participação direta da sociedade no planejamento e gestão da cidade, conforme explica Maria Auxiliadora de Moraes Moreira (2008), pois toda cidade necessita de instrumentos que viabilizem o morar bem, o trabalho, o lazer e o transporte.

Segundo Maria Luiza Machado Granziera, a referida lei traz para o direito brasileiro:

[...] alguns princípios relativos a necessidade de planejar de forma séria e concreta as cidades, [...] garantir que a cidade, na implantação dos planos, alcance efetivamente a desejada sustentabilidade. [...] O planejamento, pelo município deve levar em conta sua expansão proporcionalmente à quantidade de recursos naturais disponíveis, além da capacidade financeira do Poder Público para fazer frente às demandas de equipamentos urbanos, transporte, saúde, educação, etc. (GRANZIERA, 2007, p.185)

Como inovação, o Estatuto da Cidade traz a participação da sociedade, principalmente no plano diretor e em audiências públicas nos processos de implantação de empreendimentos, pois se os moradores cobrarem do Poder Público as medidas necessárias ao equilíbrio ambiental, o Município terá mais chances de aproximar-se da sustentabilidade.

Para Cyntia da Silva Almeida Willeman, o Estatuto da Cidade cria outro sistema de proteção do meio ambiente, resultando na formação de “um direito urbano-ambiental, ramo do Direito que de forma interdisciplinar busca contemplar a dimensão urbanística com os princípios de proteção ao meio ambiente.” (WILLEMAM, 2009).

Sobre o tema, Vanêsa Buzelato Prestes entende que

O estatuto da cidade é a expressão legal da política urbano-ambiental, norma originadora de um sistema que interage com os diversos agentes que constroem a cidade, e a reconhece em movimento, em um processo que precisa, de um lado, avaliar e dar conta das necessidades urbanas e de outro, estabelecer os limites para a vida em sociedade, considerando que essa sociedade está cada vez mais dinâmica, exigente e com escassez de recursos naturais. (PRESTES, *apud* WILLEMAM, 2009)

A importância desta lei reside no fato de que fez renascer o interesse pela questão urbana, além de impor aos Municípios e ao setor privado muita atenção à matéria, até porque, com a Medida Provisória 2.180-35/2001, a ordem urbanística passou a fazer parte do objeto da ação civil pública, o que torna imprescindível conhecer, divulgar, discutir e aplicar o Estatuto da Cidade, para melhoria da qualidade de vida de toda a população. (MEDAUAR, 2004, p.18).

Ademais, como bem explica Toshio Mukai,

Podemos destacar como um dos aspectos relevantes da referida Lei o fato de constituir-se em um instrumento que permitirá a efetiva concretização do plano diretor nos Municípios brasileiros, sendo, como dito, obrigatório para aqueles de mais de vinte mil habitantes, na cidade. (MUKAI, 2007, p. 40)

Diante disso, verifica-se que o Estatuto da Cidade busca criar uma política e uma consciência popular para a sustentabilidade das cidades, garantindo a todos os direitos à terra urbana e à moradia, pois traz instrumentos que podem ser considerados inovadores para a gestão das cidades, não tratando apenas do meio ambiente urbano e sua qualidade, mas abordando, inclusive, as exigências ambientais presentes na Constituição e na Política Nacional do Meio Ambiente.

Ao estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, o referido estatuto representou um passo importante e até mesmo histórico em matéria urbanística, pois viabiliza a construção de uma política urbana objetivando o desenvolvimento ordenado das cidades, de forma a permitir que sejam cumpridas as suas funções sociais, possibilitando, desta forma, que seja vivenciado o conceito de cidade sustentável.

Entretanto, segundo as lições de Odete Medauar, para que o Estatuto da Cidade possa ter eficácia, não basta apenas a previsão de uma série de instrumentos que podem ser utilizados em prol da política urbana. É necessário, outrossim, que tais instrumentos sejam operacionalizados e adaptados a realidade das cidades, haja vista que cada cidade possui uma vocação, um modo de ser. Para isso, “[...] em todo Município serão tomadas as decisões para efetivar as diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade, com a ouvida, com a participação da coletividade, segundo prevê o próprio Estatuto” (MEDAUAR, 2004, p.17).

