

Função Ambiental da Cidade, Plano Diretor e Validade das Normas Urbanísticas

Luigi Bonizzato*

*“(...) Piccola città, dove non succede niente.
Piccola città, sempre fra la stessa gente (...)”**
Gigliola Cinquetti*

Resumo: Ocupação irregular de imóveis públicos e privados; privatização e utilização inadequada do espaço público; precariedade e insuficiência da moradia, dos transportes e da segurança pública; ausência de políticas públicas comprometidas com a solução das problemáticas acima elencadas; ineficácia de normas jurídicas, em razão do conservadorismo do Poder Judiciário na tarefa de substituir políticas públicas por decisões judiciais efetivas e eficazes: estas e outras questões invariavelmente ligadas ao ambiente urbano das cidades brasileiras denotam a relevância cada dia maior de estudos sobre a cidade e suas nuances sociais, jurídicas e econômicas.
Aplicação e interpretação da Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade

Palavras-chave: Função ambiental da cidade, plano diretor e validade das leis urbanísticas.

Abstract: Illegal occupation of public and private property; privatization and misuse of public space; precariousness and lack of housing, transport and public safety, absence of public policies committed to the solution of the problems listed above; ineffectiveness of legal norms, because of conservatism of the judiciary in the task of replacing public policies through effective and efficient judicial decisions: these and other issues invariably linked to the urban environment of Brazilian cities denote the relevance growing proportion of studies on the city and its social, legal and economic nuances.
Application and interpretation of the Statute Law of the City

Keywords: Environmental function of the city master plan and validity of urban laws

* Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor das Faculdades de Direito do IBMEC/RJ, C.U.B. e UERJ. Professor dos Cursos de pós-graduação da UERJ e UFF. Sócio de *Maciel, Bonizzato Advogados e Consultores*.

** *“Pequena cidade, onde não acontece nada / pequena cidade, sempre entre a mesma gente”* (tradução livre).

1. Imbricação principiológica do direito urbanístico e ambiental e os nortes da proteção da cidade

Ocupação irregular de imóveis públicos e privados; privatização e utilização inadequada do espaço público; precariedade e insuficiência da moradia, dos transportes e da segurança pública; ausência de políticas públicas comprometidas com a solução das problemáticas acima elencadas; ineficácia de normas jurídicas, em razão do conservadorismo do Poder Judiciário na tarefa de substituir políticas públicas por decisões judiciais efetivas e eficazes: estas e outras questões invariavelmente ligadas ao ambiente urbano das cidades brasileiras denotam a relevância cada dia maior de estudos sobre a cidade e suas nuances sociais, jurídicas e econômicas.

Infelizmente, as principais capitais brasileiras são campo fértil e profícuo para o desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre o direito urbanístico e ambiental, de certa forma e medida condensados no que se convencionou chamar de direito da cidade. Caminhar nas calçadas, utilizar transportes públicos, divertir-se em cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, entre outras inúmeras metrópoles do país faz com que se perceba com facilidade que não apenas a preocupação com questões urbano-ambientais ainda não assumiu a importância devida, sobretudo em razão da inexistência de priorização por parte do Executivo, mas também, da mesma forma, a tutela jurídica consentânea e comprometida com os princípios jurídicos norteadores do direito urbanístico, ambiental e, por conseqüência, da cidade.

Certamente, o direito da cidade encontra espaço e amparo em quaisquer ambientes, mesmo naqueles em que a deterioração urbana é reduzida ou, quiçá, inexistente. Entretanto, é nas localidades em que o planejamento urbano se fez de forma desordenada, seja de maneira consentida pelos governos ou grupos sociais diversos, seja em decorrência de um macro descontrole sócio-urbanístico, ou, ainda, quando sequer existente, que findaram vários instrumentos jurídicos por se tornarem imperativos e necessários ao processo de sobrevivência das cidades. Instrumentos estes intitulados, pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, de política urbana, o que já demonstra, por si só, uma natureza metajurídica, vinculada a decisões verdadeiramente políticas e estratégicas.

Deveras, ao se analisar o Estatuto da Cidade constata-se que a aplicação de diversos institutos se encontra condicionada a requisitos outros, muitos dos quais concernentes à atuação de todos os Poderes, seja conjunta, seja separadamente. E, não há dúvidas, a consecução e tutela da função ambiental da cidade resta atrelada à vigência e validade¹ destes institutos, os quais ostentam a posição de condutores do desenvolvimento urbano-ambiental do país.

Assim é que, em um primeiro momento, neste breve ensaio sobre a função ambiental da cidade e as correspondentes normas jurídicas brasileiras, far-se-á um exame inicial do direito da cidade, sob o enfoque principiológico urbanístico-ambiental, para, em seguida, tecerem-se considerações sobre a eficácia e efetividade dos instrumentos de política urbana consagrados no Estatuto da Cidade. O exame de institutos e princípios como o da sustentabilidade, precaução, prevenção, função social da propriedade e da cidade, entre outros, significará a formação das bases sobre as quais se procederá à avaliação subsequente de sua aplicação na realidade sócio-jurídica brasileira.

Em breves linhas, tentar-se-á delimitar a amplitude de conceitos e estabelecer caminhos indicativos, os quais menos serão rumos determinados do que lançamento de idéias para o campo de batalha intelectual e teórico.

Certamente, as idéias de sustentabilidade e de desenvolvimento são freqüentemente palco de inúmeras e diversas discussões, as quais, por vezes, tendem à noção de compatibilidade entre as primeiras e, em outras tantas ocasiões, inclinam-se

¹ Conforme bem anuncia Luigi Ferrajoli, há diferença marcante entre vigência e validade. Nos termos do por ele definido, a vigência de uma norma mais se aproximaria da idéia de norma regularmente elaborada. Norma vigente seria, assim, aquela criada e formada em respeito incondicional ao devido processo legal processual. Seguindo o legislador, rigorosamente, as regras impostas para a elaboração das variadas espécies normativas, a lei resultante de tal trabalho seria necessariamente vigente, ou seja, vigoraria no Ordenamento Jurídico no qual foi produzida. Segundo literalmente expõe Luigi Ferrajoli, acerca de vigência e validade: “*Se trata, pues, de dos conceptos asimétricos e independientes entre sí: la vigencia guarda con la forma de los actos normativos, es una cuestión de subsunción o de correspondencia de las formas de los actos productivos de normas con las previstas por las normas formales sobre su formación; la validez, al referirse al significado, es por el contrario una cuestión de coherencia o compatibilidad de las normas producidas con las de carácter sustancial sobre su producción*” (FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y Garantías: la ley del más débil*. 03. ed. Tradução de Perfecto Andrés Ibáñez e Andrea Greppi. Madrid: Editorial Trotta, 2002, p. 21-22.).

em direção a uma divergência existencial. Nesta linha, conforme bem assinala Henri Acelrad, na busca dos sentidos de sustentabilidade, pode-se identificar a presença de dois discursos diferentes: o discurso desenvolvimentista e o discurso crítico ao desenvolvimento sustentável².

De acordo com o primeiro sentido apenas exposto, seria plenamente possível a coexistência de desenvolvimento e sustentabilidade. A emblemática e explicativa expressão *‘esverdeamento dos projetos’* já seria suficiente para indicar a compatibilidade declarada. Vale dizer, todas as características do desenvolvimento, seja este econômico, social ou político, juntamente com sua concretização e materialização, devem impregnar-se do intuito de proteção ao meio ambiente, sem a qual o próprio desenvolvimento fadaria-se à impossibilidade prática e ao travamento evolutivo.

Por outro lado, com força intelectual considerável, surge também a idéia segundo a qual desenvolvimento e sustentabilidade seriam noções antagônicas e incompatíveis entre si, com total supremacia da exclusão sobre a inclusão conceitual. Conforme tal entendimento, a sustentabilidade surgiria como substitutiva do progresso, apontando-se para uma noção desenvolvimentista calcada no povo e, não, em interesses do poder econômico, o qual seria reputado agressor natural do sustentável.

Em que possam pesar as supra aludidas considerações, não se pretende, aqui, destrinçar as peculiaridades e minúcias de cada vertente³, as quais, indubitavelmente, trarão argumentos vigorosos e de solidez incontestável.

² ACSELRAD, Henri. *A duração das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001, p. 27-30. Sobre a dicotomia sustentabilidade / desenvolvimento, conferir também as precisas manifestações de: COUTINHO, Ronaldo, ROCCO, Rogério (Orgs.) *O Direito Ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: D.P.& A Editora, 2004.; COUTINHO, Ronaldo. *A mitologia da cidade sustentável no capitalismo*. In: BONIZZATO, Luigi, COUTINHO, Ronaldo. *Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

³ Merecem sempre realce as considerações de José Afonso da Silva sobre a Constituição da República brasileira: “São dois valores aparentemente em conflito que a Constituição de 1988 alberga e quer que se realizem no interesse do bem-estar e da boa qualidade de vida dos brasileiros. Antes dela, a Lei 6.938, de 31.8.1981 (arts. 1º e 4º), já havia enfrentado o tema, pondo, corretamente, como o principal objetivo a ser conseguido pela Política Nacional do Meio Ambiente a compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”. (SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental constitucional*. 04. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003, p. 26.).

