

FERNANDO LUIZ CARVALHO DANTAS

**A DISCIPLINA JURÍDICA DAS ÁREAS DE EXPANSÃO URBANA: ESTUDO
DE CASO DA REGIÃO SUL-SUDESTE DO DISTRITO FEDERAL**

Brasília - 2021

FERNANDO LUIZ CARVALHO DANTAS

**A DISCIPLINA JURÍDICA DAS ÁREAS DE EXPANSÃO URBANA: ESTUDO
DE CASO DA REGIÃO SUL-SUDESTE DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu em Direito do Centro Universitário de
Brasília, visando à obtenção do título de Mestre em Direito
das Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona

Brasília – 2021

FOLHA DE APROVAÇÃO

FERNANDO LUIZ CARVALHO DANTAS

**A DISCIPLINA JURÍDICA DAS ÁREAS DE EXPANSÃO
URBANA: estudo de caso da região sul-sudeste do Distrito Federal**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação Stricto Sensu do Centro
Universitário de Brasília - UNICEUB

Aprovada em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona (orientador)

Prof. Dr. Sandro Lucio Dezan (membro interno)

Prof. Dr. Ivo Teixeira Gico Jr. (membro suplente)

Profª. Dra. Daniela Campos Libório (orientador)

AGRADECIMENTOS

A gratidão de sentimento que repousa em palavras e gestos. Nada mais justo que endereçar inicialmente minha gratidão a quem me estimulou nessa jornada com a inquietação acadêmica imprescindível à realização dessa pesquisa.

Assim, primeiramente, agradeço a Deus pela força para suplantar os inúmeros percalços vivenciados nessa jornada.

Agradeço ao UNICEUB, à coordenação do Programa de Pós Graduação em Direito, ao corpo docente, aos colegas e funcionários, todos os imprescindíveis à concretização desse projeto.

Agradeço, especialmente, ao meu orientador, Prof. Dr. Paulo Carmona, pela confiança e inesgotável paciência que me permitiram a ousadia de tratar de um tema tão árido e ao mesmo tempo instigante. Minha gratidão aos membros da banca de qualificação, Sandro Dezan e, especialmente a meu co-orientador Prof. Dr. Ivo Gico, que foi essencial na determinação da ideia-força da pesquisa.

Agradeço aos professores que também contribuíram com seus saberes que hauri no mestrado no UNICEUB, Prof. Dr. Paulo Roberto Almeida, Prof. Dr. Antônio Suxberger, Prof. Dr. Hector Valverde de Santana, Prof. Dra. Márcia Leuzinger.

À minha amada Renata, esteio da minha existência terrena, rendo meus agradecimentos pelo amor, pela paciência e pela sua fortaleza que me abrigou nos momentos de angústia. Aos meus filhos, Ian, Laura e Luíza, pelas virtudes que não tenho e pelo sentido que dão à minha vida. Agradeço a meus pais, Cantídio e Clara, irmãos Cláudia e Beto, e minha sogra, Lília, que sempre emprestaram sua solidariedade e energia nesse desafio acadêmico.

Aos meus sócios Paulo Palhares, Renata Lelis e Isabela Todd, sou eternamente grato pelo apoio e incentivo nessa inflexão de propósitos, um tanto tardia, mas que oxalá renda os frutos sobre os quais tanto conversamos.

Aos amigos que colaboraram com as reflexões que tomaram corpo no texto da dissertação: Pablo Malheiros, Hércules Benício, José Pedro Brito da Costa, Roberto Freitas, Jefferson Carús Guedes, Erika Winge, Roberlei Belinatti, Tatiana Reinher, Marcelo Pinelli e Rogério Vereza, meu sincero obrigado.

Agradeço, em especial, à Dra. Juliana de Moraes e à Dra. Sabrina Tardin pelos milagres operados nessa quadra tão difícil.

RESUMO

As dimensões epistemológicas da propriedade imobiliária urbana assumiram feições diversas ao longo dos anos dois mil em razão da ressignificação do conceitos jurídicos, refletida na intensa produção da legislativa e dos aportes que a literatura jurídica ofereceu nesse período. Contudo, aponta-se um aparente hiato na compreensão tanto de proprietários, quanto dos planejadores municipais acerca da disciplina jurídica das áreas de expansão urbana. O locus no território municipal tem efeitos sobre o modo pelo qual as glebas localizadas nessas locais devem ser tratadas. Nesse sentido, o presente trabalho busca atribuir um sentido jurídico a áreas de expansão urbana, tomando como referencial os diferentes campos do ordenamento jurídico, qualifique parcela do território a normas predominantemente urbanísticas sobre regras de uso do solo com cariz rural. Delimita-se, então, o escopo do trabalho em descrever a vinculação da área urbana ao planejamento urbanístico enquanto atividade na qual as escolhas em torno da dinamização de espaços urbanos consoante critérios técnicos que norteiam escolhas públicas quanto a funções atribuídas à cidade, a partir do direito à cidade, do arranjo constitucional que sobreleva o papel do plano diretor e o ambiente urbano e referencia a atribuição dos contornos da função socioambiental que a propriedade imobiliária urbana tem ou deve ter. Desse ponto pesquisa descreve-se o fenômeno da transformação do uso do solo rural para o uso urbano sob a ótica jurídica que é inerente ao processo de urbanificação que incorpora superfície urbanizada às glebas de terras, explicando como as áreas de expansão urbana são incorporadas factual e juridicamente à cidade, divisando a propriedade imobiliária urbana, da propriedade imobiliária rural a partir do atributo da edificabilidade que notabiliza a primeira espécie. As diretrizes urbanísticas prescritas no artigo 7º da Lei Federal 6/766/1979 são apresentadas como elemento essencial para a compreensão de como o processo de planejamento urbanístico atribui edificabilidade às áreas de expansão urbana, por meio do processo de regulação do uso do solo definido nacionalmente pela Lei Federal 6.766/1979. Desse ponto, procede-se à análise dos efeitos jurídicos e econômicos que a transformação do uso do solo urbano têm sobre a propriedade imobiliária situada em áreas de expansão urbana. As formulações propostas e as digressões realizadas servem de fundamento teórico a partir do qual inferências são realizadas na área do estudo de caso, a Região Sul-Sudeste do Distrito Federal. O trabalho descreve o objeto da análise nas dimensões física, dominial, ambiental e, sobretudo, das normas urbanísticas da expansão urbana regulada por meio das Diretrizes Urbanísticas DIUR 07/2018. A análise normativa recorreu à metodologia da análise econômica do direito, com vistas a compreender a estrutura de incentivos estabelecida pela referida norma, abordando a rivalidade em torno de recursos hídricos, a assimetria regulatória acerca da outorga onerosa pela alteração de uso rural para uso urbana, apontando para, *ceteris paribus*, tendência de escassez hídrica na região e incentivos a implantação de parcelamentos de solo irregulares. Em conclusão, o trabalho sugere alterações normativas e regulatórias de modo contribuir para a ampliação da discussão do tema central – o regime jurídico das áreas de expansão urbana – e, eventualmente, documentar o processo de expansão urbana na Região Sul-Sudeste do DF.

Palavras-Chave: regulação. urbanismo. transformação. uso. propriedade. análise. econômica.

ABSTRACT

The epistemological dimensions of urban real estate took on different characteristics over the two thousand years, due to the resignification of legal concepts, reflected in the intense production of the legislature and the contributions that the legal literature offered in that period. However, there is an apparent gap in the understanding of both landowners and city planners about the legal discipline of urban expansion areas. The locus in the municipal territory has an effect on the way in which the plots located in these locations are to be treated. In this sense, the present work seeks to give a legal meaning to areas of urban expansion, taking as reference the different fields of the legal system, qualifying part of the territory to predominantly urbanistic rules on land use rules with a rural nature. Therefore, the scope of the work is delimited in describing the link between the urban area and urban planning as an activity in which the choices around the dynamization of urban spaces according to technical criteria that guide public choices regarding the functions attributed to the city, based on the right to the city, the constitutional arrangement that overrides the role of the master plan and the urban environment and references the attribution of the contours of the socio-environmental function that urban real estate property has or must have. From this research point, the phenomenon of transformation from rural land use to urban use is described from the legal point of view, which is inherent to the urbanization process that incorporates an urbanized surface to the tracts of land, explaining how the areas of urban expansion are incorporated factually and legally to the city, dividing the urban real estate property, the rural real estate property based on the attribute of the building that makes the first species famous. The urban guidelines prescribed in article 7 of Federal Law 6/766/1979 are presented as an essential element for the understanding of how the urban planning process attributes buildability to urban expansion areas, through the nationally defined land use regulation process by Federal Law 6.766 / 1979. From this point, the legal and economic effects that the transformation of urban land use have on real estate located in areas of urban expansion are analyzed. The proposed formulations and the digressions carried out serve as a theoretical foundation from which inferences are made in the area of the case study, the South-Southeast Region of the Federal District. The work describes the object of the analysis in the physical, dominial, environmental dimensions and, above all, of the urban norms of urban expansion regulated through the Urban Guidelines DIUR 07/2018. The normative analysis used the methodology of economic analysis of the law, in order to understand the incentive structure established by the referred rule, addressing the rivalry over water resources, the regulatory asymmetry about the onerous grant for changing rural use to urban use, pointing to, *ceteris paribus*, tendency of water scarcity in the region and incentives for the implantation of irregular land parcels. In conclusion, the work suggests normative and regulatory changes in order to contribute to the broadening of the discussion of the central theme - the legal regime of urban expansion areas - and, eventually, to document the urban expansion process in the South-Southeast Region of DF.

Keywords: regulation. urbanism. transformation. use. property. analyze. economical.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADASA - Agência Reguladora de Água e Serviços Públicos do Distrito Federal

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AED - Análise Econômica do Direito

APP - Área de preservação permanente

CAESB - Companhia de Saneamento Ambiental de Brasília

CEB - Companhia Energética de Brasília

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CTN – Código Tributário Nacional

DIUR – Diretrizes Urbanísticas

EPCT - Estrada Parque do Contorno

IAPI – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ITR – Imposto Territorial Rural

NOVACAP - Companhia Urbanizadora do Planalto Central

ODIR - Outorga Onerosa do Direito de Construir

ONALT - Outorga Onerosa da Alteração de Uso

PDL - Plano Diretor Local

PDOT/DF - Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal

PEOT - Plano Estruturador de Organização Territorial

PLANIDRO - Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição

SEDUH – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal

SHTo – Setor Habitacional Tororó

SISPLAN - Sistema de Planejamento Territorial Urbano do Distrito Federal

TERRACAP – Companhia Imobiliária de Brasília

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

FIGURAS

FIGURA 1 - Macrozoneamento do PDOT/DF 2009.....	97
FIGURA 2 – Região Sul-Sudeste do Distrito Federal no PDOT/DF 2009	100
FIGURA 3 - Zoneamento de Usos da Região Sul-Sudeste do DF	101
FIGURA 4 - Mapa de Densidades da Região Sul-Sudeste do DF	102
FIGURA 5 - Densidades populacionais da Região Sul-Sudeste - PDOT 2009	104
FIGURA 6 - Região Sul-Sudeste do DF com requerimento de parcelamento de solo....	105
FIGURA 7 - Sistema Viário Estruturante Região Sul-Sudeste Do Distrito Federal.....	106
FIGURA 8 – Sistema de espaços verdes da Região Sul-Sudeste do DF	107
FIGURA 9 - Centralidade e Zoneamento de usos da Região Sul-Sudeste do DF.....	109
FIGURA 10 - Modelo Esquemático de Transporte Coletivo na Região Sul-Sudeste...112	
FIGURA 11 - Equipamentos Públicos Urbanos – Saneamento Básico	113
FIGURA 12 - Subestações de Distribuição de Energia Elétrica	114

TABELAS

TABELA 1 - Variações de Densidade Demográfica Acrescidas	112
--	-----

SUMÁRIO

A DISCIPLINA JURÍDICA DAS ÁREAS DE EXPANSÃO URBANA: ESTUDO DE CASO DA REGIÃO SUL-SUDESTE DO DISTRITO FEDERAL

1. INTRODUÇÃO	11
2. A REGULAÇÃO DO USO SOLO NAS ÁREAS DE EXPANSÃO URBANA ENQUANTO ATIVIDADE DA POLÍTICA URBANA.....	17
2.2. A competência municipal para o planejamento urbanístico e execução da política urbana.....	25
2.3. Os campos normativos articulados no planejamento urbanístico no âmbito do processo de transformação do uso do solo.....	32
2.3.1. Campo normativo urbanístico no processo de transformação do uso do solo	32
2.3.1.1. O plano diretor enquanto referencial normativo do planejamento urbanístico municipal.....	35
2.3.1.2. O direito à cidade como norma diretriz do planejamento urbanístico das áreas urbanas do território	40
2.3.1.3. A função social da propriedade imobiliária enquanto vetor para a atuação do planejamento urbanístico das áreas urbanas e de expansão urbana	44
2.3.1.4. regulação do meio ambiente no processo de transformação do uso do solo.....	50
2.4. A transformação do uso do solo nas áreas de expansão urbana como condição para a edificabilidade do solo urbano.....	53
2.4.1. Transformação do uso do solo enquanto ato jurídico implícito do artigo 12 da Lei Federal 6.766/1979.....	53
2.4.2. A edificabilidade enquanto atributo das áreas urbanas e áreas de expansão urbana	56
2.5. A propriedade imobiliária nas áreas de expansão urbana	59
2.5.1. Uma perspectiva jurídica da propriedade imobiliária no contexto da regulação do solo urbano	63
2.5.1.1. Duas categorias de propriedades imobiliárias decorrentes da compulsoriedade do parcelamento, edificação e utilização do solo urbano.....	65
2.5.1.2. Das intervenções dos instrumentos urbanísticos na propriedade no âmbito do processo de parcelamento do solo urbano.....	69
2.5.2. A diretrizes urbanísticas prescritas no artigo 7º da Lei Federal 6.766/1979 enquanto moldura do regime jurídico da propriedade imobiliária nas áreas de expansão urbana	76
2.6. Análise das consequências econômicas da transformação urbanística das áreas de expansão urbana	82
3. ESTUDO DE CASO DA TRANSFORMAÇÃO DO USO DO SOLO NA REGIÃO SUL-SUDESTE DO DISTRITO FEDERAL	90

3.1. Justificativa para a pesquisa da Região Sul-Sudeste do Distrito Federal e o estudo das Diretrizes Urbanísticas DIUR 07/2018.....	92
3.1.1. Registros históricos relevantes para a realização da pesquisa.....	93
3.1.2. O planejamento territorial do Distrito Federal	94
3.2. Descrição da Região Sul-Sudeste do Distrito Federal	101
3.3. Aplicação da análise econômica do direito como método de avaliação das Diretrizes Urbanísticas DIUR 07/2018.	115
3.3.1. Pressupostos de análise econômica das Diretrizes Urbanísticas Região Sul-Sudeste do Distrito Federal.	115
3.3.2. Violação do artigo 42-B do Estatuto da Cidade pelas Diretrizes Urbanísticas DIUR 07/2018.....	124
3.3.3. Síntese da análise da estrutura de incentivos associados ao modelo de ocupação da área de expansão urbana proposto nas Diretrizes Urbanísticas DIUR 07/2018.....	126
4. CONTRIBUIÇÕES AO APERFEIÇOAMENTO DAS DIRETRIZES DIUR URBANÍSTICAS 07/2018.....	128
4.1. Construção de solução jurídica que coordene os interesses de proprietários de glebas de terras na Região Sul-Sudeste do Distrito Federal.....	129
4.2. Desenvolvimento de estudo de impacto ambiental para toda a Região Sul-Sudeste do Distrito Federal.....	131
CONCLUSÃO	134
REFERÊNCIAS.....	138

1. INTRODUÇÃO

A política urbana é uma das dimensões de atuação estatal mais próximas do cidadão e seu sucesso ou insucesso é, por certo ângulo, o pano de fundo da vida de milhões de brasileiros.

A produção científica em torno da política urbana inventariou problemas e deu base a criação normativa como resposta do sistema jurídico aos problemas contemporâneos das cidades brasileiras. A mobilização dos movimentos sociais, da academia e do setor produtivo impulsionou o constituinte a destinar capítulo específico na Constituição Federal de 1988 a política urbana, dando ensejo a uma notável produção na literatura jurídica abrangendo diversos temas epistemologicamente associados ao campo do Direito Urbanístico.

De certo, edição do Estatuto da Cidade conferiu a concretude jurídica a preceitos há muito discutidos na comunidade acadêmica e nos movimentos sociais urbanos.

A literatura jurídica dedicou notável energia interpretativa para densificar o sentido de função socioambiental da propriedade, debruçou-se na compreensão das nuances e da extensão do direito à cidade, laborando na descrição a função e conteúdo do plano diretor, dos fundamentos sócio-políticos para a participação popular no planejamento urbanístico e na estruturação das políticas urbanas.

Desse esforço desdobrou-se possibilidades de pesquisa a partir das contribuições teóricas já consolidadas, permitindo reflexões em torno de questões em torno de questões ainda não esgotados, sobretudo em razão da transversalidade do Direito Urbanístico que dialoga e se nutre de outros campos do conhecimento, como o urbanismo, a sociologia, as ciências ambientais, a engenharia e a economia.

Uma das possibilidade de reflexão que se suscita diz respeito à compreensão do processo de expansão horizontal das áreas urbanas dos municípios, considerando o desenho institucional constituído no ordenamento jurídico brasileiro, as peculiaridades e as dinâmicas locais que, de regra, não se alinham com o figurino legal.

Compreender com clareza qual o papel do município enquanto ente federativo competente para o exercício da regulação do uso e ocupação do solo é imperativo para delimitar a extensão da intervenção no domínio econômicos, destacando o direitos e obrigações de quem é proprietário em áreas de expansão urbana, haja vista a sujeição da

propriedade a uma função delineada com uma perspectiva ampla, permeada por interesses difusos que, por vezes, concorrem com os interesses proprietários.

A análise da dinâmica de urbanificação das franjas urbanas, de outro lado, demanda articular temas como infraestrutura, transporte, poluição, violência, economia, saúde, lazer e educação, demandando um esforço extraordinário na delimitação das questões a serem respondidas neste trabalho.

Deste modo, o trabalho se dedica a discorrer sobre a disciplina das relações jurídicas e econômicas relativas às áreas de expansão urbana das cidades, submetidas a regras jurídicas *sui generis* e ao planejamento urbanístico elemento da política urbana que toca aos municípios e ao Distrito Federal executar.

O fato é que a realidade contrasta muito frequentemente da moldura legal; a ocupação das áreas de expansão urbana nas cidades brasileiras ocorre, no mais das vezes, de modo desordenado e não planejado, grassando a irregularidade dos assentamentos urbanos, a precariedade da infraestrutura urbana acompanhadas das anomalias e fenômenos que derivam da ocupação irregular do solo urbano.

Contudo, é importante ter a compreensão de como se conceberia ocupação das áreas com uso rural destinadas pelas normas urbanísticas a serem incorporadas à malha urbana, tendo como parâmetro o figurino legal, colmatando-se aos saberes técnicos que permeiam a atividade urbanística e seus .

A multidisciplinaridade do tema enseja o esforço de densificar juridicamente aspectos que se refletem sobre a propriedade imobiliária localizada em área de expansão urbana, afetada pelo planejamento urbanístico, etapa da atividade urbanística, que compete ser exercida pelos municípios e pelo Distrito Federal.

Estuda-se, pois, os pressupostos para que se processo o fenômeno jurídico da transformação do uso do solo rural para uso urbano nas áreas de expansão.

São propostas três indagações em torno fenômeno jurídico da transformação do uso do solo e da ocupação das áreas de expansão urbana, veiculados nas seguintes perguntas: a) Quais são os fundamentos para a definição da escolha pública no âmbito planejamento urbanístico municipal das áreas a serem submetidas ao processo de transformação do uso do solo nas áreas de expansão urbana?; b) Como o Direito Urbanístico se projeta enquanto campo normativo que vincula a função atribuída à propriedade imobiliária nas áreas de expansão urbana?; c) qual o grau de liberdade

atribuído ao planejamento urbanístico para delimitação do uso e ocupação do solo nas áreas de expansão urbana?

As respostas a essas questões demandam (i) descrever como o planejamento urbanístico, como operacionaliza concretização as normas urbanísticas abstratamente atribuídas ao território, endereçando índices urbanísticos às áreas de expansão urbana, articulando os campos normativos e os saberes técnicos multidisciplinares compreendidos no processo de transformação do uso do solo urbano; (ii) descrever o fenômeno da transformação jurídica do uso do solo como objeto regulado pelo município, cuja resultante é o lote edificável e as áreas de domínio público à outrora gleba de terras situada na expansão urbana do município, incorporando-a à cidade, especializando os espaços públicos e privados decorrentes da aprovação do parcelamento de solo urbano prescrito na Lei Federal 6.766/1979; (iii) descrever o regime normativo que regula propriedade imobiliária localizadas em áreas de expansão urbana e que balizam a atividade urbanística, em especial o planejamento urbanístico; (iv) trabalhar o papel das diretrizes urbanísticas previstas no artigo 7º a Lei Federal 6.766/1979 no planejamento urbanístico, atentando para a articulação dessas diretrizes com os instrumentos urbanísticos para a consecução de objetivos projetados no Plano Diretor, por meio do manejo de densidades populacionais e limitações de ocupação que equilibrem o ambiente urbano e funcionalizem os espaços urbanos e as propriedades ali situadas.

Recorre-se à ideia de discricionariedade técnica do planejamento urbanístico no âmbito da Administração Pública Municipal para descrever os contornos da intervenção estatal na propriedade imobiliária urbana, descrevendo as limitações técnicas que vinculam o processo de planejamento do território e dos efeitos de regras distributivas de direito de edificar sobre o solo urbano e das contrapartidas devidas pelos titulares das propriedade imobiliária.

Os objetivos delineados na pesquisa buscam descrever como se operacionaliza o modelo de urbanificação de glebas e a incorporação à cidade, descrevendo o regime jurídico que baliza o planejamento urbanístico municipal no processo de transformação de uso dessas áreas, cuja aplicação se toma para o desenvolvimento da análise de caso da Região Sul-Sudeste do Distrito Federal no Capítulo 3.

A escolha da Região Sul-Sudeste do DF para ser o objeto de pesquisa se justifica pelo fato de que desde o Plano Diretores de Ordenamento Territorial do DF de 1997, a região foi escolhida como área de expansão urbana, a ela sendo atribuída densidade

habitacional que projeta um contingente populacional de mais de novecentos mil habitantes.

Destaca-se o fato de na região estudada, o Setor Habitacional Tororó (SHTo) localizado a oeste da rodovia DF-140 é um adensamento urbano que se consolida, abrigando parcelamentos de solo irregulares e regularizados, oferecendo de parâmetros de referência que podem ser extrapolados para o restante da região analisada, tendo em as manifestações de onde se extraem métricas para a realização de inferências em torno dos efeitos projetados como escassez de recursos hídricos, efeitos sobre infraestrutura de transporte e limitação de população projetada.

Outro aspecto que milita em favor da escolha da Região Sul-Sudeste do DF para a realização do estudo de caso reside na disponibilidade de sistema de informações públicas à disposição na página oficial da SEDUH acerca da estrutura fundiária, normas o uso do informações, possibilidade de interação com mapas do Zoneamento Ecológico e Econômico, que permitem a realização da análise da estrutura de incentivos em torno da anunciada transformação do uso do solo na região especialmente pelo fato de que a Região Sul Sudeste do DF ainda está em processo de transformação de uso eminentemente rural para se tornar um núcleo urbano.

As Diretrizes Urbanísticas DIUR 07/2018 e os arquivos públicos disponíveis no sistema Geoportal, administrado no sítio da internet da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal, disponibiliza informações sobre território, suas características físicas, infraestrutura urbana, índices urbanísticos e normas que referenciam o uso e a ocupação urbana no DF.

Assim, o estudo de caso empreendido no Capítulo 3 toma se apropria das premissas e conclusões contidas no Capítulo 2, para analisar as regras contidas nas Diretrizes Urbanísticas 07/2018, aplicando-se, doravante método analítico dedutiva fundada na análise econômica do direito, que busca na teoria econômica explicação para o efeito do texto normativo analisado, objetivando compreender a estrutura de incentivos da norma sobre o comportamento dos proprietários de terra, empreendedores e compradores, e sinalizar os efeitos projetados pela norma analisada ao formulador/executor da política pública encorajando-o a refletir sobre se o comportamento estimado tem coerência com as consequências pretendidas.

De efeito, apontam-se que hiatos e assimetrias regulatórias tornam o comportamento dos agentes contrastante com os objetivos descritos nas Diretrizes

Urbanísticas 07/2018, extraindo-se evidências de efeitos contrastantes com as premissas contidas na referida norma, sobrelevando as falhas de governo no caso concreto.

A articulação entre o Capítulo 2 e a análise da DIUR 07/2018 pressupõe que as diretrizes urbanísticas preceituadas no parágrafo único do artigo 7º da Lei Federal 6.766/1979 são aquelas que definem o traçados do sistema viário, que especializam as áreas com maior sensibilidade ambiental e estabelece o zoneamento urbanístico que distribui densidades e de potenciais construtivos, de onde se inferem suas respectivas capacidades de suporte de população.

Partindo desses parâmetros, estabeleceu-se análise quantitativa das áreas parceláveis do território, custos ambientais, custos com outorgas urbanísticas e com infraestrutura requerida para a implantação de parcelamentos de solo, com impacto sobre a população máxima projetada, considerando a inexistência infraestrutura básica que comporte a ocupação projetada na DIUR 07/2018, ao menos no prazo de sua vigência.

A partir desses elementos é que se desenvolve análise das consequências das normas urbanísticas contidas nas DIUR 07/2018, originado no pronunciamento oficial em resposta a requerimentos de parcelamento de solo Região Sul-Sudeste pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal.

Vale destacar a relevância que a limitação de infraestrutura urbana especialmente de recursos hídricos na região, se reflete no estabelecimento de fenômeno compreendido na teoria *first come, first served*, pela qual a titularização do direito parcelamento de solo por quem postula primeiro, implica a limitação do exercício de direitos por quem o faz em momento subjacente.

Os problemas supracitados aliados à aplicação não uniforme de regra para cobrança de outorga onerosa pela alteração de uso rural para uso urbano, têm como consequência a violação do preceito da justa distribuição de direitos e benefícios decorrentes da urbanização no caso concreto e cria incentivos à realização de parcelamentos de solo irregulares, comportamento recorrentemente verificado na região.

Aponta-se a ausência de previsão da aplicação de instrumentos urbanísticos como a transferência do direito de construir e a falta de coordenação estatal para a implantação de infraestruturas comuns à região geram deseconomias e potenciais conflitos na distribuição de áreas de uso comuns que abranjam mais de uma propriedade situada na Região.

Infere-se, *ceteris paribus*, que as barreiras regulatórias e falhas de governo reforçam, por via reversa, a práxis amplamente disseminada de implantação de loteamentos irregulares no Distrito Federal e a possível escassez de recursos hídricos na região.

Ademais, na esteira da compreensão esposada na subseção 2.6 do Capítulo 2 do trabalho, a análise das Diretrizes Urbanísticas contidas na DIUR 07/2018 evidencia-se o descompasso de seu conteúdo com as disposições contidas no artigo 42-B do Estatuto da Cidade, situação que conflita com a referida lei federal em temas como, por exemplo, a ausência de previsão de afetação de áreas na Região Sul-Sudeste do DF à habitação de interesse social, situação que tende a produzir o fenômeno da gentrificação na região.

O trabalho identifica como consequências da aplicação da norma urbanística analisada concretamente, que a DIUR 07/2018: (i) não endereça solução para a rivalidade dos proprietários de imóveis interessados em obter as licenças urbanísticas e ambientais para transformar o uso do solo e parcelar seus terrenos em lotes, dada a limitada disponibilidade hídrica atual, projetando a uma população futura a limite inferior ao previstos, concretizando o cenário descrito como a tragédia dos comuns; (ii) constitui regulação assimétrica entre os proprietários de imóveis interessados em parcelar o solo para fins urbanos, por força da incidência de regra que prevê o pagamento da outorga onerosa de alteração de uso rural para uso urbano como condição para a aprovação de projetos de loteamentos após o ano de 2012, reforçando os estímulos ao parcelamento irregular de solo nos moldes do que já se verifica na própria região.

Ante os desafios e impactos que dinamização urbana da Região Sul-Sudeste tem sobre o Distrito Federal, em razão de sua extensão, estrutura fundiária e descontinuidade em relação a outros núcleos urbanos já consolidados, o trabalho aponta para a possibilidade de que as normas urbanísticas incidentes sobre a região analisadas: a) que sejam incrementadas por instrumentos econômicos e urbanísticos como a transferência do direito de construir com o objetivo de remunerar iniciativas preservacionistas; b) que prevejam a possibilidade de constituição de parcerias entre o Poder Público e os proprietários de imóveis, tais como consórcios imobiliários que coordenem expectativas de bônus e ônus no processo de urbanificação daquele território; c) que seja realizado estudo de impacto de vizinhança que efeitos do adensamento populacional proposto e as medidas mitigadoras dos impactos que a transformação do uso do solo terá sobre o território estudado; d) que seja desenvolvido de um MasterPlan da Região Sul-Sudeste de

modo a detalhar a ocupação dos espaços afetados pela DIUR 07/2018 de modo a coordenar a realização infraestrutura comuns e de um cronograma que preveja a transformação do uso do solo de modo a contornar a rivalidade entre agentes em torno de bens comuns.