Por fim, ressalta-se que o art. 2º do Estatuto da Cidade traz em seus incisos os princípios da política urbana, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, conforme se verá a seguir.

### 3 O ESTATUTO DA CIDADE E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A Constituição Federal de 1988 dedica um capítulo exclusivamente à política urbana (Título VI, Capítulo II), trazendo ali os parâmetros mínimos a serem adotados por toda a municipalidade,<sup>37</sup> vez que tal política encontra-se diretamente ligada à dinâmica das cidades. Os dois artigos que compõem este capítulo (arts. 182 e 183) estão voltados para o estabelecimento

<sup>37</sup>A esse respeito, Paulo de Bessa Antunes observa que o “[...] próprio texto constitucional definiu os contornos, mínimos, a serem observados pelo legislador ordinário ao dispor sobre a matéria.” (ANTUNES, op. cit., p.291).





de uma disciplina para a ocupação do solo urbano e para as políticas públicas, “cujo objetivo é assegurar uma ocupação racional e socialmente justa dos territórios de nossas cidades.” (ANTUNES, 2005, p.91)

Em sede constitucional ficou estabelecido que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada principalmente pelo Poder Público Municipal, de acordo com as diretrizes gerais fixadas em lei. Tal política tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo o plano diretor o seu principal instrumento, pois, conforme explica Paulo de Bessa Antunes, é ele “[...] quem definirá quando a propriedade privada estiver, ou não, cumprindo com as suas funções sociais, mediante o atendimento das ‘exigências fundamentais’ de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor” (ANTUNES, 2005, p.291).

Ressalta-se, ainda, que, segundo Celso Antonio Pacheco Fiorillo, a competência material para a consecução dos objetivos de desenvolvimento da política urbana foi atribuída à União, inclusive no que tange à habitação, saneamento básico e transportes urbanos, de forma a delimitar através de normas gerais as diretrizes que servirão como parâmetros no desenvolvimento da política urbana que os Estados e Municípios deverão adotar (FIORILLO, 2009, p.342-343).

Os objetivos da política urbana, portanto, consistem em ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, garantindo o direito a cidades sustentáveis, bem como assegurar o bem-estar dos seus habitantes. Essa política deve ser traçada de acordo com as necessidades do Município, nos moldes do Estatuto da Cidade.

O referido Estatuto, inclusive, apresenta as diretrizes a serem observadas para que possa haver a efetivação da política de desenvolvimento urbano, de forma a evitar, de maneira geral, o crescimento desordenado das cidades e as externalidades negativas que podem ser causadas por ele. Tais diretrizes encontram-se previstas nos incisos do art. 2º da Lei. 10.257/2001 e consistem, em síntese, na garantia do direito a cidades sustentáveis, na gestão democrática das cidades, na cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, no planejamento do desenvolvimento das cidades, na oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados, na ordenação e controle do uso do solo, na proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; na regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, dentre outras.

Da análise do dispositivo legal acima citado, infere-se que as diretrizes disciplinadas pela lei para a efetivação da política urbana são obrigatórias para os Municípios, que deverão incluí-las, guardadas as devidas peculiaridades, em seus planos diretores, leis de uso e ocupação do solo e de parcelamento do solo, como oportunamente observa Toshio Mukai (2007, p. 42).

Entretanto, para que uma política urbana seja efetiva, ela deve ser coerente com seu território e exequível, conferindo diretrizes e bases legais às ações relativas à busca da sustentabilidade urbana. Porém, por causa da inércia da Administração Pública na solução dos problemas relativos à política urbana,<sup>38</sup> tem sido cada vez mais difícil atingir a sustentabilidade. Assim, para que tais problemas sejam solucionados, inclusive o relacionado à inércia da

<sup>38</sup> Maria Luíza Machado Granziera cita os seguintes problemas: descontinuidade dos programas a cada mudança do executivo municipal; falta de preparo administrativo para fazer frente às necessidades da população; falta de vontade política séria e efetiva de melhorar a qualidade de vida da população urbana, inclusive a carente (GRANZIERA, op. cit., p.188).