Entretanto, a inquietude e eterna sensação de incompletude epistemológica conduzem a uma vontade de se tentar obter soluções concretas e viáveis para a crise urbano-ambiental que assola não somente o Brasil, mas também grande parte dos países do Globo. As práticas poluentes incontroláveis, causadoras de diversos danos a variadas populações, surgem como obstáculo à sustentabilidade e, disso, dúvidas realmente não restam. O combate à poluição desenfreada tem-se mostrado inócuo e ineficaz, uma vez que as sanções e atos punitivos são mais brandos do que deveriam ser. Triunfa, desta forma, a despreocupação com a questão ambiental, pois poluir custa menos do que prevenir. E, na mesma medida, a despreocupação com a questão urbana, àquela visceralmente ligada.

Ressalte-se, não se está, por meio da presente, defendendo-se uma ou outra posição: apenas se visa uma análise crítico-constitutiva, tendo em vista a implacável realidade hoje imperante, sem quaisquer perspectivas próximas de mudanças.

Deveras, o desenvolvimento, máxime o econômico, tem-se mostrado barreira quase intransponível para a salvaguarda do meio ambiente. As características da sustentabilidade encaminham o estudioso à impossibilidade de vislumbrar sua materialização, visto que a ferocidade do mercado, com a busca incessante do lucro, são fortes empecilhos à por muitos perseguida sustentabilidade⁴.

De qualquer forma, anunciando a defesa do desenvolvimento sustentável, o Estatuto da Cidade, sem dúvida, corroborando finalidades constituintes estampadas na Constituição da República, pugna pelo combate a práticas historicamente fomentadoras de desigualdades sociais, muitas das quais ligadas a um próprio direito dito fundamental, o direito de propriedade. A especulação imobiliária avassaladora é causadora implacável do desgaste urbano-ambiental das cidades brasileiras, ameaçando frontalmente a sustentabilidade e a função ambiental da cidade. A reunião de finalidades e objetivos em torno da figura das cidades se apresenta como meio de afastá-las da deterioração e de, por conseguinte, aproximá-las de suas funções mais precípuas. A

⁴ Cabe assinalar que na procura de um sentido para a sustentabilidade, Henri Acselrad estabelece duas noções chaves: o reconhecimento de autoridade e a causalidade teleológica. Se a sustentabilidade é considerada algo bom, sua definição terá o condão, a autoridade, de diferenciar as práticas boas das ruins. A idéia de causalidade teleológica gira em torno da relação entre passado e presente, e presente e futuro. Poderia ser reputado sustentável, hoje, o conjunto de práticas portadoras de sustentabilidade no futuro.

ocupação desordenada e, muitas vezes, indevida, de morros, encostas, áreas verdes, margens de rios, baías etc. é sinal claro de uma falência estatal no controle do desenvolvimento urbano-ambiental. Ao mesmo tempo em que se verifica o caos urbano, com a constatação de uma insuficiência palmar dos equipamentos urbanos, atingem-se patamares inaceitáveis de degradação ambiental. A questão urbana, repita-se, indissociável da questão ambiental, parece ocupar posição secundária na agenda política de vários governos.

Ermínia Maricato, com olhar crítico e atenção voltada para a implementação de políticas públicas desiguais e excludentes, salienta a existência da cidade real e da oficial. Neste sentido, assim se manifesta:

A representação ideológica da cidade, entre nós, é extremamente forte, dado o grau de desigualdade e segregação espacial verificado na sociedade brasileira. Ela está presente no tratamento dado pela mídia (é o caso da “Vejinha”, publicação semanal, cuja representação é muito colada à cidade mercado ou à cidade *fashion*), pelo mercado imobiliário, nas propostas de arquitetura e urbanismo discutidas nas universidades ou até mesmo nos mapas e cadastros oficiais das administrações municipais.

Para, em seguida, complementar:

Esta “cidade oficial” tem outro padrão de manutenção: suas ruas são varridas com mais frequência, a sinalização urbana é reposta, a iluminação pública é melhor, o policiamento é maior, as praças e jardins merecem maiores cuidados.⁵

Em realidade, em várias capitais brasileiras, pode-se presenciar uma série de cidades dentro de uma só⁶. A cidade turística, muitas vezes, existe de forma absolutamente dissociada da cidade moradia, a qual se subdivide em muitas outras, de acordo com o poder econômico e social da população de cada localidade. Da mesma maneira, a cidade lazer é outra nuance desta configuração da cidade brasileira, a qual também vivencia a existência da cidade indústria, da cidade comércio e da cidade violência. Esta maléfica subdivisão é apenas reflexo da desordem urbana e finda, muitas vezes, por representar a ausência do Estado em muitas destas cidades, fazendo surgir formas paralelas de poder e múltiplas organizações paraestatais. A complexidade urbana

⁵ MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 02. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002, p. 70.

⁶ Vale aqui, guardadas as devidas proporções, lembrança à indispensável obra de Peter Hall e às múltiplas cidades por ele estudadas e investigadas: HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. Tradução de Pérola de Carvalho. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002.

atual faz com que modelos antes trabalhados e vivenciados separadamente imbriquem-se e se transformem em uma única, disforme e heterogênea formação social. Neste contexto as normas jurídicas são produzidas, às vezes aplicadas, e a perpetuação deste modelo parece inevitável. No entanto, o aparente pessimismo destas considerações não pode obstaculizar o desenvolvimento acadêmico e teórico, o qual, tradicionalmente, com sua força crítica e dialética, contribui para reformas no mundo fático, em um movimento de troca contínua de influências e experiências. E, sobretudo nas esferas legislativa e judiciária, mais sensíveis às descobertas fáticas e teóricas, consegue-se perceber vontades de mudanças e de soluções para inúmeras problemáticas sócio-jurídicas, ainda que surjam como lampejos isolados, somente depois de às vezes longo período de enrijecimento, ganhando corpo, estrutura e força perante grupos sociais.

Já na década de 90, atento para os rumos desviados das cidades brasileiras, pronunciava-se Ricardo Pereira Lira:

Nos países subdesenvolvidos e nos países em desenvolvimento, como o nosso, a ocupação do espaço urbano se faz marcada pelo déficit habitacional, pela carência de qualidade dos serviços de infra-estrutura, pela ocupação predatória de áreas inadequadas, pelo serviço de transporte deficiente, estressante e poluente, pela deslegitimação da autoridade pública fomentando um generalizado sentimento de impunidade, sobretudo nas classes abastadas (...).⁷

Não há dúvidas de que planejar, prevenir e se precaver é a melhor maneira de se promover um equilibrado desenvolvimento urbano. No entanto, é também imprescindível salientar que muitas medidas preventivas e de precaução, assim como, principalmente, o planejamento urbano, não são elementos isolados e invulneráveis a pressões e influências externas. Em outras palavras, planejar preventivamente e de forma precavida não significa a inexistência de problemas urbano-ambientais futuros, uma vez que a própria sistemática das relações sociais e econômicas indica a impossibilidade de um controle rígido e imperturbável sobre a evolução das cidades.

De qualquer modo, máxime em seara ambiental e, mais precisamente, de direito ambiental, alguns princípios demonstram que a prevenção e a precaução continuam sendo vitais para a proteção do meio ambiente. Mas também se preocupou o legislador

⁷ LIRA, Ricardo Pereira. *Missões da Universidade: A Reforma Agrária e a Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: UERJ, 1997, p. 19.

em punir o causador do dano, principalmente nos casos em que a prevenção inexistiu ou se mostrou ineficaz.

Atualmente, diversos e calorosos têm sido os debates sobre o direito ambiental e sobre seus inúmeros desdobramentos, tanto no plano jurídico, quanto no plano social. Indubitavelmente, entretanto, o que há tempos vem despertando especial atenção de especialistas no assunto é a questão da responsabilidade daquele que polui, daquele que degrada, enfim, daquele que destrói o meio ambiente.

Partindo-se, muitas vezes, da concepção segundo a qual seria mais custoso prevenir do que remediar, isto é, evitar determinados danos ao ambiente, do que assumir o ônus da responsabilização legal em caso de poluição ambiental, presencia-se, hoje, uma série de agressões ao meio ambiente.

O dano ambiental, praticamente, passa a ser fato corriqueiro no interior da sociedade, não sendo poucos os casos de desastres ecológicos, os quais sempre remetem a necessidades reparatórias insuficientes. Em outras palavras, o potencial do prejuízo decorrente do dano é normalmente superior ao do ato reparatório do poluidor.

Todavia, em que pese o quadro de dificuldade de controle e, principalmente, de contenção do dano ambiental, dentro da idéia de que a responsabilização do poluidor é também forma de prevenção do dano, o Estado moderno, deveras, não pode prescindir de normas que objetivem responsabilizar aquele que polui quando da prática de atos lesivos ao patrimônio ambiental. Assim, não somente um rol de regras sustentaria o sistema jurídico-ambiental, mas também um elenco de princípios norteadores, o qual informa e permeia todas as relações jurídicas relacionadas a questões ambientais.