Compreende-se que relativa aridez do tema discutido no trabalho não diminui a sua relevância, sobretudo diante da escassez de estudos jurídicos realizados em torno das áreas de expansão urbana no campo do Direito Urbanístico, sem olvidar que a realidade que se impõe é a que as expansões urbanas são norteadas por interesses locais e grassa no Brasil a informalidade das ocupações urbanas, ante a complexidade normativa e os custos econômicos incorridos no cumprimento de todas as exigências regulatórias impostas pelas diferente legislações urbanísticas dos municípios e do Distrito Federal.

2. A REGULAÇÃO DO USO SOLO NAS ÁREAS DE EXPANSÃO URBANA ENQUANTO ATIVIDADE DA POLÍTICA URBANA

As discussões em torno da execução da Política Urbana no Brasil sedimentaram consensos e produziram controvérsias travadas no campo do Direito Urbanístico, especialmente em torno da competência municipal para a sua realização e do como se estrutura a atividade de planejamento urbanístico, sobretudo após a edição da Lei Federal 13.465/2016

A atuação normativa da União em concorrência com a competência municipal em matéria urbanística, eleva o tom dos debates em torno da extrapolação dos limites das “normas gerais” contidas no parágrafo primeiro do artigo 24 da Constituição Federal. Fato é que compreensão reiterada dos tribunais acerca dos limites da competência normativa da União infirma o protagonismo municipal para regular com especialidade a matéria¹,

De todo modo, o arcabouço legal e institucional constituído após a Constituição Federal, se sustenta no bloco normativo constituído a partir dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, integrado pelas normas do Estatuto da Cidade e da Lei Nacional de Parcelamento de Solo Urbano, Lei Federal 6.766/1979, esta anterior, mas

¹ BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. A dinâmica relação entre autonomia e interdependência dos entes federados em matéria de ordenamento territorial urbano: a validade da regulação municipal de loteamentos fechados e de condomínios urbanísticos. 2016. 228 f., il. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2016. P. 71. Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/20035>. Acessado em 08/11/2018.

recepcionada pela Constituição Federal, compreendendo-se como as principais fontes do direito urbanístico brasileiro na contemporaneidade², articulando o desenvolvimento da atividade urbanística³, na qual o planejamento e os planos urbanísticos se integram.

O objetivo deste capítulo consiste em contextualizar o regime jurídico a que está submetida a propriedade imobiliária localizada nas áreas de expansão urbana, impregnada pelas normas do bloco normativo que assenta o poder-dever do Poder Público municipal de proceder ao planejamento e elaborar os planos urbanísticos, que refletirão escolhas realizadas em torno do uso do solo urbano, dentre as quais a escolha de que áreas não edificadas na zona urbana municipal são suscetíveis de se submeterem ao processo de urbanificação e de edificação, incorporando-se à área urbana consolidada.

Primeiramente, trabalha-se o conceito jurídico de área de expansão urbana para se ter claro o objeto sobre o qual incidem as normas legais e regulatórias que disciplinam os direitos, obrigações, deveres e encargos inerentes às propriedades das glebas de terras inscritas ao perímetro urbano.

Descrever-se-á os aspectos jurídicos da atividade urbanística, com destaque para o planejamento urbanísticos, que concebe o desenho urbano que caracteriza o território urbano, atribuindo em conjunto com índices urbanísticos e destinações de atividades aos lotes localizados na área urbana.

Discorre-se sobre o planejamento urbanístico, um dos elementos da atividade urbanística, que articula os campos normativos que referenciam a regulação do solo urbano, decidindo pela transformação, uso, parcelamento e edificação do solo urbano.

Sustenta-se, ainda, que a transformação do uso do solo rural para o uso urbano é fenômeno jurídico inerente ao processo de aprovação do parcelamento de solo sendo requisito para aprovação do parcelamento do solo urbano, com repercussões jurídicas próprias tais como a exigibilidade da prestação de outorgas urbanísticas e incidência de tributos.

Discorre-se, sobre o regime de jurídico que regula o direito de propriedade imobiliária nas regiões de expansão urbana, tratando das razões pelas quais planejamento

² SOTTO, Débora. Participação popular e a aderência ao plano diretor como condição de validade das normas urbanísticas municipais: breves reflexões sobre a teoria das fontes do direito aplicada ao direito urbanístico. In: LIBÓRIO, Daniela Campos (org.). Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e do direito à cidade. Belo Horizonte: Forum, 2020, p. 22.

³ José Antônio da Silva define atividade urbanística como “a intervenção do Poder Público na propriedade privada e na vida econômica e social das aglomerações urbanas, dirigidas a ordenar os espaços habitáveis, humanizando, harmonizando e ordenando o ambiente em que vive o homem”. DA SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 31-32.

urbanístico se sobrepõe aos interesses proprietários quanto ao condicionamento das pretensões em torno do parcelamento do solo e da edificação sobre essas parcelas do território, apontando a prevalência do interesse coletivo e do plexo de direitos veiculado no direito à cidade, em tese, sobre os interesses proprietários.

A partir do corte metodológico proposto no item 2.1 do trabalho em torno do objeto da pesquisa, conceitua-se juridicamente as diretrizes urbanísticas dispostas no artigo 7º da Lei Federal 6.766/1979, ressaltando a sua função como moldura para o exercício da prerrogativa municipal de regular a alteração do uso e o parcelamento do solo das glebas de terras compreendidas na área urbana e nas áreas de expansão urbana do município

As diretrizes urbanísticas são, então, apresentadas como documento técnico-jurídico emanado pelo Poder Público municipal que detalha os parâmetros urbanísticos e edifícios previstos abstratamente nas normas urbanísticas para as áreas urbanas não parceladas, caracterizando a estrutura viária existente e prevista de modo a orientar os proprietários de imóveis inscritos na região abrangida pelas diretrizes na formulação dos requerimentos de transformação, parcelamento e edificação sobre seus imóveis.

Compreende-se que a disposição do artigo 42-B do Estatuto da Cidade deva ser incorporada às exigências contidas no artigo 7º da Lei Federal 6.766/1979, por se tratar de norma especial e posterior à Lei Lehman, até porque aperfeiçoa o modelo de expansão urbana com a previsão expressa de disposição sobre iniciativas que incrementam a qualidade ambiental das áreas de expansão urbana, mitigam o processo de gentrificação demográfica e confere uma leitura mais refinada dos aspectos socioeconômicos dessas parcelas da cidade.

O capítulo discorre, ainda, sobre as intervenções urbanísticas na propriedade no âmbito do processo de parcelamento do solo urbano, com destaque para as disposições previstas na Lei 6.766/1979 que impõem clivagem na propriedade na forma de percentual de áreas que se incorporam no domínio municipal por ocasião do registro imobiliário do loteamento urbano. Incidem também no processo de transformação do uso do solo, as compensações de natureza ambiental e, eventualmente, as outorgas urbanísticas derivadas da transformação do uso do solo, justificadas nos preceitos do equilíbrio ambiental urbano e da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

Por fim, o capítulo aborda os fundamentos econômicos que articulam inferências em torno dos efeitos que o processo de transformação do uso do solo e do parcelamento para fins urbanos tem sobre a propriedade imobiliária situada nas áreas de expansão

urbana, objetivando balizar as formulações realizadas no Capítulo 3 onde são analisadas sob a perspectiva da metodologia da análise econômica do direito as diretrizes urbanísticas que orientam a ocupação da Região Sul-Sudeste do Distrito Federal.

2.1. Um conceito jurídico para área de expansão urbana

O desenvolvimento da pesquisa proposta nesse trabalho não prescinde do esforço descritivo do que se compreende, juridicamente, por área de expansão urbana.

Essa iniciativa se fundamenta na necessidade de classificar as diferentes categorias de espaços territoriais do município ou do Distrito Federal de modo clarificar suas características, atributos e os diferentes regimes jurídicos aplicáveis com o objetivo de apontar os blocos normativos que incidem sobre as propriedades imobiliárias, especialmente no que diz respeito ao transformação do uso do solo enquanto fenômeno jurídico estudado no presente trabalho.

A densificação do sentido jurídico atribuído às áreas de expansão urbana objetiva suprir lacunas das normas legais⁴ de modo que a sua descrição no sistema jurídico seja coerente, íntegro⁵ e que o seu conceito expresse razoavelmente um objeto relevante à consecução da política urbana.

De outro lado, anota-se que o esforço da atribuição de um sentido jurídico para “áreas de expansão urbana” é pouco frequente na literatura jurídica, razão pela qual o trabalho articula diferentes campos do conhecimento, integrando-os às fontes do Direito, de modo a decantar um conceito jurídico que permita visualizar os contornos normativos que qualificam os espaços territoriais, sob a perspectiva da dualidade rural-urbano que caracteriza as áreas de expansão urbana.

Para isso, integram-se às lentes do juristas os saberes hauridos do urbanismo, os elementos conceitos desenvolvidos nas normas de direito urbanístico, de direito agrário, do direito tributário, dos precedentes judiciais e da literatura jurídica, buscando os aspectos factuais e jurídicos que substanciem área de expansão urbano enquanto objeto a ser conceituado no campo jurídico.

De início, pontua-se que o Direito Urbanístico é o campo jurídico que por primazia trata das relações jurídicas cidadinas, as que envolvem Estado, indivíduos e o espaço urbano em conflito, razão pela qual a construção de um conceito de área de expansão

⁴ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 9ª ed. São Paulo: Atlas. 2017. p. 180.

⁵ DWORKIN, Ronald. Justice for hedgehogs. Cambridge (MA). Harvard University Press. 2011. p. 260.

urbana se submete aos preceitos normativos do direito urbanístico enquanto vetor interpretativo relevante.

A escala de análise de grandes áreas inseridas no perímetro urbano faz com que a perspectiva do Direito Urbanístico norteie intensidade da intervenção na propriedade com a finalidade de nela produzir os espaços públicos e privados resultantes de decisões coletivas, ao menos na teoria.

Não é ocioso afirmar as zonas de intersecção da interpretação jurídica dos objetos regulados pelo direito urbanístico, como por óbvio o direito civil e o direito tributário. Neste caso, a compreensão do conceito hipótese de incidência de tributos sobre a propriedade ajuda a delimitar aquilo que é urbano sob a perspectiva da relação entre Estado e cidadãos da qual resultam prestações pecuniárias⁶.

É nesse caminho que se inaugura o exercício interpretativo em torno do conceito de área de expansão urbana, apontando-se o teor do artigo 32 do Código Tributário Nacional que descreve como fato gerador do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município definida por lei municipal, além da existência de melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público.

O parágrafo segundo do referido artigo dispõe que a lei municipal pode considerar urbanas, as áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas urbanas.

Da literalidade da lei destaca-se que a norma tributária que faz incidir o imposto predial e territorial urbano sobre a propriedade, posse ou o domínio sobre área urbana, urbanizável ou de expansão urbana cujos usos seja compatíveis com as intervenções próprias da atividade urbanística, consubstanciadas em obras de meios-fios ou calçamento, canalização de águas pluviais, abastecimento de água, sistema de esgotos sanitários, rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar, escola primária ou posto de saúde a uma distância de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 287-288.

Desse modo, o CTN estabelece a localização da propriedade e a existência de melhoramentos relacionados ao processo de urbanificação como critérios para a caracterização de área urbana para fins de incidência do IPTU.

Em outro diedro, o Estatuto da Terra traz a definição de imóvel rural no artigo 4º, inciso I, como o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer por intermédio de iniciativa privada.

A definição de imóvel rural também é descrita no artigo 15 do Decreto Lei 57/1966, que trata da incidência e a cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR). Interessante notar que a referida regra legal dispõe que o IPTU não incide sobre imóvel que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial.

Com efeito, tem-se a delimitação de incidência do IPTU por exclusão das atividades nominadas no ato normativo, ou seja, infere-se que imóvel rural aquele no qual se desenvolvam atividades de exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial. Sobressai, assim, o critério de uso atribuído ao imóvel para determinar a sua destinação rural.

Essa compreensão foi sedimentada no Tema 174 dos Recursos Repetitivos do Superior Tribunal de Justiça, que fixou a tese de que não incide o IPTU sobre gleba de terras localizada na área urbana do município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial⁷. De outro lado o enunciado número 626 da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça dispõe que incide o IPTU sobre imóvel situado em área considerada pela lei local como urbanizável ou de expansão urbana independentemente da existência dos melhoramentos elencados no art. 32, § 1º, do CTN.

De tudo o que se apreende nos enunciados normativos supramencionados, um caminho possível para se qualificar, juridicamente, área de expansão urbana é estabelecer critérios que denotem sua natureza jurídica do objeto a partir dos atributos contidos nos enunciados alhures.

Desse modo, o aporte que o direito tributário fornece para a qualificação da natureza jurídica da propriedade imobiliária rural e da propriedade imobiliária urbana, para fins de incidência do ITR ou do IPTU respectivamente, conjuga três critérios de

⁷ BRASIL. STJ. Recurso Especial 1112646 / SP. Min. Rel. Herman Benjamin. DJe de 26.08.2009.

aferição: (i) o critério geográfico, que baseia a localização da propriedade imobiliária para defini-la como rural ou urbana; (ii) o critério dos melhoramentos, que demanda a verificação de existência de benfeitorias tipicamente urbanas a fim de que se qualifique uma área como urbana ou urbanizável; (iii) o critério do uso e a destinação prevalente do imóvel que confirma ou infirma sua natureza rural ou urbana.

Contudo, compreende-se que circunscrever a definição de áreas de expansão urbana aos critérios havidos do campo tributário não é suficiente para qualificar a propriedade como urbana ou rural, tampouco para conceituar peremptoriamente as áreas de expansão urbana.

A situação geográfica do imóvel pode não ser o critério adequado para atribuir a qualidade de imóvel urbano à propriedade⁸, não prescindindo da aferição do uso efetivo para que se verifique a sua real destinação. Sendo o bem dotado das características originariamente rural e seu uso se enquadrar na moldura descrita no disposto no artigo 15 do Decreto Lei 57/1966, mesmo situado em zona urbana, o bem é rural, incidindo o ITR⁹.

Para que incida o IPTU é preciso que o imóvel esteja situado na zona urbana, que apresente contornos de uso coerente com os melhoramentos mencionados na Lei e, simultaneamente, não seja destinado à atividade rural¹⁰.

Infere-se, assim, que a propriedade rural é para o direito tributário aquela que comporta atividades de exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, ressaltando o uso da propriedade como critério para determinar qual é sua natureza em face da regra matriz-tributária. A esse respeito, vale o registro de que no Distrito Federal os imóveis rurais se submetem a regras do Provimento n.º. 02/2010 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal que tratam da retificação de matrículas de imóveis rurais e urbanos, que reafirmam o critério de uso como definidor da natureza do bem imóvel¹¹.

De outro lado, é possível afirmar, na esteira do entendimento doutrinário, que a propriedade urbana é caracterizada pela ocorrência de infraestrutura compatível com o processo de urbanificação e que seu uso prevalente seja orientado a comportar edificação destinada a atender a densidade populacional própria das áreas urbanas.

⁸ CARVALHO, Paulo de Barros. As regras-matrizes de incidência do ITR e do IPTU: análise dos principais critérios distintivos. Revista da FESDT n. 6. Porto Alegre: FESDT, 2010. p. 222.

⁹ Idem. p. 220

¹⁰ Ibidem. p. 222.

¹¹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Provimento TJDF N. 02/2010. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/provimentos/2010/2>. Acesso em 01.02.2021.

Muito embora os conceitos de propriedade rural e de propriedade urbana havidas do direito tributário sejam útil para a construção de um conceito jurídico de área de expansão urbana, há que se determinar um sentido específico que apreenda, juridicamente, esse fenômeno.

Isso demanda um exercício interpretativo realizado sob os filtros epistemológicos derivados do direito urbanístico, que como afirmado anteriormente, por especialidade regula o uso do solo urbano, porquanto, a rigor, são as normas urbanística que qualificam e definem os limites físicos do território urbano onde se situa, o suporte físico para as densidades populacionais, a previsão de atividades, os usos, as restrições definidas nas diferentes zonas da área urbana e que se refletem na edificabilidade que torna a propriedade imobiliária propriedade urbanística¹².

É possível inferir-se que áreas urbanas são aquelas onde a distribuição dos espaços urbanos entre lotes¹³ e áreas de domínio municipal¹⁴ é mais clara e consolidada, refletindo-se no campo do registro público

Desse raciocínio decorre a conclusão de que conceituar áreas de expansão urbana implica aferir as funções descritas no plano diretor e no zoneamento urbanístico municipal, tendo como pano de fundo o modelo de cidade concebido no planejamento urbanístico, a partir da análise dos parâmetros urbanísticos para elas atribuídos, sem olvidar, evidentemente, a realidade que se impõe com transformações de uso do solo ocorridas de maneira informal, concretizadas em edificações erigidas em glebas de terras e não em lotes, bem como na ocorrência de intervenções descritas no artigo 32 § 1º, do CTN, orientadas a suportar o adensamento populacional verificado, quer por meio do processo formal de transformação de uso e parcelamento de solo, quer pela via de ocupações informais que se impõem em face das falhas na execução do planejamento e gestão territorial, fenômeno que grassa nos municípios brasileiros.

Assim, propõe-se que as áreas de expansão urbana possam ser conceituadas como as parcelas do território urbano do município, vocacionadas a comportar destinação

¹² APPARECIDO JÚNIOR, José Antônio. Propriedade urbanística e edificabilidade: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca de cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá, 2012. p. 100.

¹³ A definição de lote é descrita no parágrafo quarto do artigo segundo pela Lei Federal 6.766/1979, que o define como terreno servido de infraestrutura básica, cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe, remetendo à ideia de que lote é o terreno dotado de estrutura e de serviços públicos.

¹⁴ MARRARA, Thiago. FERRAZ, Luciano. DI PIETRO, Maria Sylvia (coord.). Direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 128

tipicamente urbana, orientadas a ter o solo incorporado por infraestruturas e edificações, transformado uso para o propósito de abrigar densidades populacionais e usos tipicamente urbanos. Essas áreas podem ser conter loteamentos regulares por lotes e áreas de domínio municipal já submetidas ao processos de transformação do uso e parcelamento urbano integradas ao tecido urbano por meio da outorga municipal conferida pelo planejamento urbanístico e por glebas de terras ocupadas irregularmente¹⁵, destinadas a servir de estoque solo urbanizável demandado para atender a produção de espaços habitáveis¹⁶.

Uma vez proposto os contornos de um conceito jurídico para área de expansão urbana é possível descrever planejamento urbanístico enquanto elemento da atividade urbanística encarregado de interferir sobre as áreas de expansão urbano, concebendo a integração dessas parcelas do território à área urbana consolidada por meio do desenho urbano presente e futuro, considerando aspectos multidimensionais dos quais derivam a resultante do crescimento da malha urbana sobre as áreas de expansão urbana.

A próxima subseção tratará da competência municipal para a execução da política urbana, considerando o desenho institucional delineada pelo constituinte e pelos legisladores ordinários ao longo dos últimos vinte anos, sobrelevando o papel do município enquanto executor primaz da política urbana.

2.2. A competência municipal para o planejamento urbanístico e execução da política urbana

Como dito anteriormente, modelo de distribuição de competências delineado na Constituição Federal de 1988 atribuiu à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (CRFB art. 21, inc. XX), bem como estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação (CRFB art. 21, inc. XXI) e legislar concorrentemente com Estados e com o Distrito

¹⁵ Interessante anotar que o legislador ordinário, na oportunidade da edição da Lei 9.785/1999, ofereceu definição jurídica para gleba como o terreno que não foi objeto de parcelamento aprovado ou regularizado e registrado em cartório, alojado no parágrafo terceiro do artigo 2º da Lei 6.766/1979. Esse dispositivo foi objeto de veto presidencial, com a observação de que todo o terreno que tenha sido objeto de parcelamento deixa de ser gleba, passando a ser lote. Com efeito e sob essa premissa, a definição vetada implicaria a possibilidade de que o desdobro sucessivo de lotes beneficiaria excessivamente os loteadores que, por não estarem obrigados a dotar os terrenos derivados do desdobro da infraestrutura urbana requerida. Desse modo, a definição de gleba de terras decorre indiretamente da definição de lote. In: BRASIL. Mensagem de Veto Número 153 de 29 de janeiro de 1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Mensagem_Veto/1999/Mv0153-99.htm. Acesso em 12.02.2021.

¹⁶ DA SILVA, José Afonso. Direito urbanístico. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 49.

Federal legislar sobre direito urbanístico para estabelecer normas gerais (CRFB art. 24, inc. I parágrafo primeiro), tocando aos municípios concretizar os objetivos contidos no artigo 182 da Constituição Federal¹⁷.

Com efeito, nada obstante as reiteradas decisões judiciais que infirmam o papel do município no exercício da política urbana, não resta dúvidas da competência municipal para articular e executar os planos diretores municipais, balizados nas respectivas leis orgânicas, sem olvidar as normas gerais de direito urbanístico contidas no Estatuto da Cidade, as norma do campo do direito ambiental, que incidem, de modo peculiar, nas áreas urbanas.

Não há maiores discussões acerca desse tema na literatura jurídica brasileira, senão quanto à reiterada interferência da União em matéria normativa veiculada na forma de normas gerais de direito urbanístico.

Essa mirada recebe críticas na literatura jurídica quanto ao alcance do escopo de normas gerais definidas no artigo 24, §1º da CF¹⁸, devendo ser melhor compreendida pelos tribunais quanto ao protagonismo municipal para regular a matéria urbanística relacionada a sua base territorial¹⁹.

A esse respeito, vale registrar a posição defendida por Luciana Correia Gaspar Souza quanto a possibilidade de os municípios constituírem instrumentos urbanísticos além daqueles dispostos no Estatuto da Cidade, para contemplar situações peculiares locais, a partir da articulação das disposições do artigo 30, inc. I e II da Constituição Federal, combinadas com as competências materiais contidas no artigo 30, inc. VIII e artigo 182 da Constituição Federal²⁰.

Assim, a política urbana se concretiza correlacionando atividades que condicionam a liberdade e a propriedade aos interesses coletivos por meio de intervenções do Poder

¹⁷ Idem. p. 65.

¹⁸ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Curso de direito urbanístico. Salvador: Juspodivm, 2015. P. 127.

¹⁹ BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. A dinâmica relação entre autonomia e interdependência dos entes federados em matéria de ordenamento territorial urbano: a validade da regulação municipal de loteamentos fechados e de condomínios urbanísticos. 2016. 228 f., il. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2016. P. 71. Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/20035>. Acessado em 12/12/2017.

²⁰ SOUZA, Luciana Correia Gaspar. Município e poder normativo na criação de novos instrumentos urbanísticos: o estatuto da cidade como normativa do direito público por uma política urbana. Curitiba: Juruá, 2014. p. 110.

Executiva objetivando prevenir que o abuso de direito e a interferência indevida das atividades de terceiros prejudiquem os interesses sociais²¹.

A política urbana se orienta por poderes inerentes ao poder de polícia, buscando disciplinar e restringir direitos e liberdades individuais, em favor do interesse público adequado,²² a partir da ação administrativa de condicionar legalmente o exercício da liberdade e da propriedade das pessoas a fim de compatibilizá-lo com o bem estar social, compreendendo a prática de atos preventivos - autorizações e licenças - fiscalizadores - inspeções, vistorias e exames - e repressivos - multas, embargos, interdições de atividades e apreensões²³.

Com efeito, a política urbana coloca o Poder Público local no centro do processo decisório do modelo de ocupação das cidades²⁴, no entanto, esse papel não se resume às ações derivadas do exercício do poder de polícia. A política urbana também articula programas, projetos e ações no campo do planejamento territorial, predizendo o formato e o modelo das cidades de modo escalonado no tempo. Denomina-se essa atividade planejamento urbanístico.

Na literatura jurídica nacional destaca-se a formulação empreendida por José Afonso da Silva, pela qual o planejamento urbanístico é o princípio de toda atividade urbanística, definida como aquela destinada a realizar os fins do urbanismo. A atividade urbanística aplicando seus princípios no planejamento, na execução da política de uso do solo urbano e no processo de urbanificação²⁵.

O planejamento urbanístico enquanto processo fundante da atividade urbanística justifica a intervenção estatal sobre a propriedade imobiliária urbana, sob a premissa percebida por juseconomistas acerca da existência de falhas de mercado que derivam da rivalidade de agentes em torno da distribuição dos ganhos econômicos e das externalidades negativas decorrentes da utilização do solo de modo não coordenado.

Soma-se a isso a baixa propensão à reversibilidade das intervenções realizadas sobre a área urbana e aos substanciais custos de transação envolvidos entre proprietários e não proprietários em torno da titularização de direitos de construir sobre a área urbana²⁶.

²¹BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros. p. 809.

²²TÁCITO, Caio. O poder de polícia e seus limites. Revista de Direito Administrativo, v.27, 1952.

²³BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Grandes temas de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 295.

²⁴FISCHEL, William A. Zoning Rules: the economics of land use regulation. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2015. p. 44.

²⁵DA SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 31-32.

²⁶OGUS, Anthony. Regulation: legal form and economic theory. Oxford: Hart Publishing, 2004. p. 239.

De outro lado, a ocupação desordenada do solo tem como consequência a pressão sobre a infraestrutura urbana, induz a deterioração de áreas comuns que compõem o tecido urbano em razão do desequilíbrio na intensidade da sua utilização²⁷, justificando uma atuação *ex ante* de um “árbitro-mediador” dotado de poderes para melhor de estipular a distribuição de direitos e de objetivos não-econômicos pretendidos como a melhoria dos padrões de habitabilidade e circulação de pessoas²⁸.

As observações precedentes ressaltam o papel do Poder Público no processo de planejamento urbanístico, função pública que orienta a intervenção sobre a propriedade privada e a vida econômica e social das aglomerações urbanas a fim de propiciar a humanização, ordenação e harmonização dos ambientes urbano e rural, que incentiva a aderência de interesses particulares como contrapartida da realização do interesse da coletividade, por meio do manejo de autorizações legais para limitar direitos dos proprietários particulares e até privá-los da propriedade²⁹.

Alinha-se aqui ao que preceitua Jozeff Wolff, pelo que o planejamento urbanístico é o princípio da atividade urbanística, na qual se ordena a execução das intervenções desejáveis para a área urbana, a partir da leitura do território, das pretensões coletivas e dos meios disponíveis para a consecução dos objetivos delineados pela coletividade³⁰.

Tendo em vista a multiplicidade de dimensões que compõem o planejamento urbanístico, seu processamento se desenvolve de modo contínuo e abrangente, integrando diferentes campos de avaliação tais como a infraestrutura disponível, o perfil do sistema de transportes, a qualidade do meio ambiente urbano, a economia local, urbanismo e demografia, pressupondo a execução de diagnósticos e elaboração de cenários e de alternativas que se submetem a análise de custos e de benefícios³¹, e submetidas a reavaliações ao longo do tempo com o escopo de integrar formas de desenvolvimento do espaço urbano com políticas voltadas a provisão de habitação e melhoria da infraestrutura urbana³².

²⁷ HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. Science. Vol. 162. Dec. 1968. P. 1243-1248. Disponível em <https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243>. Acessado em 24.11.2020.

²⁸ EVANS, Alan W. Economics and land use planning. Oxford: Blackwell Publishing, 2004. p.21.

²⁹ DA SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 35.

³⁰ WOLFF, Jozeff. El planeamiento urbanístico del territorio y las normas que garantizan su efectividad, conforme a La Ley Federal de Ordenación Urbanística. In: La Ley federal Alemana de Ordenación y los Municipios. Madri. Intituto de Estudios de Administración Local, 1973.

³¹ PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 4ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. Edição do Kindle. p.2388.

³² HALL, Peter Geroffrey. TEWEDWR-JONES, Mark. Urban and Regional Planning. Oxon (UK): Routledge, 2011.p. 266.

A concepção de um desenho físico-espacial que considere as escalas territoriais associadas a um conjunto de diretrizes construídas a partir de aspectos físicos do território planejado, compõem a matriz descritiva da área urbana³³.

O detalhamento dos aspectos relevantes do desenho físico-espacial e cujo detalhamento se realiza por meio de processo desenvolvido de modo progressivo e coerente com as diferentes versões dos planos de ocupação produzidos para área urbana, em consonância com o princípio da vinculação situacional, que condiciona a atividade de urbanificação a uma prévia programação urbanística do plano diretor que qualifique a área urbana ou de expansão urbana com índices urbanísticos em abstrato³⁴.

O planejamento urbanístico se amolda ao ciclo de gestão do espaço urbano como processo contínuo que suporta a prática que contempla um quadro de atribuições, competências e meios traduzidos num processo de otimização da gestão urbanística, que deverá ser interativa em termos horizontais e temporais³⁵.

Os modelos de planejamento que estruturam os planos urbanísticos têm em comum o denominado ciclo PDCA – *plan, do, check, adjust* – que se estrutura nas seguintes etapas: (i) diagnóstico do problema; (ii) articulação de objetivo; (iii) predição e projeção ou prognose. essencial na avaliação e seleção de alternativas de ação de alternativas de ação; (iv) teste do plano; (v) avaliação; (vi) implementação.

Destaque é devido à etapa de desenho de alternativas que requer maior criatividade e que é essencial a qualquer processos e tomadas de decisões, quando se concebem as linhas de ação, soluções e instrumentos operacionais e forma de alternativas de interações de atores. A etapa de teste do plano consiste na avaliação da consistência das opções propostas (correspondência em termos de resposta de concretização de cada alternativa face às condicionantes e recursos existentes ou projetados. Já a etapa de avaliação se inicia quando se dispõe de várias alternativas e se torna necessária a opção por uma das opções ou algumas dessas³⁶.

³³ MARQUES, Moacyr MOOJEN. O papel do desenho urbano no planejamento e gestão da cidade. In: GONZALES, Suely F. N., FRANCISCONI, Jorge Guilherme, PAVIANI, Aldo. Planejamento e urbanismo na atualidade brasileira: objeto, teoria e prática. Rio de Janeiro: Ed. Livre Expressão. p. 31.