Administração Pública, é fundamental que haja a participação popular na elaboração de projetos voltados para tal finalidade, sendo o plano diretor o principal instrumento para o desenvolvimento dessa política ambiental urbana.

### 3.1 Principais Instrumentos da Política de Desenvolvimento Urbano

O Estatuto da Cidade, ao atribuir uma função ambiental à cidade, estabeleceu os instrumentos para que seja possível a sua realização e, como visto, ele tem por objetivo regular o uso da propriedade urbana em favor do equilíbrio ecológico e da sadia qualidade de vida. Para isso, a referida lei fornece um instrumental a ser utilizado em matéria urbanística, sobretudo em nível municipal, visando a melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental e à busca de soluções para os problemas apresentados pela sociedade.

O art. 4º do Estatuto da Cidade enumera extenso rol de instrumentos a serem utilizados em prol da efetivação da política urbana brasileira. Tais instrumentos podem ser classificados em instrumentos de planejamento, tributário, jurídicos e ambientais (MEIRELES, 2005, p.157-158).

São considerados instrumentos de planejamento os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e o planejamento municipal.

Os instrumentos tributários e financeiros encontram-se previstos no inc. IV, do art. 4º do Estatuto da Cidade e são: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); contribuição de melhoria; incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Por sua vez, a desapropriação, servidão administrativa, limitações administrativas, tombamento de imóveis ou de imobiliário urbano, instituição de unidades de conservação, instituição de zonas especiais de interesse social, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, são considerados instrumentos jurídicos e políticos previstos no inc. V, art. 4º do referido Estatuto, e objetivam auxiliar o Poder Público, a sociedade e o mercado na construção de “uma cidade mais justa e solidária, minimizando os transtornos que naturalmente advêm da ausência de planejamento.” (SOUZA, 2010, p.71).

Por fim, os instrumentos ambientais estão previstos no art. VI, art. 4º da Lei 10.257/01, e são representados pelo estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) e o estudo prévio de impacto de vizinhança (EPIV).

Dentre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, cujo rol é meramente exemplificativo, pois não impede que os Municípios façam uso de outros instrumentos que possibilitem uma participação mais ampla da comunidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana é o plano diretor, obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, pois, para que a propriedade urbana cumpra com sua função social, é necessário que ela atenda às exigências de ordenação das cidades previstas no plano diretor.

Segundo Marcus Alexsander Dexheimer,

A problemática ambiental é de notória gravidade em virtude do agravamento do efeito estufa, da ameaça à biodiversidade, da redução



da cobertura florestal do planeta, da escassez de água, do crescimento demográfico nos países pobres, entre muitos outros. E as cidades sofrem e reproduzem esses problemas. (DEXHEIMER, 2004, p.421).

Para que essas questões sejam solucionadas é necessário que os projetos, em regra elaborados pelo Estado, estejam em consonância com os anseios da população afetada, sendo fundamental a efetiva participação popular. E o plano diretor é o principal instrumento para o desenvolvimento dessa política ambiental, pois a racionalização de gastos e planejamento bem efetuado é uma condicionante do equilíbrio ambiental e da sustentabilidade urbana. Planejar o desenvolvimento da cidade significa conduzir o crescimento urbano de forma a evitar impactos sobre o meio ambiente e distorções de cunho econômico e social.

### 3.2 Função Social da Propriedade Urbana

A propriedade é um direito real, garantido constitucionalmente,<sup>39</sup> que confere ao seu titular a faculdade de usar, gozar dispor e reaver a coisa daquele que a estiver exercendo injustamente a posse ou a detenha, conforme dispõe o art. 1228 do Código Civil,<sup>40</sup> e tem por característica a plenitude, exclusividade, perpetuidade, relatividade e elasticidade (MARQUESI, 2009). Contudo, nenhuma dessas características é absoluta, em razão do princípio da função social da propriedade.