Sob este foco, vale desde já salientar que a noção de responsabilização daquele que polui repousa sobre bases principiológicas consagradas, exurgindo o princípio do poluidor-pagador como referência mor do que ora se debate.

Nos moldes, portanto, do citado princípio, vale destacar o identificado por José Afonso da Silva, o qual assevera a impropriedade da nomenclatura emprestada ao

princípio, que daria azo à interpretação de acordo com a qual haveria o direito de poluir desde que se pagasse. Assim, afirma que:

Ele significa, tão-só, que aquele que polui fica obrigado a corrigir ou recuperar o ambiente, suportando os encargos daí resultantes, não lhe sendo permitido continuar a ação poluente.⁸

Por conseguinte, comungando do mesmo entendimento do apenas mencionado constitucionalista e, mantendo a linha de Fernando Alves Correia⁹, afirma-se aqui a concordância com a idéia segundo a qual o melhor seria falar-se de um princípio da responsabilização, indicando a noção de sanção ao invés da pressuposição de um princípio atributivo de faculdade.

De qualquer forma, o importante é que o Estado de Direito preveja normas limitativas de uma ação irrestrita e irresponsável daqueles que vêm no ato de poluir apenas uma conseqüência natural do exercício de atividades empresariais ordinárias. Embora, certamente, as imposições limitativas hoje existentes afigurem-se muito aquém do que realmente se espera, vale dizer, do que verdadeiramente se entende por contenção da degradação ambiental.

Dentro desta perspectiva, se a destruição do ambiente natural vem se mostrando inevitável, pelo menos que os causadores do dano respondam pelos prejuízos que causam. Este seria, assim, o cerne do princípio apenas avaliado.

Entretanto, outros princípios há que norteiam o Ordenamento Jurídico ambiental, podendo ser considerados verdadeiros alicerces do direito ambiental. Conforme já anunciado, a prevenção e a precaução são tidas como norteadoras do direito ambiental e, por conseguinte, do próprio direito da cidade, em torno do qual gira a defesa da função social da propriedade e da sustentabilidade.

Apesar de o princípio da responsabilização daquele que polui ser de grande valia para o Direito, deve-se também perceber que não é a única chave mestra da axiologia ambiental e, em análise amplificada, urbana. De acordo com o já salientado, a

⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental constitucional*. 04. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003, p. 110.

⁹ CORREIA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Almedina, 2001.

precaução e atuação preventiva são necessidades inafastáveis e devem conduzir o atuar do cidadão responsável e consciente da imprescindibilidade da proteção do meio ambiente. Tamanha a magnitude de tais orientações que o legislador constituinte delas não se esqueceu, inserindo-as no Art. 225 da Constituição brasileira vigente. Aliás, a precaução e a prevenção, como medidas *lato sensu*, permeiam uma quantidade expressiva de atos humanos, atingindo desde o ato cotidiano de conferir o botão do gás antes de sair de casa, ou de verificar o combustível e o óleo do carro antes da viagem, até o controle rígido do adequado funcionamento de equipamentos de uma empresa que possam gerar poluição ambiental em caso de defeitos ou má operação.

Apesar da semelhança existente entre os princípios da precaução e da atuação preventiva, vale transcrever a diferenciação trazida por José Rubens Morato Leite:

Comparando-se o princípio da precaução com o da atuação preventiva, observa-se que o segundo exige que os perigos comprovados sejam eliminados. Já o princípio da precaução determina que a ação para eliminar possíveis impactos danosos ao ambiente seja tomada antes de um nexos causal ter sido estabelecido com evidência científica absoluta.¹⁰

Portanto, apesar de levarem a caminhos levemente diversos, ambos os princípios têm finalidade de evitar a ocorrência de danos ao meio ambiente¹¹.

¹⁰ LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 02 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 47.

¹¹ As orientações axiológicas no sentido da prevenção e da precaução no âmbito do direito ambiental conduziram o legislador a criar institutos e instrumentos jurídicos específicos, tais como o Estudo de Impacto Ambiental, previsto, entre outras leis, no Estatuto da Cidade. Além do apenas citado instrumento, a tutela inibitória, instrumento bastante utilizado em sede do direito processual civil, vem ganhando significativa robustez teórica em seara ambiental. Com o advento das sentenças denominadas mandamentais, escapando-se, sob uma primeira análise, da clássica subdivisão daquelas em condenatórias, declaratórias e constitutivas, pôde-se, conforme encontrado em boa parte da teoria processual civil, aumentar significativamente a efetividade do processo. Mais precisamente, o fato de uma sentença reunir em torno de si os requisitos necessários e suficientes para sua imediata aplicação e concretização fez com que se pudesse almejar uma nova etapa evolutiva do processo, caracterizada por uma maior rapidez, qualidade e funcionalidade. A tutela inibitória surge, assim, como instituto de Direito Processual Civil por meio do qual se objetiva viabilizar uma tutela jurisdicional mais efetiva. Por meio dele, a prestação jurisdicional não se limitaria à esfera da contenda com finalidade reparatória, mas, ainda antes, atingiria a idéia de prevenção do dano. Vale dizer, o litígio judicial se formaria com um intuito imediato preventivo e, apenas mediamente e presentes circunstâncias específicas, com finalidades de reparação por danos já sofridos. Evitar-se-ia o dano ao invés de tentar repará-lo após o seu acontecimento. Especificamente, no tocante à aplicação do instrumento em matéria ambiental, a tutela inibitória poderia abarcar tanto a cessação de atos nocivos e, por isso, já praticados, quanto o impedimento da prática de tais atos, vale dizer, antes que fossem praticados e que pudessem causar danos ao meio ambiente. Para um aprofundamento no tema, conferir: MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela Inibitória (individual e coletiva)*. 03. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.; STONOGA, Andreza Cristina. *Tutela inibitória ambiental: a prevenção do ilícito*. Curitiba: Juruá Editora, 2003.; e ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis da tutela inibitória coletiva*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

Assim como se fez menção a princípios normalmente setorializados e ligados ao direito ambiental, em uma perspectiva de percepção de que os princípios de direito ambiental e de direito urbanístico fundam por fundir-se para a otimização do direito da cidade, não se pode deixar também de lembrar de alguns princípios específicos do citado e autônomo¹² ramo denominado direito urbanístico.

Primeiramente, entretanto, é imperioso salientar a existência de diferença palmar entre princípios dos planos urbanísticos, princípios do urbanismo e, enfim, princípios de direito urbanístico.

Com relação aos dois últimos, não vêm sendo raras as citações dos primeiros como princípios do direito urbanístico, confundindo-se a natureza tanto do urbanismo quanto do direito urbanístico. Em realidade, tal imbróglio mostrar-se-ia presente em outras ocasiões, tais como a relativa à medicina e ao direito médico. Toda vez em que o Direito invade áreas referentes a certos ramos técnicos tem-se a formação de um sistema de normas que forma uma ordem jurídica específica, criando um novo ramo ou sub-ramo do Direito. Entretanto, não se deve jamais confundir a área técnica abraçada pelo Direito com os apenas mencionados ramos ou sub-ramos formados.

Neste sentido, ao se falar em urbanismo não se pode esquecer que é ramo próprio do saber, não sendo poucos os cursos de nível superior existentes no Brasil e no exterior dedicados exclusivamente ao seu estudo e à formação de profissionais especializados.¹³ Para Fernando Alves Correia o urbanismo nada mais seria do que a ciência que estuda o modo de tornar compatíveis entre si os vários usos possíveis do território, de evitar entre eles as interferências recíprocas negativas, isto é, de otimizar o gozo daquele bem essencial e irreprodutível de toda a sociedade que é o próprio território.¹⁴

¹² Sobre a autonomia e, em seguida, princípios de direito urbanístico, conferir: BONIZZATO, Luigi. *Propriedade urbana privada & direitos sociais*. Curitiba: Editora Juruá, 2007.

¹³ Vale a pena conferir as obras específicas sobre o tema, *verbi gratia*: HAROUEL, Jean-Louis. *História do urbanismo*. 04. ed. Tradução de Ivone Salgado. Rio de Janeiro: Editora Papyrus, 2004.; CHOAY, Françoise. *O urbanismo*. 05. ed. Tradução de Dafne Nascimento Rodrigues. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003.; e, mais uma vez, HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. Tradução de Pérola de Carvalho. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002.

¹⁴ CORREIA, Fernando Alves. *Obra citada*, p. 49.

Por outro lado, conforme já devidamente destacado, o direito urbanístico é ramo autônomo do Direito que versa, por exemplo, sobre o estudo da ordenação, ocupação e utilização do solo, da planificação, do direito de construir, da qualidade de vida e do bem-estar social nas áreas urbanas. Também para Fernando Alves Correia o direito urbanístico não se pode reduzir ao mero direito do plano ou ao direito público da construção. Deve abranger o conjunto de normas e de institutos que disciplinam não apenas a expansão e a renovação dos aglomerados populacionais, mas também o complexo das intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo (que dizem respeito à edificação, à valorização e proteção das belezas paisagísticas e dos parques naturais, à recuperação dos centros históricos etc.).¹⁵

Por conseqüência lógica, de acordo com o já afirmado, as diferenças palmares entre urbanismo e direito urbanístico remetem à existência de princípios próprios, os quais, embora possam ter, em alguns momentos, inspiração comum, referem-se a ramos distintos do saber.