³⁴ PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 4ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. Edição do Kindle. p.6811.

³⁵ OLIVEIRA, Fernanda Paula. A discricionariiedade de planejamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariiedade administrativa. Coimbra: Almedina, 2010. p. 29.

³⁶ A esse respeito, Celso Antônio Bandeira de Mello aponta que “o comando da norma sempre propõe o alcance do interesse público. Se o comando da norma sempre propõe isso e se uma norma é uma imposição, o administrador está, então, nos casos de discricionariiedade, perante o dever jurídico de praticar, não qualquer ato dentre os comportados pela regra, mas única e exclusivamente aquele que atenda com absoluta

A etapa de avaliação corresponde à adoção e à realização das soluções pelas quais se optou, tratando-se de uma fase crucial no processo de planejamento cujo resultado depende de vontade política, de aspectos organizacionais, de articulação/coordenação entre os diversos atores envolvidos³⁷.

As peculiaridades da atividade de planejamento urbanístico, nos moldes do que ocorre com outros campos de realização de políticas públicas, sobrealçam a função técnica dos planejadores envolvidos no desenvolvimento das ações no ciclo de concepção, execução e avaliação da política urbana, tornando a normatização em torno do tema substancialmente permeada por aspectos regulatórios dimensionados na esfera estritamente técnica que tendem a vincular a tomada de decisão no campo legislativo da política .

A tese defendida por Fernanda Paula Oliveira quanto aos limites da discricionariedade técnica no planejamento urbanístico municipal, baliza a compreensão nesse trabalho quanto às prerrogativas que o órgão de planejamento municipal ostenta para desenvolver modelos de ocupação do território, de definir o conteúdo material dos planos municipais, de fazer opções de proteção do território em razão de sua relevância ambiental e cultural e, sobretudo, definir o zoneamento funcional do território, realizando escolhas concretas de distribuição de atividades humanas no território e da estruturação espacial, ou seja, na classificação e qualificação dos solos, finalidade última do planejamento onde reside o grau máximo de discricionariedade³⁸.

Nesse sentido, a classificação do solo urbano no plano diretor municipal se orienta por critérios técnicos que devem, comprovadamente, ser fundamentados na dinâmica demográfica, no desenvolvimento econômico e social e na indispensabilidade da qualificação urbanística da área, devendo essa análise contemplar a avaliação da dinâmica urbanística e da execução física do plano diretor em vigor, suportada por indicadores de urbanização e da edificação e na quantificação dos compromissos urbanísticos válidos e eficazes, bem como na aferição do grau de aproveitamento e na disponibilidade de áreas urbanas suscetíveis de qualificação³⁹.

perfeição a finalidade da lei. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Discricionariedade e controle judicial, 2ª ed. 12ª tiragem.

³⁷ Idem. p. 30.

³⁸ OLIVEIRA, Fernanda Paula. A discricionariedade de planejamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa. Coimbra: Almedina, 2010. p. 663-665.

³⁹ Idem. p. 665-666.

Isso significa que o órgão competente para o planejamento e a execução da política urbana, tem o dever de atuar por meio de diagnósticos que abranjam as inúmeras variáveis relevantes no processo descritivo do espaço urbano, desenvolvendo as diretrizes técnicas que pautam a construção dos planos urbanísticos, cujo conteúdo se submete aos heterolimites⁴⁰ impostos à entidade com poderes de planejamento, determinando as decisões tomadas no âmbito do plano diretor e, sobretudo, com relação à atribuição de índices urbanísticos e qualificação das áreas urbanas.

Compreende-se, assim, que órgão de planejamento urbano tem a prerrogativa de construir os planos diretores dotado razões de decidir que torna a concepção do plano pouco permeável a alterações, mas que se submete ao controle social no processo de formulação e nas construções de cenários de modo a que as proposições descritas no plano diretor concretizem os objetivos descritos no direito à cidade.

Desse modo, compreende-se que a delimitação da área urbanas pelo plano diretor se submete, previamente, ao processo de planejamento urbanístico, gravando escolhas realizadas pelo órgão de planejamento e gestão territorial, que presumidamente detém melhores ferramentas de análise para estipular as áreas urbanas afetadas por índices urbanísticos diferenciados, concebendo modelo de ocupação do território que melhor atenda aos interesses coletivos alinhados com o direito à cidade e à participação social em todas as etapas do planejamento urbanístico.

Os impactos e projeções havidos nas diferentes dimensões da atuação da Administração Pública Municipal no âmbito da execução da política urbana são mais contundentes nas dimensões urbanística, ambiental e de infraestrutura urbana, razão pela qual toma-se esses campos como aqueles mais intensamente articulados pelo planejamento urbanístico no processo de transformação do uso do solo e de urbanificação das áreas urbanas.

A próxima subseção descreverá analiticamente as dimensões urbanísticas, ambiental e de infraestrutura urbana enquanto componentes-chave da tomada de decisão no bojo da execução do planejamento urbanístico no município e no Distrito Federal.

⁴⁰ Fernanda Paula Oliveira descreve os heterolimites como aqueles impostos de fora à Administração planejadora, decorrentes ora da lei, ora de instrumentos de planejamento de outras instâncias da Administração, como por exemplo o planejamento orçamentário, ora ainda de princípios jurídicos fundamentais e dos autolimites. In: OLIVEIRA, Fernanda Paula. A discricionariedade de planejamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa. Coimbra: Almedina, 2010. p. 666.

2.3. Os campos normativos articulados no planejamento urbanístico no âmbito do processo de transformação do uso do solo.

A subseção anterior do trabalho traçou as linhas gerais dos campos normativos articulados no processo de planejamento urbanístico. Essa subseção detalha de modo mais minudente o alcance dos campos do conhecimento que se imbricam no processo regulatório do uso do solo, especialmente na dinamização de franjas urbanas.

A transformação do uso do solo nas áreas de extensão urbanas intersecciona diferentes campos normativos que vinculam o planejamento urbanístico municipal, tendo como pano de fundo as relações sociais, econômicas e jurídicas protagonizadas por quem ostenta ou ostentou a propriedade física dos imóveis sobre o qual se constituíram os espaços urbanos, em um contexto de conflitos em torno de direitos sobre o território no qual a jurisdição decidiria independentemente dos atributos dos atributos desse território⁴¹.

2.3.1. Campo normativo urbanístico no processo de transformação do uso do solo

Por definição, o direito urbanístico é o campo normativo que por especialidade permeia o desenvolvimento das planejamento urbanístico e, por conseguinte, projeta suas normas e princípios sobre a transformação, parcelamento e edificação do solo nas áreas de expansão urbana.

A insuficiência da doutrina civilista nacional para regular adequadamente questões envolvendo o espaço nas cidades, aliada com a necessidade de aperfeiçoamento de institutos originados no Direito Administrativo ensejaram a positivação de regras legais veiculando institutos e instrumentos jurídicos consolidados no campo de incidência do Direito Urbanístico.

A Constituição de 1988 foi o marco jurídico que lançou as bases para o suprimento do hiato epistemológico compreendido na zona limítrofe entre o direito civil e o direito administrativo, constituindo o Direito Urbanístico como campo do conhecimento orientado à determinação os direitos, deveres e obrigações relacionados ao espaço urbano.

Com efeito, do texto constitucional infere-se que o Direito Urbanístico se alicerça: a) no protagonismo municipal para a execução das políticas urbanas⁴²; b) na incorporação

⁴¹ FORD, Richard. T. Law's territory: a history of jurisdiction). In: Michigan Review vol. 97, no. 4, fev. 1999. p. 852.

⁴² BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. A dinâmica relação entre autonomia e interdependência dos entes federados em matéria de ordenamento territorial urbano: a validade da regulação municipal de loteamentos fechados e de condomínios urbanísticos. 2016. 228 f., il. Tese (Doutorado em Direito).

da função socioambiental da propriedade urbana enquanto atributo da propriedade, incorporando-a ao direito de usar, dispor, fruir e reivindicar⁴³, compondo elemento funcional à estrutura do direito de propriedade imobiliária, que não confronta esse direito⁴⁴; e c) na consolidação do Plano Diretor como principal instrumento de desenvolvimento e expansão urbana, incorporando as funções sociais da cidade e o bem estar dos habitantes como objetivos a serem alcançados no âmbito da política urbana dos municípios brasileiros.

Muito embora a formulação em torno da Direito Urbanístico preceda a Constituição Federal de 1988⁴⁵, sustenta-se que o bloco normativo constituído a partir dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, integrado pelas normas do Estatuto da Cidade e da Lei Nacional de Parcelamento de Solo Urbano, Lei Federal 6.766/1979, esta anterior a 1988, porém recepcionada pela Constituição, compreendem as principais fontes do direito urbanístico brasileiro na contemporaneidade⁴⁶.

A partir dessa premissa é que o Direito Urbanístico se espalha no sentido de definir as bases da atuação do Poder Público orientada a coordenação do convívio de pessoa nos espaços habitáveis das cidades, à busca da melhora da qualidade de vida⁴⁷, a partir da delimitação de sua incidência sobre espaços determinados nos municípios.

Muito embora a planificação urbanística concebida no Estatuto da Cidade para os Planos Diretores abranja todo o território dos municípios são nas áreas urbanas delimitadas naquele instrumento de planejamento o espaço territorial de incidência das normas de Direito Urbanístico, em contraponto normatização do uso e do aproveitamento das áreas rurais regulada pelo Estatuto da Terra.

Universidade de Brasília, Brasília, 2016. P. 71. Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/20035>. Acessado em 09/10/2020.

⁴³ FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Direitos reais, 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 202

⁴⁴ RODOTÁ, Stefano. El terrible derecho: estudios sobre la propiedad privada. Madrid: Civitas, 1986. p. 220.

⁴⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Uma introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico. Rio de Janeiro: Forense. 1977.

⁴⁶ SOTTO, Débora. Participação popular e a aderência ao plano diretor como condição de validade das normas urbanísticas municipais: breves reflexões sobre a teoria das fontes do direito aplicada ao direito urbanístico. In: LIBÓRIO, Daniela Campos (org.). Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e do direito à cidade. Belo Horizonte: Forum, 2020, p. 22.

⁴⁷ LIBÓRIO. Daniela Campos. Elementos de direito urbanístico. Barueri: Manole, 2004, p. 7.

Desse modo, tem-se o postulado do campo de incidência das normas de Direito Urbanístico têm no espaço urbano seu objeto regulado, vinculando a este objeto os diferentes preceitos jurídicos construídos nas regras legais e na literatura jurídica, como o da função socioambiental da propriedade urbana, da função social da cidade, da justa distribuição dos benefícios e encargos decorrentes da atividade urbanística, da afetação da *plus valia* ao custo da urbanificação⁴⁸, do urbanismo como função pública, do princípio da remissão ao plano diretor, do princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas e o princípio da participação popular na formação e na efetivação dos instrumentos urbanísticos⁴⁹.

Assim, é possível afirmar que o Direito Urbanístico tem como objeto as áreas urbanas e que o plano diretor é o instrumento que delimita no território a incidência das normas urbanísticas, veiculando o plexo de direitos coletivos e difusos por meio do que a literatura jurídica denomina direito à cidade.

O plano diretor emerge no ordenamento jurídico brasileiro como elemento central de regulação urbanística da área urbana dos municípios e do Distrito Federal, veiculando princípios e instrumentos articulados na realização da política urbana necessários à concretização dos preceitos contidos no direito à cidade e atribuindo, concretamente, a função social às propriedades inseridas na zona urbana do município.

A próxima subseção detalhará os aspectos materiais e formais do plano diretor, com destaque para o conteúdo mínimo, para os princípios e os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, ressaltando a exigibilidade da aplicação da regra contida no artigo 42-B para os municípios que tratem nos seus planos diretores da expansão das áreas urbanas após a edição da Lei 12.068/2012.

⁴⁸ José Afonso da Silva conceitua urbanificação como processo deliberado de beneficiamento ou rebeneficiamento do solo para fins urbanos, quer criando áreas urbanas novas, pelo beneficiamento do solo ainda não urbanificado, quer modificando solo já urbanificado, diferentemente do processo de urbanização que consiste no fenômeno espontâneo de crescimento das aglomerações urbanas em relação com a população rural. In: DA SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 319-320.

⁴⁹ MEDAUAR, Odete. Panorama e evolução do direito urbanístico. in: MEDAUAR, Odete, SCHIRATO, Vitor Rhein. MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. GREGO-SANTOS, Bruno. Direito urbanístico: estudos fundamentais. Belo Horizonte, 2019. p. 23-24.

2.3.1.1. O plano diretor enquanto referencial normativo do planejamento urbanístico municipal

Como dito anteriormente, as constituições brasileiras anteriores a 1988 revelam-se silentes com respeito ao estabelecimento de um conjunto de diretrizes e normas nacionais sistematizadas de direito urbanístico, resultando em um conjunto desintegrado de leis nas três esferas da federação⁵⁰.

A incorporação do Capítulo II da Política Urbana ao título da Ordem Econômica na Constituição Federal conferiu sentido determinado para realização da política urbana por meio do plano diretor, refletindo a necessidade de organização dos espaços territoriais dos municípios.

As formulações em torno do planejamento urbanístico precedem a sua formalização no texto constitucional, destacando-se a preleção de Manuel Veiga de Faria que define o conceito como um conjunto de ações previamente estabelecidos e metodologicamente consistentes que buscam a harmonização de interesses de uma sociedade em face das condicionantes físico-ambientais e socioeconômicas presentes em uma determinada municipalidade, observadas as políticas fiscais e disponibilidades orçamentárias para sua execução⁵¹.

Shirley Hitomi Gushiken define plano diretor como instrumento concebido por conjunto de procedimentos metodológico que conduzem aos estabelecimento de objetivo e diretrizes para o desenvolvimento local e tem por objetivo central induzir transformações que orientem os processo que determinam as reprodução dos espaços urbanos⁵².

Hely Lopes Meirelles o define como complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo desejado pela sociedade⁵³.

Por sua vez, Jacintho Arruda define os planos diretores como o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no direito brasileiro, sendo obrigatório para alguns municípios e facultativo para outros; deve ser aprovado por meio de lei e tem,

⁵⁰ SILVA, José Afonso da. Inovações Municipais na Constituição de 1988. Revista dos Tribunais n.º 670, agosto de 1991, pág. 11. Por: SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editores, 1997, p. 228.

⁵¹FARIA, Manuel Veiga de. Elementos de Direito Urbanístico. Coimbra, 1977, p. 188.

⁵²GUSHIKEN, Shirley Hitomi. Planos Diretores no Brasil: Uma avaliação após a Constituição de 1988. Tese Brasília: Universidade de Brasília/FAU (por extenso), 1994, p. 58.

⁵³MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir. 3 ed. Ed. Saraiva, 1997, p. 279.

entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação de políticas urbanas⁵⁴.

Norma que baliza a atividade urbanística, o plano diretor deve contemplar na sua elaboração o direito à cidade sustentável, o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, a dignidade da pessoa humana, a soberania popular, a igualdade entre os habitantes, o desenvolvimento sustentável, a função social da cidade e função social da propriedade urbana⁵⁵.

A busca pela sustentabilidade no desenvolvimento é matéria de tratada em compromissos internacionais aos quais o Brasil é signatário⁵⁶, que remete a um conjunto de políticas públicas que congrega a geração de emprego e renda de forma com o aproveitamento adequado de recursos ambientais voltados à inclusão de populações em atividade impulsionadoras do desenvolvimento social e econômico⁵⁷

Um aspecto fundamental tratado nos planos diretores é a fixação da função social da propriedade urbana, que baliza a conformidade do uso e destinação dos imóveis urbanos em face dos usos e destinações preceituados nas normas urbanísticas contidas no plano.

Reflexões em torno da função social da propriedade urbana na literatura jurídica oferecem perspectivas diversas acerca do conceito. Nelson Saule Jr. Compreende que o atendimento da função social perpassa o critério de congruência do seu uso em face da norma jurídica, comportando a nesse passo a aplicação de critério de razoabilidade entre a intensidade de seu uso com o potencial de desenvolvimento das atividades de interesse urbano.⁵⁸

⁵⁴ARRUDA, Jacintho. Estatuto da Cidade (Comentários à lei 10257/2001). 2ª tiragem, Rio de Janeiro: Ed. Malheiros Editores; 1998, p. 74.

⁵⁵SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editores, 1997, p. 244.

⁵⁶Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (1966); Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano(1972); Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento(1986); Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento(1992); Agenda 21(1992); Agenda Habitat(1996).

⁵⁷SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond. 2009. p. 32.

⁵⁸SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editores, 1997, p. 42.

De outro lado, Victor Carvalho Pinto compreende que a função social da propriedade se interpreta por meio da teoria da conformação do direito de propriedade pelos planos urbanísticos, da qual decorre o princípio da reserva de plano que alicerça o controle de legalidade da política urbana⁵⁹.

A teoria da conformação do direito de propriedade pelos planos urbanísticos preceitua que se afere a conformidade da propriedade urbana diretamente em face do plano urbanístico vigente, na esteira do que preceitua a regra contida no art. 182 da Constituição Federal e na regra do artigo 30, inciso VIII do Estatuto da Cidade⁶⁰.

Adere-se à segunda linha doutrinária no presente trabalho, que trata da função social da propriedade urbana enquanto vetor de atuação do planejamento urbanístico municipal das áreas urbanas e de expansão urbana.

Outro elemento na construção de planos diretores é o requisito da participação popular. Extraído das propostas de emendas populares apresentadas por ocasião da elaboração da Constituição Federal de 1988, a participação popular na produção dos planos diretores representou avanço no estabelecimento de ferramentas de controle social do poder e de gestão democrática da cidade.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro aponta a participação popular como imperativo designativo do Estado Democrático de Direito, servindo a atender às demandas individuais e coletivas de participação nos assuntos de interesse público que o Estado vê-se incapaz de tutelar integralmente⁶¹.

O Estatuto da Cidade tratou desse requisito no artigo 40, §4º, inciso I como forma de garantir a participação efetiva da coletividade no processo decisório dos rumos a serem estabelecidos para a cidade, cabendo ao poder público trabalhar pela ampla e irrestrita divulgação de sua realização, oportunidade em que será franqueada participação aos cidadãos, bem como todas as informações e esclarecimentos de interesse da população.

A participação popular guarda correlação com o preceito da gestão democrática das cidades, mirando atender aos anseios da coletividade representada conselhos

⁵⁹PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 4ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. Edição do Kindle. p.501.

⁶⁰Idem p.5059

⁶¹DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. Revista Trimestral de Direito Público – I, 1993, p. 138 in SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editores, 1997, p. 245.

municipais de política urbana compostos por representantes do Poder Público e por membros representativos de entidades da sociedade civil ligados à questão urbana.

Originalmente, o conteúdo da (i) delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização; (iii) O disposto nos artigos 25, 28, 29, 32 e 35⁶²(iii) sistema de acompanhamento e controle.

A lei 12.608/2012 emendou o Estatuto da Cidade com o artigo 42-A e 42-B, que tratam do conteúdo dos planos diretores de municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos e que pretendam ampliar o perímetro urbano após de 10.04.2012.

O plano diretor, por disposição do Estatuto da Cidade, tem validade de 10 anos e abrange todo o território do município, porém trata com especialidade do uso do solo na zona urbana. É da essência do plano diretor que mapas e descrições geodésicas referenciem o texto legal, normalmente na forma de anexos dos dispositivos legais.

O órgão competente para a execução do planejamento e da política urbana é encarregado por desenvolver proposta de projeto de lei contendo o texto legal do plano diretor que se referencia a mapas técnicos e descrição geodésica, descrevendo índices urbanísticos das diferentes subzonas da zona urbana, especializando os instrumentos de política urbana aplicáveis em cada parcela do município.

Toshio Mukai sugere que o processo de elaboração do Plano Diretor segue com 4 etapas, consistente no (i) diagnóstico ou “leitura da cidade”; (ii) pesquisa sobre as aspirações da comunidade e a realidade desejada; (iii) fixação de diretrizes e objetivos; (iv) processo legislativo.

O campo de atuação do órgão de planejamento urbanístico compreende a articulação de condicionantes que determinam diretrizes de uso e ocupação do solo urbano constitui a leitura da cidade”.

⁶² O disposto no inciso II do artigo 42 da Lei 10.257/2001 refere-se (ii) delimitação de áreas para o exercício do direito de preempção; (iii) delimitação das áreas nas áreas em que o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente básico adotado, bem como a fórmula de cálculo para cobrança, hipóteses de isenção e contrapartidas dos beneficiários; (iv) delimitação de áreas para a aplicação de operações urbanas Consorciadas; (v) transferência do direito de construir nas hipóteses de implantação de equipamentos públicos, preservação quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

O alicerce da construção da norma urbanística fundamental no município, o documento técnico que veicula esse diagnóstico de inferências em torno da dinâmica social, econômica, ambiental, cultural, política e jurídico-institucional, subsidia a discussão do teor do projeto de lei do plano diretor⁶³.

Não é ocioso assinalar que as prioridades e diretrizes do plano diretor devem integrar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, conforme dispõe o artigo 40, §1º da lei 10.257/2001.

A vinculatividade das diretrizes e prioridades estabelecidas pelo plano diretor, na execução das políticas públicas municipais, é tema há muito discutido na literatura jurídica.

Alaor Caffé Alves sustenta que quando o plano é introduzido no sistema jurídico condiciona a atividade da Administração Pública que, no assunto programado, não pode ter outro programa⁶⁴. A literatura jurídica portuguesa oferece posição no sentido de que o plano diretor tem efeito vinculativo nas ações políticas no âmbito municipal, vinculando os sujeitos de direito público que os elaboram e aprovam⁶⁵.

Quanto aos particulares, o plano não constitui obrigação para o setor privado, a menos que seja específico em suas determinações, como pode ocorrer em planos que contenham diretrizes físico-territoriais mais particularizadas. Isso, contudo, não nos autoriza a dizer que não existe qualquer forma de atuação do poder público no sentido de por em prática perante os particulares as proposições diretivas compreendidas em suas previsões.⁶⁶

Interessa abordar ainda o teor do disposto no artigo 42-B da Lei Federal 10.257/2001, objeto da emenda ao Estatuto da Cidade veiculada pela Lei Federal 12.608/2012, consubstanciado na descrição dos requisitos adicionais aos planos diretores editados ou revisados após da entrada em vigor da referida lei que contivessem ampliações dos respectivos perímetros urbanos.

⁶³BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Plano Diretor Participativo**. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2004, p. 78. Disponível em <http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/43e28c87bbe73a719d31c06fbc76bb47.pdf>. Acesso em 02.01.2021.

⁶⁴MUKAI, Toshio. O Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257, de 10-7-2001. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 145.

⁶⁵CORREIA, Fernando Alves. Manual de Direito do Urbanismo. vol. I. Coimbra: Ed. Almedina, 2002, p. 238.

⁶⁶MUKAI, Toshio. O Estatuto da Cidade - anotações à Lei 10.257, de 10-7-2001. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 146.

O artigo 42-B foi introduzido no Estatuto da Cidade no contexto da implantação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil orientada à redução de riscos de desastres naturais associados a ocupações humanas em áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos.

A recorrência de eventos associados a picos pluviométricos deflagradores de processos de deslizamentos de encostas ocupadas irregularmente por habitações ensejou a produção legislativa de alcance nacional visando cadastrar os municípios que contenham áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos, impingindo aos administradores públicos municipais condições à aprovação de parcelamentos de solo urbano.

Os planos municipais deveriam restringir a aprovação de parcelamentos de solo em áreas de risco e de condicionar a expansão dos limites do perímetro urbano a) - demarcação do novo perímetro urbano; a) delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; b) definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; c) definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; d) a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; e) definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; f) definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público.

Feitas as anotações relativas ao processo de produção do plano diretor municipal, imperativo adentrar no tópico destinado a discutir o papel do direito à cidade enquanto vetor de formação da decisão pública em torno do planejamento e da gestão territorial, sem olvidar o papel que a função da cidade na sua própria definição.

2.3.1.2. O direito à cidade como norma diretriz do planejamento urbanístico das áreas urbanas do território

A construção de um direito se expressou a partir do processo de consolidação de uma vontade coletiva construída no meio social, do alto do poder criador de regras

jurídicas que terminam por legitimar a relevância dos temas que são relevantes à sociedade⁶⁷. Foi nesse rumo que o direito à cidade foi incorporado como norma diretriz do direito urbanístico.

Conceito coplanar com a função da cidade, o direito à cidade decorre de um processo de refinamento teórico em torno das funções atribuídas às cidades, combinando estudo do urbanismo com saberes multidisciplinares e integrados, dentre eles o direito.

Sem pretender inventariar rigorosamente o processo de construção do direito à cidade, aponta-se a Carta de Atenas como uma declaração que expressa que os espaços devem abrigar o desenvolvimento da vida humana em suas diferentes matizes, atribuindo às cidades as funções de habitação, lazer e trabalho, por meio da ocupação do solo, organização da circulação e da legislação⁶⁸.

Henri Lefebvre, advoga a existência de direitos inerentes aos habitantes das cidades – ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, aos lazeres, à vida – compondo uma categoria de direito coletivo inerente à cidade e que baliza o convívio de sujeitos nos espaços coletivos, que denomina “reino do uso”; defende que na cidade os sujeitos tenham uma vida permeada por trocas, por ritmos de vida que lhes aprouver, pelo emprego do tempo que atenda a todos os sujeitos; Lefebvre aponta o direito à cidade como direito de viver e de habitar na cidade.⁶⁹

Defendendo uma atuação dirigida a reforma das relações dos sujeitos com o espaço urbano, o autor convida a uma reflexão acerca das possibilidades do que denomina utopia experimental, pela qual a planificação pode ser um mecanismo de concretização de uma boa vida para os cidadãos⁷⁰.

Essas ideias reverberaram na filosofia, no urbanismo e na literatura jurídica, sobretudo entre autores de Direito Urbanístico, inspirando formulações em torno dos núcleos constitutivos do direito à cidade aptos a compor o objeto regulado pelo Direito.

A inquietação com a vida urbana cotidiana permeia a formulação de David Harvey, pela qual o problema da coordenação no atendimento das necessidades (ou bens) coletivas dos cidadãos em uma matriz capitalista é uma barreira à superação dos problemas da população da cidade, ao passo em que a prevalência do interesse do capital

⁶⁷HAURIUO, Maurice. Teoria da instituição e da fundação: ensaio sobre o vitalismo social. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editores. 2009. P. 16.

⁶⁸LE CORBUSIER, Carta do novo urbanismo norte americano por Carta de Atenas. São Paulo: Hucitec/EDUSP, 1993, p. 183.

⁶⁹LEFEBVRE, Henri. Direito à cidade. São Paulo: Centauro. 2001. p. 118.

⁷⁰Idem p. 110.

sobre os interesses coletivos fornece resultados menos benéficos para a coletividade vis a vis os benefícios hauridos pelos grupos dotados poder econômico e político⁷¹.

O ajuste de rumos para a superação da espiral de degradação do trabalho e dos espaços das cidades proposto por Harvey, pressupõe um rearranjo institucional em torno do modo de produção da vida e da organização nas cidades⁷², realizado por meio do que Elinor Ostrom denomina “*mix de instrumentalidades*”, concretizada na atuação orientada a coordenar interesse privados, interesses públicos, interesses coletivos e pretensões grupos organizados da sociedade, de modo a atender de maneira satisfatória as diferentes pretensões eventualmente concorrentes⁷³.

A noção de direito da cidade âmbito do Direito Urbanístico brasileiro recebeu aportes relevantes da literatura jurídica, refletidos na intensa produção legislativa a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade.

Neste trabalho, decidiu-se aderir às formulações empreendidas por Nelson Saule Júnior para realizar a delimitação e a descrição do conjunto de relações jurídicas que se denomina direito à cidade.

Nelson Saule Júnior tratou do direito à cidade, descrevendo o processo histórico que precedeu e justificou sua conceituação, valorada a partir de contribuições da literatura jurídica estrangeira ao ordenamento jurídico brasileiro.

Segundo o autor, as contribuições de Henri Lefebvre e a inclusão do direito à cidade nas agendas dos órgãos das Nações Unidas ligados aos direitos humanos inspiraram a formulação da emenda popular na Assembleia Constituinte que tratou da política urbana na Constituição Federal de 1988, incluindo o direito à cidade no texto constitucional e, num segundo momento, no Estatuto da Cidade.

A Emenda Popular apresentada à comissão de sistematização da Assembleia Constituinte de 85-88 da qual o Nelson Saule Júnior e outros teóricos do Direito Urbanístico subscreveram, definiam assentava que o direito à cidade visava: (i) assegurar e ampliar os direitos fundamentais das pessoas que vivem na cidade; (ii) estabelecer o regime da propriedade urbana e do direito de construir, condicionando o exercício do

⁷¹No Capítulo 2 deste trabalho será tratada da dinâmica de atuação de grupos organizados de pressão com vistas à obtenção de benefícios em um cenário de competição por recursos limitados, a partir do trabalho desenvolvido por Mancur Olson in: OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais, 1ª ed. São Paulo. Editora Universidade de São Paulo, 2015.

⁷²HARVEY, David. Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution. New York: Verso, 2012. p. 87.

⁷³HESS, Charlotte and OSTROM, Elinor. Understanding knowledge as a commons: from theory to practice, Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

direito de propriedade a função social com fundamento na garantia dos direitos urbanos, ficando, ainda, subordinado ao princípio do estado social de necessidade; (iii) efetivar o direito à cidade, mediante a adoção de instrumentos eficazes de política urbana, como a desapropriação para fins de reforma urbana, visando assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social, (iv) assegurar que a cidade atenda a suas funções sociais, como a de promover a justa distribuição dos bens e serviços urbanos e de preservar o meio ambiente; (v) conferir ao município a competência e o dever de aplicar de acordo com a realidade local, os instrumentos de política urbana, devendo para cada situação concreta o instrumento mais adequado; (vi) estabelecer instrumentos de participação popular visando assegurar a gestão democrática da cidade como forma de exercita a cidadania⁷⁴.