Constitucionalmente, o princípio da função social da propriedade está presente no inc. XXIII do art. 5º, art. 182 e art. 183, que estabelecem as diretrizes da política urbana brasileira, o que faz com que a propriedade não seja vista apenas como um direito, mas também como um dever, em razão da função social a qual ela está vinculada.

Segundo José Afonso da Silva (2008, p.77), o “[...] direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza”.

Em relação à propriedade urbana, José Afonso da Silva (2008, p.80) entende que seu regime jurídico é fundamentalmente de direito urbanístico e a considera como um direito planejado, por ser predeterminado por planos urbanísticos, instrumentos básicos de atuação urbanística do Poder Público.

Diante disso, a função social da propriedade urbana encontra-se disciplinada pelo art. 182 da Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade e está diretamente vinculada à ordenação da cidade expressa no plano diretor, conforme dispõe o § 2º, do art. 182 da Carta Magna,<sup>41</sup> o que significa que a propriedade urbana cumpre com sua função social quando realiza as funções urbanísticas de proporcionar habitação, condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana, ou seja, quando ela é exercida de forma a atender as funções sociais da cidade.

O Estatuto da Cidade, ao se preocupar com a questão ambiental nos centros urbanos procura-se, também, em conferir uma conotação social à propriedade privada, passando a propriedade urbana exercer uma função social, nos termos do inc. XXIII, do art. 5º e art. 182 da Constituição Federal.

39 Art. 5º, inc. XXII – é garantido o direito de propriedade. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).

40 Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. (BRASIL. Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2011).

41 Art. 182. [...] § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).





Desta forma, a utilização do solo urbano está sujeita às determinações de leis urbanísticas e do plano diretor, principalmente em razão do disposto no § 4º do art. 182 da Lei Maior, que permite ao Poder Público Municipal,

[...] mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, 2011)

Destarte, assim como qualquer outro bem privado, a propriedade urbana pode ser objeto de desapropriação. Na realidade, a Constituição prevê dois tipos de desapropriação, conforme explica José Afonso da Silva:

Um deles é a desapropriação comum, que pode ser por utilidade ou necessidade pública ou por interesse social, nos termos dos arts. 5º, XXIV e 182, §3º, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Outro é a desapropriação-sanção que é destinada a punir o não-cumprimento de imposições constitucionais urbanísticas, fundadas na função social da propriedade urbana, pelo proprietário de terrenos urbanos, onde a indenização em dinheiro é substituída pela indenização mediante títulos da dívida pública, como se estatui no art. 182, §4º, III. (SILVA, 2008, p.78)

97

Luís Paulo Sirvinskaskas, por sua vez, ao tratar da função social da propriedade urbana entende que

Essa exigência social deve estar consignada no plano diretor. Assim, o ‘plano diretor da cidade não poderá se afastar dos princípios constitucionais atinentes a defesa e preservação do meio ambiente e da ordem econômica, a fim de evitar que a atividade urbanística seja lesiva aos interesses da coletividade.’ (SIRVINSKAS, 2010, p.705)

Diante disso, pode-se concluir que para que a propriedade urbana cumpra com sua função social, ela deve atender as exigências previstas no plano diretor, “instrumento de gestão pública e ambiental, processo compreensivo e participativo no qual pode se dar o enfrentamento dos diversos conflitos existentes acerca do uso e ocupação do solo urbano e de seus recursos”. (GRANZIERA, 2007, p.186).

A propriedade, portanto, não pode mais ser vista como um direito absoluto, pois, não apenas o Estatuto da Cidade, mas principalmente a Constituição Federal, impõe ao proprietário o dever de exercer seu direito de propriedade em benefício de toda a coletividade, observando as exigências fundamentais de ordenação da cidade constantes no plano diretor.



#### 4 A RESPONSABILIDADE PELA APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

A Constituição Federal de 1988 reserva um significativo espaço para a matéria urbanística e estabelece ser competência da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.”<sup>42</sup> Assim, cabe à União fixar as diretrizes, ou seja, os preceitos basilares, para proporcionar o desenvolvimento urbano, “nele incluídas as questões atinentes à moradia, ao saneamento básico e transportes urbanos”. (MEDAUAR, 2004, p.20)

Além dessas competências, a Constituição estabeleceu ser competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, legislar sobre normas para a cooperação no que tange à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (inc. II), sendo essa competência fundada no parágrafo único, art. 23 da Lei Maior, que, aliás, prevê a necessidade de edição de leis complementares para a cooperação em geral entre todos os entes da federação (BRASIL, 2011).