Nesta linha, portanto, François Archer elenca uma série de princípios-desafios que identifica como sendo os princípios do novo urbanismo, por ele denominado neourbanismo.¹⁶ Destarte, para o citado autor, dez seriam esses novos princípios, já devidamente enumerados em outra oportunidade, mas, atente-se, norteadores focados do urbanismo.¹⁷

¹⁵ CORREIA, Fernando Alves. *Obra citada*, p. 51.

¹⁶ “*La evolución de las necesidades, de las formas de pensar y actuar, de los vínculos sociales, el desarrollo de nuevas ciencias y tecnologías y el cambio de naturaleza y escala de los desafíos colectivos dan lugar poco a poco a un nuevo urbanismo que denominaremos neourbanismo para distinguirlo del paleourbanismo de la primera revolución urbana moderna y del urbanismo, concepto que se inventa con motivo de la segunda revolución moderna*” (ASCHER, François. *Los nuevos principios del urbanismo*. Tradução de María Hernández Díaz. Madrid: Alianza Editorial, 2005, p. 71.).

¹⁷ BONIZZATO, Luigi. *Propriedade urbana privada & direitos sociais*. Curitiba: Editora Juruá, 2007. De qualquer forma, vale menção à enumeração: elaborar e dirigir projetos em um contexto incerto; dar prioridade aos objetivos frente aos meios; integrar os novos modelos de resultado; adaptar as cidades às diferentes necessidades; conceber os lugares em função dos novos usos sociais; atuar em uma sociedade muito diferenciada; readaptar a missão dos poderes públicos; responder à variedade de gostos e demandas; promover uma nova qualidade urbana; e adaptar a democracia à terceira revolução urbana. É certo que tais princípios conduzem a novos desafios para um também novo urbanismo (neourbanismo), o qual se apoia em uma gestão mais reflexiva e adaptada a uma sociedade mais complexa e a um futuro mais incerto. Ou seja, por este neourbanismo devem-se elaborar múltiplos projetos de natureza variada, que contemplem, na prática, os acontecimentos que se produzem, sua evolução, possíveis mudanças, revisando constantemente, se necessário, os objetivos definidos ou os meios dispostos para sua realização. Neste sentido, diante de uma realidade mais complexa, devem-se priorizar soluções multifuncionais, capazes de enfrentar as mudanças, a variedade de circunstâncias e as crises frente às soluções únicas e monofuncionais. Deveras, o neourbanismo deve integrar modelos novos de produtividade e de gestão,

Fernando Alves Correia, por sua vez, também destaca a existência de três princípios fundamentais que constituem os alicerces da problemática da organização administrativa do urbanismo, a saber: a) a concepção do urbanismo como uma função pública; b) o entendimento do urbanismo como uma tarefa administrativa que convoca, simultaneamente, interesses gerais, estaduais ou nacionais e interesses locais; e c) a participação dos cidadãos.¹⁸ De qualquer forma, já é possível concluir que em se tratando de principiologia urbanística, os princípios do urbanismo ocupam espaço distinto dos princípios de direito urbanístico.

Outros princípios também são comumente analisados pela doutrina e de alguma forma relacionados ao direito urbanístico, como é o caso do princípio da menor restrição ao direito de propriedade¹⁹. Na mesma esteira, princípios constitucionais tradicionais como o da razoabilidade, proporcionalidade, legalidade e igualdade²⁰ são constantemente invocados em seara urbanística.

No entanto, os princípios de direito urbanístico, em que pese sofrerem influência de todos os princípios até aqui citados, muitos dos quais norteadores do urbanismo, outros

levando-se em conta as novas tecnologias de informação e comunicação. Neste rumo, o neourbanismo e os serviços públicos urbanos atuais devem levar em conta o processo de individualização que marca a evolução das sociedades. As soluções permanentes, coletivas e homogêneas para responder às necessidades de habitação, urbanização, transporte e comércio cedem lugar a soluções mais heterogêneas e adaptadas à maior amplitude das situações concretas, personalizadas e individualizadas. Os equipamentos coletivos tradicionais, como hospitais, estádios e universidades, passam a conviver harmoniosamente com a noção de serviço individualizado, ancorado nas novas técnicas de transporte e telecomunicação. Assim, por exemplo, na área de transportes, centrais de informações que colocam à disposição dos usuários, em tempo real, as condições de tráfego, os horários dos transportes coletivos, a disponibilidade de táxis etc. refletem a nova realidade imperante. Percebe-se, outrossim, que os representantes locais, o Estado, os urbanistas e os especialistas ligados às questões urbanas não mais encontram facilidade e têm menos capacidade para fundamentar suas atuações e propostas em um interesse geral e comum, objetivo e único. A pluralidade de grupos sociais faz com que a regra da maioria perca gradativamente espaço para a idéia de negociação e compromisso. O neourbanismo fomenta a idéia de contrato frente à lei, a de solução *ad hoc* frente à norma. Enfim, soluções multifuncionais devem tentar responder à complexidade e à variedade das práticas urbanas, tentando oferecer nos lugares públicos e nos espaços exteriores uma qualidade equivalente à dos locais privados e dos espaços interiores. Esta a nova principiologia e os novos desafios do urbanismo, o qual se desenvolve em uma sociedade complexa, tecnológica, mutante e, paralelamente, ansiosa por qualidade de vida e bem-estar social (ASCHEER, François. *Los nuevos principios del urbanismo*. Tradução de María Hernández Díaz. Madrid: Alianza Editorial, 2005, p. 71-85.).

¹⁸ CORREIA, Fernando Alves. *Estudos de Direito do Urbanismo*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 108-109.

¹⁹ Sobre tal princípio conferir: CARBALLAL, Almudena Fernández. *El urbanismo finalista – a propósito del principio de menor restricción en el derecho de propiedad*. Madrid: Civitas, 2002.

²⁰ Vale também a pena conferir: GOYANES, Enrique Sánchez. *Planeamiento urbanístico: principios e instituciones comunes*. In: GONZÁLEZ, Jesús María Chamorro (Org.). *Derecho y urbanismo: principios e instituciones comunes*. Madrid: Consejo General Del Poder Judicial, 2003, p. 299-403.

do direito ambiental, têm características próprias e âmbito de incidência particularizado, sendo, outrossim, potenciais orientadores do sub-ordenamento jurídico destinado a regular a cidade.

No início da década de 80, do século anterior, Jose Luis Laso Martinez já se pronunciava no âmbito do Direito Espanhol. Em obra específica sobre o direito urbanístico, dedicou capítulo próprio ao exame dos por ele denominados princípios fundamentais de direito urbanístico. Elencou sete princípios, alguns dos quais intimamente relacionados aos planos urbanísticos.²¹ Segundo o autor, o ordenamento jurídico, seja considerado em sua totalidade, seja apenas parcialmente, deve propor-se a conseguir o máximo de justiça e liberdade frente às práticas injustas, opressoras ou burocratizadoras da sociedade sobre o indivíduo. E, para a consecução de tais fins, deve o Estado utilizar o ordenamento jurídico de maneira a corrigir as situações de desequilíbrio, lançando mão das técnicas jurídicas adequadas. Da mesma forma, deve o ordenamento jurídico propor-se a conseguir que a sua ação administrativa esteja constantemente assistida pela participação pública, submetendo-se, portanto, ao controle público, sem se afastar de eventual revisão jurisdicional.

Para conseguir alcançar os objetivos acima anunciados, deve-se estruturar um sistema jurídico coerente, o qual dê resposta às necessidades sociais. E é esta tarefa a que se pode alcançar, dentro do campo do direito urbanístico, por meio da formulação dos princípios fundamentais do direito urbanístico.²²

²¹ Neste sentido, estes os princípios fundamentais de direito urbanístico apresentados pelo citado autor espanhol: princípio da planificação territorial vinculante; princípio da participação dos entes territoriais superiores no controle dos atos de aprovação do planejamento e de reconhecimento das competências das Corporações Locais na sua execução; princípio da absorção das mais-valias ou da contribuição para a criação do próprio equipamento; princípio da configuração dos limites naturais do domínio; princípio da solidariedade dos benefícios e cargas na execução dos Planos de Ordenação; princípio da aplicação hierárquica do planejamento; e princípio da participação pública na formação do planejamento (MARTINEZ, Jose Luis Laso. *Derecho urbanístico*. Tomo I. Madrid: Editorial Montecorvo, 1981, p. 209-291.).