Sustentando que o direito à cidade é o referencial pelo qual se verifica a observância das funções sociais da cidade, Nelson Saule Júnior aponta que a concretização do acesso à terra, à moradia, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer nas cidades, consubstanciam o conjunto de políticas públicas que adjudicam os direitos difusos e coletivos aos cidadãos, cuja defesa se assegura por meio do controle social realizado pela via da gestão democrática da cidade e, em última análise, por meio de ações civis públicas⁷⁵.

Outros autores não menos relevantes desenvolveram contornos da ideia em torno do que compõe e no que consiste o direito à cidade. Edésio Fernandes destaca que o conceito de direito à cidade proposto por Henri Lefebvre foi mais que uma proposição político-filosófica que a ordem legal deveria se valer para determinar para o estabelecimento de um padrão de desenvolvimento urbano, devendo, em verdade, servir de fundamento jurídico que se contrapõe, criticamente, à ordem legal para alterá-la⁷⁶.

Bruno Soeiro, por sua vez, sustenta que o direito à cidade ostenta o status de direito fundamental derivado da dignidade das pessoas que habitam e vivem na cidade, que vai além do direito à moradia, saneamento, uso dos espaços públicos, mas os integram adquirindo uma dimensão própria que demanda do Poder Público atuação que priorize os interesses coletivos em detrimento de interesses individuais, especialmente em relação às

⁷⁴SAULE JUNIOR, NELSON. Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editores, 2007. p. 33.

⁷⁵Ibidem, p. 59.

⁷⁶FERNANDES, EDÉSIO. Constructing the right to the city in Brazi. Social & Legal Studies, v. 16. N. 2, 2007. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/249692229_Constructing_the_Right_To_the_City'_in_Brazil. Acesso em 19.10.2020.

escolhas públicas que devem considerar a função social da propriedade e da cidade como referencial decisório⁷⁷.

A ideia construída em torno afetação de uma parcela do território a um bloco normativo que, por especialidade, regula um complexo de relações jurídicas composto por direitos, deveres, sujeições e obrigações constituídas sobre o área urbana não circunscreve o direito à cidade.

Contudo, a perspectiva da existência do plexo de direitos que se aplicam às áreas urbanas e às áreas de expansão urbana do município, bem se presta para delimitar o objeto principal do planejamento urbanístico determinado no artigo 182 da Constituição Federal e no artigo 2º do Estatuto da Cidade, cuja incidência resulta no estabelecimento de regime jurídico que busca materializar as promessas anunciadas no direito à cidade, norteador o processo de planejamento territorial e as escolhas públicas em torno da consolidação do padrão urbanístico da área urbana e do modo da cidade.

Desse modo, compreende-se o direito à cidade como um bloco normativo que substancia a diretriz para todo processo de planejamento urbanístico, cujo principal instrumento, o plano diretor, se referencia para delimitar os espaços vocacionados a serem dinamizados especialmente as áreas de expansão urbana.

Feita essa breve digressão em torno do direito à cidade enquanto conjunto de normas que cuida da regulação das áreas de expansão urbana do município, veiculando direitos coletivos e difusos reconhecidamente caros à sociedade brasileira, pode-se avançar no sentido atribuído à função social da propriedade imobiliária para as áreas urbanas e as áreas de expansão urbana, a fim de se compreender o enfoque dado pelo planejamento urbanístico à propriedade com vistas a concretização da função social da propriedade.

2.3.1.3. A função social da propriedade imobiliária enquanto vetor para a atuação do planejamento urbanístico das áreas urbanas e de expansão urbana

A subseção anterior tratou do direito à cidade enquanto vetor hermenêutico que se adiciona ao processo de planejamento urbanístico, com reflexos sobre a densificação do conceito de função atribuída à propriedade imobiliária urbana, objeto dessa subseção.

A atividade urbanística exercida pelo município e pelo Distrito Federal é fundamentalmente influenciado pelo princípio da função social da propriedade.

⁷⁷SOEIRO, Bruno. Do direito à cidade ao direito urbanístico: um raciocínio jurídico. In: LIBÓRIO, Daniela Campos (org.). Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 256.

A redação dada ao preceito do artigo 182 da Constituição Federal confere ao município e ao Distrito Federal o dever de executar a política urbana voltada a concretização da vontade do constituinte de fazer com que a propriedade urbana fosse vinculada a uma função descrita nos planos diretores.

A conjugação do direito à propriedade com a submissão à função social descrita no artigo 5º, inciso XXIII da Constituição Federal, com a disposição do parágrafo primeiro do artigo 1.228 do Código Civil fornece, genericamente, adiciona às faculdades inerentes à propriedade – usar, dispor, fruir e reivindicar – a submissão ao atendimento de múltiplos interesses não proprietários⁷⁸.

Desse modo, a propriedade, direito fundamental, se funcionaliza quando objetiva a promoção de direitos fundamentais⁷⁹, à medida em que contempla o interesse proprietário e não-direitos de diferentes naturezas e dimensões.

O condicionamento da propriedade à função a ela atribuída no ordenamento jurídico se dá concretamente, não sendo possível, a priori, deduzir as situações jurídicas subjetivas que integram o complexo de relações constituídas em torno da propriedade⁸⁰, comportando que Stefano Rodotà denomina centro de imputação de interesses diversos, que articula os interesses do proprietário e a utilidade social.⁸¹

Interessante apontar que a solução para interesses jurídicos aparentemente contrapostos remete à aplicação de critério valorativo pelo qual o incremento da utilidade social que compense eventual na situação jurídica mitigada é justificado pelo ganho utilidade coletiva superior à solução que contempla o ganho particular em detrimento da piora da situação coletiva⁸².

Sob essa mirada, compreende-se que a funcionalidade da propriedade atende a um sistema de solidariedade que busca promover os valores sobre os quais o ordenamento jurídico se alicerça e que justifica a o direito de propriedade⁸³ em uma perspectiva de alcance de ganhos coletivos que se sobreponham aos benefícios individuais.

⁷⁸TEPEDINO, Gustavo. Temas de direito civil 4a. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar. p. 328.

⁷⁹FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Direitos reais, 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. P. 207.

⁸⁰MARTINS-COSTA, Judith e BRANCO, Gerson Luiz Carlos. Diretrizes teóricas do novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 210.

⁸¹RODOTÁ, Stefano. El terrible derecho: estudios sobre la propiedad privada. Madrid: Civitas, 1986. p. P. 420.

⁸²KALDOR, Nicholas. "Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility." The Economic Journal 49, no. 195 (1939): 549-52. Acesso em 25.10.2020. doi:10.2307/2224835.

⁸³PERLINGIERI, Pietro. Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar. p. 226.

A propriedade se submete a diferentes *standards* de conformidade para com a de utilidade social, a depender de sua natureza e do grau de influência que as diversas dimensões de direitos não proprietários exerçam⁸⁴.

Uma propriedade rural, por exemplo, se funcionaliza socialmente sob a influência de direitos não-proprietários diversos daqueles que são relevantes para se aferir se um imóvel urbano atende ou atenta contra a sua função social.

Os critérios de conformidade da propriedade da terra quanto à função social operam nas dimensões econômica, ecológica e social⁸⁵, contemplando o: (i) aproveitamento racional e adequado da terra; (ii) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; (iii) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores; (v) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

De outro lado, o critério de aferição de conformidade da propriedade urbana quanto à sua função social remete à adequação de seu uso em relação ao que preceitua o Plano Diretor municipal em consonância com o preceito do artigo 182, parágrafo primeiro da Constituição Federal.

A dualidade de dimensões jurídicas que regulam o espaço territorial campo-cidade demanda a compreensão acurada dos limites de objetivos (físicos) de aplicação dos diferentes critérios de aferição do cumprimento do princípio da função social da propriedade numa e noutra hipótese.

A localização de uma propriedade na zona rural de um município tem como corolário que o atendimento de sua função social se referencia aos critérios descritos no Estatuto da Terra e na Lei Federal nº 8.629/1993.

De outro lado, sobre a parcela do território delimitada pela zona urbana dos municípios, incidem as normas de Direito Urbanístico veiculadas pelo plano diretor, que projetam as funções concebidas para as propriedades ali localizadas, definindo os parâmetros que as propriedades imobiliárias devem contemplar de modo a atender a suas respectivas funções.

Dessa, ideia alude-se à formulação empreendida por Victor Carvalho Pinto, pela qual a propriedade urbana tem na sua gênese uma limitação intrínseca e genérica,

⁸⁴Gustavo Tepedino alude à expressão “contradireitos” para expressar as situações jurídicas dirigidas à realização da pessoa humana nos conflitos com direitos proprietários. In: TEPEDINO, Gustavo. Temas de direito civil 4a. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar. p. 347.

⁸⁵MARQUES, Benedito Ferreira. Direito agrário brasileiro. 6ª ed. rev. atual. ampl. Goiânia: AB, 2005. P. 51.

estatuída pelo direito à cidade, que objetiva, fundamentalmente, desenvolver as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, submetendo-se às diretrizes delineadas no processo de planejamento urbano onde são atribuídos índices urbanísticos abstratamente concebidos⁸⁶, que servirão de parâmetros de aferição da conformidade ou não da propriedade com relação à sua função social.

Vale destacar que construção dos índices urbanísticos que afetam os diferentes espaços das áreas urbanas dos municípios ocorre no âmbito do planejamento urbano, atividade desenvolvida sob as bases da discricionariedade exercida como um espaço de decisão da responsabilidade da Administração para a atuação planificadora, que visa a aplicação do direito ao caso concreto na procura da melhor solução orientada pela finalidade da norma, ou seja, o interesse público específico.⁸⁷

Essa perspectiva dialoga com a tese defendida por Flávio José Roman quanto à existência de prerrogativa para Administração fazer prevalecer suas escolhas quando presentes aspectos nitidamente técnicos e que envolvam a intelecção de conceitos vagos ou indeterminados.⁸⁸

Nesse sentido, a atuação da Administração colmata as lacunas de indeterminação conceitual havidas nas normas urbanísticas em abstrato, realizada a partir de diagnósticos acerca dos aspectos físicos e de infraestrutura do território⁸⁹ para daí traçar cenários para a ocupação e o uso da área urbana, materializados em índices urbanísticos estabelecidos para a edificação em propriedades ali situadas.

Logicamente, o processo de determinação de uso e ocupação do solo urbano é permeável à participação popular nas tomadas de decisão, com fundamento no disposto nos artigos 2º, inciso II, 4º, parágrafo 3º, 40, inciso I e artigo 45 do Estatuto da Cidade, que replicam a compreensão de que a atuação da Administração na execução de políticas públicas pressupõe a participação de segmentos da sociedade como elemento legitimador da atuação do Estado.⁹⁰

⁸⁶PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 4ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. Edição do Kindle. p. 5098.

⁸⁷OLIVEIRA, Fernanda Paula. A discricionariedade de planejamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa. Coimbra: Almedina, 2010. p. 73.

⁸⁸ROMAN, Flávio José. Discricionariedade técnica na regulação econômica. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 169.

⁸⁹PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 4ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. Edição do Kindle. p. 1062.

⁹⁰O desenvolvimento do plano diretor municipal não resume o processo de planejamento urbano de um município, conforme bem aponta Débora Sotto, que preceitua a participação popular na sua construção, como corolário do princípio participativo que estrutura o funcionamento da Administração Pública contemporânea. SOTTO, Débora. Participação popular e a aderência ao plano diretor como condição de

A atribuição, em concreto, do direito de transformar o uso do solo, de lotear e de construir sobre áreas de expansão urbana se submete aos critérios técnicos definidos pela atividade regulatória desempenhada no âmbito do planejamento urbanístico, processo no qual o Poder Público municipal determina, em interação com a sociedade civil, escolhas concretas de opções de ocupação territorial resultante de decisões de preferência e de preterição de interesses que levam à conformação de um modelo de ocupação do território municipal coerente com a classificação de usos para o solo urbano, pautado na tomada de decisão apoiada em critérios técnicos e na ponderação de interesses, por vezes, colidentes⁹¹.

Em síntese, é no âmbito planejamento urbanístico, realizado por meio do seu principal instrumento, o plano diretor municipal, que se determinam de índices urbanísticos de uso e ocupação do solo urbano⁹² e de normas urbanísticas pormenorizadas⁹³, compondo o processo decisório instruído a partir de componentes técnicos permeados, imperativamente, pela participação popular, que resulta a decisão política que atribui funções aos espaços urbanos - públicos e privados – e materializam as funções da cidade e à propriedade urbana, delineando, para os espaços privados o que José Antônio Aparecido Júnior denomina função urbanística da propriedade⁹⁴.

Com efeito, a propriedade rural inserida sobre área de expansão urbana tem a sua função social obrigatoriamente associada a uso urbano se a ela for atribuída a designação de área de parcelamento obrigatório, nos termos da regra do artigo 5º do Estatuto da Cidade, anotando-se que o titular de imóvel localizado em área de urbana não tem o

validade das normas urbanísticas municipais: breves reflexões sobre a teoria das fontes do direito aplicada ao direito urbanístico. In: LIBÓRIO, Daniela Campos (org.). Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e do direito à cidade. Belo Horizonte: Forum, 2020, p. 26.

⁹¹OLIVEIRA, Fernanda Paula. A discricionariedade de planejamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa. Coimbra: Almedina, 2010. p. 219.

⁹²Victor Carvalho Pinto destaca que os índices urbanísticos têm papel central na articulação entre o direito de propriedade e o direito de construir, integrados pelos parâmetros técnicos que definem o potencial edílico de cada terreno, destacando-se o coeficiente de aproveitamento, a recuos laterais, frontais e de fundo, gabaritos, taxas de ocupação, alinhamento e nivelamento. In: PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 4ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. Edição do Kindle. p. 1084.

⁹³Fernanda Paula Oliveira denomina plano de pormenor as normas urbanísticas que incidem sobre área territorial que detalha as propostas de organização espacial do município, define desenho urbano, parâmetros urbanísticos, determinando a conformação do território e do direito de propriedade sobre os solos dos respectivos proprietários. In: OLIVEIRA, Fernanda Paula. A discricionariedade de planejamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa. Coimbra: Almedina, 2010. p. 23.

⁹⁴APPARECIDO JÚNIOR, José Antônio. Propriedade urbanística e edificabilidade: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca de cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá, 2012. p. 100.

direito subjetivo à obtenção de ato jurídico que transforme o uso do solo urbano e, por conseguinte, o direito subjetivo de loteá-lo.⁹⁵

Aderindo à formulação desenvolvida por Daniel Gaio, compreende-se que ao momento em que o plano diretor define, genericamente, os coeficientes de aproveitamento básico, taxa de ocupação e dimensão de lotes, concebe-se a qualificação urbanística das áreas de expansão urbana, pela qual o planejamento urbanístico atribui, abstratamente, o direito de lotear e o direito de construir⁹⁶ sobre as zonas do território afetadas pelos índices urbanísticos, uma vez observadas condicionantes relevantes para a aferição da viabilidade técnica de alteração do uso do solo, especialmente a componente ambiental.

Compreende-se, em síntese, que congruência entre o uso e ocupação pressupostos nos planos e normas urbanísticas incidentes sobre a propriedade urbana, *vis a vis* a existência e a compatibilidade do uso da edificação incorporada ao solo urbano, evidencia (ou não) o atendimento à função social da propriedade urbana, com fundamento na doutrina da conformação da propriedade urbana pelo plano diretor.⁹⁷

Buscar a congruência entre o uso e ocupação pressupostos nos planos e normas urbanísticas incidentes sobre a propriedade urbana e a sua destinação fática é dever da atividade urbanística no âmbito municipal e do Distrito Federal.

Outrossim, toca ao planejamento urbanístico conceber essa relação biunívoca entre as funções urbanísticas pressupostas nas normas jurídicas e a concepção dos espaços a serem ocupados nas áreas de expansão urbana, guarnecendo o espaço urbano das funções que lhes toca, cuidando para que a integração de espaços não ocupados da área urbana obedeçam ao preceito de coerência dinâmica com os planos urbanísticos existentes e comporte, no que seja possível, as funções esperadas da cidade.

Conclui-se essa subseção sobrelevando a relevância da dimensão ambiental na regulação da transformação do solo urbano, a partir do preceito do artigo 225 da Constituição Federal, dado que espaço urbano é também espaço ambientalmente

⁹⁵Cf. SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 291; PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 301; GAIO, Daniel. A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 101.

⁹⁶GAIO, Daniel. A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional ao meio ambiente. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. p. 95.

⁹⁷PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 4ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. Edição do Kindle. p. 5097.

regulado, sendo imperativo apontar o condicionamento da atividade urbanística à regulação do meio ambiente, tratada na próxima subseção.

2.3.1.4. regulação do meio ambiente no processo de transformação do uso do solo

Conforme assentado na subseção anterior, o meio ambiente é variável-chave na consecução do planejamento urbanístico, ao passo que a formulação de cenários de ocupação da área urbana no presente e no futuro dependem essencialmente de características ambientais que vinculam o processo de tomada de decisão. O meio ambiente e os recursos naturais afetados à cidade impactam essencialmente o processo de transformação do uso do solo nas áreas de expansão urbana.

O território é, via de regra, permeado por áreas cuja sensibilidade e relevância ambiental são definidas na ordem jurídica e, por esse motivo, recebem a proteção emanada da regra do artigo 225 da Constituição Federal.

Áreas de preservação permanente em torno de cursos d'água, por exemplo, não se desnaturalizam como tal pelo fato de estarem inseridas no perímetro urbano. Áreas legalmente protegidas são comumente permeadas pelo tecido urbano e tal integração deve ser levado em consideração pelo planejamento urbanístico.

Alude-se, inicialmente, à Política Nacional do Meio Ambiente para destacar que a) a tutela legal do uso do solo, subsolo, água e ar; b) o controle e zoneamento de atividades potencial e efetivamente poluidoras; c) o licenciamento e a revisão de atividades poluidoras, compõem poderes-deveres dos três entes federados e incidem sobre as áreas urbanas municípios brasileiros.

O Código Florestal Brasileiro dispõe , dentre outros temas, sobre as áreas de preservação permanente em torno de cursos d'água localizados em zonas urbanas, sobre os parâmetros de qualidade ambiental em áreas submetidas a processos de regularização fundiária, sobre a manutenção da reserva legal em imóveis inseridos em áreas de expansão urbana até que se promova o registro do loteamento urbano consoante o disposto no plano diretor.

No campo infra legal, a Resolução 01/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) considera impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetem a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a

biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais.

Já a Resolução 237/1997 do CONAMA dispõe que o Poder Público procederá com o prévio licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, mediante análise de estudo técnico que demonstre a viabilidade ambiental, defina condicionantes para sua implantação, funcionamento e controle da operação, definindo rol de atividades que se submetem a prévio licenciamento, dentre as quais o parcelamento de solo urbano.

As zonas de transição de usos – rurais e urbanos – contemplam funções *sui generis* que respondem à dinâmica do crescimento das áreas urbanas e dos atributos ambientais, que o modelo de integração dessas parcelas do território às normas urbanísticas consoante as características físico-ambientais avaliadas concretamente pelas lentes do planejamento urbanístico, concatenando a preservação das áreas legalmente protegidas com o ambiente construído.

Com efeito, o crescimento da cidade imóveis nas áreas de expansão urbana promove uma abrupta alteração no meio ambiente, impactando-o em diferentes dimensões, tais como a impermeabilização do solo, geração de efluentes de esgotos, supressão de vegetação nativa, emissão de ruídos, emissão de poluentes derivados de veículos automotores, dentre outros.

Nesse sentido, a regulação ambiental tem papel central no processo de transformação do uso do solo em áreas de expansão urbana, dado que o processo de urbanificação é por definição legal atividade qualificada como potencialmente poluidora, que à luz das regras constitucionais, demanda prévio estudo que indique a viabilidade técnica e estipule medidas mitigadoras dos impactos ambientais experimentados na conversão do meio ambiente natural para meio ambiente construído⁹⁸, observando-se que a mitigação e compensação de impactos sobre o meio ambiente, em conformidade com a aplicação do princípio do poluidor-pagador⁹⁹ e do princípio da precaução¹⁰⁰.

A ideia de que os efeitos antrópicos sobre o território se relacionam com a intensidade do uso do solo, remete ao fato de que sobre áreas rurais os usos permitidos impactam o meio ambiente de modo diverso do que ocorre nas áreas urbanas.

⁹⁸MILARÉ Edis. Direito do meio ambiente: gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência e glossário. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 284.

⁹⁹MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 20ª. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 97.

¹⁰⁰Idem. p. 98.

Os limites de utilização de recursos hídricos, a geração de efluentes de esgotos, o impacto da impermeabilização do solo sobre os mananciais e sistemas de drenagem existentes, a supressão de vegetação nativa, a geração de poluição por combustíveis fósseis, a alteração de microclima local, a elevação do nível basal de ruídos, a perda de diversidade ambiental são algumas das componentes ponderadas no âmbito da regulação ambiental, na qual se afere a viabilidade da atividade e sua localização, para daí, definidas as condicionantes a serem atendidas, ser implantado o uso proposto e ter sua operação consumada¹⁰¹.

A transformação do uso do solo se aperfeiçoa após demonstrada a viabilidade técnica ambiental no bojo do processo de licenciamento ambiental.

Registra-se que a perenidade das intervenções no solo havida com a consumação da transformação do uso do solo, concretizada com a implantação de lotes, vias e logradouro sobre que reconheçam, previamente, a viabilidade técnica da alteração do uso rural para o uso urbano do solo pretendida para as áreas de expansão urbana, abrangendo aspectos urbanísticos, ambientais, de infraestrutura urbana e dos impactos que a alteração do uso tem sobre o orçamento do município.

Nesse sentido, a regulação urbanística e a regulação ambiental se articulam no processo de licenciamento realizados no âmbito da gestão territorial do município, fundados nas normas ambientais e urbanísticas, coerentes com as estratégias e diretrizes definidas para a urbanificação das áreas de expansão urbana, compreendendo a projeção de incorporação de infraestruturas e de serviços aos lotes criados nas novas áreas da cidade.

Em outras palavras, a regulação ambiental que define os limites para a edificação do solo transformado para uso urbano, apontando as condicionantes para que o atributo da edificabilidade seja incorporado à área de expansão urbana a ser integrada à malha urbana.

A próxima seção apresenta veicula a formulação empreendida em torno delimitação do ato jurídico de transformação do uso do solo nas áreas de expansão urbana enquanto ato pressuposto para na aprovação do plano urbanístico descrito no artigo 12 da lei 6.766/1979, que confere edificabilidade ao solo urbano. A discussão se referencia às questões suscitadas na pesquisa, consistente na descrição dos requisitos materiais e formais do processo de transformação do uso do solo nas áreas de expansão urbana a

¹⁰¹BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução 237/1997, art. 8º, incisos I, II e III.

compreensão dos limites da intervenção do Poder Público municipal, enquanto regulador do uso do solo urbano, sobre a propriedade imobiliária nas áreas de expansão urbana.

2.4. A transformação do uso do solo nas áreas de expansão urbana como condição para a edificabilidade do solo urbano

Esta subseção objetiva atribuir conceituação jurídica à transformação do uso do solo, enquanto ato jurídico imbricado com o ato de aprovação do projeto de urbanismo previsto no artigo 12 da Lei 6.766/1979, discorrendo sobre o atendimento das condições para a transformação do uso do solo a requerimento do titular da propriedade imobiliária transformada, que se apresenta como requisito para que o imóvel doravante parcelado, seja suscetível de ser edificado.

2.4.1. Transformação do uso do solo enquanto ato jurídico implícito do artigo 12 da Lei Federal 6.766/1979

Inicialmente, vale registrar que a discussão em torno da dinamização das áreas de expansão urbana remete à disciplina da aprovação de parcelamentos de solo urbano, regulada pela Lei Federal 6.766/1979.

Há, no entanto, a compreensão de que a transformação do uso do solo urbano é ato jurídico ocorrido no processo administrativo de aprovação do projeto de loteamento urbano, que enseja a subdivisão da gleba de terras em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação de logradouros públicos ou prolongamento, modificação das vias existentes¹⁰².

A literatura jurídica trata da transformação do uso do solo sob a perspectiva dos efeitos econômicos decorrentes desse fato, visualizando a valorização imobiliária como consequência da implantação de infraestrutura urbana e da incorporação do atributo da edificabilidade ao conteúdo da propriedade.¹⁰³

Contudo, não se visualiza uma ampla produção teórica em torno da transformação do uso do solo rural para o uso urbano no âmbito do direito urbanístico, nada obstante compreender-se que esse fato é uma etapa determinante no processo de urbanificação das áreas de expansão urbana.

Compreende-se que a transformação do uso rural do solo em uso urbano é fato jurídico que: a) exsurge do reconhecimento de situação da realidade, cujos efeitos são fenômenos documentáveis e sujeitos a aferição de fato que acerca de e se projeta no

¹⁰²Essa é a definição de loteamento descrita no parágrafo primeiro do artigo 2º da Lei Federal 6.766/1979.

¹⁰³PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 4ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. Edição do Kindle. p. 7404.

campo jurídico; b) decorre da conversão do uso rural em uso urbano pela superveniência de fato jurídico que estipula a aplicação de norma urbanística que aprova a subdivisão da gleba em lotes e bens públicos municipais, constituídos com o registro do parcelamento de solo aprovado pelo decreto disposto no artigo 12 da Lei Federal 6.766/1979.

Da distinção que Pontes de Miranda faz entre parcelamento material de solo e parcelamento jurídico de solo pelo qual este último pressupõe e qualifica do primeiro¹⁰⁴, extrai-se a seguinte pergunta: o fato jurídico (parcelamento jurídico) que confere validade à divisão bem, confere a eficácia de direito material (parcelamento material) dele decorrente¹⁰⁵, significando dizer que uma vez atendida a condição para que um bem seja validamente parcelado ter-se-á transformado o bem em seus usos permitidos com efeito de incorporação das funções típicas atribuídas pelas normas jurídicas concretamente.

A formulação em torno do sentido jurídico atribuído à transformação do uso do solo, então, toma dois caminhos possíveis: a) uma que se assenta na leitura da realidade da utilização de propriedades localizadas em áreas urbanas e em áreas de expansão urbana, pela qual a detecção de infraestrutura compatível com o processo de adensamento populacional informal materializado na ocorrência edificações destinadas a abrigar essa contingente de população; b) outra que decorre da moldura legal, percorrendo o devido processo administrativo de regulação do uso do solo, submetida ao rito de licenciamento urbanístico e ambiental perante o órgão de planejamento urbanístico e o órgão ambiental, respectivamente.

O sentido de transformação do uso do solo aludida na primeira hipótese, se associa com a realidade mais frequente nos municípios brasileiros, na qual as áreas de expansão urbana são ocupadas por parcelamentos irregulares de solo, consumando a transformação clandestina do uso do solo, em detrimento da coletividade que custeará a infraestrutura requerida nos loteamentos irregulares.

Desse modo, o sentido que a transformação do uso do solo rural para o uso urbano tem para o direito está associado à transformação jurídica do uso do solo, que decorre da convergência de vontades do titular da propriedade imobiliária situada na área urbana, com o interesse público de autorizar o parcelamento de solo para fins urbanos, uma vez

¹⁰⁴PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Tratado de direito privado: parte especial, t. XIII: loteamento. direito de vizinhança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. P. 08.

¹⁰⁵MELLO, Marcos Bernardes de. Teoria do fato jurídico: plano da eficácia, 1ª parte, 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 44.

atendidas as condicionantes, encargos e obrigações decorrentes do processo de licenciamento do projeto de loteamento

A decisão administrativa formada no âmbito do órgão de planejamento urbanístico que ateste o alcance das condições para a transformação da gleba rural em parcelamento de solo urbano, aperfeiçoa-se pelo ato administrativo contido no decreto de aprovação disposto no artigo 12 da Lei Federal 6.766/1979, que tem natureza declaratória acerca do atendimento das condições regulatórias e natureza constitutiva de direito do proprietário de ter a área submetida exclusivamente ao regime jurídico de direito urbanístico que transforma o uso do solo em urbano, pré-requisito para a constituição dos lotes gerados no processo de parcelamento urbano descrito pela referida lei.

Ao mesmo momento em que se expede o ato de aprovação do parcelamento de solo, sobressai do decreto disposto no artigo 12 da Lei Federal 6.766/1979 ato jurídico que transforma o uso da gleba de terras em lotes e áreas de domínio municipal, nos termos do que dispõe o artigo 18 referida lei.

A transformação do uso do solo rural para uso urbano é fato jurídico que tem eficácia delimitada pelos encargos e condições de natureza urbanística e registral determinados pela Lei Federal 6.766/1979. Contudo uma vez consumado o registro do loteamento urbano, as limitações de uso típicas dos imóveis rurais, como a reserva legal disposta no artigo , se desconstituem no campo jurídico antes mesmo de serem fisicamente modificadas, dando lugar a intervenção na propriedade próprias do regime jurídico de direito urbanístico.

Assim, entende-se que um conceito possível para a transformação do uso do solo rural para uso urbano é a eficácia jurídica decorrente do ato de aprovação de parcelamento de solo urbano, que outorga ao proprietário o direito urbanificar o solo, por meio da constituição física e jurídica de lotes destinados a edificação, vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamento das vias existentes; a constituição jurídica se dá no ato de aprovação e se aperfeiçoa com o registro perante o Registro Imobiliário; a constituição física dos lotes e de áreas municipais ocorre com a incorporação ao solo da infraestrutura e das edificações sobre os lotes constituídos no processo de parcelamento urbano.

