

Revista Científica Di Fatto, ISSN 2966-4527. Edição 3. Ano: 2024.

Submissão em: 16/12/2024

Aprovação em: 17/12/2024

Publicado em: 17/12/2024

Disponível em: <https://revistadifatto.com.br/artigos/urbanismo-concertado-e-os-instrumentos-de-ordenacao-da-politica-urbana/>

Urbanismo concertado e os instrumentos de ordenação da política urbana

Rafael Adachi

Graduado em Ciências Jurídicas. Especialista em Direito e Processo Civil. Especialista em Direito Tributário. Especialista em Prática de Direito Administrativo Avançada. Servidor Público.

Resumo

O presente trabalho tem por objeto o estudo das disposições constitucionais e legais atinentes ao Direito Urbanístico, com enfoque nos mecanismos instrumentais de efetivação das normas urbanísticas, enquanto conformadores da disposição e arranjo das cidades. Busca-se, aqui, lançar olhares à imposição constitucional do cumprimento da função social da propriedade, sobretudo a propriedade inserida no contexto urbano, bem como aos instrumentos dispostos por meio de legislação específica capazes de alcançar tal desiderato. Nesse particular, cumpre-nos discorrer acerca daquilo que a doutrina denomina “urbanismo concertado”, como conseqüência da “administração concertada”, a irradiar efeitos nas relações travadas no seio da ordenação territorial urbana.

Palavras-Chave: Direito Urbanístico. Instrumentos da Política Urbana. Urbanismo Concertado.

Abstract

The purpose of this work is to study the constitutional and legal provisions relating to Urban Law, focusing on the instrumental mechanisms for implementing urban norms, as they shape the layout and arrangement of cities. Here we seek to look at the constitutional imposition of compliance with the social function of property, especially property inserted in the urban context, as well as the instruments provided through specific legislation capable of achieving this goal. In this particular, we must discuss what the doctrine calls “concerted urbanism”, as a consequence of “concerted administration”, radiating effects on the relationships established within urban territorial ordering.

Keywords: Urban Law. Urban Policy Instruments. Concerted Urbanism.

1. INTRODUÇÃO

O Direito Urbanístico, enquanto ramo do direito público, tem por objetivo disciplinar as relações jurídicas inseridas no contexto da ordenação do território urbano conformando a organização da sociedade integrante de um dado município à atuação do poder público, seja em sua função legislativa, seja na tipicamente administrativa. Destarte, o estabelecimento de diretrizes pelo Estado, na condição de ordenador das relações jurídicas travadas em seu território, visa definir balizas sociais e apaziguamento social.

A despeito da tímida aparição nos bancos acadêmicos, se comparado aos demais ramos dos estudos jurídicos, o conhecimento do Direito Urbanístico é de fundamental relevância, sobretudo porque intimamente imbricado com as demais esferas do Direito, como o direito administrativo, ao tratar de assuntos ligados à intervenção do estado na propriedade privada; com o direito constitucional, visto extrair da Carta Magna seu substrato de atuação, especialmente quando trata do cumprimento da função social da propriedade; como com o direito tributário, considerando que a progressividade do IPTU, sob o viés extrafiscal de sua aplicabilidade, busca conferir utilidade, sob o prisma da função social, à propriedade urbana; bem como quanto ao direito civil, sendo certo que diversos institutos e conceitos dessa seara dão guarida à doutrina do direito urbanístico.

2. A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS INSTRUMENTOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO

Pela primeira vez, a Constituição de 1988 imbuu-se da prerrogativa de abordar o direito urbanístico, definindo as atribuições legislativas e executivas para o implemento desse arcabouço normativo. Sob o escopo de delimitar a competência legislativa, a CF/88 determina caber à União a edição de normas gerais (art. 24, §1º) e aos Estados a suplementação das normas federais (art. 24, §2º), naquilo que a doutrina denomina se tratar de competência concorrente.