Ainda em matéria urbanística, o inc. I do art. 24 da Carta Magna fixa como competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre direito urbanístico. E, por força do § 1º deste artigo, a competência da União, quanto à legislação concorrente, se expressa em normas gerais, sem que isso importe em excluir a competência suplementar dos Estados.<sup>43</sup>

Em relação aos Municípios, Odete Medauar ressalta que

[...] a Constituição Federal lhe atribuiu a competência para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II). No caso das diretrizes fixada no Estatuto da Cidade, o Município, na sua legislação, deverá, assim, absorvê-las e suplementá-las, no que for compatível com a sua realidade e com os seus objetivos. (MEDAUAR, 2004, p.23)

O Estatuto da Cidade, por sua vez, estabeleceu no art. 3º a competência da União para as atribuições de interesse da política urbana, repetindo em parte o disposto na Constituição, conforme pode ser observado nos incisos I (legislar sobre normas gerais de direito urbanístico); IV (instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos); e V (elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social) do referido dispositivo legal, correspondentes, respectivamente, ao inc. I do art. 24, inc. XX do art. 21, e inc. IX do art. 21 da Constituição Federal. (CARVALHO FILHO, 2009, p.17)

Ademais, o inc. III do mesmo art. 3º do Estatuto conferiu à União a competência para promover, por iniciativa própria e em conjunto com as demais entidades federativas, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, competência, diga-se por oportuno, fixada com base no inc. IX do art. 23 da Constituição Federal.<sup>44</sup>

42 Art. 21. Compete à União: [...] XX- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2011.

43 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Ibid.)

44 Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana: [...] III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. (BRASIL. 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**. op. cit.).



Entretanto, de acordo com Odete Medauar (2004, p.22), é certo que “[...] o Estatuto da Cidade destina-se precipuamente aos Municípios, aplicando-se também ao Distrito Federal e seu governador, com fulcro no seu art. 51”, pois, apesar de estarem na lei federal as diretrizes gerais, cabe ao governo municipal

[...] a implantação e a execução dos planos urbanísticos, a iniciar pelo plano diretor, aprovado por lei, que é realmente um instrumento fundamental da ordem urbanística municipal. Acresce que os Municípios têm competência própria sobre matéria urbanística, como se observa nos arts. 30 e 182 da CF, não se limitando a apenas suplementar a legislação federal e estadual. (CARVALHO FILHO, 2009, p.18)

Diante disso, verifica-se a inegável responsabilidade política e administrativa do Município para dispor sobre política urbana, não sendo possível admitir a inércia do administrador municipal em relação à ordem urbanística, pois esta é necessária para o desenvolvimento econômico e social das cidades e bem-estar das populações. Odete Medauar observa, ainda, que

[...] quer as diretrizes gerais do Capítulo I, quer os demais preceitos, todos se impõe à legislação municipal, inclusive aos planos diretores e aos projetos e planos decorrentes do plano diretor. Vinculam também a legislação urbanística dos e do Distrito Federal. (MEDAUAR, 2004, p.22)

Desta forma, pode-se dizer que o Estatuto da Cidade fornece os parâmetros a serem observados pelo Poder Executivo e Legislativo dos Municípios quando da elaboração de suas leis e planos urbanísticos.

Uma observação interessante a ser feita diz respeito ao conteúdo do art. 52 do referido Estatuto, que prevê a possibilidade de aplicação de sanção ao prefeito, por improbidade administrativa quando:

- [...] II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;
- III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;
- IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;
- V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;
- VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;
- VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;
- VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado. (BRASIL, 2011)

Tal dispositivo legal serve para deixar ainda mais claro que a responsabilidade pela aplicação das disposições contidas no Estatuto da Cidade não pertencem apenas à União e aos Estados,



mas, e principalmente, pertence aos Municípios e seus gestores, tanto que os agentes políticos podem responder por improbidade administrativa, caso não apliquem o Estatuto da Cidade.