²² MARTINEZ, Jose Luis Laso. *Obra citada*, p. 217-218. Atenta o autor também para a evolução do direito e, por conseguinte, para o seu caráter mutante. Neste sentido, assim se manifesta: “*Cuando se habla de principios fundamentales no nos referimos al hallazgo de ideas inmutables, sino, por el contrario, de ideas centrales del sistema sujetas a una interpretación dinámica de su contenido para adecuarle a la realidad social, que siempre va delante del derecho*” (MARTINEZ, Jose Luis Laso. *Obra citada*, p. 218.).

No Direito brasileiro, recentemente se pronunciou Edésio Fernandes, em castelhano, sobre os princípios de direito urbanístico, partindo da premissa de que se trata este último de ramo autônomo do Direito. Neste rumo, destaca:

También los principios del Derecho Urbanístico son claros, siendo los más importantes sin duda el de la función social de la propiedad y de la ciudad, bajo el cual las demás normas e instrumentos, políticas y programas deben ser interpretados, y los conflictos resueltos. Varios otros principios importantes consagrados por el Estatuto de la Ciudad pueden ser brevemente mencionados: el del urbanismo como función pública, que no se reduce a la acción estatal; el carácter normativo de las reglas urbanísticas, que cubren no sólo la acción del poder público, sino que también actúan en el medio social y en el dominio privado; la conformidad de la propiedad urbana a las normas urbanísticas; la separación entre el derecho de construir y el derecho de propiedad, a la base de la institución del suelo creado y de la transferencia del derecho de construir. También se aplica el principio de la cohesión de las normas urbanísticas, cohesión que -como he expresado anteriormente- tiene lugar sobre la égida del principio mayor de la función social de la propiedad y de la ciudad. Otros dos importantes principios interrelacionados fueron materializados por el Estatuto de la Ciudad, a saber: el de la justa distribución de los beneficios y costos de la urbanización, por ejemplo a través de la utilización extrafiscal de la tributación, y el de la afectación de las plusvalías al costo de la urbanización, de tal forma que el poder público pueda recuperar y redireccionar a favor de la comunidad la valorización inmobiliaria que origina la inversión pública para las propiedades privadas.²³

Note-se que o autor calca sua análise não apenas na Constituição Federal brasileira, mas também no Estatuto da Cidade, no qual pode ser encontrada uma série de princípios norteadores do direito urbanístico no Brasil, tais como o do urbanismo como função pública; o do caráter normativo das regras urbanísticas, que atingem não somente as ações do Poder Público, mas também o meio social e o domínio privado; o da conformidade da propriedade urbana com as normas urbanísticas; o da coesão das normas urbanísticas, dentre outros.

Em anterior trabalho, também tivemos a oportunidade de nos manifestar, salientando a aplicação irrestrita do princípio da dignidade da pessoa humana no âmbito do direito urbanístico.²⁴

Paralelamente, depreende-se da Constituição nítida preocupação com o bem-estar dos cidadãos, o qual se poderia atingir pelo atendimento da função social da propriedade urbana, pública e privada, e das funções sociais e ambiental da cidade. Este um anúncio

²³ FERNANDES, Edésio. *Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico em Brasil*. [on line] Disponível na Internet via [www.URL: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612003008700005&script=sci_arttext&tlng=es>](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612003008700005&script=sci_arttext&tlng=es). Última Atualização em 03 de março de 2006.

²⁴ BONIZZATO, Luigi. *Propriedade Urbana Privada & Direitos Sociais*. Curitiba: Editora Juruá, 2007.

axiológico decorrente do próprio Capítulo relativo à Política Urbana, no qual estão contidos os Arts. 182 e 183 da Constituição²⁵.

A principiologia urbanístico-ambiental no país, assim, finca seus alicerces nas normas constitucionais sociais, ambientais e urbanísticas e nas normas mais específicas constantes do Estatuto da Cidade, sem se olvidar, como analisado anteriormente, todos os princípios que norteiam o urbanismo, a elaboração dos planos urbanísticos e tantos outros, constitucionalizados ou não, de menor ou maior amplitude.

Qualquer que seja a perspectiva, pôde-se acima perceber que a fusão de concepções e enfrentamentos é indispensável para que se possa enrijecer o direito da cidade, alçando-se a interdisciplinaridade e a multidisciplinaridade a patamar de visível relevância. E é nesta e sob esta ótica que se deve interpretar as normas contidas no Estatuto da Cidade, o qual surge como marco regulatório não somente em matéria urbanística, mas também ambiental.

E, justamente em razão da magnitude desta Lei 10.257/2001 é que se parte para exame da eficácia e efetividade de suas normas, a maioria das quais dependentes de complementação legislativa ou de amparo em outras legislações, principalmente municipais, com destaque para a figura do Plano Diretor. A garantia e tutela da função ambiental da cidade passa, necessariamente, pela validade²⁶ do Plano Diretor, lei geral específica²⁷ reguladora da política de desenvolvimento urbano de cada município.

2. De um individualismo impregnado a uma tentativa de plena democratização: a tutela da função ambiental da cidade como consequência da plena vigência e validade das normas urbanísticas

²⁵ A função social da propriedade urbana, pública e privada, as funções sociais e ambiental da cidade, a dignidade urbana, a sustentabilidade e o bem-estar seriam princípios norteadores decorrentes do próprio texto da Constituição da República.

²⁶ Conforme anteriormente já definido, validade no sentido de efetividade, ligada ao caráter substancial da norma (FERRAJOLI, Luigi. *Obra citada*, p. 21-22.).

²⁷ Embora aparentemente paradoxal a afirmação, o Plano Diretor, perante o ordenamento jurídico brasileiro, pode ser reputado lei específica. No entanto, considerando-se apenas o ordenamento jurídico municipal, pode ser considerado lei portadora de normas gerais urbanístico-ambientais.

Os de todos conhecidos interesses e direitos individuais espalham-se por e recheiam todo o texto constitucional. Entretanto, não a este se limitando, restam presentes e impregnam a integralidade do Ordenamento Jurídico brasileiro, fazendo ascender e ocupar posição proeminente o individualismo cada vez mais egoístico e pautado na busca desenfreada pela manutenção da vontade particular e privada.

Sob esta linha de análise, pode-se facilmente perceber que vários grupos sociais, em seus mais variados níveis, graus e âmbitos de atuação, convergem consciente e inconscientemente para a salvaguarda do individualismo. O Direito, como relação social que é, e campo de fácil atuação das inúmeras influências sócio-político-econômicas, de forma não diferente, também se apresenta, constantemente, como palco iluminado de vitórias constantes de fins nitidamente egoísticos, sobre interesses e vontades de partilha igualitária, ou pelo menos, de melhor distribuição de riquezas.

Portanto, no rumo da associação da função ambiental da cidade com as normas urbanísticas e sua desejável eficácia e efetividade, serão dedicadas breves linhas a uma análise peculiar e particularizada do individualismo no Brasil, máxime e, sobretudo, no que tange às políticas públicas governamentais e, por conseguinte, à atuação estatal legiferante. E, frise-se, com especial e compartimentalizado enfoque à Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

A história jurídico-social do país conduz a certas conclusões invariáveis e, certamente, expositivas da realidade nacional desde a independência política, até tempos hodiernos. Respeitadas sempre as devidas proporções, vale dizer, levando-se sempre em consideração as características de cada momento histórico, no Brasil, normalmente, sempre venceu e impôs sua vontade uma pequena camada dominante, a qual, apesar de por vezes ser substituída e alternada no poder, mantinha intacta uma estrutura de exclusão da maioria da população e de inclusão de alguns poucos.

Tal assertiva, ressalte-se, é de veracidade tão óbvia que a atual estrutura social, jurídica e política nacional não deixa quaisquer dúvidas, isto é, denota, com nitidez e clareza, a patente desigualdade existente no país. O advento da Constituição de 1988, juntamente com a tomada de consciência de toda uma nova geração de pessoas,

sem se olvidar a ascensão incontestável de organismos, entidades e, por que não dizer, normas, todos protetores dos célebres direitos humanos, conduzem à inferência de que a pós-modernidade representou, sim, um avanço em diversas concepções, outrora encaradas de forma simplista e com forte viés unitário-autoritarista.

No entanto, embora se tenha conseguido atingir ponto deveras impensável, essa mesma pós-modernidade não foi capaz, ainda, de modificar a vetusta forma de concentração de poder, que acompanha nossa sociedade desde seus primórdios. Realce-se, direitos individuais e coletivos foram petrificados, uma pretensa sustentabilidade foi elevada a patamar de objetivo fundamental, em comunhão, não se esqueça, com a redução das desigualdades e com a construção de uma sociedade justa e solidária. A Constituição da República, com a qualidade de documento mor, lei máxima, carta magna, preocupou-se em garantir uma série de direitos e obrigações, no intuito claro de adaptar o país à pós-modernidade, às hodiernas concepções de garantia eficaz e efetiva de direitos fundamentais do cidadão. Mas, qual a real força normativa desta lei suprema tendo em vista as preajacentes características da estrutura de divisão do poder no país?