Consoantes os preceptivos constantes nos art. 24, I, e §1º, bem como no art. 21, XX, ambos da CF/88, reservou-se à União a edição das normas gerais acerca do direito urbanístico, assim como das diretrizes para o desenvolvimento urbano. Suplementando as referidas normas, deferiu-se aos Estados-membros (art. 24, §2º) a competência para legislar sobre direito urbanístico, respeitadas as balizas normativas definidas pela União, no que toca ao seu território.

Em relação aos Municípios, a CF/88, em seu art. 30, I, confere-lhes autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local, dentre os quais, obviamente, e com ainda mais pertinência, dada a proximidade da realidade que esse assunto lhes impõe, sobre direito urbanístico. Assim, os entes municipais possuem competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo (art. 30, VIII), assim como executar a política de desenvolvimento urbano (art. 182).

Discorrendo sobre a competência municipal, Hely Lopes Meirelles discorre que (p. 473): “As atribuições municipais no campo urbanístico desdobram-se em dois setores distintos: o da ordenação espacial, que se consubstancia no plano diretor e nas normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável, abrangendo o zoneamento, o loteamento e a composição estética e paisagística da cidade; e o de controle da construção, incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até a edificação particular nos seus requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no código de obras e normas complementares”.

Destarte, nos termos do que propõe o art. 182 da Constituição Federal, atribui-se ao Poder Público municipal a competência para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

2.1. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Dando concretude aos preceitos dispostos na Constituição Federal, o legislador infraconstitucional editou a Lei n. 10.257/2001, que trata do Estatuto da Cidade, dispondo sobre as diretrizes gerais para implementação da política urbana, bem como oferecendo mecanismos instrumentais da sua execução.

Assim, se de um lado o Estatuto da Cidade elenca como diretriz o planejamento do desenvolvimento das cidades (art. 1º, IV) ou ainda a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente cultural (art. 1º XII), de outro, municia o poder público de instrumentos capazes de alcançar tais objetivos, como o plano diretor (art. 4º, III. “a”) ou o tombamento de imóveis ou mobiliários urbanos (art. 4º, V, “d”).

Faz-se oportuno observar que a norma que dispõe sobre o Estatuto da Cidade não poupou esforços em instrumentalizar todos os envolvidos na consecução da política urbana. O art. 4º da Lei 10.257/2001 traz diversos mecanismos, desde os mais programáticos, como os planos nacionais, regionais e municipais (incisos I e III), como aqueles dotados de maior concretude como a desapropriação (V, “a”) ou a transferência do direito de construir (V, “o”). O rol de instrumentos é extenso e flerta com diversas áreas do direito, como o tributário, ao prever a possibilidade de aplicação do IPTU progressivo para fins de dar concretude à função social da propriedade urbana que desatenda as normas de ordenação do território urbano.

2.2. URBANISMO CONCERTADO

Hely Lopes Meirelles entende como urbanismo (p. 452) “o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”. O autor complementa o conceito ao dispor que o urbanismo “(...) é, em última

análise, um sistema de cooperação. Cooperação do povo, das autoridades, da União, do Estado, do Município, do bairro, da rua, da casa, de cada um de nós”.

O urbanismo, portanto, está ligado à ideia de “ação de conjunto”. Não há se falar em atribuição ou responsabilidade exclusiva de uns ou outros, mas na atuação conjunta dos que coabitam um dado espaço para a consecução dos objetivos estabelecidos como diretrizes para o meio urbano. É dizer, cabe ao Poder Público a adoção de mecanismos urbanísticos para fins de dar concretude às imposições constitucionais e legais, assim como aos particulares, ao observarem os preceitos impostos em leis e normas, bem ainda como em conjunto, numa atuação concertada entre a Administração Pública e particulares na execução da projetos para o atingimento do bem comum.

Discorrendo sobre o tema, Alexandre Levin, em sua tese de doutorado acerca da operação urbana consorciada, citando Antonio Carceller, assim dispõe sobre o urbanismo concertado:

“O urbanismo concertado é um método do urbanismo que se caracteriza pela consensualidade na atividade de organização do espaço urbano. Na execução de sua função urbanística, o Poder Público deixa de impor a sua vontade à sociedade e passa a tomar decisões em conjunto com os diversos setores representativos do corpo social. A imperatividade estatal dá lugar à concertação de interesses públicos e privados.