A próxima subseção discorre sobre a edificabilidade como um atributo que distingue, essencialmente, a propriedade imobiliária urbana da propriedade imobiliária rural, destacando o papel o arranjo de distribuição de densidades populacionais aos

espaços edificáveis, conjugando-os com os espaços de circulação, de trabalho, de habitação e de lazer que funcionalizam a cidade.

2.4.2. A edificabilidade enquanto atributo das áreas urbanas e áreas de expansão urbana

Uma das peculiaridades do espaço urbano é a coexistência entre áreas edificáveis¹⁰⁶ e áreas não edificáveis¹⁰⁷, sistema viário urbano¹⁰⁸, compondo o ambiente construído nos moldes delineados no processo de planejamento urbanístico.

Esse modelo de integração de usos com as suas especificidades serve para que as funções típicas das cidades possam ser realizadas, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de habitar, trabalhar, circular e de ter lazer nos espaços da cidades em que cada uma dessas funções tipicamente ocorre, entremeando usos de acordo com as escolhas materializadas nas normas urbanísticas.

É nesse contexto de integração de usos pressupostos para o espaço urbano, que sobleva o atributo da edificabilidade do solo urbano.

As normas urbanísticas do plano diretor, como visto, incidem sobre todo o território municipal e extremam os limites das áreas rurais dos limites das áreas urbanas, atribuindo a estas índices e parâmetros urbanísticos gerais que definem o padrão edilício ao longo das diferentes parcelas do território no qual regulam os usos e destinações.

Essas normas conferem aos imóveis localizados dentro do perímetro urbano a possibilidade de que sejam utilizados de conformidade com os parâmetros de ocupação do solo urbano, tais como o coeficiente de aproveitamento, a taxa de ocupação, o dimensionamento dos lotes, os recuos ou afastamentos, o plano de alinhamento e o gabarito de altura das construções¹⁰⁹.

Destaca-se o coeficiente de aproveitamento como índice urbanístico contém o atributo da edificabilidade da propriedade localizada nas áreas urbanas e que se conjuga com outros índices urbanísticos conceber os contornos para a ocupação dos terrenos integrados aos demais espaços da cidade.

¹⁰⁶DA SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 247.

¹⁰⁷Idem. p. 267

¹⁰⁸Ibidem p. 196.

¹⁰⁹Victor Carvalho Pinto afirma que as áreas mínimas e máximas de lotes, largura de ruas, recuos frontais, laterais e de fundos, coeficientes de aproveitamento, gabaritos, taxas de ocupação, alinhamento e nívelamento. Os índices urbanísticos servem também para impedir que as edificações interfiram negativamente umas com as outras. In: PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 4ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. Edição do Kindle. p. 1081.

A disposição do parágrafo primeiro do artigo 28 do Estatuto da Cidade acerca da previsão dos coeficientes de aproveitamento como objeto dos planos diretores municipais, superou a visão civilista tradicional do direito de construir enquanto direito subjetivo decorrente da propriedade do solo, prevalecendo a perspectiva do direito urbanístico no qual o direito de construir é atributo decorrente da qualificação urbanística definida no planejamento urbanístico que abrange para cada terreno¹¹⁰.

Define-se o coeficiente de aproveitamento como um parâmetro urbanístico de ocupação do solo que expressa a relação existente entre a área edificável e a área do terreno, determinando a quantidade de área construída que o proprietário do imóvel urbano pode edificar gratuitamente, representando o conteúdo básico do direito de construir fixado pela legislação urbanística da cidade¹¹¹.

Débora Sotto¹¹² e José Antônio Aparecido Jr¹¹³ defendem que a edificabilidade não integra o conteúdo inerente da propriedade urbana e que se substancia numa concessão do Poder Público que depende da qualificação urbanística dos terrenos pelo Plano Diretor e demais normas urbanísticas que regulam o uso do solo. A Teoria do Conteúdo Mínimo¹¹⁴, situa a propriedade urbana no campo dos direitos fundamentais, que se submetem a restrições e limitações gerais que não atinjam o núcleo intangível consubstanciado na sua utilização econômica¹¹⁵.

Partindo da ideia de cisão entre direito de propriedade e direito de construir é que se assenta a premissa de que edificabilidade do solo urbano é o atributo que o diferencia do solo rural por não estar abrangido pelas regras que atribuem o *jus aedificandi*¹¹⁶. Ao solo rural está destinado a ser incorporado tão somente por estruturas vinculadas às

¹¹⁰Débora Sotto afirma que o direito de construir é uma faculdade que depende da qualificação urbanística do terreno. Concorde-se, parcialmente, com a autora para apontar que o direito de construir, de fato, não é um direito subjetivo inerente da propriedade, mas não significa que seja uma faculdade. Entende-se, nesse sentido que o direito de construir é um atributo da propriedade urbanística, que se submete ao crivo das normas urbanísticas que determinam os índices urbanísticos, sobretudo o coeficiente de aproveitamento básico, que estipula a área passível de construção em cada terreno. SOTTO, Débora. Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 96.

¹¹¹SOTTO, Débora. Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 201.

¹¹² Idem 201.

¹¹³APPARECIDO JÚNIOR, José Antônio. Propriedade urbanística e edificabilidade: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca de cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá, 2012. p. 227.

¹¹⁴PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 3ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 252-299.

¹¹⁵RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. O direito construir: patrimonialidade, transferibilidade e aproveitamento pelo titular da propriedade urbana. In: in: MEDAUAR, Odete, SCHIRATO, Vitor Rhein. MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. GREGO-SANTOS, Bruno. Direito urbanístico: estudos fundamentais. Belo Horizonte, 2019. p. 132-133.

¹¹⁶APPARECIDO JÚNIOR, José Antônio. Propriedade urbanística e edificabilidade: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca de cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá, 2012. p.103-106.

atividades no setor agropecuário, extrativista¹¹⁷ e, eventualmente, industrial integrado à cadeia de produção originada no setor primário da economia.

O corolário disso é que a constituição da renda imobiliária urbana, diferentemente do que ocorre com a renda imobiliária rural que está associada ao uso do solo enquanto fator de produção conjugado a outros fatores para a geração de produtos físicos, deriva da possibilidade incorporação de edificações destinadas à habitação da população urbana com intensidade de uso substancialmente diverso do uso rural.

A densidade de população máxima permitida nas áreas urbanas, a possibilidade de edificar em múltiplos das áreas das propriedades, incrementam o valor do solo e como decorrência a formação de renda imobiliária constituída em razão dos usos autorizados nas normas urbanísticas¹¹⁸. A literatura econômica associa maiores densidades de população e a atribuição de direitos de propriedade urbana dotada de maior amplitude de usos a valorização do solo e da renda imobiliária dele decorrente¹¹⁹ e incentiva *rent seek* constituído no processo de produção de solo urbano.

De outro lado, densidades populacionais mais baixas associadas a usos monótonos para o solo urbano são aspectos que tendem a gerar menor circulação de pessoas e constitui uma dinâmica econômica local mitigada, associada a decadência econômica e violência¹²⁰.

Assim, a intensidade do uso do solo urbano definido na forma de índices urbanísticos atribuídos para os diferentes espaços da área urbana das cidades se refletem na utilidade que os espaços urbanos edificáveis ostentam e, por consequência, tem impacto na renda imobiliária produzida pelas propriedades urbanas.

O contraponto à produção de solo urbano edificável implica que o desenho urbano tratado no planejamento urbanístico deva destinar espaços destinados ao uso coletivo, à

¹¹⁷PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 4ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. Edição do Kindle. p.6782.

¹¹⁸Renda decorrente da exploração de espaços em razão da sua localização que confere uma posição de vantagem na oferta de produtos e serviços, consubstanciada na maior probabilidade de se consumir comercialização em virtude da localização do ofertante, denominada inércia locacional por Csaba Deák. Cf. DEÁK, Csaba. Rent theory and the price of the urban land: spatial organization in a capitalist economy. p. 190, Disponível em https://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/85r-thry/CD85rent.pdf acessado em 20.11.2020; Cf. SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. P. 79 Disponível em <http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/boletim-paulista/article/download/1044/932> acessado em 20.11.2020.

¹¹⁹EVANS, Alan W. Economics of land use planning. Oxford: Blackwell Publishing Ltd. 2004. p. 47.

¹²⁰Jane Jacobs associa densidades habitacionais mais elevadas e diversidades de usos à melhores resultados na distribuição populacional e dos potenciais construtivos cidades. De outro lado, associa as baixas densidades e a redução da diversidade de usos a problemas relacionados com vandalismo, ruas desertas e a crise dos subúrbios das cidades norte americanas. In: JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. 3ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. P. 221-240.

circulação, à proteção ambiental e a uso especial que qualificam os espaços privados e o concretizem as funções de lazer e de circulação que se esperam das cidades.

Dessa forma, tem-se que a propriedade urbana ostenta o atributo da edificabilidade como traço distintivo da propriedade rural, peculiaridade que determina todo um conjunto de atributos e sujeições aos direitos proprietários que serão mais detalhadamente tratados quanto aos efeitos econômicos das decisões do planejamento urbanístico no capítulo 2 e 3 do trabalho.

Nesse capítulo, tratou-se incidência do direito urbanístico sobre as áreas urbanas do município, destacando o sentido atribuído à função social da propriedade nas áreas urbanas e, finalmente, analisou-se a edificabilidade enquanto atributo que diferencia, essencialmente, o solo urbano do solo rural.

Superados esses tópicos é possível avançar ao próximo capítulo para descrever o aspectos urbanísticos, jurídicos e econômicos acerca da propriedade imobiliária urbana em face do planejamento urbanístico, pela qual a propriedade imobiliária se converte em espaços privados os espaços coletivos das cidades.

2.5. A propriedade imobiliária nas áreas de expansão urbana

A propriedade imobiliária foi e é pano de fundo de intensa discussão no campo jurídico, social e econômico quer sob o contexto das sociedades da fase pré-industrial onde o papel preponderante da terra era servir como fator de produção¹²¹, quer sob a visão crítica assumida pela vertente marxista ao apontar as distorções equitativas ocasionada pela renda da terra em relação¹²².

A visão civilista clássica da propriedade, de cariz individualista, foi submetida a revisões na literatura jurídica, sobretudo por influência de um ideário fundado na solidariedade orgânica e da solidariedade contratual entre os indivíduos como um mecanismo de coordenação das relações assentadas na ideia de divisão de atribuições, que permite o desenvolvimento de relações complexas em sociedades mais desenvolvidas¹²³.

A formulação teoria empreendida por Lèon Duguit acerca do conceito de propriedade contrapõe a perspectiva clássico do instituto, pelo qual: “todo indivíduo tem

¹²¹RICARDO, David. The works and correspondence of David Ricardo: notes on principles of political economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1951. p.104.

¹²²MARX, Karl. O capital: crítica da economia política: Livro II: processo de circulação do capital. São Paulo: Boitempo Editorial. 2014. p. 314.

¹²³DURKHEIM, Emile. The division of labour in society. London: Macmillian Press, 1994. p. 149.

a obrigação de cumprir na sociedade uma certa função, na razão direta do lugar que nela ocupa.

O jurista bordelês sustenta que detentor de riqueza, pelo próprio fato de deter a riqueza, pode cumprir uma certa missão que só ele pode cumprir. Somente ele pode aumentar a riqueza geral, assegurar a satisfação das necessidades gerais, fazendo valer o capital que detém. Está, em consequência, socialmente obrigado a cumprir esta missão e só será socialmente protegido se cumpri-la e na medida em que o fizer. A propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário; é a função social do detentor da riqueza.”¹²⁴.

O direito de propriedade, para Duguit, passa de um direito subjetivo para um direito funcionalizado, afetado a função social da riqueza econômica que ela expressa¹²⁵.

A funcionalização da propriedade foi amplamente difundida na doutrina continental e incorporada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do artigo 113, inciso 17 da Constituição Federal de 1934¹²⁶, inspirada na regra do artigo 153 da Constituição de Weimar¹²⁷. A Constituição Federal de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional número 1 de 17 de outubro de 1969, tratou da função social da propriedade no artigo 160, inciso III.

A propriedade é regulada pela Constituição Federal de 1988 sob o modelo jurídico-institucional que assegura os direitos proprietários harmonizando-o com direitos não proprietários, no qual a atividade econômica e a propriedade comportam intervenção estatal fundada na tutela de bens jurídicos difusos e coletivos.

A conciliação de interesses aparentemente contrapostos também está presente no artigo 170 da Constituição Federal, onde a livre iniciativa e a função social da propriedade

¹²⁴DUGUIT, Leon. *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*. 19 ed. Paris: Libraire Félix Alcan, 1920, p. 158.

¹²⁵MARRARA, Thiago. FERRAZ, Luciano. *Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade*, 2ª ed. São Paulo: Thomson Reutes Brasil, 2019, p. 300.

¹²⁶BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, Artigo 113, inciso 17 – “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.”

¹²⁷MOREIRA, Egon Bockman. Guimarães, Bernardo Strobel. *A desapropriação no estado democrático de direito*, in: ARAGÃO, Alexandre Santos. MOREIRA NETO, Floriano de Azevedo. *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Forum, 2008, p. 600)

são mediadas pela função exercida pelo Estado regulador da atividade econômica¹²⁸, dentre as quais aquelas que intervêm na regulação do exercício do direito de propriedade.

A esse respeito, vale destacar a reflexão feita por Julia Ávila Franzoni em torno do papel do Estado no modelo de desenvolvimento urbano segundo o qual a propriedade do solo, a atuação empresarial e a função pública de ordenação da cidade se conjugam para a consecução dos objetivos constitucionais, de modo a comportar o aspecto dinâmico da propriedade-função social que integra o direito ao processo produtivo¹²⁹.

A propriedade imobiliária urbana, por sua vez, é tratada no texto constitucional pelo artigo 182 em uma perspectiva peculiar que remete à formulação engendrada na teoria da conformação do direito de propriedade ao plano urbanístico, incidentalmente discutido no item 2.1.1.3 do trabalho.

Dessa forma, a conjugação da norma constitucional do artigo 182 com o disposto no artigo 30, inciso VIII da Lei 10.257/2001 reforça o argumento de que a propriedade imobiliária urbana deve se submeter aos preceitos legais descritos no plano diretor e nas regras urbanísticas dele derivadas.

Os pontos tratados nos itens 2.2.1.1, 2.2.1.2, 2.2.1.3 e 2.2.1.4 fornecem elementos para uma digressão em torno da propriedade em face do regime jurídico de direito urbanístico nas áreas de expansão urbana.

Do direito urbanístico se extrai os preceitos que regulam as relações jurídicas estabelecidas entre Poder Público e os habitantes, proprietários e não-proprietários que orientam a propriedade a comportar o convívio de pessoa nos espaços habitáveis das cidades, à busca da melhora da qualidade de vida¹³⁰.

Os planos diretores veiculam, amiúde, as intervenções sobre a propriedade imobiliária, objeto regulado pelo direito urbanístico, vinculando a este objeto os preceitos jurídicos, como o da função socioambiental da propriedade urbana, da função social da cidade, da justa distribuição dos benefícios e encargos decorrentes da atividade urbanística, da afetação da *plus valia* ao custo da urbanificação¹³¹, do urbanismo como

¹²⁸PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 4ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. Edição do Kindle. p. 4521.

¹²⁹FRANZONI, Júlia Ávila. Política urbana na ordem econômica. In: CLÈVE, Clemerson Merlin. Direito constitucional brasileiro: constituições econômica e social. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2014. p. 306.

¹³⁰LIBÓRIO. Daniela Campos. Elementos de direito urbanístico. Barueri: Manole, 2004, p. 7.

¹³¹José Afonso da Silva conceitua urbanificação como processo deliberado de beneficiamento ou rebeneficiamento do solo para fins urbanos, quer criando áreas urbanas novas, pelo beneficiamento do solo ainda não urbanificado, quer modificando solo já urbanificado, diferentemente do processo de urbanização que consiste no fenômeno espontâneo de crescimento das aglomerações urbanas em relação com a

função pública, do princípio da remissão ao plano diretor, do princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas e o princípio da participação popular na formação e na efetivação dos instrumentos urbanísticos¹³².

Sustentou-se no item 2.2 deste trabalho que o plano diretor, o direito à cidade e a função social da propriedade, combinado com o direito ao ambiente sustentável, definem as balizas pelas quais o exercício da propriedade imobiliária nas áreas de expansão urbana se amolda ao planejamento urbanístico e às normas que o vinculam, orientando-se ao cumprimento da sua função social e propiciar as funções urbanísticas consubstanciadas na habitação, nas condições de trabalho, na recreação e na circulação humana.¹³³

Isso também se aplica para as áreas de expansão urbana destinadas à atividade urbanística típica, que se submetem à transformação do uso originariamente rural para o uso urbano prescrito nas normas urbanísticas incidentes.

A subsunção dessas áreas às regras urbanística que, abstratamente, conferem aptidão à transformação do uso do solo para fins de urbanificação, está condicionada, como dito, a um conjunto de exigências havidas dos processo de licenciamento urbanístico e ambiental, qualificando a propriedade urbana quanto ao seu enquadramento no zoneamento proposto no plano diretor em função das necessidades de desenvolvimento urbanístico das cidades¹³⁴.

Interessante apontar que a qualificação urbanística dos imóveis localizados na área urbana compreende, a sua afetação a parâmetros de ocupação do solo consentâneos com o uso urbano, como por exemplo o coeficiente de aproveitamento, a taxa de ocupação dos lotes, os recuos ou afastamentos, o gabarito das edificações¹³⁵.

Desse modo, a propriedade se qualifica, urbanisticamente, como edificável se e somente se for afetada pelos parâmetros definidos nas regras de ordenação urbanística do solo¹³⁶ e quando sua destinação for aperfeiçoada para urbano por meio de do devido processo administrativo que transforme a gleba de terra em lotes e espaços de domínio

população rural. In: DA SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 319-320.

¹³²MEDAUAR, Odete. Panorama e evolução do direito urbanístico. in: MEDAUAR, Odete, SCHIRATO, Vitor Rhein. MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. GREGO-SANTOS, Bruno. Direito urbanístico: estudos fundamentais. Belo Horizonte, 2019. p. 23-24.

¹³³DA SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. 5 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 80.

¹³⁴CORREIA, F.A. O plano urbanístico e o princípio da igualdade. Coimbra: Almedina, 1997. p. 330.

¹³⁵GAIO, Daniel. A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente.

¹³⁶DA SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. 5 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 83.

municipal¹³⁷, realizado por meio do rito de aprovação do parcelamento de solo urbano descrito na Lei Federal 6.766/1979 e do devido licenciamento ambiental definido pelas regras incidentes.

Contudo, a análise em torno propriedade imobiliária nas áreas de expansão urbana demanda um maior aprofundamento a fim de esclarecer questões que emergem da relação Estado-proprietário no âmbito do processo de regulação do uso do solo, a fim de que se possa avançar na compreensão da dinâmica de ocupação dessas áreas em face das regras de planejamento urbanístico.

Assim, o que se propõe é perscrutar o sentido jurídico que se atribui à propriedade imobiliária nas áreas de expansão urbana, considerando o modo como a regulação dos espaços urbanos é realizado pelo Poder Público, sobretudo diante das prerrogativas delineadas a partir da cisão do direito de construir em relação à propriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade, bem como pelo fato de inexistir direito subjetivo do proprietário ao parcelamento de solo.

Em um outro rumo, o trabalho complementa a análise com a perspectiva oferecida pela teoria econômica em torno do alargamento do direito de propriedade pela incorporação do direito de parcelar e construir outorgados pelo Poder Público ao titular da propriedade imobiliária urbana, considerando o figurino legal para o alcance dessa situação jurídica, com vistas a evidenciar os incentivos, encargos e ônus exsurgidos da atividade urbanística empreendida pelos particulares, de modo a subsidiar a análise de caso desenvolvida no capítulo 3 do trabalho.

2.5.1. Uma perspectiva jurídica da propriedade imobiliária no contexto da regulação do solo urbano

A subseção anterior tangenciou aspectos que relacionam propriedade imobiliária urbana e o planejamento urbanístico. A presente subseção aprofunda essa digressão e oferece uma perspectiva jurídica para a propriedade imobiliária sob a ótica da regulação do solo urbano.

A incidência das normas urbanísticas sobre o território urbano do município ou do Distrito Federal, constitui uma relação jurídica peculiar entre Estado, propriedades imobiliárias e seus titulares, ensejando ser explorada com foco nas repercussões jurídicas que a dinamização das áreas de expansão urbana têm sobre os direitos proprietários e em

¹³⁷MARRARA, Thiago. Bens municipais: regime jurídico, modalidades e exploração. Publicação independente. Edição do Kindle. p. 322

que medida tais direitos se submetem aos interesses coletivos definidos nas normas urbanísticas que norteiam a atividade urbanística no campo do planejamento urbanístico.

O ponto de partida para a análise dessa subseção é que a propriedade imobiliária urbana é dotada de atributos peculiares – parcelamento para fins urbanos e edificabilidade do solo - e é objeto da incidência de bloco normativo que a torna suscetível a ser funcionalizada de modo a atender a objetivos havidos da agenda urbana.

Destaca-se dentre os atributos que a tornam peculiar a edificabilidade para fins urbanos, já tratado no item 2.3.2, que a propriedade imobiliária ostenta, incrementando o rol de usos possíveis do solo que repercute diretamente no modo pelo qual a propriedade se destina e, com isso, na sua apreciação valorativa.

O atributo da edificabilidade confere ao proprietário a faculdade incorporar ao solo edificações que se destinam a abrigar densidade populacional¹³⁸ definida pelas normas urbanísticas e, com isso, ser utilizada com o propósito habitacional ou comercial que não se compatibiliza, a priori, com o uso rural.

Com efeito, as faculdades inerentes ao direito de propriedade - usar, dispor, fruir e reivindicar – são adicionados pelo direito de construir conforme as regras edilícias que regulam o uso e destinação do solo urbano, uma vez observados os requisitos legais para a transformação do uso rural para o uso urbano, para o parcelamento do solo urbano e para edificação sobre os lotes criados no processo de parcelamento do solo, sendo adequado tratar das digressões em torno dos efeitos econômicos da incorporação do atributo da edificabilidade à propriedade imobiliária urbana serão melhor descritas no item 2.4.2 do trabalho.

Foi tratado nos itens 2.2.1.1, 2.2.1.2, 2.2.1.3 e 2.2.1.4 o conjunto de normas jurídicas que incidem sobre a propriedade urbana, atribuindo-a deveres, sujeições e obrigações que determinam o seu modo de utilização em face dos interesses coletivos e difusos abarcados pelo direito urbanístico, veiculadas pelo plano diretor que veicula o plexo de normas que compõem o direito à cidade, substanciando a função social da propriedade sob a orientação do planejamento urbanístico.

Com efeito, essa reflexão requer desenvolvimento de argumentação em torno das categorias de propriedades imobiliárias situadas nas áreas de expansão urbana que decorrem da atribuição de compulsoriedade do parcelamento e edificação de imóveis, fundada na regra do parágrafo 4º, inciso II do artigo 182 da Constituição Federal, que

¹³⁸JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. São Paulo: Martins Fontes. 2019. p. 226-227.

estabelece critério de prioridade que vincula o planejamento urbanístico quanto à dinamização de parceladas das áreas de expansão urbana do município.

2.5.1.1. Duas categorias de propriedades imobiliárias decorrentes da compulsoriedade do parcelamento, edificação e utilização do solo urbano

Dito isso, o aspecto que merece atenção no bojo das relação jurídicas que tratam do direito de propriedade imobiliária urbana, se refere à observância da função social da propriedade como resultado das operações jurídicas de ordenação do solo realizada pelo planejamento urbanístico, do qual derivam medidas voluntárias e compulsórias a serem executadas pelo Poder Público para fazer valer a função social da propriedade¹³⁹.

A primeira categoria consiste nas medidas de iniciativa dos particulares concernentes ao que se denomina “urbanismo acertado”, havido do acordo de interesses entre particulares e o Poder Público para fins de urbanização ou urbanificação de áreas específicas da cidade. Já a segunda categoria diz respeito às medidas compulsórias são impostas coativamente por determinação legal e dão ensejo à aplicação de instrumentos de intervenção urbanística, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios.¹⁴⁰

As duas categorias supracitadas partem de uma mesma premissa – submissão da propriedade às normas de direito urbanístico, sujeição ao plano diretor, observância do direito à cidade – mas resultam situações distintas quanto ao modelo de relação jurídica estabelecida entre Poder Público e particulares.

De um lado o “urbanismo acertado” se caracteriza pela iniciativa de particulares de buscar do Poder Público a aquisição de direito de parcelar e de edificar sobre áreas de expansão urbana, submetendo o pleito de transformação do uso do solo rural em solo urbano no bojo do processo a aprovação de parcelamento do solo.

De outro lado a compulsoriedade do parcelamento, da edificação e da utilização da propriedade estabelecida nas normas urbanísticas locais compele o Poder Público e particulares a adotar condutas orientadas a cumprir para com as funções sociais explicitamente determinadas para as áreas designadas como prioritárias para o parcelamento, edificação e utilização no plano diretor.

¹³⁹FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Direitos reais, 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p.214.

¹⁴⁰PFEIFFER, Maria da Conceição Maranhão. A regulamentação dos instrumentos urbanísticos da edificação, parcelamento e utilização compulsórios, em face do direito à propriedade. in Revista de direitos difusos. São Paulo: Adcoas, jan-fev. 2003, v.17. p. 214.

As duas situações descritas decorrem da aplicação da regra constitucional contida no inciso I do § 4º do artigo 182 e têm consequências diversas quanto ao grau de vinculação jurídica da Administração com o processo de transformação do uso do solo.

Nesse passo, se a norma urbanística estabelecer a dinamização – parcelamento, edificação e utilização - compulsória de determinada parcela da área urbana do município ou do Distrito Federal, a relação jurídica estabelecida entre Estado e proprietários é permeada por um grau de cogência que vincula juridicamente ambas as partes a obrigações e a deveres orientados a concretizar, prioritária e compulsoriamente, os índices urbanísticos prescritos no plano diretor e nas normas urbanísticas especiais às áreas afetadas por regras de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias.

Com efeito, a regra disposta no artigo 182, §4º, inciso I da Constituição Federal combinada com as regras dispostas nos artigos 5º e 40, §1º do Estatuto da Cidade, sob a regência do princípio da máxima efetividade da regra constitucional¹⁴¹, vinculam a Administração Municipal e os titulares de direitos de propriedade sobre as glebas afetadas de parcelamento, edificação e utilização compulsórias a promover atos necessários a que sejam esses imóveis tornados, de fato, urbanos por meio do parcelamento, edificação no prazo e nas condições descritas na lei aludida no artigo 5º da Lei Federal 10.257/2001.

Vale observar que essa vinculação de atuação por parte do Poder Público se reflete, obrigatoriamente, no planejamento orçamentário do município ou do Distrito Federal, integrando as ações dos planos plurianuais, das leis de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais, que devem prever dotação específica para atender os investimentos públicos em infraestrutura urbana que se combinam com as obras de infraestrutura a serem realizadas pelos particulares, previstas no artigo 9º da Lei Federal 6.766/1979.

Diante desse cenário, é possível afirmar que a propriedade imobiliária situada em área urbana ou área de expansão urbana afetada por disposição legal que determine o parcelamento ou a edificação compulsória, ostenta uma situação jurídica segundo qual a transformação do seu uso e seu aproveitamento para destinação efetivamente urbana é gravada por normatividade jurídica apta a tornar o direito de construir uma consequência lógica da aplicação da lei.

De outro lado, as glebas de terra inseridas no perímetro urbano, sobre as quais incidem normas urbanísticas que atribuem, genericamente, índices urbanísticos e

¹⁴¹HESS, Konrad. A força normativa da constituição. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editores. 1991, p. 27.

parâmetros de edificação, sem, no entanto, existir regra legal que estipule a compulsoriedade do parcelamento e da edificação, se enquadram em uma moldura jurídica diversa daquelas afetadas com a dinamização urbana obrigatória, porquanto inexistente, a priori, um dever imposto ao Poder Público e aos titulares das propriedades de proceder para com a dinamização urbana.

A inexistência de norma legal que atribua obrigatoriedade de parcelamento edificação de imóveis situados em zona urbana é relevante para afirmar a preponderância das decisões administrativas apoiadas em critérios eminentemente técnicos havidos no planejamento urbanístico acerca da dinamização ou não de áreas na expansão urbana dos municípios, coerente com a compreensão assentada na literatura jurídica¹⁴².

Isso implica dizer que o grau de vinculação da Administração com a pretensão esposada pelos interesses proprietários é substancialmente diverso da situação em que a norma legal atribua a obrigatoriedade de que tais ou quais parcelas das áreas de expansão urbana sejam submetidas a parcelamento e edificação do solo.

Se na primeira hipótese, a Administração e os particulares estão vinculados juridicamente a um objetivo descrito no plano diretor e nas normas urbanísticas na qual há uma escolha coletiva de transformação de parcelas do território para uso urbano prioritário, a outra hipótese comporta situação jurídica substancialmente diversa, consistente com parâmetros de atuação do Poder Público e dos proprietários que remetem a critérios decisórios situados no campo da oportunidade e da conveniência da Administração em concretizar a pretensão de particulares de terem suas glebas de terras parceladas e edificadas.