Nossa Carta Suprema hoje em vigor, indubitavelmente, representou um avanço normativo para o Brasil; todavia, a maneira pela qual foi elaborada, em associação com os meios também disponibilizados para sua formação, se de um lado significaram uma franca possibilidade de maior integração nacional, entendida esta como uma mais equânime participação popular em processos decisórios e na defesa de seus interesses, por outro lado também demonstraram uma ampla possibilidade de manutenção do *status quo ante*, principalmente em se tratando dos benefícios usufruídos pelas classes mais abastadas da sociedade. Prova cabal do alegado é a existência considerável de dispositivos chaves dependentes de complementação legislativa infraconstitucional, muitos dos quais relativos a questões de direto interesse de certa camada da população e de direta repulsa de outra e diferente parcela da sociedade.

E, neste sentido, a prévia sapiência e ciência de uma conveniente independência e harmonia entre os Poderes complementa as bases sobre as quais se fundam os alicerces de um esqueleto jurídico conduzido e manipulado. O Judiciário

julga conforme as Leis ou conforme conveniências múltiplas, enquanto o Executivo gerencia também de acordo com a Lei ou com a vontade dos detentores do poder. Enfim, o Legislativo, criador das Leis, legisla em função de e comprometido com interesses específicos, ligados a grupos de pressão associados a projetos econômicos, políticos e sociais. E, no interior de toda esta cadeia inter-relacional, queda-se frontalmente atingido o princípio representativo, o ideal segundo o qual todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição.

Deveras, governantes eleitos desvinculam-se completamente de projetos e promessas de campanha, em razão dos quais foram eleitos. No mesmo diapasão, deputados, senadores e vereadores afiguram-se muito mais em consonância com os interesses de específicas camadas da população, influentes no processo decisório e de elaboração das leis, do que com as uniformes e constantes propostas de melhoria da qualidade de vida e do bem-estar do povo brasileiro. E inúmeros setores da sociedade assistem abismados, mas inertes, a toda esta equivocada e lamentável condução do poder, sobremaneira destinado à garantia de direitos relacionados às classes mais afortunadas, abastadas e, principalmente, influentes.

Neste quadro, mostra-se assim cada dia mais imprescindível a conscientização ativa²⁸ da população, com o fim máximo de reverter a situação de abandono e desleixo em que vive o eleitorado brasileiro.

Entretanto e, com certeza, enquanto se procede a uma transformação de ordem psicológica e a uma mudança na mentalidade conformista da população²⁹, deve-se, paralelamente, reconhecer algumas virtudes do ordenamento jurídico, por meio das quais se poderá buscar forças para as pretendidas alterações de rumo.

²⁸ Não basta ter consciência. Deve-se pensar e agir.

²⁹ Não se está aqui pregando movimentos revolucionários sem qualquer nexo ou razão de existência. Apenas uma tomada eficaz de consciência – o que, certamente, também não se consegue em curto espaço de tempo -, com o objetivo de se proporcionar maiores possibilidades de combate a práticas possivelmente não democráticas e descomprometidas com a aparente verdadeira vontade constituinte, reproduzida nos princípios expressamente previstos em nossa Constituição vigente.

A real consagração de princípios constitucionais, tais como o da isonomia, pode representar o início de uma árdua tarefa de persecução da redução das flagrantes e patentes desigualdades nacionais. Mesmo que sua previsão tenha sido mero equalizador de interesses antagônicos³⁰.

O país, hoje, assiste à criação de diversos Estatutos, complementadores de legislações infraconstitucionais e da própria Constituição Federal. *Exempli gratia*, o Estatuto da Cidade, em vigor desde o ano de 2001, até o momento não conseguiu a eficácia e a efetividade (validade) em razão das quais foi elaborado. Sob a alegação de que os Municípios seriam os entes federativos competentes para o tratamento de assuntos de interesse local³¹, conforme já aduzido, foi a eles emprestada a tarefa de complementação da maioria das normas estatutárias, sem a qual não há que se falar em aplicabilidade da citada Lei federal.

Nesta direção, repita-se, o Estatuto da Cidade é hoje lei absolutamente dependente da atuação legislativa municipal. Vale destacar, entretanto, que a necessidade de complementação do Estatuto traz à tona duas facetas de análise: em primeiro lugar, deve-se proceder à sua célere complementação, a fim de que suas normas saiam da esfera programática e atinjam o campo prático de sua concretude; em segundo lugar, o dito ato de complementação deve respeitar, incondicionalmente, o devido processo legal substantivo, com a busca da plena igualdade a partir das leis municipais formuladas.

Certamente a dependência do Estatuto de atuações legislativas municipais pode, sem dúvida, ser, mais uma vez, o reflexo dos interesses das elites dominantes, as quais, impregnadas do individualismo a elas imanente, trataram de garantir em lei meios de obstacularizar a eficácia de normas que poderiam servir de ameaça a sólidos direitos, secularmente protegidos e relacionados às posses dos mais favorecidos.

³⁰ No que se refere ao Poder Público, em especial à atividade legislativa, é mister ressaltar que o legislador deve agir sempre em consonância com o princípio citado, sob pena de sujeito estar a rígido controle judicial, o qual poderá redundar em um afastamento da ordem jurídica pátria de norma ou lei que estabeleça distinções e discriminações arbitrárias. Este controle judicial, desta maneira e sob este enfoque empregado, calca-se e se fundamenta na cláusula do devido processo legal substantivo, apontando para desvios materiais na prática legislativa, isto é, no devido processo de elaboração de leis.

³¹ E realmente o são.

Contudo, encarando a estrutura formada no intuito de perseguir soluções hábeis a aumentar a garantia de aplicação de normas estatutárias garantidoras de direitos de inúmeras camadas da população, deve-se procurar, dentro dos limites máximos possíveis, favorecer e proporcionar a utilização otimizada e integral do Estatuto da Cidade.

Assim é que exsurgem as duas facetas supra aduzidas.

A conferência de eficácia e efetividade final ao Estatuto da Cidade pode-se quedar um tanto indissociada da participação dos correspondentes órgãos legiferantes municipais, os quais devem complementar as normas estatutárias no intuito de tornar possível a aplicabilidade dos diversos instrumentos de política urbana nele previstos. Entrementes, como já salientado, a conveniente independência inerente ao Poder Legislativo faz com que dite seu próprio ritmo e opte discricionariamente pelos assuntos que reputa prioritários de serem regulados por lei.

A tentativa de solução do problema em seara constitucional por meio de mecanismos próprios, previstos no Art. 103, § 2º³², e 5º, inciso LXXI³³, ambos da Carta Máxima vigente, mostrou-se infrutífera e inócua.

Portanto, as barreiras a serem transpostas para a consecução de muitos objetivos insculpidos em documentos legais infraconstitucionais desprovidos de aplicabilidade plena e imediata são firmes e robustas, portando-se grande desânimo aos ramos sociais interessados na concretização ampla de direitos e garantias legalmente previstos. Se, por um lado, prevê-se uma série de direitos, representativos de avanços sociais e democráticos, por outro lado, impõem-se, paralelamente, obstáculos à sua materialização. Em outras palavras, a mesma mão que cura, é mão que fere.

No entanto, em que pesem tais direcionamentos políticos, jurídicos e econômicos, respeitados os limites legais de combate e reação, podem e devem os

³² A Ação de inconstitucionalidade por omissão é diretamente destinada a tornar efetiva norma constitucional. Assim, tal mecanismo, por literalidade, não se poderia aplicar à efetivação de normas infraconstitucionais.

³³ Outro mecanismo, inviabilizado pela interpretação e aplicação a ele conferidas pelo Supremo Tribunal Federal.

grupos sociais interessados e naturalmente legitimados para tal agir em busca da concretização de direitos já previstos em lei. Em âmbito local, a população organizada de cada Município, interessada na eficácia e efetividade do Estatuto da Cidade, deve contornar mazelas legais impeditivas e, por meio de uma ativa participação e mobilização, exigir atuações céleres e realmente democráticas do Poder Legislativo. Assim agindo estará, seguramente, contornando o focado e compartimentalizado individualismo criador e dominador e fazendo prevalecer o benefício coletivo localizado, socialmente ancorado e ligado a outros e distintos interesses.

Certamente, não será fácil a tarefa acima tributada à sociedade civil organizada. Entretanto, somente a tentativa pode conduzir ao êxito ou, pelo menos, à possibilidade de, em breve futuro, conseguir-se uma alteração de foco, uma mutação, ainda que parcial e reduzida, no processo de elaboração das leis, já embutida neste processo a mudança de mentalidade imprescindível ao sucesso de até aqui supostas conquistas democráticas.

Note-se, enfim, que as considerações tecidas em respeito tanto à primeira, quanto à segunda faceta, são apenas meios de amenizar o '*individualismo democrático*' destacado. Fazer o Legislativo legislar a todo custo pode assim não ser o principal objetivo. Este, sim, gira em torno do legislar com qualidade e comprometimento com promessas públicas de campanha, com os anseios do eleitorado e de acordo com a vontade real de toda uma população interessada em ver efetivadas suas conquistas democráticas. Mas, caso já se consiga atingir apenas a coercibilidade legislativa sobre assuntos determinados, pode-se, automaticamente, estar-se conseguindo alcançar senão um legislar com qualidade, um legislar específico sobre questões de imediato e incontestante interesse de parcelas majoritárias da população de determinada localidade. E esse, inquestionavelmente, já será significativo e largo passo rumo aos fins precípuos ora estampados e defendidos.