Sobre o tema, Antonio Carceller Fernandez explica que a expressão *urbanismo concertado* deve ser compreendida dentro do contexto mais amplo de *administração concertada*. Nas palavras do autor, tal conceito teve sua origem na planificação econômica francesa, como uma *terceira via*, como uma superação das opções que dominavam a sociedade na segunda metade do século XX: o capitalismo e o socialismo. Trata-se de um sistema no qual as decisões do Poder Público harmonizam-se previamente com as dos sujeitos econômicos, com vistas ao atingimento de resultados ótimos. A Administração, sem abdicar de suas funções nem renunciar a seus poderes, pretende conseguir o concurso voluntário, a adesão livremente prestada dos particulares, a partir da convicção que somente deste modo poderão ser alcançados os objetivos previamente fixados. Intenta-se obter a colaboração da iniciativa privada para complementar ou substituir uma gestão pública que se confessa impotente para fazer frente por si só às necessidades da sociedade.” (FERNANDEZ, Antonio Carceller. *Instituciones de Derecho Urbanístico*. 2 ed. Madrid: Montecorvo, 1981, p. 278 apud LEVIN, 2014, p. 263)

Concebe-se, portanto, que o chamado urbanismo concertado reúne a ideia de consensualidade entre o Poder Público e os particulares no mister atinente ao cumprimento de diretrizes urbanísticas. Há de se fazer o necessário apontamento, acerca da concertação urbanística, com a diretriz prevista no inciso II, do art. 1º, da Estatuto da Cidade. A norma de regência define como uma das diretrizes

para a política urbana a gestão democrática da cidade com a participação da população na execução de projetos e programas de desenvolvimento urbano.

É possível verificar, desta forma, que a consensualidade afirmada quando da conceituação do urbanismo concertado também encontra guarida no próprio texto legal em que contido o Estatuto da Cidade, visto que, mais de uma vez, ressalta a importância da participação popular na tomada de decisões que visem orientar os rumos de uma cidade. E assim o faz, em diversas passagens, como:

Art. 2. (...)

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

Art. 40. (...)

4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

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

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Denota-se, por conseguinte, a relevância dada à participação dos munícipes nas decisões a serem tomadas no seio da política urbana. Essa participação, contudo, não fica relegada apenas à participação de audiências públicas. A própria Lei n. 10.257/2001 estabelece instrumentos de participação efetiva dos particulares na execução de programas ou projetos que visem robustecer a implementação de diretrizes urbanísticas.

Nessa senda, podemos extrair alguns instrumentos previstos no Estatuto da Cidade caracterizadores da consensualidade ora em debate, como as operações urbanas consorciadas, previstas no art. 32 e a

concessão urbanística que, embora sem previsão expressa na Lei n. 10.257/2001, consta como instrumento do direito urbanístico em leis locais, como no Plano Diretor do Município de São Paulo, Lei n. 13.430/2002, art. 198, XII e art. 239, e regulamentado pela Lei n. 14.917/2009 daquela cidade.

Operações urbanas consorciadas, enquanto um instrumento da política urbana, conforme prevê o art. 32 do Estatuto da Cidade, pode ser entendido como o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, tendo por fim alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

O §2º do art. 32 do Estatuto da Cidade elenca algumas medidas possíveis de serem adotadas no âmbito das operações urbanas consorciadas, como a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, ou alterações das normas edilícias (inciso I); a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação urbanística então vigente (inciso II); e a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais (inciso III).

As operações urbanas consorciadas demandam a edição de lei específica, que estabelecerá um plano de operação e que deverá conter, conforme determina no art. 33 do diploma em comento, a definição da área objeto da operação, o programa básico de ocupação, programa de atendimento econômico e social para a população afetada, a finalidade da operação, o estudo prévio de impacto ambiental, a contrapartida a ser exigida e os incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores.

Nas regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, lei complementar estadual poderá autorizar sejam realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, atendendo-se as disposições e preceitos contidos na Lei n. 10.257/2001.