Da digressão realizada exsurge reflexão subjacente que merece ser devidamente enfrentada. Em primeiro lugar, sobrevém a questão em torno do descompasso entre o uso prescrito para áreas de expansão urbana sem afetação de regra de parcelamento, uso e edificação compulsórios, *vis a vis* o uso preponderantemente rural, do que emerge uma potencial incongruência de usos que comporta a conclusão de que, à luz da teoria da

¹⁴²PINTO, Victor Carvalho. PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 4ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. Edição do Kindle. p.6811. DA SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. 5 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 390. APPARECIDO JÚNIOR, José Antônio. Propriedade urbanística e edificabilidade: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca de cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá, 2012. p. 101. DALLARI, Adilson Abreu. Solo criado: constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo. In: DALLARI, Adilson Abreu; LIBÓRIO, Daniela Campos (coord.). Direito urbanístico e ambiental, 2ª ed. revista. Belo Horizonte: Fórum, 2011. P. 34. SOTTO, Débora. Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 98.

conformação da propriedade aos planos urbanísticos, exsurge violação do preceito da função social da propriedade.

Uma interpretação possível para a situação descrita é a de que a delimitação de uma área de expansão urbana, *per se*, não constitui obrigação para Administração e para os proprietários de imóveis ali situados de promover o parcelamento, edificação e utilização com finalidade urbana, seguindo estritamente os preceitos dispostos no plano diretor.

Isso porque a transformação do perfil de uso da propriedade imobiliária nessas situações requer que a urbanificação seja compatível com o planejamento urbanístico, sobretudo com o planejamento de intervenções e de alocação de recursos públicos e privados para a inversão em infraestrutura urbana, na regulação das alterações sobre o meio ambiente e nos impactos que a transformação do uso do solo tem na mobilidade urbana, demandando o exercício de um juízo de conformidade da pretensão de uso das áreas urbanas parceláveis com as diretrizes de aproveitamento do solo urbano previamente determinadas no âmbito do planejamento urbanístico e do planejamento plurianual do município.

Essa visão se harmoniza com o teor do preceito legal do artigo 7º da Lei Federal 6.766/1979, que estabelece que o Poder Público municipal tem o dever de planejar a ocupação do território e determinar diretrizes de ocupação das áreas de expansão urbana. Nesse ponto, importa assentar a compreensão de que a matéria regulada pela regra disposta no artigo 7º da Lei 6.766/1979, relativamente ao conteúdo do das diretrizes urbanísticas emitidas pelo município para as áreas urbanas e de expansão urbana sujeitas ao processo de planejamento para submetidas a parcelamento de solo urbano, foi aditado pelo conteúdo do artigo 42-B do Estatuto da Cidade¹⁴³.

¹⁴³O artigo 42-B do Estatuto da Cidade dispõe que o conteúdo das diretrizes urbanísticas pelo município relativamente às áreas de expansão urbana após a edição da Lei Federal 12.608/2012 deve contemplar: , prescrevendo que as diretrizes de planejamento urbanísticas para os projetos de expansão urbana devem contemplar: a) demarcação do novo perímetro urbano; b) delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; c) definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; d) definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; e) a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; f) definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; g) definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

Com efeito, compreende-se que a incidência da norma que define a parcela do território como área urbana e a ela atribui, genericamente, índices urbanísticos, comporta a possibilidade o uso rural sem que isso configure violação à função social da propriedade à vista da aplicação da teoria da conformação da propriedade aos planos urbanísticos, uma vez que os atributos caracterizadores do uso urbano – edificabilidade e parcelamento com propósito urbano – somente se aperfeiçoam uma vez atendidas as condições de ordem técnica estipuladas no âmbito da regulação do uso do solo, em consonância com as diretrizes para uso e ocupação do solo urbano definidas pelo município, com fundamento no disposto no artigo 7º da Lei Federal 6.766/1979.

Feitas as observações acerca das categorias de propriedades imobiliárias situadas nas áreas de expansão urbana, cabe tratar de modo mais detalhado do conjunto de intervenções na propriedade decorrente do processo de parcelamento de solo urbano.

2.5.1.2. Das intervenções dos instrumentos urbanísticos na propriedade no âmbito do processo de parcelamento do solo urbano

A propriedade imobiliária urbana, como dito, fica às normas urbanísticas que franqueiam a possibilidade de submissão ao processo de transformação de uso rural para uso urbano por meio do parcelamento do solo. Com efeito, a propriedade imobiliária urbana se submete a intervenções que se fundamentam, como dito anteriormente, nas regras constitucionais que determinam o atendimento da função social preconizado no plano diretor e nas normas urbanísticas a ele relacionadas.

Essas intervenções derivam, num primeiro plano, das disposições contidas nas Lei Federal 6.766/1979 e no artigo 42-B do Estatuto da Cidade, que estipulam os requisitos para que a gleba de terras situada na área de expansão urbana seja incorporada à malha urbana em conformidade com as diretrizes estipuladas no planejamento urbanístico municipal, destinando áreas para sistemas de circulação, para a implantação de equipamento urbano e comunitário, espaços livres de uso público, conforme o teor do inciso I do artigo 4º da referida lei.

Originalmente, a Lei Federal 6.766/1979 dispunha que das glebas submetidas ao processo de transformação de uso e parcelamento de solo deveriam destinar percentual de trinta e cinco por cento de suas áreas para o atendimento dos requisitos no inciso.

Contudo, esse percentual suprimido do texto legal por força da derrogação do referido dispositivo ocorrida pela edição da Lei Federal 9.785/1999, dispondo que a legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que

incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.

Essa disposição, em bom momento, conferiu aos municípios a atribuição de determinar os seus próprios parâmetros urbanísticos, consoante a realidade local e as condicionantes que o caso concreto assim o exija, privilegiando a competência municipal para definir as estratégias e diretrizes de execução da política urbana, coerente com a tendência verificada na literatura jurídica de reconhecimento da competência normativa ao Poder Público municipal de regular a matéria urbanística, inclusive com a instituição de novos instrumentos urbanísticos¹⁴⁴

Com efeito, o processo de transformação do uso e do parcelamento urbano da gleba de terras, implica a transferência de parte da propriedade imobiliária para o domínio municipal¹⁴⁵ a partir do registro do loteamento perante o registro imobiliário competente¹⁴⁶, consoante a regra prescrita no artigo 22 da Lei Federal 6.766/1979.

Isso significa que da propriedade imobiliária loteada para fins urbanos, suprimem-se as áreas destinadas a sistema viário, espaços livres de uso público e áreas para equipamentos públicos e comunitários requeridos pela Lei 6.766/1979 com vistas a integrar o loteamento à cidade sob a perspectiva de que o núcleo urbano doravante constituído esteja em consonância com os objetivos e metas definidas no planejamento urbanístico municipal.

A decorrência lógica da aplicação da regra do artigo 4º, inciso I, combinada com a regra do artigo 22 da Lei Federal 6.766/1979 é que tocará ao titular da propriedade imobiliária loteada, após aprovado e registrado o loteamento, as unidades imobiliárias resultantes da dedução da área total da gleba deduzida das áreas transferidas ao domínio municipal ou do Distrito Federal, também deduzida do quantitativo de lotes que devem ser oferecidos em caução para garantir a execução das obras de infraestrutura definidas no parágrafo quinto do artigo 2º da referida lei¹⁴⁷.

Dessa maneira, a gleba de terras uma vez parcelada é decomposta em lotes pertencentes ao loteador e espaços públicos transferidos ao município, a quem incumbe

¹⁴⁴SOUZA, Luciana Correia Gaspar. Município e poder normativos na criação de novos instrumentos urbanísticos – o estatuto da cidade como norma de direito público por uma política urbana. Curitiba: Juruá, 2014. p. 108.

¹⁴⁵MARRARA, Thiago. FERRAZ, Luciano. Direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. 2ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019. p. 129.

¹⁴⁶MUKAI, Toshio. Direito urbano e ambiental. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum. 2006. P. 154.

¹⁴⁷BRASIL. Lei Federal 6.766/1979. art. 2º, § 5º. A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação

destiná-los ao uso comum, do povo, uso especial ou dominical, com uma finalidade pública a atender a um regime jurídico peculiar que ao mesmo tempo transmite propriedade imobiliária ao município e reserva ao loteador propriedade particular, transformada em urbana na forma de lotes e projeções destinadas a edificação¹⁴⁸.

Essa prestação feita pelo proprietário da gleba parcelada ao Poder Público é classificada na literatura jurídica como prestação urbanística *in natura*, fundada no preceito do equilíbrio entre espaços públicos e privados e na recuperação da mais-valia urbanística decorrente da processo de urbanificação do solo pelo município¹⁴⁹.

A regra pela qual o “urbanizador é quem urbaniza”¹⁵⁰ se assenta no entendimento de que a obtenção do solo urbano necessário para o atendimento das funções da cidade e das necessidades coletivas por meio do cumprimento de obrigações impostas aos particulares em contrapartida à autorização pública de urbanificação, opera como uma forma mais justa e lógica de obtenção de solo urbano pelo Poder Público do que por meio da desapropriação¹⁵¹.

Atenta-se, ainda, para a outra categoria de prestação urbanística *in natura* mencionada por Débora Sotto, consistente na obrigação de inverter infraestrutura e serviços básicos urbanos previstos no artigo 2º, parágrafos 5º e 6º, e no artigo 18, inciso V da Lei Federal 6.766/1979¹⁵², atendendo à lógica de que os loteadores obrigam-se a suprir de infraestrutura e de serviços básicos urbanos os lotes doravante constituídos.

Se de um lado existência de solo urbano servido de serviços urbanos básicos subtrai dos empreendedores parcela das glebas loteadas, a valorização imobiliária gerada com a oferta de lotes urbanizados tem o condão de compensar os dispêndios previstos em lei, seja em razão escassez do solo já urbanizado, seja em razão da instalação dos serviços uma vez já ocupados os lotes¹⁵³.

¹⁴⁸ROCHA, Silvio Ferreira da. Função social da propriedade pública. 1ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 23.

¹⁴⁹SOTTO, Débora. Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 255.

¹⁵⁰ACOSTA, Claudia. La expropiación en las prácticas públicas de obtención de suelo em America Latina: una primera aproximación. I: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia(coord.) Revisitando o instituto da desapropriação. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 75.

¹⁵¹SOTTO, Débora. Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 255.

¹⁵²Idem. p. 256

¹⁵³SMOLKA, Martin O.; MORALES-SHECHINGER, Carlos. Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martin Smolka respecto del mercado del suelo y el impuesto a la propiedad em America Latina. Documento de trabajo. Curso de financiamento de las ciudades latino-americanas con suelo urbano, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2005. p. 20.

É interessante apontar que a literatura técnica detecta comportamento por parte dos empreendedores de loteamentos irregulares, consistente na violação da obrigação de dotar os parcelamentos de solo urbano com a infraestrutura básica prescrita no artigo 2º, parágrafos 5º e 6º e no artigo 18, inciso V da Lei Federal 6.766/1979, em vista do alto retorno econômico que a alteração do uso do solo rural para o uso urbano, combinada com a captura do preço da infraestrutura urbana podem proporcionar¹⁵⁴.

Esse tema será melhor tratado no item 2.4.2 do trabalho, onde serão analisadas as consequências econômicas do processo de transformação do uso e parcelamento do solo urbano.

Num outro campo, a propriedade imobiliária se submete a intervenções estatais quando integrada ao tecido urbano e também no processo de integração das áreas de expansão urbana à cidade, com o escopo de se adequar ao manejo de densidades populacionais e capturar mais-valias urbanísticas decorrentes da alteração do uso do solo urbano, concretizadas pelas outorgas urbanísticas.

A discussão sobre a instituição de outorgas urbanísticas gravitou inicialmente em torno da outorga onerosa pelo direito de construir como instrumento de realização de regulação do uso do solo.

A formulação desse instituto remete ao processo de urbanização experimentado nas décadas de 1960-1970 no Brasil, apontado na literatura jurídica como fato que deu ensejo a discussões e estudos realizados por urbanistas, sociólogos, engenheiros e juristas, materializados na Carta de Embu no ano de 1976¹⁵⁵, na esteira de discussões teóricas em torno da compatibilização de adensamentos populacionais com a preservação de patrimônio histórico ocorrido em Roma e Chicago¹⁵⁶.

A Carta de Embu contribuiu com aporte teórico definindo a natureza jurídica das outorgas onerosas pelo direito de construir, assentando a titularidade desse direito ao município de modo a suportar o mecanismo de outorga do solo criado partindo da primazia do Poder Público para regular coeficientes urbanísticos, para permitir a intensificação do uso do solo com o aumento do coeficiente de aproveitamento do solo, mediante o pagamento de outorga pelo direito de construir além do coeficiente de

¹⁵⁴SOTTO, Débora. Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 256.

¹⁵⁵SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 257-258.

¹⁵⁶CARUSO, Douglas J. Geographical Review, vol. 66, no. 1, 1976, pp. 117–119. JSTOR, Disponível em www.jstor.org/stable/213334. acessado em 24.02.2021.

aproveitamento básico¹⁵⁷, orientado a atender a função social da propriedade urbana, à garantia do equilíbrio entre áreas públicas e privadas e à distribuição adequada dos bônus e os encargos da urbanização ocorridas no território¹⁵⁸.

Sendo o plano diretor a origem das regras que tratam das relações jurídicas entre pessoas e espaços habitáveis¹⁵⁹ é imprescindível que nele estejam previstas as regras tratando da aplicação das outorgas urbanísticas juntamente com os demais instrumentos jurídicos, políticos, tributários e financeiros definidos no Estatuto da Cidade aplicados no planejamento do ambiente urbano construído¹⁶⁰.

Registra-se que a literatura jurídica controverteu acerca da natureza jurídica das outorgas urbanísticas do direito de construir, compreendendo, de um lado, terem natureza de tributo, em contraposição à corrente que compreende que as outorgas urbanísticas têm natureza jurídica *sui generis* de cunho predominantemente urbanístico¹⁶¹.

Outra aparente controvérsia em torno das outorgas onerosa pelo direito de construir diz respeito à possibilidade de sua prestação em pecúnia, ao invés da prestação in natura, ou seja, pela entrega de áreas ao município ou ao Distrito Federal. A questão foi apreciada do Poder Judiciário¹⁶² e reiterou a posição sustentada por Eros Roberto Grau da natureza jurídica *sui generis* de ônus a ser suportado por quem pretenda exercer o direito de construir além do coeficiente urbanístico ordinário, autorizando-se tanto a prestação em pecúnia, quanto a prestação da outorga na forma de áreas entregues ao município ou DF.¹⁶³

Desse modo, sintetiza-se que a outorga onerosa pelo direito de construir constitui intervenção estatal na propriedade consubstanciada no ônus no qual incorrem aqueles que

¹⁵⁷O coeficiente de aproveitamento é o índice que expressa a razão entre a área do lote e a área edificável, prevista na legislação urbanística. Nesse sentido, o coeficiente de aproveitamento reflete a intensidade da utilização do lote, podendo ser desde a fração a múltiplo da área do terreno, que resulta em edificações de maior ou menor dimensão horizontal e vertical.

¹⁵⁸GRAU, Eros Roberto. O solo criado: Anais do Seminário. Aspectos jurídicos da noção de solo criado. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894685/mod_resource/content/0/08%20Carta%20do%20Embu.pdf. Acessado em 17/01/2021.

¹⁵⁹CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Curso de direito urbanístico. Salvador: Juspodivm, 2015. P. 49.

¹⁶⁰PINTO, Victor Carvalho. O princípio da tipicidade dos planos urbanísticos e a institucionalização do urbanismo no Brasil. In: Planejamento e urbanismo na atualidade brasileira: objeto, teoria, prática. Gonzales, Suely F.N., Francisconi, Jorge Guilherme, Paviani, Aldo. São Paulo: Rio de Janeiro: 2013, p. 284.

¹⁶¹ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Do solo criado: outorga onerosa do direito de construir. Instrumento de tributação para a ordenação do ambiente urbano. São Paulo: Lumen Juris, 2005, pg.101-107.

¹⁶²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 387.047/SC (rel. min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 20/4/2008). RE 509.422 (rel. min. Ayres Britto, DJe de 20.04.2010) e RE 499.364 (rel. min. Eros Grau, DJe de 27.03.2008).

¹⁶³MALUF, Carlos Alberto Dabus. Limitações ao direito de propriedade: de acordo com o novo Código civil e com o Estatuto da Cidade - 2a ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 121.

pretendam incrementar área construída além do limite definido no coeficiente de aproveitamento disposto nas normas urbanísticas.

Outra espécie de intervenção urbanística na propriedade consiste na outorga onerosa decorrente da alteração do uso do solo urbano prescrita no artigo 29 do Estatuto da Cidade.

Esse instrumento visa dotar o planejamento urbanístico de meios para adequar os usos de lotes urbanos a atividades que exijam mais intensamente a infraestrutura urbana, mediante contrapartida por parte dos proprietários que, eventualmente, se beneficiem da extensão dos usos permitidos ao lote e, conseqüentemente, da valorização imobiliária experimentada.

Um outro instrumento de intervenção urbanística na propriedade emerge da experiência recente no Brasil e em países da América Latina. A produção de solo edificável ocorrida no processo de parcelamento de solo tem como premissa que direito de construir é outorgado ao proprietário imobiliário pelo município ou DF a partir da atribuição de coeficiente de aproveitamento aos lotes constituídos sobre a gleba parcelada sob o rito da Lei Federal 6.766/1979.

Como exposto anteriormente, a aprovação do parcelamento de solo urbano implica transformação jurídica do uso do solo e, após o competente registro imobiliário, a transmissão da propriedade de áreas destinadas ao sistema viário, espaços livres de uso público e equipamentos públicos e comunitários e a obrigação de o loteador dotar os terrenos resultantes do parcelamento com a infraestrutura urbana básica compatível com aquela presente no restante da cidade.

Contudo, a transformação do uso rural para o uso urbano com a atribuição de coeficientes de aproveitamento aos lotes constituídos e conseqüente a atribuição do direito de construir ao titular da propriedade imobiliária, tem efeito de incrementar a posição patrimonial do loteador em tal dimensão que justifica a intervenção no domínio econômico.

Nesse sentido e com fundamento no protagonismo municipal no exercício da política urbana, inclusive para exercer o poder normativo de constituir instrumentos urbanísticos não incompatíveis com aqueles prescritos no Estatuto da Cidade¹⁶⁴, há ainda o instituto da outorga onerosa pela alteração de uso rural para uso urbano, fundado no

¹⁶⁴SOUZA, Luciana Correia Gaspar. Município e poder normativos na criação de novos instrumentos urbanísticos – o estatuto da cidade como norma de direito público por uma política urbana. Curitiba: Juruá, 2014. p. 108.

disposto no artigo 29 do Estatuto da Cidade, objetivando a captura de parcela da mais-valia imobiliária atendendo no princípio da justa distribuição dos benefícios e dos ônus da urbanificação, contida no artigo 2º, inciso IX da referida lei.

Os municípios paulistas de São Carlos¹⁶⁵ e Boituva¹⁶⁶, inspirados na iniciativa de Bogotá da *plusvalía* decorrente da incorporação de áreas rurais a áreas urbanas¹⁶⁷, editaram leis prevendo a incidência da outorga onerosa pela alteração de uso rural para uso urbano em novos loteamentos empreendidos nas áreas de expansão urbana dos respectivos municípios.

O Distrito Federal também introduziu a outorga onerosa pela alteração de uso rural para uso urbano enquanto instrumento urbanístico por ocasião da emenda ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT/DF) constante da Lei Complementar 803/2009, introduzida pela Lei Complementar 854/2013 que adicionou o inciso IV e do parágrafo segundo ao artigo 176 do PDOT/DF, condicionando a prestação da outorga onerosa pela alteração de uso rural para urbano como condição para a aprovação de parcelamento de solo localizado nas áreas de expansão urbana, tema que será melhor tratado no Capítulo 3 do trabalho.

Em síntese, a propriedade imobiliária nas áreas de expansão urbana se condiciona às normas legais e regulatórias que compelem ou não seu parcelamento e edificação, submetidas a instrumentos urbanísticos que nela intervêm subtraindo parcelas das áreas destinadas a integração com o tecido urbano por meio de transferência da propriedade para o domínio municipal, incidindo, ainda, obrigação de os empreendedores suportarem os custos de implantação de infraestrutura urbana, bem como as outorgas urbanísticas de alteração de usos e do direito de construir.

As digressões até aqui realizadas se adicionam à necessidade de desenvolver um conceito e de um esforço compreensivo em torno da função atribuída às diretrizes urbanísticas emitidas pelo órgão de planejamento urbano municipal, dispostas no artigo 7º da Lei Federal 6.766/1979, a balizar a disciplina jurídica que vincula a propriedade imobiliária submetida ao processo de transformação de uso das áreas de expansão do município, tema tratado na próxima subseção.

¹⁶⁵LEI MUNICIPAL 14.059 de 16 de abril de 2007.

¹⁶⁶LEI MUNICIPAL COMPLEMENTAR 1.730 de 04 de outubro de 2006.

¹⁶⁷Ley 388 de 1997 Nivel Nacional. Disponível em [https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/nor acesso em 24.01.2021](https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/nor%20acesso%20em%2024.01.2021).

2.5.2. A diretrizes urbanísticas prescritas no artigo 7º da Lei Federal 6.766/1979 enquanto moldura do regime jurídico da propriedade imobiliária nas áreas de expansão urbana.

Tratou-se nesse trabalho da definição jurídica para área de expansão urbana, do papel do planejamento urbanístico na definição do modelo de crescimento das cidades sobre as áreas de expansão urbana a partir do bloco normativo que regula as relações entre o Estado e as propriedades imobiliárias situadas nas franjas urbanas, tratando do modo como se desenvolve a transformação do uso do solo no âmbito do processo de parcelamento de solo urbano e de como a transformação do uso do solo adiciona atributo da edificabilidade à propriedade imobiliária.

Por outro lado, discutiu-se como as glebas de terra se submetem aos instrumentos urbanísticos que nelas incidem, a partir dos enunciados normativos que prevejam a aplicação no âmbito da execução da política urbana.

Sustenta-se que a constituição de direito à transformação uso, ao parcelamento e à edificação do solo urbano, se submetem a condicionantes tratadas no âmbito das decisões técnicas gestadas no âmbito do planejamento urbanístico, onde são determinados os objetivos e estratégias específicas a serem perseguidas no plano municipal de urbanismo, delineando a escolhas concretas da ocupação territorial resultante das preferências e preterições de interesses coletivos que levam à configuração de um modelo de ocupação equilibrada do território do município compatível com a classificação e com a qualificação do uso do solo¹⁶⁸.

As decisões de planejamento urbanístico contemplam escolhas em torno da ocupação das áreas destinadas a servir de potencial estoque de solo urbanizável nos municípios, demandando alocações orçamentárias para obras de urbanificação e alterações registrais nas glebas integradas por meio do processo de parcelamento de solo urbano ao restante da cidade.

Mesmo antes do Estatuto da Cidade, o legislador federal dispôs que os municípios deveriam projetar a ocupação territorial por meio do instrumento jurídico indicativo do planejamento urbanístico aos proprietários de imóveis localizados na área urbana, denominado Diretrizes Urbanísticas, disposto no artigo 7º da Lei Federal 6.766/1979, que coerentemente dialoga com as regras constitucionais dispostas no artigo 25, parágrafo 3º, artigo 30, inciso VIII e 174 da Constituição Federal.

¹⁶⁸OLIVEIRA, Fernanda Paula. A discricionariiedade de planejamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariiedade administrativa. Coimbra: Almedina, 2010, p. 219

A construção das diretrizes urbanísticas se produz no ambiente de escolhas públicas, permeadas pela influência de grupos de interesse especial¹⁶⁹ que, no caso da urbanificação de áreas de transição rural-urbana, objetiva a captura de renda imobiliária constituída na atividade urbanística, coordenando-se com o plano diretor municipal que define as áreas de expansão urbana e dentre elas, estipulando os critérios formadores das preferências de alocação de recursos na urbanificação das áreas eleitas como prioritárias em detrimento de outras não prioritárias¹⁷⁰.

De todo modo, o conteúdo mínimo para a construção das diretrizes urbanísticas está contido no artigo 7º da Lei Federal 6/766/1979, devendo, no entanto, os municípios atentar para os requisitos adicionados pela emenda ao Estatuto da Cidade feita pela Lei Federal 12.608/2012, que introduziu o artigo 42-B dispondo uma série de exigências a serem incorporadas nas diretrizes urbanísticas emitidas por municípios que pretendessem ampliar as áreas de expansão urbana após 2012.

Alinhado com a posição defendida por Luciana Correia Gaspar Souza, compreende-se que os municípios ostentam a competência constitucional para dispor para além da moldura das normas gerais de direito urbanístico, podendo incorporar requisitos e estabelecer instrumentos urbanísticos associados às diretrizes urbanísticas com o escopo de atingir os objetivos delineados no plano diretor e que concretizem as promessas contidas no direito à cidade, justa distribuição e, em última análise, os direitos fundamentais daqueles que habitam nas cidades.

Destaca-se que as diretrizes urbanísticas se consubstanciam em documento técnico cujo conteúdo detalha aspectos estruturantes da área urbana suscetível de urbanificação e projeta modelo de ocupação territorial das áreas de expansão urbana desenvolvido no âmbito da atividade urbanística.

Trata-se, pois, de instrumento que descreve a infraestrutura existente e a projetada para implantação nas diferentes parcelas do território, objetivando orientar os proprietários de glebas de terras a projetar parcelamentos de solo que suportem a densidades populacionais e as atividades previstas pelo planejamento urbanístico a partir

¹⁶⁹OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. 1ª ed. 2ª. reimp. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2015. p. 159.

¹⁷⁰ROLNIK, Raquel. Urban warfare: housing under the empire of finance. London: Verso. 2019. p.209; TAVARES, Isabela. OLIVEIRA, Chiara Alves de. LEONELLI, Gisela. A disputa pela expansão urbana no plano diretor de Campinas. Campinas Disponível em https://www.researchgate.net/publication/336144905_A_disputa_pela_expansao_urbana_no_Plano_Diretor_de_Campinas/stats. Acesso em 07.02.2021; FRANÇA, Sandra Lucia Alves. Condomínios horizontais fechados na expansão urbana de Aracaju: uma nova modalidade de segregação.

da transformação do uso, parcelamento e incorporação de edificações ao solo urbano, convergentes com os parâmetros urbanísticos contidos nas normas urbanísticas incidentes no caso concreto.

Desse modo, as diretrizes urbanísticas constituem a moldura técnico-jurídica concebida no âmbito do planejamento urbanístico municipal, que endereça aos atores relevantes no processo de desenvolvimento imobiliário do município – proprietários de terras, concessionários de serviços públicos e os próprios planejadores - por meio de ato administrativo os contornos do que a Administração projeta como requisitos para transformação de uso do solo e o desenvolvimento dos projetos de parcelamento de solo, com repercussão no campo fático e jurídico de modo a constituir obrigações e direitos associados ao processo de urbanificação do solo nas áreas de expansão urbana.

A Lei Federal 6.766/1979 não estabelece procedimentos de como cada município deve orientar a relação dialógica em torno das diretrizes urbanísticas com os proprietários de glebas localizados nas áreas de expansão urbana dos município.

Contudo, aponta que das diretrizes urbanísticas gerais de uma região de expansão urbana, extraem-se diretrizes urbanísticas específicas a ser seguidas pelos proprietários de terras ali inseridas com o objetivo de serem integradas às infraestruturas existentes e previstas, que definirão a viabilidade técnico-econômica e, por decorrência, o tempo demandado para que a transformação do uso do solo seja concretizada pelo ato de aprovação do parcelamento de solo por meio do decreto municipal disposto no artigo 12 da Lei Federal 6.766/1979.

Assim, as diretrizes urbanísticas pormenorizadas à escala da gleba de terras submetidas a requerimento de parcelamento de solo urbano, devem contemplar as indicações de limitação ao uso do solo e os índices urbanísticos descritos no plano diretor, bem como os percentuais de áreas a serem transferidas ao domínio municipal a serem previstas no projeto de urbanismo submetido ao município, acompanhadas dos respectivos projetos de infraestrutura básica requeridos para a aprovação do parcelamento de solo pelo parágrafo quinto do artigo segundo da Lei Federal 6.766/1979.

A situação da gleba de terras em relação às diretrizes urbanísticas da área de expansão urbana é relevante para que se defina a extensão e a intensidade da edificabilidade do solo, quer em razão das suas características físicas - declividade, limitações de uso de natureza ambiental – quer em função da existência ou perspectiva de implantação de infraestruturas e serviços públicos urbanos que contemple a transformação e do parcelamento do solo urbano.

Em um plano exemplificativo, uma gleba de terras situada em área urbana distante de adutoras de abastecimento de água, afetada por áreas de preservação permanente e que não seja atendida por sistema viário existente ou projetado nas diretrizes urbanísticas gerais da área de expansão urbana, tem menores chances de ser tornada edificável antes de outra gleba que seja plenamente atendida por infraestrutura e serviços urbanos, desprovida de áreas com sensibilidade ambiental e que sejam adjetas ao sistema viário estruturante do desenho urbano projetado nas diretrizes gerais.

Em outras palavras, o atributo da edificabilidade nas áreas de expansão urbana mantém correlação com a existência ou a perspectiva de existência de infraestrutura e de serviços públicos urbanos que atendam aos futuros lotes e espaços municipais constituídos com a transformação e parcelamento do solo ali empreendidos.

É lícito, pois, concluir que as diretrizes urbanísticas gerais da áreas de expansão urbana têm a função de ordenar o processo de transformação e de parcelamento do solo urbano nessas parcelas do território, conferindo maior imediatividade à transformação do uso do solo nas áreas mais intensamente dotadas de infraestrutura e serviços e de forma gradual, escalar a transformação e o parcelamento do solo urbano nas demais parcelas das áreas de expansão urbana conforme avança a incorporação de infraestrutura e dos serviços urbanos.

Um outro aspecto que sobressai das diretrizes urbanísticas com impactos imediatos na dimensão econômica da propriedade imobiliária diz respeito à intensidade do uso do solo que se consubstancia em boa parte no coeficiente de aproveitamento, indicador que resulta da razão entre a área edificável e a área do lote.