Como bem observa José dos Santos Carvalho Filho (2009 p.285), o inc. VI, do art. 52 do Estatuto da Cidade, dispõe que o prefeito incorrerá em improbidade administrativa caso impeça ou deixe “de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei,” (BRASIL, 2011) sem prejuízo da aplicação de sanções de outras naturezas.

Por fim, ressalta-se que os prefeitos não podem deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do § 3º do art. 40 do Estatuto da Cidade, o qual determina que o plano diretor seja revisto, pelo menos, a cada dez anos, ou então deixar de elaborar a referida lei até o prazo estabelecido no art. 50 do Estatuto. Caso essas iniciativas não sejam tomadas pelo Executivo, o Prefeito pode ser responsabilizado por improbidade administrativa, conforme prevê o art. 52 da Lei 10.257/01, ficando sujeito às sanções da Lei 8.429/92, como a perda da função pública, a obrigação de ressarcimento de dano, suspensão de direitos políticos, pagamento de multa, indisponibilidade de bens, por exemplo,<sup>45</sup> mediante ação apropriada a ser intentada pelo Ministério Público.

## 5 CONCLUSÃO

O Estatuto da Cidade é a lei federal que estabelece as diretrizes gerais da política urbana brasileira e representa um avanço importante em matéria urbanística, haja vista que institucionalizou diversos instrumentos que possibilitam uma atuação mais eficaz do Poder Público na busca pela concretização da cidade sustentável.

Hoje, há a consciência de que a qualidade do meio ambiente é um bem, um patrimônio, e sua preservação, recuperação e revitalização são um imperativo do Poder Público, de forma a assegurar a saúde, bem-estar e condições de desenvolvimento do homem. E a forma que o Poder Público possui para alcançar tais objetivos é através da aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, tanto que a responsabilidade pela aplicação das regras contidas no referido Estatuto pertence principalmente aos Municípios, podendo o administrador municipal responder por improbidade administrativa caso deixe de aplicá-lo, ficando sujeitos às sanções previstas na Lei 8.429/92.

100

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. 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/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2011.

<sup>45</sup> BRASIL. Lei n. 8.429 de 2 de junho de 1992. *Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429.htm>>. Acesso em 10 jun. 2011.



\_\_\_\_\_. Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

DEXHEIMER, Marcus Alexander. Participação popular e política ambiental urbana. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (Org.). *Direito ambiental contemporâneo*. São Paulo: Manoele, 2004, p. 421-443.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Meio ambiente urbano e sustentabilidade. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 48, p. 179-191, out./dez., 2007.

MARQUESI, Roberto Wagner. *Direito ambiental*. Aula expositiva ministrada em 21 ago. 2009. PUCPR – Campus Londrina, 2009.

MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando dias Menezes de. *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: comentários*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.15-40

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005A.

\_\_\_\_\_. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007B.

MOREIRA, Maria Auxiliadora de Moraes. *Legalidade e legitimidade no licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto de iniciativa do poder público municipal em Belo Horizonte*. Disponível em: <[http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/RAAO-7BMM8G/1/maria\\_auxiliadora\\_moraes\\_moreira.pdf](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/RAAO-7BMM8G/1/maria_auxiliadora_moraes_moreira.pdf)> Acesso em: 04 out. 2009.

MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental. *Revista de direito ambiental*. São Paulo, n. 31, p. 100-116, jul./set., 2003.

SÉGUIN, Élide. Estudo de impacto de vizinhança. *Revista de Direitos Difusos*. São Paulo, ano VII, v. 35, p. 15-28, jan./fev., 2006.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.





\_\_\_\_\_. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. *Manual de direito ambiental*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, Demétrius Coelho. *O meio ambiente das cidades*. São Paulo: Atlas, 2010.

WILLEMAM, Cyntia da Silva Almeida. *Estudo de impacto de vizinhança: um instrumento para efetivação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado*. Disponível em: <<http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista10/Discente/CyntiaWilleman.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2009.