Com relação aos recursos obtidos para a implementação da operação urbana consorciada, a lei impõe expressamente que tais valores devam ser aplicados exclusivamente na consecução da própria operação urbana, sob pena, inclusive, de configurar ato de improbidade administrativa, conforme prevê o art. 52, V, vejamos:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

(...)

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

O Estatuto da Cidade prevê, ainda, com relação às operações urbanas consorciadas, a possibilidade de emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção. Tratam-se de títulos alienados em leilão ou utilizados para pagamento de obras, sendo possível sua livre negociação (art. 34, §1º), conversíveis em direito de construir na área objeto da operação.

Outro instrumento caracterizador do denominado urbanismo concertado trata-se da concessão urbanística.

A concessão urbanística não consta do extenso rol de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, mas é possível que os entes municipais, por meio de lei, assim disponham. É o que o Município de São Paulo/SP, por meio da Lei n. 13.430/2002, que enuncia seu Plano Diretor e da Lei n. 14.917/2009.

Em síntese, a concessão urbanística pode ser entendida como o “instrumento de política urbana que tem como foco central a urbanização ou reurbanização de dada parcela pertencente ao espaço urbano, e se concretiza através de contrato administrativo precedido de licitação, cujo objeto envolve a delegação pelo Poder Público da execução de obras urbanísticas de interesse público, por conta e risco da empresa concessionária, cujo investimento será remunerado e amortizado mediante a exploração dos imóveis destinados a usos provados, nos termos do contrato de concessão, entre outras fontes” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2024, p. 471).

O objetivo do presente trabalho visa entendermos o que se entende por urbanismo concertado, e, justamente por isso, não adentraremos nos pormenores acerca da natureza jurídica da concessão urbanística. Isso porque se trata de assunto com grande divergência doutrinária, havendo autores que entendem ser uma espécie de concessão de obras públicas, outros apontam ser concessão de serviços públicos e outros afirmam se tratar de uma espécie específica de concessão, não se confundindo com as anteriormente citadas. Apesar da celeuma, cabe-nos apenas mencionar a sua existência, o que não afasta o enquadramento desse instituto, sejam com qual natureza jurídica se afirma possuir, como um exemplo do chamado urbanismo concertado.

3. CONCLUSÃO

Ao conferir concretude às disposições constitucionais atinentes ao direito urbanístico e à política urbana, o Estatuto da Cidade deu vida a alguns mecanismos instrumentais com o fim de alcançar as diretrizes urbanísticas preconizadas em lei.

E, nesse mister, observando-se o que se convencionou chamar de urbanismo concertado, como uma forma consensual de união de esforços a fim de obter ganhos sociais, uma vez que atendidas as diretrizes dispostas na Lei n. 10.257/2001, instrumentos como a operação urbana consorciada e a concessão urbanística visam cumprir esse papel. Nessa toada, a reunião de esforços, bem como de interesses, entre o Poder Público e particulares para fins de atingimento de altos níveis de satisfação social, porque cumpridas regras de ordenação territorial urbana, correspondem ao pleno atendimento dos ditames de determinações legais.

A noção e a concreção do urbanismo concertado, nos diversos instrumentos previstos em lei, afigura-se, assim, como um mecanismo apto a viabilizar imensuráveis benefícios aos municípios, promovendo-se, de forma combinada e não excludente, a atuação conjunta do Poder Público e dos particulares que vivem e fruem da localidade objeto das ações urbanísticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acessado em 12 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 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: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acessado em 12 dez. 2024

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.

Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm >. Acessado em 12 dez. 2024

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 21 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2024.

SÃO PAULO. Lei nº 13.430/2002. Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf> Acessado em 12 dez 2024.

SÃO PAULO. Lei nº 14.917/2009. Dispõe sobre a concessão urbanística no município de São Paulo. Disponível em: < <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14917-de-7-de-maio-de-2009> > Acessado em 12 dez. 2024.

LEVIN, Alexandre. Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística. Orientador: Professor Doutor Márcio Cammarosano. 2014. Doutorado em Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.