A depender das escolhas construídas no âmbito do planejamento urbanístico¹⁷¹, pode, por exemplo, uma determinada gleba de terras situada em área de expansão urbana ostentar coeficientes de aproveitamento mais elevados do que os de outras glebas do mesmo setor em razão de sua situação ser mais propensa a abrigar atividades que comportem maior adensamento populacional à luz dos critérios utilizados pelo planejador municipal.

Esse fenômeno, relativamente frequente nas cidades brasileiras, tem fundamento na franquia legal disposta nos parágrafos segundo e terceiro do artigo 28 do Estatuto da Cidade, pelos quais o plano diretor municipal pode estabelecer coeficientes de

¹⁷¹OLIVEIRA, Fernanda Paula. A discricionariedade de planejamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa. Coimbra: Almedina, 2010. p. 29.

aproveitamento diferenciados para áreas urbanas, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento da densidade populacional projetada para cada área.

Como consequência, a glebas de terras situadas em áreas de expansão urbana cujos índices urbanísticos prevejam coeficientes de aproveitamentos maiores serão mais intensamente adensadas e, por decorrência, permitirão a constituição de solo criado, que tem por efeito incrementar o retorno econômico imóvel submetido ao processo de transformação e de parcelamento urbano.

Por outro lado, glebas de terras situadas em parcelas da área de expansão urbana, abrangidas por diretrizes urbanísticas gerais e que prevejam que a transformação do uso e o parcelamento do solo somente constituam lotes com coeficiente de aproveitamento básico igual a um, comportarão adensamento populacional relativamente menor do que outras glebas que ostentem múltiplos inteiros do coeficiente de aproveitamento básico, limitando a constituição de solo criado, a resultar importante limitação na valoração econômica desses imóveis.

Em outras palavras, as diretrizes urbanísticas das áreas de expansão urbana, ao conceber de modo minudente a infraestrutura urbana existente e projetada e ao estabelecer os vetores de crescimento preferenciais construídos pelo planejamento urbanístico tem o papel de coordenar as expectativas dos proprietários das glebas de terras contidas nas diretrizes, sobretudo quanto aos potenciais de edificabilidade que poderão ser exercidos nas suas respectivas propriedades imobiliárias, sob quais condições a transformação do uso e o parcelamento do solo poderão ser concretizados e, especialmente, a ordem pela qual o Poder Público aprovará a transformação do uso e o parcelamento do solo do qual resultam os lotes edificáveis.

Em síntese, a ordenação do processo de transformação do uso e de parcelamento do solo urbano nas áreas de expansão urbana é, sobremaneira, influenciado pelas diretrizes urbanísticas descritas pelo artigo 7º da Lei Federal 6.766/1979, aproximando-as do conceito de planos de pormenor havidos do planejamento urbanístico português, que se orienta a desenvolver e concretizar, detalhadamente, propostas de organização espacial da área específica do território do município, procedendo a uma detalhado estabelecimento dos índices urbanísticos às áreas de intervenção, mirando a transformação do uso do solo em direção à conformação do território e do direito de propriedade concebido plano urbanístico municipal.¹⁷²

¹⁷²OLIVEIRA, Fernanda Paula. A discricionariedade de planejamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa. Coimbra: Almedina, 2010. p. 23.

Desse modo, a concepção do modelo de ocupação pressuposto nas diretrizes urbanísticas da área de expansão urbana tem o potencial de influenciar diretamente na dimensão econômica da propriedade em razão das escolhas de alocação de recursos em infraestrutura urbana existente e planejada, bem assim como nas escolhas de distribuição de densidades mais ou menos elevadas para os imóveis abrangidos pelas diretrizes urbanísticas, materializadas em coeficientes de aproveitamento mais ou menos elevados, incidentes sobre as diferentes glebas de terras submetidas a processo de transformação e de parcelamento de solo urbano.

As escolhas públicas em torno do modelo de ocupação territorial concretizado nas diretrizes urbanísticas têm o efeito de atribuir diferentes dimensões econômico-financeiras às glebas de terras abrangidas pelas diretrizes urbanísticas das áreas de expansão urbana, em razão de componentes, que a literatura jurídica considera relevante¹⁷³ para determinar os valores econômicos dos diferentes imóveis.

A determinação do modelo pelo qual o Poder Público e os diferentes proprietários de glebas se coordenarão para fazer frente aos custos urbanísticos, ambientais e de infraestrutura envolvidos, com a distribuição das obrigações em torno das intervenções estruturantes e que viabilizem toda a área abrangida pelas diretrizes urbanísticas em um horizonte temporal relativamente definido, consiste o desafio a que o planejamento urbanístico está submetido pela moldura jurídico-institucional delineada pelo Direito Urbanístico, muito embora a realidade que se impõe é sobremaneira diversa do pressuposto neste trabalho.

O crescimento desordenado e irregular nos municípios brasileiros olvida a disciplina jurídica que se aplica às áreas de expansão urbana, impondo um modelo pelo qual se verifica a apropriação de rendas da transformação do solo sem as contrapartidas de obras de infraestrutura, tangenciando os custos urbanísticos e ambientais à sombra da ineficiência gestão da política urbana municipal, não raro conivente com o processo de

¹⁷³Victor Carvalho Pinto defende que a infraestrutura urbana é um fator que determina a valorização do imóvel submetido a parcelamento de solo. Também sugere, ainda que indiretamente, existir um incremento no valor da gleba de terras transformada em loteamento em função da aquisição do atributo da edificabilidade do solo urbano, compondo a combinação de “variáveis-chave” relevantes para aferir os efeitos econômicos decorrentes da urbanificação. Destaca que a consequência do processo de urbanificação guarda relação com o conceito de externalidades, trazido da teoria econômica, pelo qual a internalização do benefícios da urbanificação devem ser compensados pelos respectivos custos. In: PINTO, Victor Carvalho, Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 4ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. Edição do Kindle. p.6879

desorganização espacial que alguns operadores do direito denominam corrupção urbanística.¹⁷⁴

Contudo, reitera-se a relevância da descrição dos contornos do arranjo jurídico-institucional construído em torno da expansão horizontal das cidades, pontuando os aspectos relevantes para a formação dos incentivos de natureza econômica que motivam a Administração e os particulares na tomada de decisão de dinamizar áreas localizadas nos limites físicos da área urbana, destacando-se, na próxima subseção, os fundamentos econômicos que impulsionam o processo de transformação do uso e o parcelamento do solo urbano, quer pela via da aplicação do bloco normativo de regência, quer por meio da subversão das regras com a transformação do uso do solo de maneira irregular.

2.6. Análise das consequências econômicas da transformação urbanística das áreas de expansão urbana

Alguns dos aspectos discutidos nas subseções precedentes não prescindem de uma abordagem que explique os efeitos que as normas jurídicas de cariz urbanístico têm sobre as glebas de terras localizadas nas áreas de expansão urbana.

Desse modo, compreende-se que a análise consequencialista da aplicação das normas jurídicas é método adequado a perscrutar os possíveis efeitos havidos como decorrência lógica da incidência da hipótese normativa a um caso concreto, que auxilia a tomada de decisões de aplicação de normas jurídicas num ou noutro sentido.

Avaliar a adequação da aplicação de determinada norma às consequências pretendidas fundada em arcabouço teórico permite lidar com evidências concretas ao invés de intuições ou senso comum, permitindo a aferição de impactos das normas enquanto estrutura de incentivos sobre o comportamento humano e das instituições e fornecer análise crítica robusta o suficiente para antever inconsistências na formulação normativa.¹⁷⁵

Diferentes campos normativos como o direito de propriedade, o direito contratual, o direito tributário, o direito societário e o direito penal, têm estreita relação com aspectos trabalhados pela teoria econômica e podem ser analisados pelas lentes da análise econômica do direito sob ângulos que oferecem ângulos de análise não triviais para a reflexão em torno de temas próprios do direito.

¹⁷⁴ PRESTES, Vanesca Buzelato. Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2017. p. 168.

¹⁷⁵ GICO Jr., Ivo Teixeira. Introdução ao direito e economia. In: Direito e economia no Brasil. TIMM, Luciano Benetti (org.). São Paulo: Atlas, 2014. p. 11-12.

O direito urbanístico é um dos campos que admite a aplicação da metodologia da análise econômica do direito (AED), porquanto a regulação da propriedade imobiliária urbana, muito se vale de mecanismos desenvolvidos pela teoria econômica, especialmente quanto a temas ligados ao institucionalismo, à teoria das filas e à denominada tragédia dos comuns.

Desse modo, descrever como o processo de transformação do uso e do parcelamento do solo em áreas de expansão urbana acomoda satisfatoriamente a utilização da AED em vista da possibilidade de antever os efeitos econômicos e comportamentais decorrentes da aplicação do plexo de normas que regulam a dinamização de espaços com a alteração do uso do rural para o uso urbano.

Dito isso, um primeiro aspecto a ser destacado reside no fato de a teoria da regulação econômica já ter assentado que as atividades relacionadas à questão urbana são propensas a serem estudadas por meio das lentes aqui propostas, sobretudo diante da ocorrência de externalidades como decorrência de escolhas públicas envolvendo a distribuição de atividades, direitos à incorporação imobiliária e a densidades populacionais ao longo do território urbano.

Conforme aduzido anteriormente no trabalho, o equacionamento de questões envolvendo as externalidades decorrentes do desenvolvimento de atividades, a resolução de disputas em torno da intensidade do uso do solo e da densidade populacional afetada a determinadas parcelas do municípios e a resolução de conflitos de interesses em torno da alocação de recursos em infraestruturas urbana entre as diferentes zonas da área urbana do município, sobrelevam o papel da regulação estatal com o objetivo de fixar regras que equacionem os interesses coletivos com os interesses proprietários, considerando o elevado custo para reversão das escolhas públicas em torno do uso do solo urbano¹⁷⁶.

Desse modo, o planejamento urbanístico tem o dever de proceder para com a adequada “leitura da cidade”, atento às condições físicas do território, à infraestrutura existente na área urbana e ao crescimento populacional que pressiona a produção habitacional e, por conseguinte, a produção de solo urbano demandado para fazer frente às densidades populacionais a serem alocadas nas diferentes áreas do território urbano.

Parte-se, então do desenho representativo da escala das ocupações, das vias, dos espaços livres, dos lotes e de equipamentos públicos existentes e de sua respectiva infraestrutura básica – equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais,

¹⁷⁶ OGUS, Anthony. Regulation: legal form and economic theory. Oxford: Hart Publishing, 2004. p. 239.

iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação¹⁷⁷ - para definir o papel do planejamento urbanístico no encaminhamento de soluções deduzidas nos planos urbanísticos dotados de força normativa.

Cabe, ainda, ao planejamento urbanístico, definir as diretrizes urbanísticas de ocupação das áreas de expansão urbana integrando-a ao tecido urbano, concebendo os projetos, apropriando os custos de infraestrutura, receitas com outorgas urbanísticas e com compensações ambientais a serem enfrentados pelo Poder Público e pelos proprietários de imóveis, especialmente na definição dos critérios de distribuição dos coeficientes de aproveitamento e a ordem temporal de transformação, parcelamento e edificação sobre os imóveis localizados na área de expansão urbana.

Como efeito, a formação de expectativas de rendas futuras decorrente da simples inclusão de propriedades imobiliárias às áreas de expansão urbana, faz com que os titulares de direitos de propriedade contemplem a possibilidade de transformação das glebas em loteamentos, atividade que comporta retornos econômicos em múltiplos do que se ordinariamente afere com atividades agropecuárias.

Assim, a produção legislativa que abstratamente integra as glebas de terras aos limites da área urbana tem por efeito potencialmente projetar o incremento sobre o valor da propriedade imobiliária.

Vale dizer que a afetação de uma gleba de terras aos índices urbanísticos e atribuições de usos descritos nas diretrizes urbanísticas emitidas pelo município, consoante o disposto no artigo 7º da Lei Federal 6.766/1979, eleva ainda o potencial de valorização da propriedade imobiliária diante da probabilidade de transformação de seu uso, permitindo com que titular do direito de propriedade vislumbre apropriar-se dos efeitos econômicos da incorporação da edificabilidade sobre os lotes constituídos com a aprovação do parcelamento do solo urbano.

Em resumo, a perspectiva de transformação de uso rural para uso urbano de glebas de terras situadas em áreas de expansão urbana tende a elevar o valor atribuído a esses imóveis em vista da expectativa de serem incorporados, em algum momento, à malha urbana e terem a si incorporado o atributo da edificabilidade, receberem densidades

¹⁷⁷ A Lei Federal 6.766/1979 descreve objetivamente o que consiste a infraestrutura urbana básica dos loteamentos, que na realidade dos municípios pode não corresponder à totalidade dos requisitos da lei, em vista da elevada frequência com que assentamentos urbanos informais são implantados sem que essa infraestrutura esteja implantada ou mesmo concebida em projeto.

populacionais próprias das áreas urbanas e, com isso, terem, potencialmente, o solo aproveitado mais intensamente com atividades e serviços urbanos.

A dinâmica acima descrita se reflete no mercado de terras urbanizáveis, composta, de um lado, por titulares de propriedade de glebas de terras com uso predominantemente rural, porém situadas em áreas de expansão urbana, e, por outro lado, por empreendedores e incorporadores orientados pela perspectiva de que a transformação de uso, o parcelamento de solo e a edificação dos lotes nesses imóveis gerem retornos econômicos em dimensão suficiente que compense os custos com infraestrutura, com outorgas urbanísticas e custos ambientais, em patamares que sejam competitivos com o mercado de imóveis localizados nas áreas urbanas consolidadas¹⁷⁸.

O mercado de terras urbanizáveis é sobremaneira influenciado pelas expectativas de que as glebas de terras localizadas nas áreas de expansão urbana sejam tornadas parcelas da cidade, aspecto que sobreleva a relevância das decisões gestadas no âmbito do planejamento urbanístico quanto às escolhas públicas tomadas no bojo do processo de expansão das cidades, especialmente quais parcelas das áreas de expansão serão dinamizadas prioritariamente, com que índices urbanísticos e em que horizonte temporal.

As escolhas públicas em torno da dinamização de áreas urbanas são, como dito anteriormente, pautadas por aspectos técnicos que compõem as decisões de planejamento urbanístico, realizada a partir de diagnósticos acerca dos aspectos físicos e de infraestrutura do território¹⁷⁹ que permitem modelar a ocupação e o uso da área urbana, consoante os índices urbanísticos e parâmetros edilícios concebidos.

Contudo, não é pouco frequente que os agentes que integram o mercado de terras urbanizáveis exerçam influência no sentido de que a produção legislativa e que as diretrizes urbanísticas delas derivadas contemplem soluções que maximizem seus retornos econômicos na forma de maior intensidade na alocação de direitos de construir (maiores coeficientes de aproveitamento), na realização de obras públicas que valorizem seus imóveis e na forma de tramitação prioritária de processos de transformação de uso e parcelamento de solo.

¹⁷⁸ Pode-se expressar a assertiva da seguinte forma: A produção de solo urbano edificável é viável quando o somatório dos custos com a aquisição da gleba de terras, com projetos, com obras de infraestrutura, com outorgas urbanísticas e custos ambientais forem inferiores ao preço de mercado dos lotes localizados na zona urbana consolidada.

¹⁷⁹PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 4ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. Edição do Kindle. p. 1062.

Para ilustrar as dimensões do efeito econômico da transformação de uso e de parcelamento de solo, toma-se como amostra um empreendimento inserido na área de estudo, cujo processo foi inteiramente instruído e registrado, contendo informações que fornecem subsídios como custos, valoração econômica do solo edificável que permitem construir métricas para a realização de inferências em torno de cenários para a transformação do solo na Região Sul-Sudeste.

Justifica-se a escolha do referido empreendimento em razão de que tenha sido concebido em absoluta consonância com as regras de parcelamento de solo locais e da Lei Federal 6.766/1979, contendo elementos de informação que não são viesadas em virtude de alterações de fato que constituam transformação do solo pela via de fato.

A metodologia empregada consistiu na análise dos dados relativos ao custo com a urbanização do empreendimento denominado Aldeias do Cerrado, constante do processo administrativo número 390-000.552/2009, originado da Fazenda Santa Bárbara, matrícula 99688, de propriedade da sociedade ORIMI S.A, de onde foram extraídas informações obtidas a partir do acesso franqueado ao processo administrativo por meio de pedido formulado com fundamento na Lei de Acesso à Informação

Com área de 465 hectares, o empreendimento foi concebido para abrigar 13.609 habitantes, com densidade habitacional de 29 habitantes por hectare, o loteamento foi aprovado por meio do Decreto 39.945 de 16 de Outubro de 2010, prevendo a utilização de 3.316.692,25m² destinada 4.390 unidades imobiliárias habitacionais¹⁸⁰ entre lotes unifamiliares e multifamiliares, 62 lotes comerciais e de centro comercial distribuídos em 121.318 m², distribuídos em dezenove quadras.

O empreendimento destinou 897.408 m² de área para sistema viário, espaços livres de uso público e equipamentos públicos comunitários, doravante pertencentes ao Distrito Federal¹⁸¹.

Importa registrar que a implantação do empreendimento está condicionada à realização de obras de infraestrutura para o oferecimento dos serviços públicos básicos prescritos no parágrafo quinto do artigo 2º da Lei Federal 6.766/1979, a valores nominais de 2013, totalizariam R\$ 245.139.188,64 (duzentos e quarenta e cinco milhões cento e trinta e nove mil, cento e oitenta e oito reais e sessenta e quatro centavos). A esses custos,

¹⁸⁰ Dados obtidos do estudo ambiental do empreendimento de propriedade de ORIMI S.A., disponível em http://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/Parecer-T%C3%A9cnico-SEI-GDF-n.%C2%BA-30.2019-IBRAM.PRESI_SULAM_DILAM-II.pdf. Acessado em 08.03.2021.

¹⁸¹ Memorial Descritivo do Empreendimento disponível em <https://www.sisduc.seduh.df.gov.br/v1/>. Acessado em 08.03.2020.

apropriam-se a compensação ambiental¹⁸², no montante de R\$ 869.574,30 (oitocentos e sessenta e nove mil, quinhentos e setenta e quatro reais e trinta centavos), e a compensação florística¹⁸³, no montante de R\$ 770.000,00 (setecentos e setenta mil reais)

Com efeito, o custo por unidade imobiliária da infraestrutura requerida para a tornar a gleba de terras loteamento é de R\$ 55.555,77 (cinquenta e seis mil, quinhentos e cinquenta e cinco reais e setenta e sete centavos).

Considerando as avaliações realizadas pela Companhia Imobiliária de Brasília com vistas a determinar o quantitativo de terrenos caucionados para a realização de obras de infraestrutura requeridas para a implantação do empreendimento, resultaram em um valor médio de R\$ 666,00 (seiscentos e sessenta e seis reais) o metro quadrado e que a metragem média do terreno no empreendimento em questão é de 450 m², o valor projetado para cada unidade imobiliária unifamiliar seria de R\$ 299.700 (duzentos e noventa e nove mil e setecentos reais).

Uma estimativa somatório do valor das unidade imobiliária unifamiliares do empreendimento projeta R\$ 1.315.683.000 (um bilhão trezentos e quinze mil seiscentos e oitenta e três reais). Considerando o valor do hectare médio de área rural no Distrito Federal¹⁸⁴ ser de R\$ 23.835,51 (vinte e três mil oitocentos e trinta e cinco reais e cinquenta e um centavos), o valor do imóvel rural projeta o montante de R\$ 11.083.512,15 (onze milhões oitenta e três mil quinhentos e doze reais e quinze centavos), que se somados ao valor da infraestrutura e custos ambientais resulta o montante total de R\$ 265.688.441,09 (duzentos e sessenta e cinco milhões seiscentos e oitenta e oito reais mil quatrocentos e quarenta e um reais e nove centavos).

Em outras palavras, a diferença entre as receitas havidas com a venda das unidade imobiliárias criadas no processo de parcelamento de solo, decotado do valor da terra, da infraestrutura e dos custos ambientais incorridos, faz concluir que a transformação de uso

¹⁸² A compensação ambiental tem fundamento no disposto no artigo 36, § 1º da Lei Federal 9.985/2000, pelo qual o empreendimento potencialmente poluidor deverá destinar montante não inferior a meio por cento do valor total dos investimentos realizados no empreendimento, de acordo com o grau de impacto que o mesmo tenha sobre o meio ambiente, por meio de ato de lançamento realizado pelo órgão ambiental.

¹⁸³ A compensação florística tem fundamento no princípio do poluidor-pagador, pelo qual a supressão de vegetação nativa deve ser compensada em proporção definida na Lei da Política Ambiental do Distrito Federal e no Decreto 39.469/2018, pelo qual os empreendimentos nos quais houver supressão de vegetação nativa, haverá o compromisso do empreendedor de compensar essa supressão nos moldes do que for definido pela Câmara de Compensações Ambientais e Florestais vinculada ao Instituto Brasília Ambiental, IBRAM.

¹⁸⁴ Valores médios obtidos no referência disponibilizados Relatório de Preços de Referência de Imóveis Rurais realizado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, disponível em https://antigo.incra.gov.br/media/docs/mercado-terra/ppr_sr28_2017.pdf. Acesso em 08.03.2021.

e o parcelamento do solo proporciona produz retorno econômico que supera os quinhentos por cento sobre o capital investido.

Ocorre, por outro lado, que a atividade se desenvolve em meio a limitação de recursos empregados no processo de transformação do uso e parcelamento do solo, no qual a maior intensidade de uso e a prioridade na transformação do uso da gleba de terras em lotes.

Isso implica que proprietários de glebas localizadas nas áreas adjetas da expansão urbana, porventura desprovidos de articulação perante as instâncias administrativas do planejamento urbanístico, podem ser preteridos na pretensão de transformar o uso e parcelar suas propriedades, em vista da inexistência recursos naturais requeridos para a prestação dos serviços públicos essenciais para a edificação sobre o lote.

A limitação de recursos de infraestrutura na área de expansão urbana, especialmente os serviços públicos de saneamento básico (abastecimento de água e esgoto) constitui barreira de entrada aos agentes do mercado de terras urbanizáveis e consubstancia a causa da maioria dos conflitos entre proprietários e empreendedores que compõem o mercado de urbanificação, sobretudo quanto à limitação da disponibilidade hídrica que se evidencia nas crises de abastecimento cada vez mais frequentes a evidenciar o descompasso entre a capacidade de investimentos públicos em infraestrutura urbana e a demanda por atendimento desse serviço público.

Com efeito, o modelo de concorrência que se desenha diante de um cenário de regulação do uso e transformação do solo exercido pelo Poder Público, responsável pela concepção do modelo de ocupação do território que distribua densidades populacionais de modo a contemplar as funções da cidade, desafia a escassez de serviços público indispensáveis à vida urbana e que estabelecem limitações à produção do solo urbano edificável nesses moldes.

Sob essas premissas, a urbanificação das áreas de expansão urbana se submete à dinâmica de ocupação que demanda ser ordenada no âmbito do planejamento urbanístico, de maneira a evitar a ocorrência de situações descritas na teoria econômica como a tragédia dos comuns, expressão cunhada por Garret Hardin¹⁸⁵ segundo a qual o defeito ou a ausência na regulação de bens comuns tem por efeito a degradação dos níveis de sua utilização¹⁸⁶ e, no limite, a seu esgotamento.

¹⁸⁵ HARDIN, G.. The Tragedy of the Commons. Science Magazine #162:1243-8. 1968. p. 1.244

¹⁸⁶ OLSTROM, Elinor. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p. 12

Sob outra perspectiva, a ausência de critérios de ordenação da outorga de direitos à concretização transformação do uso e do parcelamento do solo, pode ocasionar outro efeito também estudado na teoria econômica, formalizado sob a regra denominada *first come, first served*, pela qual a utilização de bens escassos por agentes concorrentes faz com que os primeiros que acessem os direitos de exploração do bem mitiguem o direito de acesso aos demais agentes interessados.¹⁸⁷

Nesse cenário, os agentes do mercado de terras urbanizáveis (proprietários de glebas de terras situadas em áreas de expansão urbana e desenvolvedores imobiliários) são incentivados a influenciar os agentes reguladores do planejamento urbanístico para que as diretrizes urbanísticas construídas a partir das normas gerais de regulação do solo, atribuam maiores densidades populacionais a suas respectivas glebas de terras, buscando, ainda, que os seus requerimentos de transformação do uso e de parcelamento de solo relativamente a suas respectivas glebas sejam processadas com prioridade de modo a que possam garantir a aquisição de direitos de edificação sobre os futuros lotes.

Com efeito, a posição dominante do titular do parcelamento de solo processado em precedência aos demais proprietários, concretiza-se à medida em que seus concorrentes titulares de glebas de terras situadas na área de expansão urbana somente adquirirão o direito a parcelar e a edificar sobre lotes se remanescerem os recursos comuns explorados com precedência pelo agente que está em melhor posição na fila de pleitos de transformação de uso e parcelamento de solo.

Ou seja, em um regime de escassez de infraestrutura básica, sobretudo com relação a abastecimento de água, coleta de esgoto e fornecimento de energia elétrica, os primeiros agentes que titularizarem direito de parcelar o solo, estabelecerão limites aos demais agentes interessados em parcelar e edificar o solo urbano em vista da limitação de recursos físicos para a prestação desses serviços públicos às unidades imobiliárias constituídas após a consolidação do loteamento do “primeiro da fila”.

As distorções descritas nas digressões referenciadas à tragédia dos comuns e na teoria do *first come, first served* aplicadas ao processo de dinamização das áreas de expansão urbana, demandam a intervenção do órgão regulador com o escopo de definir critérios de precedência de processamento de transformação do uso e do parcelamento do

¹⁸⁷ WITTMAN, Donald. First Come, First Served: An Economic Analysis of ‘Coming to the Nuisance. The Journal of Legal Studies, vol. 9, no. 3, 1980, p563. At JSTOR. Disponível em www.jstor.org/stable/724004 Acesso em 18.02.2021.

solo, construindo mecanismos de compensação pelo não exercício da postulação de transformação do uso e do parcelamento do solo, detalhando amiúde os planos de urbanismo (Masterplan) que alcance cada gleba de terras integrante da área compreendida pelas diretrizes urbanísticas gerais desenvolvidas pelo planejamento urbanístico municipal e, sobretudo, no estabelecimento de um horizonte temporal suficientemente claro para que os agentes relevantes no processo de urbanificação das áreas de expansão urbana, de modo a modular as expectativas de proprietários de terras, incorporadores e do setor público e evitar anomalias no processo de ocupação do solo urbano.

Com isso, compreende-se supridas as análises e digressões em torno do processo de transformação, parcelamento de glebas de terras situadas nas áreas de expansão urbana, o que permite avançar na análise de caso concreto da Região Sul-Sudeste do Distrito Federal no Capítulo 3 do trabalho.

3. ESTUDO DE CASO DA TRANSFORMAÇÃO DO USO DO SOLO NA REGIÃO SUL-SUDESTE DO DISTRITO FEDERAL

O capítulo anterior cunhou os elementos necessários para a aplicação do formulação ali desenvolvida no caso concreto. A definição do problema, o mapeamento dos objetivos e o método adotado para a realização da pesquisa, convergem no Capítulo 3 do presente trabalho, numa jornada mediada pelo desenvolvimento teórico do capítulo precedente a partir do que as inferências doravante realizadas terão como objeto o arcabouço normativo composto pelas Diretrizes Urbanísticas DIUR 07/2018 e as demais normas legais que regulam a ocupação da área de expansão urbana denominada Região Sul-Sudeste do Distrito Federal.

Conforme afirmado anteriormente, a regulação dos espaços urbanos combina um plexo de normas legais afeitas a diferentes campos do ordenamento jurídico, integrando o direito urbanístico, o direito ambiental, o direito civil, o direito agrário, o direito tributário, sem falar nos subcampos vinculados à taxonomia proposta.

As subseções seguintes do trabalho tratam de justificar os motivos pelos quais se escolheu a Região Sul-Sudeste do Distrito Federal como área de expansão urbana objeto de pesquisa, descrevendo um breve histórico das iniciativas de planejamento territorial que resultaram na definição da região analisada como área de expansão urbana, com destaque para a sua estrutura fundiária, sua situação perante o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (PDOT/DF) em vigor e perante os PDOT anteriores,

detalhando a interação do referido zoneamento urbanístico com o Zoneamento Econômico-Ecológico do DF, para daí determinar o bloco normativo que regula a transformação de uso e o parcelamento de solo na região analisada.

A descrição da parcela do território estudada captura fenômenos de transformação de fato do uso do solo, realizada na forma de parcelamentos irregulares implantados ao longo da vigência de regras urbanísticas que projetaram a Região Sul Sudeste do Distrito Federal como área de expansão urbana, sugerindo uma relação de causalidade entre as alterações normativas que indiquem a área de estudo destinada a expansão urbana à possibilidade de ocupação irregular do solo sujeita a ulterior regularização.

Partindo de informações extraídas de ambientes virtuais de consulta na base de dados da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (SEDUH), sobretudo aquelas contidas no Geoportal, na DIUR 07/2018, nas Diretrizes Urbanísticas Específicas emitidas pela SEDUH e nos processos de licenciamento urbanístico e ambiental de processos de parcelamento de solo de empreendimentos localizados dentro da Região Sul-Sudeste do DF, o trabalho apresenta métricas que relacionam a população máxima projetada pelas Diretrizes Urbanísticas 07/2018, com parâmetros de ocupação máximas empregadas no Setor Habitacional Tororó, cujos limites físicos estão inscritos na poligonal que delimita a DIUR 07/2018.