A outra faceta mostra-se um tanto mais relacionada a uma segunda etapa, a saber, o processo de criação das leis. Uma vez superada a inércia proposital dos órgãos legiferantes, seja por meio de medidas populares efetivas e de impacto, seja por meio de

vontade própria dos legisladores³⁴, deve-se proclamar a necessidade inafastável de o legislador brasileiro criar normas que emitam raios igualitários ou, ao menos, não discriminatórios. O respeito assim a princípios constitucionais basilares deve permear toda a conduta legislativa na integralidade do processo de criação das leis, sob pena de se frustrar e tornar sem efeito a primeira etapa do processo de melhoria e incremento qualitativo da democracia, qual seja, a etapa de superação da inércia legislativa. Não há dúvidas, outrossim, de que a idéia de legislação igualitária pode ser reputada uma falácia, sobretudo se entendida como a representação de vontades dominantes e mais influentes, as quais não deixam de estar inseridas na realidade social para a qual se legisla. De qualquer forma, não custa defender a principiologia constitucional, ancorada em ideais mores de isonomia.

Essa fase de elaboração das leis, destarte, resta vinculada aos valores e princípios que devem impregnar a produção legiferante, tarefa que deve sempre privilegiar como resultado, dentre outros, os pontos presentes no Art. 3º da Constituição brasileira, sob pena, *a contrario sensu* e, por corolário, de franca e direta afronta à apenas mencionada Carta Magna nacional.

Neste sentido, cumpre ressaltar que sobre a atividade produtora legal cabe controle jurisdicional específico, relativo à constitucionalidade das leis que, de alguma forma, possam ferir princípios constitucionais imanentes.³⁵

Na abordagem em tela, o enfoque direciona-se às normas emanadas do Poder Legislativo municipal, o qual, na complementação do Estatuto da Cidade, deve incondicional respeito aos valores e princípios constitucionais acima anunciados.

Por conseguinte, para uma visada e pretendida superação do individualismo egoístico que recheia as variadas esferas de poder da sociedade brasileira, deve-se perpassar, dentre outros fatores e aspectos, pelas duas facetas suscitadas, referentes à

³⁴ Estes, sob uma análise um tanto pessimista da atividade legislativa pátria, muitas vezes impulsionados por interesses compartimentalizados e relacionados à defesa de direitos ligados às classes mais afortunadas, indireta e mediatamente, findam por beneficiar camadas da população em prejuízo, muitas vezes, a valores e princípios constitucionais.

³⁵ O controle de constitucionalidade das leis municipais resta claramente previsto na Constituição da República e nas várias Constituições de cada Estado da Federação brasileira.

atuação necessária dos órgãos legiferantes municipais e à proba, justa e igualitária atividade destes mesmos órgãos (que são aquelas atividades comprometidas com a principiologia constitucional, sobre a qual ficam os seus alicerces a principiologia do direito ambiental e do direito urbanístico). Sem isso, não se poderá sequer vislumbrar uma democracia mais madura, plena e menos calcada em ideais homogêneos, hermeticamente compartimentalizados, e mais voltada para a busca da concretização de anseios fortemente ligados à melhoria da qualidade de vida, seja esta favorável ou não aos interesses mores defendidos pelos detentores diretos do poder decisório no país.

Os breves comentários supra explanados não poderiam prescindir de exemplificação prática, a qual terá o condão de demonstrar de forma cabal e contundente o considerável drama suportado por grande gama de municípios no país. Além de todas as normas previstas na Lei nº 10.257/2001 dependentes e até então carentes de complementação pela maioria dos municípios pátrios, tornando o Estatuto da Cidade mero enfeite programático e idealizador, é interessante observar a problemática relativa ao Plano Diretor. Além de o Estatuto da Cidade vincular a eficácia de vários de seus dispositivos à elaboração de leis municipais específicas, também atrelou grande parte da possibilidade de aplicabilidade plena de suas normas ao Plano Diretor, documento legal embasador das vindouras normas municipais regulamentadoras dos instrumentos estatutários.³⁶ Frise-se, perceber-se-á, desta maneira, que a existência de um Plano Diretor, nos termos da Constituição Federal brasileira, é requisito indispensável para a plena aplicabilidade do Estatuto da Cidade.

³⁶ A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, promulgada em 05 de abril de 1990, reservou Seção específica às diretrizes que então deveria seguir o Plano Diretor Municipal (Seção III, do Capítulo V, do Título VI, da LOMRJ). O Plano Diretor Municipal, seguindo as orientações expressas da citada Lei Orgânica e da Constituição Federal brasileira, foi aprovado pela Lei Complementar nº 16, no ano de 1992. E, nos termos do estatuído pelo parágrafo 3º, do Art. 40, da Lei nº 10.257/01, deverá ser revisto a cada dez anos. Entretanto, a tarefa de revisão do Plano Diretor, embora já adotada e concluída em outros grandes municípios do país, tal como o de São Paulo, ainda não atingiu o seu epílogo no município do Rio de Janeiro. A Câmara dos Vereadores, muito empenhada na discussão do Projeto de Lei Complementar enviado pelo Poder Executivo – Substitutivo nº 03 - ainda não havia concluído, até o início de 2008, a votação daquele, o que fez com que se adiasse a vigência do novo e revisto Plano Diretor do Rio de Janeiro. No entanto, em breve, acredita-se que boa parte dos Municípios já estejam com suas novas diretrizes de desenvolvimento e expansão urbana sedimentadas nos respectivos e atualizados Planos Diretores.

Certamente e disso não restam dúvidas, por ser o Estatuto uma lei de caráter nacional, todos os Planos Diretores existentes deverão a ele se amoldar e, os que estão por vir, com ele não poderão conflitar.

Em breve síntese do regime jurídico estatutário conferido ao Plano Diretor, o Art. 41 do Estatuto da Cidade assim estatui:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do Art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de área de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Entretanto, o Art. 182, parágrafo primeiro, da Constituição, assim determina:

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.

Portanto, tangenciando uma possível inconstitucionalidade dos incisos II a V, do Art. 41, do Estatuto, cumpre destacar que um Município, com menos de 20 mil habitantes, não poderia ser obrigado a elaborar um Plano Diretor, mesmo que se enquadrasse nas hipóteses previstas nos apenas mencionados incisos. Em tratamento do assunto, dando especial atenção às operações urbanas consorciadas, Paulo José Villela Lomar sustenta que:

(...) de qualquer modo, todos os Municípios com menos de vinte mil habitantes também devem fazer com que sua política de desenvolvimento urbano esteja direcionada para o atendimento das funções sociais da cidade e do bem-estar de seus habitantes, bem como para o cumprimento da função social da propriedade urbana, pois o fato de não lhes ser exigido plano diretor não os exime do dever de cumprir as prescrições do *caput* do Art. 182 da Constituição Federal.

E, em continuidade, esclarece:

Se, porventura, desejarem realizar operação urbana, estes Municípios menores deverão aprovar a lei do plano diretor, como exige o Art. 32 do Estatuto da Cidade.³⁷

³⁷ DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Malheiros, 2002, p. 261.

Comporta relevo, entretanto, que a necessidade de elaboração do Plano Diretor não se limitará aos casos em que desejar o pequeno Município realizar operação urbana consorciada. Abrangerá, também, vários outros institutos trazidos pelo Estatuto, mas cujos contornos deverão estar previamente estabelecidos no Plano Diretor. *Verbi gratia*, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir, o direito de preempção e o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

Já no que diz respeito aos Municípios com mais de vinte mil habitantes, de acordo com o reiteradas vezes previsto no Estatuto, juntamente com o estatuído pela Carta Magna pátria, aqueles que não possuem Plano Diretor e desejarem lançar mão dos acima frisados instrumentos de política urbana, deverão, primeiramente, elaborar o Plano Diretor, a partir do qual passaria a ser possível a criação dos supra ditos instrumentos estatutários.

Sob enfoque constitucional, em acréscimo ao já esboçado, não se deve olvidar que os parágrafos primeiro e segundo do Art. 182 da Constituição brasileira definem as fronteiras e o conteúdo básico do Plano, considerando-se sempre às funções sociais da propriedade, às quais se associam as funções sociais da cidade e a função ambiental da cidade.

Imperioso assim concluir que a criação do Plano Diretor é de competência exclusiva dos Municípios, fato este corroborativo da obrigatoriedade exclusiva de os municípios atuarem em prol de sua elaboração e consecução. E, realce-se, na linha do já devidamente aduzido, todas as leis complementares ao Estatuto da Cidade deverão, por corolário, estar em consonância e seguir as orientações expressamente definidas pelo Plano Diretor respectivo.

Portanto, com nitidez se infere que da decisão de elaborar um Plano Diretor, lei municipal também específica, depende toda a viabilidade pragmática do Estatuto da Cidade³⁸, o qual deposita suas fichas na tarefa legisladora municipal, a qual deverá

³⁸ Por outro lado, embora a importância do Plano Diretor seja inegável, a dificuldade em sua elaboração ou, até mesmo, em uma elaboração adequada e qualitativa, faz com que outras soluções possam ser propostas. Uma delas seria a interpretação das normas urbanísticas como portadoras de direitos sociais.

dissociar-se de pressões e interesses abstrusos e não atinentes ao consentâneo desenvolvimento municipal (descoberto pela análise também consentânea dos princípios constitucionais e de direito urbanístico e ambiental), para servir de rijo e forte apoio à implementação de uma qualidade de vida mais direcionada aos anseios de várias camadas da população do município, e não apenas às necessidades de setoriais classes abastadas, receosas, dia após dia, décadas após décadas, séculos após séculos, de perder as regalias com as quais convivem desde os primórdios da formação social brasileira.

Apesar de, atualmente, as ditas classes mais afortunadas já estarem sendo direta e implacavelmente atingidas pelas conseqüências malélicas do que defenderam até aqui – exclusão e isolamento social; populismo e assistencialismo excludentes e eleitoreiros etc. -, não restam dúvidas de que muito ainda há por fazer e de que múltiplas mudanças se mostram sempre necessárias. Na linha principiológica aduzida, deve-se solidificar o entendimento segundo o qual a cidade é o passado, o futuro e, antes de tudo, o presente.

Em um país eminentemente urbano³⁹, a cidade deve ser a grande fomentadora e promotora do bem-estar social e da qualidade de vida, cumprindo sua função social e ambiental, sendo geratriz do progresso com os máximos possíveis indicadores qualitativos e concessora do desenvolvimento mais próximo da sustentabilidade, ainda que o aparentemente impossível tenha que se render à necessidade de sobrevivência do ser-humano, o qual não mais pode prescindir da preocupação com as futuras gerações, o

Neste caso, a fundamentalidade a estes inerente faria com que a aplicação das normas urbanísticas fosse imediata e independente de qualquer complementação legislativa. Sobre o assunto, com maiores detalhamentos, também já nos manifestamos em outra ocasião: BONIZZATO, Luigi. *Propriedade urbana privada & direitos sociais*. Editora Juruá, 2007, p. 145-182.

³⁹ Pesquisas recentes apontam para um percentual aproximado de 82% de população urbana. Tal índice, certamente, é criticado por alguns especialistas, os quais questionam os critérios utilizados para se determinar se uma área seria urbana ou rural. Segundo José Eli da Veiga, o Brasil seria menos urbano do que se calcula. Para o citado Autor, 455 municípios brasileiros, nos quais se encontram 57% da população nacional, comporiam o Brasil inequivocamente urbano. Outros 567 municípios, pelo Autor considerados vilas, localizar-se-iam em uma classificação intermediária, não sendo reputados urbanos nem rurais. Em tais municípios estariam 13% dos habitantes do país e aqueles representariam 10% dos municípios brasileiros. Enfim, o Brasil essencialmente rural seria formado por 4.485 municípios, vale dizer, 80% dos municípios brasileiros, nos quais estariam 30% da população. Portanto, o grau de urbanização do Brasil não seria de, aproximadamente, 82% e, sim, de cerca de 70%. O mesmo Autor apenas assinalado profere severas críticas ao fato de toda a sede de município (cidade) ou de distrito (vila) do país ser considerada urbana, independentemente das suas características. Segundo o Autor: “*O caso extremo está no Rio Grande do Sul, onde a sede do município União da Serra é uma ‘cidade’ na qual o Censo Demográfico de 2000 só encontrou 18 habitantes*” (VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. 02. ed. Campinas: Editora Autores Associados, 2003, p. 32.).

que faz com que maior atenção tenha que ser dada e conferida ao presente, pois cada dia menos tempo há para deslizos e equívocos no processo contínuo de urbanização e urbanificação⁴⁰.

3. Bibliografia

ACSELRAD, Henri. *A duração das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

ÁLVAREZ, Maria Pardo. *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonômico y democrático de Derecho*. Madrid: Marcial Pons, 2005.

ANGIOLINI, Vittorio, MARZUOLI, Carlo, ROCCELLA, Alberto, SORACE, Domenico, TRAVI, Aldo. *Materiali per um curso di Diritto Urbanistico*. 2. ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 1996.

ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis da tutela inibitória coletiva*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

ASCHER, François. *Los nuevos principios del urbanismo*. Tradução de María Hernández Díaz. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 04. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

BONIZZATO, Luigi, COUTINHO, Ronaldo. *Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

BONIZZATO, Luigi. *Propriedade urbana privada & direitos sociais*. Curitiba: Editora Juruá, 2007.

_____. *O advento do Estatuto da Cidade e conseqüências fáticas em âmbito da propriedade, vizinhança e sociedade participativa*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

CARBALLAL, Almudena Fernández. *El urbanismo finalista – a propósito del principio de menor restricción en el derecho de propiedad*. Madrid: Civitas, 2002.

⁴⁰ O termo urbanificação é bem trabalhado por José Afonso da Silva, para quem, cuidando primeiramente da urbanização, emprega-se o dito termo “*para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural*”. E, detalhando a questão, demonstra que a urbanização gera enormes problemas, tais como a deterioração do ambiente urbano, a desorganização social, com conseqüente carência de habitação, o desemprego, a insuficiente higiene e saneamento básico, a modificação da utilização do solo e a transformação da paisagem urbana. Chegando no significado do termo urbanificação, observa que a solução de todos esses problemas urbanos obtém-se “*pela intervenção do Poder Público, que procura transformar o meio urbano e criar novas formas urbanas. Dá-se, então, a urbanificação, processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a reurbanização, ou na criação artificial de núcleos urbanos, como as cidades novas da Grã-Bretanha e Brasília*”. (SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2000, p. 26-27.).

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Tradução de Arlene Caetano. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo*. 05. ed. Tradução de Dafne Nascimento Rodrigues. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003.

CORREIA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Almedina, 2001.

_____. *Estudos de Direito do Urbanismo*. Coimbra: Almedina, 1998.

COUTINHO, Ronaldo. *A mitologia da cidade sustentável no capitalismo*. In: BONIZZATO, Luigi, COUTINHO, Ronaldo. *Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

COUTINHO, Ronaldo, ROCCO, Rogério (Orgs.) *O Direito Ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: D.P.& A Editora, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social*. Petrópolis: Editora Vozes, 2003, 3. v.

ENTERRÍA, Eduardo García de, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. 02. 08. ed. Madrid: Civitas Ediciones, 2002.

FERNANDES, Edésio. *Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico em Brasil*. [on line] Disponível na Internet via [www.URL: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612003008700005&script=sci_arttext&tlng=es>](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612003008700005&script=sci_arttext&tlng=es). Última Atualização em 03 de março de 2006.

FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y Garantías: la ley del más débil*. 03. ed. Tradução de Perfecto Andrés Ibáñez e Andrea Greppi. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

_____. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

FOLADORI, Guillermo. *Limites do desenvolvimento sustentável*. Campinas: Editora da Unicamp, 2001.

GOYANES, Enrique Sánchez. *Planeamiento urbanístico: principios e instituciones comunes*. In: GONZÁLEZ, Jesús Maria Chamorro (Org.). *Derecho y urbanismo: principios e instituciones comunes*. Madrid: Consejo General Del Poder Judicial, 2003.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. Tradução de Pérola de Carvalho. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002.

HAROUEL, Jean-Louis. *História do urbanismo*. 04. ed. Tradução de Ivone Salgado. Rio de Janeiro: Editora Papyrus, 2004.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 02 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

LIRA, Ricardo Pereira. *Missões da Universidade: A Reforma Agrária e a Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: UERJ, 1997.

_____. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1997.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 02. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela Inibitória (individual e coletiva)*. 03. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MARTINEZ, Jose Luis Laso. *Derecho urbanístico*. Tomo I. Madrid: Editorial Montecorvo, 1981.

_____. *Urbanismo y medio ambiente en el nuevo Código Penal*. Madrid: Marcial Pons, 1997.

MOTA, Maurício, PEREIRA, Daniel Queiroz, PEREIRA, Vítor Pimentel. *Direito ambiental das cidades: novas perspectivas acerca da sustentabilidade das regiões urbanas*. Revista de Direito da Cidade da UERJ, Rio de Janeiro, v. 01. n. 03. p. 60-79, novembro 2007.

MOTA, Maurício. *O conceito de natureza e a reparação das externalidades ambientais negativas*. Revista de Direito da Cidade da UERJ, Rio de Janeiro, v. 01. n. 02. p. 203-229, novembro 2006.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: FASE, 2004.

_____. (Org.). *O futuro da metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2000.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental constitucional*. 04. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

_____. *Direito Urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

STONOGA, Andreza Cristina. *Tutela inibitória ambiental: a prevenção do ilícito*. Curitiba: Juruá Editora, 2003.

VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. 02. ed. Campinas: Editora Autores Associados, 2003.