A análise avança em direção à aplicação do método de análise econômica das normas urbanísticas supra referenciadas, a partir de evidências colhidas do acervo de informações supracitado, que aponta, de plano, a ausência de coordenação entre os agentes relevantes no processo de transformação do uso e parcelamento do solo na região, exsurgida da obscuridade na definição de critérios de distribuição de densidades populacionais ao longo da Região Sul-Sudeste, bem como a ocorrência de regras regulatórias assimétricas entre situações semelhantes e a desconexão da regulação urbanística da regulação ambiental, sem falar na inexistência de horizonte temporal projetado para o processo de transformação do uso do solo urbano na Região Sul-Sudeste.

O trabalho sustenta que em virtude da entrada em vigor da Lei Federal 12.608/2012, as Diretrizes Urbanísticas 07/2018 deveriam incorporar os requisitos materiais para a emissão de diretrizes urbanísticas dispostos no artigo 42-B da Lei Federal 6.766/1979, em vista da aplicação de interpretação teleológica da referida regra, sobretudo diante da perspectiva de limitação temporal das diretrizes urbanísticas consoante a regra disposta no parágrafo único do artigo 7º da referida lei.

O capítulo conclui apontando que a estrutura de incentivos estabelecida pelas Diretrizes Urbanísticas 07/2018 amolda modelo de ocupação do solo urbano que carece de coordenação por parte do órgão de planejamento urbanístico, em vista de regras que estabelecem competição predatória em torno de recursos hídricos entre os proprietários de glebas de terras, dada a limitação de infraestrutura de abastecimento de água para a região.

Outro efeito que se observa da aplicação das normas urbanísticas da DIUR 07/2018 é que a outorga onerosa pela alteração do uso do solo rural para o uso urbano, prevista no artigo 176 parágrafo segundo do PDOT/DF e regulamentada pelo Decreto Distrital 39.151/2018¹⁸⁸, incide sobre empreendimentos com pedido de aprovação protocolados antes de 12/10/2012, estabelecendo um subsídio aos empreendedores que postularam aprovação antes da referida data, viesando os demais proprietários não atendidos não incidência da outorga urbanística a implantarem parcelamentos de solo informalmente, capturando essa vantagem que a regulação outorga ao primeiro grupo de loteadores.

Resumindo-se, assim, os pontos trabalhados no presente capítulo, inicia-se o próximo subitem descrevendo os fundamentos que motivaram a escolha da Região Sul-Sudeste do Distrito Federal para servir de estudo de caso da transformação de uso e parcelamento de solo em áreas de expansão urbana.

3.1. Justificativa para a pesquisa da Região Sul-Sudeste do Distrito Federal e o estudo das Diretrizes Urbanísticas DIUR 07/2018

A pesquisa mira compreender a estrutura de incentivos definida pelas regras urbanísticas que regulam o uso e ocupação do solo na Região Sul Sudeste do DF, que é uma das unidades da Federação com território mais estudado nas dimensões físicas, florísticas, hidrológicas e sócio ambiental.

Esse fato facilita o desenvolvimento da pesquisa, reduz o custo da obtenção de informações e é facilitado pela recente sistematização das normas e de conteúdo técnico afetado ao território do DF, extremamente relevante para compreensão dos problemas, produção de respostas e realização de prognóstico para a região estudada.

¹⁸⁸ DISTRITO FEDERAL. Decreto 39.151 de 27 de junho de 2018. Disponível em http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/e8faac4c3ed8485a8c7a296381652a6b/exec_dec_39151_2018.html#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20regulamentada%20a%20cobran%C3%A7a,a%20acarretar%20valoriza%C3%A7%C3%A3o%20da%20gleba. Acesso em 21.02.2021.

Os objetivos da pesquisa justificam o inventário de fatos e normas alusivas ao processo de implantação do DF no interior do Brasil.

3.1.1. Registros históricos relevantes para a realização da pesquisa

Em 1892 foi iniciado um trabalho minucioso realizado pela equipe do belga Luiz Cruls no Planalto Central para levantamento de dados sobre a topografia, o clima, hidrologia, geologia, fauna, flora, doenças típicas, recursos minerais existentes na região que compreende o quadrilátero destinado à construção da nova capital¹⁸⁹.

Em 1954 pelo escritório de consultoria Donald Belcher & Associates foi contratado para subsidiar os trabalhos da Comissão de Localização da Nova Capital do Brasil, descrevendo de forma detalhada aspectos relativos a recursos hídricos, geologia, relevo, geomorfologia e clima¹⁹⁰.

Em 1956 foi aprovada a Lei Federal 2.874 de 19 de setembro de 1956, dispondo sobre a mudança, estabelecendo seus limites¹⁹¹, criando a Companhia Urbanizadora do Planalto Central – NOVACAP, com a competência, entre outras, de: aquisição, permuta, alienação, locação e arrendamento de imóveis na área do novo Distrito Federal e execução, mediante concessão de obras e serviços da competência federal, estadual e municipal, relacionados com a nova Capital, com destaque para o planejamento e execução do serviço de localização, urbanização e construção da futura Capital.

O concurso público promovido para seleção do projeto urbanístico do Plano Piloto de Brasília selecionou o projeto de autoria de Lúcio Costa, cuja urbanística consolidaria adensamento da área do Plano Piloto até que esta atingisse 500.000 habitantes, para posteriormente ser promovido o adensamento das cidades-satélites¹⁹².

A dinâmica de ocupação do DF foi substancialmente diversa do projeto original, concretizada em alterações de usos e a profusão de parcelamentos irregulares do solo, mesmo antes da inauguração de Brasília. Inaugurada em 21 de abril de 1960, Brasília foi precedida pela cidade de Taguatinga, fundada em 1958, para em seguida serem inauguradas as cidades de Sobradinho e Gama no mesmo ano de 1960.

O plano original de Lúcio Costa revelava-se alterado por desvios de execução a da orientação territorial. Em 1957 surgiu a cidade do Núcleo Bandeirante, denominada

¹⁸⁹BRASIL, Senado Federal. Missão Cruls. Disponível em <http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/brasil50anos/not02.asp>, acessado em 06.12.2018.

¹⁹⁰BRASIL. Senado Federal. O Relatório técnico sobre a nova capital da República. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/185570/000007170.pdf?sequence=1>. Acessado em 06.12.2020.

¹⁹¹BRASIL. Lei 2.874 de 19 de setembro de 1956

¹⁹²DISTRITO FEDERAL. Histórico dos Planos de Ocupação do Distrito Federal. Brasília. 2002, p. 05.

Cidade Livre, com o propósito de servir de apoio à construção de Brasília, devendo desaparecer após a inauguração da nova capital, o que de fato veio a ocorrer. Em 1966 foi criada a cidade do Guará com o objetivo de abrigar as populações oriundas de invasões, acampamentos e servidores públicos. Em 1971 foi o ano da criação da Ceilândia, cidade concebida com o objetivo de transferir famílias de moradores das Vilas Tenório, Esperança, IAPI, Morro do Querosene entre outras invasões¹⁹³.

Deste momento em diante a política de conter o crescimento do Plano Piloto ocasionou a criação de uma estrutura urbana poli nucleada, com núcleos urbanos periféricos e a incorporação das cidades preexistentes a Brasília – Planaltina e Brazlândia – como cidades satélites, imprimindo uma dinâmica de mobilidade pendular entre as cidades satélites e o centro urbano de Brasília.

3.1.2. O planejamento territorial do Distrito Federal

O planejamento da ocupação do solo urbano no Distrito Federal sempre foi tema formalmente tratado no ordenamento jurídico.

O primeiro instrumento legal, subjacente ao projeto do plano piloto de Brasília, utilizado para normatizar o uso do solo e proceder ao zoneamento de atividades, foi o disposto no Decreto Federal n.º 163, de 26 de fevereiro de 1962, que estabeleceu uma divisão entre as terras do DF em (i) área Metropolitana que compreendia a bacia do rio Paranoá, circunscrita pela Estrada Parque do Contorno – EPCT, determinando a então chamada “faixa sanitária”; (ii) área das cidades satélites; (iii) área rural que abrangia toda a superfície espacial remanescente.

Em 1970 foi elaborado o Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição – PLANIDRO, que definiu o zoneamento sanitário para o Distrito Federal, em razão das possibilidades de uso e ocupação do solo, objetivando a preservação dos recursos hídricos e o esgotamento sanitário dos núcleos habitacionais existentes e a serem implantados.

O PLANIDRO recomendava a não ocupação dos espaços livres da bacia do Paranoá, tornando a limitação populacional da ocupação do solo na bacia premissa básica para o uso do solo, influenciando a elaboração de planos subsequentes. O Decreto n.º 2.739, de 16 de outubro de 1974, reafirmou a divisão do território do DF, sem, no entanto, estabelecer os rígidos limites previstos no Decreto 163/1962.

Em 1975, com base nos dados do PLANIDRO, foi elaborado o primeiro Zoneamento Sanitário do DF, onde a ocupação do solo na bacia do Paranoá e em parte

¹⁹³DISTRITO FEDERAL. Histórico dos Planos de Ocupação do Distrito Federal. Brasília, 2002, p. 05.

da bacia do São Bartolomeu eram consideradas como problemas sanitários, enquanto as ocupações na bacia do Descoberto e demais áreas da bacia do São Bartolomeu eram consideradas como de ocupação prejudicial, restando, no entanto, a projeção de adensamento das regiões de Ceilândia e Samambaia.

O Plano Estruturador de Organização Territorial – PEOT - elaborado em 1977 e homologado pelo Decreto n.º 4.049/1977, surgiu em meio à fase dos planos de desenvolvimento nacional e regionais propondo uma estratégia de ocupação territorial do DF que favorecesse o crescimento equilibrado do território, direcionando as áreas de expansão urbana com o objetivo de eliminar a estrutura poli nucleada e desarticulada dos núcleos urbanos existentes, tornando o tecido urbano integrado de forma a minimizar os custos sociais de transporte e infraestrutura.

O PEOT estabeleceu áreas de expansão urbana prioritárias, adjacentes a Taguatinga, onde se localiza Águas Claras, bem como o adensamento das áreas entre Taguatinga e Ceilândia ao longo da BR 060, hoje cidade de Samambaia.

O plano assentou a diretriz de desenvolvimento urbano ao longo da rodovia BR 060 em direção a Goiânia e da cidade do Gama, atualmente Recanto das Emas, estabeleceu o vetor sudoeste do Distrito Federal como o de dinamização prioritária, ressaltando a preservação ambiental especialmente dos recursos hídricos nas bacias do Paranoá, Descoberto e São Bartolomeu.

O Plano de Ocupação Territorial do DF (POT), de 1985, convalidou a tendência de expansão urbana a partir do vetor estabelecido no PEOT, buscando detalhá-lo e complementá-lo por meio de uma proposta de macro zoneamento envolvendo grandes blocos de áreas com usos predominantes, com ênfase nas áreas de interesse ambiental, conforme dispõe o trabalho produzido pela SUDUR/SEDUH/GDF 2002¹⁹⁴: (i) Zonas Rurais (ZRU) destinadas à exploração agropecuária, extrativista e atividades complementares correlacionadas com pesquisa e com agroindústria; (ii) Zonas Urbanas (ZUR) destinadas a usos de um modo geral, tais como comércio, habitação, lazer e circulação; (iii) Zonas de Urbanização Prioritária (ZUP) destinadas a localizar no curto e médio prazo, novos loteamentos urbanos; (iv) Zonas de Interesse Ambiental (ZIA) destinadas à preservação de áreas ambientalmente sensíveis, com relevância científica, paisagística e principalmente de proteção de recursos hídricos; (v) Zonas de Ocupação

¹⁹⁴ DISTRITO FEDERAL. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal: Histórico dos Planos de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Brasília, 2002, p. 5.

Restrita (ZOR) correspondendo às áreas não desapropriadas e sujeitas a pressões de grupos interessados em promover parcelamentos de solo.

O POT introduziu o Sistema de Planejamento da Ocupação Territorial, que previa a constituição de um Conselho Superior de Planejamento, contando, pela primeira vez, com a participação de entidades representativas da sociedade civil em sua composição.

Logo após o POT, em 1986 foi elaborado o Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUSO – que consolida as principais recomendações do POT, redefine o macro zoneamento do DF com as seguintes categorias de uso e ocupação do solo, conforme dispõe o trabalho produzido pela SUDUR/SEDUH/GDF 2002¹⁹⁵: (i) Zona Urbana (ZUR): onde se localizavam os parcelamentos regulares para fins urbanos, ou em que eram admitidos parcelamentos, nos termos da legislação que regula o parcelamento do solo para fins urbanos e de proteção do meio ambiente; (ii) Zonas de Expansão Urbana (ZEU), destinadas à ocupação por futuros assentamentos urbanos, nos termos da legislação que regula o parcelamento do solo para fins urbanos; (iii) Zonas de Destinação Mista (ZDM), destinadas ao uso rural e urbano, observada a legislação específica ao uso definitivo, que se articula com a legislação ambiental; (iv) Zonas de Ocupação Restrita (ZOR), destinadas prioritariamente ao uso rural, preservação e reflorestamento, sendo permitido chácaras de lazer, turismo e de recreio; (v) Zonas de Interesse Ambiental (ZIA) destinadas à conservação de suas respectivas características físico-ambientais e de sua fauna e flora com limitações de uso previstas no ato de sua criação e na legislação ambiental; (vi) Zonas Rurais (ZRU) destinadas a atividades agrícolas, pecuária, extrativismo vegetal ou agroindustrial.

O conteúdo do POUSO é documento de grande relevância por articular as contribuições prestadas por Lúcio Costa por ocasião da elaboração do documento “Brasília Revisitada 85-87: Complementação, Preservação, Adensamento e Expansão Urbana”, em complementação ao relatório intitulado “Brasília 57-85: do Plano Piloto ao Plano Piloto”, elaborado como complementação urbanística do primeiro.

Homologado pelo CAUMA em 1987 e pelo decreto de n.º 10.829/87, o documento serviu de subsídio para a Declaração n.º 445 da UNESCO declarando Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade, bem como para o tombamento de Brasília como Patrimônio Histórico e Artístico Nacional pelo Ministério da Cultura.

¹⁹⁵ DISTRITO FEDERAL. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal: Histórico dos Planos de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Brasília, 2002, p. 9.

A principal preocupação de Lúcio Costa naquele momento era evitar o adensamento da região da bacia do Paranoá, tendo em vista a possível queda do nível de qualidade de vida no Distrito Federal, recomendando a dinamização de seis novas áreas destinadas a habitação: o Bairro Sudoeste (SHCSW), o Bairro Noroeste (SHCNW), as Quadras Vila Planalto, as Quadras da Estrada Parque Indústria e Abastecimento, a Asa Nova Sul e a Asa Nova Norte. Dentre as recomendações de Lúcio Costa figurava ainda a criação de quadras econômicas ao longo das rodovias de acesso ao Plano Piloto, bem como a implantação de condomínios de até seis residências no Setor de Mansões Park Way.

Tendo em vista dar cumprimento ao imperativo constitucional de elaboração de plano diretor por municípios com população superior a vinte mil habitantes, foi aprovado em 18/11/1992 a Lei n.º 353 que instituiu o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT/DF), consolidando as diretrizes estabelecidas nos planos anteriores a 1992, abandonando a meta firmada no PEOT, ao consolidar o modelo poli nucleado de ocupação do território do Distrito Federal a partir da bipolaridade verificada entre Plano Piloto e Taguatinga.

O plano assume como área de expansão prioritária a conurbação, ora ainda não consolidada, entre o Plano Piloto e as cidades do Guará, Taguatinga, Ceilândia, Samambaia, em torno da implantação do Metrô, que estrutura o eixo de deslocamento neste vetor, viabilizando a ulterior implantação da cidade de Águas Claras.

O plano instituiu outro eixo de dinamização da área urbana na direção das cidades de Samambaia, recanto das Emas, Gama e Santa Maria, com destaque a possibilidade de parcelamento do solo urbano empreendido por particulares, prerrogativa até então reservada ao poder público.

O PDOT/DF de 1992 instituiu o Sistema de Planejamento Territorial Urbano do Distrito Federal – SISPLAN, o Sistema de Informações Territoriais Urbanas do Distrito Federal – SITURB e o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - CONPLAN, antecipando-se ao sistema de acompanhamento e controle previsto no artigo 42, inciso III do Estatuto da Cidade. Outra grande contribuição do PDOT/92 foi a determinação de que cada Região Administrativa teria diretrizes próprias de uso e ocupação de solo estabelecidas por meio de Planos Diretores Locais (PDLs), dando curso ao processo de descentralização das ações de planejamento urbano entre as respectivas administrações regionais, remetendo a elaboração de normas de uso e ocupação de solo para o âmbito local.

O plano propunha um macro zoneamento que dividia o território do DF nas seguintes categorias de uso¹⁹⁶ (i) Zonas Urbanas, aquelas já parceladas, ou que ainda serão, nos termos da legislação pertinente, desde que contidas no perímetro urbano; (ii) Zonas de Expansão Urbana, aquelas destinadas a futuras ocupações para fins urbanos; (iii) Zonas Rurais, aquelas destinadas, predominantemente, às atividades agrícolas, pecuária, agroindustrial ou de usos complementares e compatíveis com estas; (v) Zonas de Interesse Ambiental, aquelas destinadas à conservação e preservação de suas características físico-ambientais e de fauna e flora.

A promulgação da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF - em 1993 ensejou a aprovação da Lei Complementar n.º 17/1997 que instituiu o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1997, nos termos do previsto nos artigos 15 e demais¹⁹⁷ da LODF, contendo as diretrizes consignadas no PDOT/92 e reforçando a abrangência do planejamento urbano em dois níveis: o Plano Diretor de Ordenamento Territorial com abrangência em todo o Distrito Federal e os Planos Diretores Locais, contendo o detalhamento das diretrizes de uso e ocupação de solo no âmbito das regiões administrativas, estabelecidos alcance temporal e previsão de sua revisão.

O plano consolida o eixo de expansão prioritária oeste-sudoeste, com vistas a minimizar custos sociais de deslocamentos e de infraestrutura, tendo em vista o aporte de recursos já internalizados na região e o menor grau de restrições ambientais locais, reconhecendo, ainda, o vetor nordeste/sudeste como área de monitoramento prioritário, tendo em vista a ocorrência de muitos parcelamentos irregulares de solo na região.

Salienta-se a estratégia de ordenamento territorial de reforçar a autonomia e a centralidade das regiões administrativas das cidades do DF, configurando-se centros locais dotados de equipamentos e serviços que supram a necessidade das populações locais, de forma a desafogar as demandas nos principais centros regionais do DF.

O plano permitiu, ainda, a flexibilização dos usos e atividades para áreas inseridas em cidades não abrangidas pela poligonal da área de preservação urbanística delimitada pelo decreto de tombamento de Brasília, de maneira a permitir a implantação de projetos de desenvolvimento econômico nas diversas regiões administrativas do DF não alcançadas pelo tombamento.

¹⁹⁶ DISTRITO FEDERAL. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal: Histórico dos Planos de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Brasília, 2002, p. 11.

¹⁹⁷ DISTRITO FEDERAL. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, artigos 75 parágrafo único inciso VIII, 149 § 2º, 162 inciso I, 163, 165 § 1º inciso II, 315, 316, 317, 318, 325, 326, 332 e 346 inciso II.

A introdução de instrumentos de política urbana, tais como a fixação de áreas de direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir com a constituição do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal, representaram não somente um significativo avanço na gestão territorial do DF, como também possibilitaram a criação de novos canais de obtenção de recursos extra orçamentários, constituídos com o objetivo de melhor desenvolver o processo de planejamento urbano no Distrito Federal.

O macrozoneamento do território pelo PDOT/97 consistiu na divisão das seguintes zonas¹⁹⁸: (i) Zona Urbana de Uso Controlado, que compreende área de maior incidência de parcelamentos irregulares e aquela de uso predominantemente habitacional, de baixa densidade, na qual se desestimulará a expansão do uso urbano em razão de restrições ambientais; (ii) Zona Urbana de Consolidação, que compreende o Conjunto Urbanístico do Plano Piloto e de seu entorno, na qual sua ocupação deverá considerar as restrições relativas à preservação do conjunto tombado, bem como as de caráter ambiental e de saneamento, respeitando a capacidade de suporte do Lago Paranoá e afluentes; (iii) Zona Urbana de Dinamização, onde deverá ser promovido o adensamento do uso e ocupação do solo, sobretudo ao longo da via do metrô, e a instalação de novas atividades econômicas geradoras de empregos e renda; (iv) Zona Rural de Dinamização: é aquela destinada a atividade agropecuária consolidada onde deverá ser mantido e incentivado o uso rural produtivo; (v) Zona Rural de Uso Controlado, onde deverá ser restringido o uso do solo em razão da preservação de mananciais e de seu grau de sensibilidade ambiental; (vi) Zona Rural de Uso Diversificado, onde se permite, além do uso agropecuário a instalação de atividades agro industriais e de lazer; (vii) Zona de Conservação Ambiental, compreende as unidades de conservação que apresentam caráter de intangibilidade, por encerrar ecossistemas de grande relevância¹⁹⁹.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2009 consolidou as estratégias de ocupação de modo coerente com os planos de 1992 e 1997, incorporando os preceitos legais havidos do Estatuto da Cidade, com destaque para a participação, em um contexto de grande crescimento populacional experimentado após os anos 2000 que pressionou sobremaneira as infraestruturas urbanas existentes, sobretudo no que tange a abastecimento de água, produção habitacional e mobilidade.

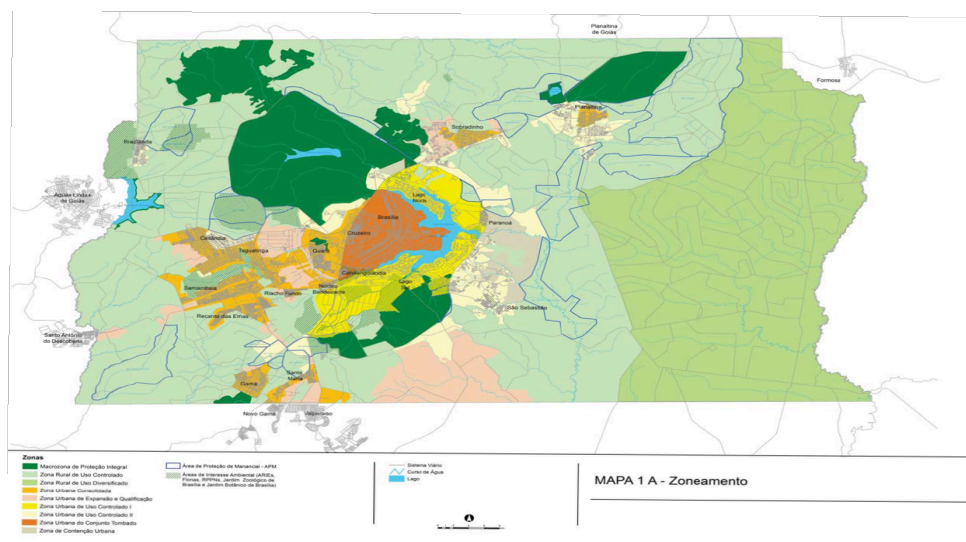
¹⁹⁸ DISTRITO FEDERAL. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal: Histórico dos Planos de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Brasília, 2002, p. 12.

¹⁹⁹ As Zonas de Conservação Ambiental do Distrito Federal são: Reserva Biológica de Águas Emendadas, Reserva Biológica Gama - Cabeça de Veado e o Parque Nacional de Brasília.

Acompanhando a tendência de ocupações desordenadas no eixo Guará-Taguatinga, Região do Jardim Botânico, Sobradinho, Planaltina, Santa Maria e na região da Ceilândia, o PDOT/2009, sinalizou estratégia de regularização de parcelamentos irregulares implantados até a data de sua promulgação.

Na esteira das ações de planejamento concebidas nos planos anteriores, o PDOT/DF de 2009 estabeleceu macrozoneamento concatenado com o de 1997, definindo a (i) Macrozona de Proteção Integral, composta pela Floresta Nacional de Brasília, Reserva do IBGE, Jardim Botânico de Brasília e Fazenda Água Limpa da Universidade de Brasília; (ii) Zona Rural de Uso Controlado, composta pelo território rural inserido na bacia do rio São Bartolomeu; (iii) Zona Rural de Uso Diversificado, composta pela porção oeste do Distrito Federal; (iv) Zona Urbana de Expansão e Qualificação, composta pela Região Sul-Sudeste do DF, Regiões de expansão urbana de Santa Maria, Taguatinga, Riacho Fundo, Sobradinho e Recanto das Emas; (v) Zona Urbana de Uso Controlado I e II, localizadas na Região do Setor Habitacional Jardim Botânico e Setor Habitacional São Bartolomeu; (vi) Zona Urbana do Conjunto Tombado, composto pelo Plano Piloto de Brasília, alcançado pelo Decreto de Tombamento 10.829 de 1987; (viii) Zona de Contenção Urbana, com perfil de utilização com baixas densidades populacionais em torno de áreas de maior sensibilidade ambiental e áreas de proteção de mananciais. Veja-se a Figura 1 que explicita o macrozoneamento do Distrito Federal definido pela Lei Complementar 803/2009.

Figura 1 – Macrozoneamento do PDOT/ DF 2009.



Fonte: Geoportal/SEDUH

3.2. Descrição da Região Sul-Sudeste do Distrito Federal

Com área de 17.054,74 hectares de terras, a região sul sudeste do DF é limitada ao norte por unidades de conservação de proteção integral – Jardim Botânico de Brasília e Reserva Ecológica do IBGE – ao sul pelos municípios goianos de Cidade Ocidental e Valparaíso, a oeste pela zona rural de Santa Maria e a leste pela zona rural de São Sebastião.

A estrutura fundiária da região sul sudeste é composta de imóveis de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP – e por imóveis de propriedade de particulares, situados nas fazendas Santa Bárbara, Barreiros e Mesquita²⁰⁰.

O uso prevalente dos imóveis não loteados na região sul sudeste é rural com cobertura de cerrado relativamente bem preservado²⁰¹, coerente com o perfil diagnosticado no zoneamento ecológico-econômico, afetada pelas subzona ecológica-econômica de diversificação produtiva e serviços ecossistêmicos 5 e 6²⁰².

Desde que a região de sul sudeste do Distrito Federal foi afetada com zona de expansão urbana, parcelamentos de solo irregulares foram implantados em áreas particulares, sobretudo ao longo da DF 140 e no Setor Habitacional Tororó, criado no ano de 2002.

Os parâmetros urbanísticos, os usos permitidos e a densidade populacional bruta definida no Plano Diretor de Ordenamento Territorial para região sul sudeste, projetam população máxima de 956.677 habitantes, distribuída em até 289.902 unidades imobiliárias localizadas dentre as zonas urbanas inseridas na região, gerando incentivos a que diversos pedidos de licenciamento de projetos de parcelamentos de solo fossem feitos por proprietários de imóveis particulares na região.

Do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2009²⁰³ e sua revisão em 2013²⁰⁴, verifica-se a afetação de parcelas representativas de áreas rurais do DF como áreas de expansão com vistas a atender um contingente populacional que cresceu substancialmente entre as décadas de 1980 e 2000.

²⁰⁰ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Governo. Terras do Distrito Federal e sua legislação. 1975. pp. 12-16.

²⁰¹ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Diretrizes urbanísticas 07/2018. Disponível em www.seduh.df.gov.br Acesso em 02.08.2019.

²⁰² DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. ZEE/DF. Disponível em <http://www.zee.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/mapa-02-minuta-final.jpg>. Acesso em 02.08.2019.

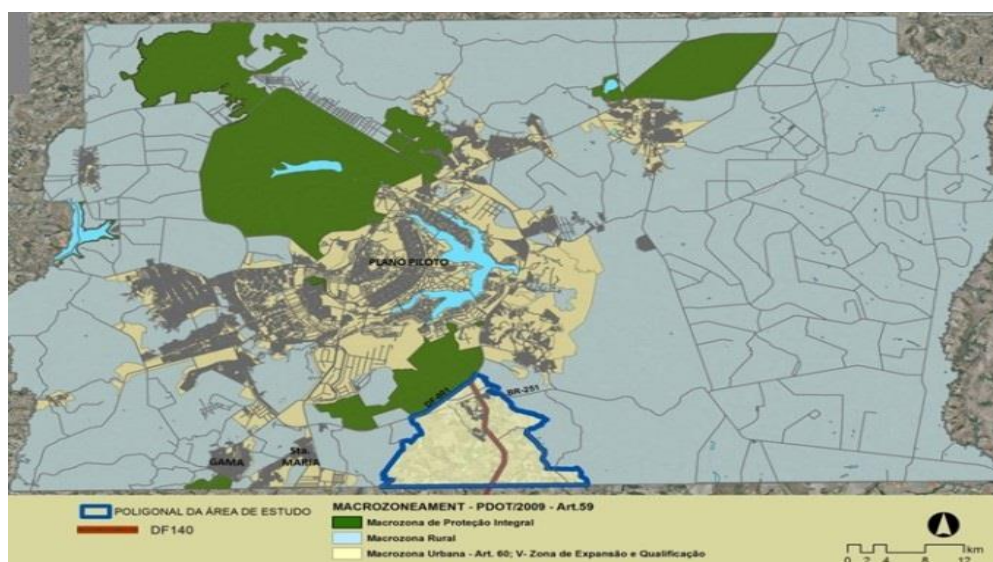
²⁰³ DISTRITO FEDERAL. Lei complementar 803 de 25 de abril de 2009.

²⁰⁴ DISTRITO FEDERAL. Lei complementar 854 de 15 de outubro de 2012.

Essas áreas destinadas a expansão urbana receberam do Plano Diretor de Ordenamento Territorial parâmetros urbanísticos genéricos, alusivos a densidade habitacional máxima e a delimitação dos limites do território afetados pela qualificação dada por esta regra urbanística.

Com vistas a detalhar parâmetros urbanísticos e edílios requeridos para regular o processo de licenciamento parcelamentos de solo na porção Sul/Sudeste do DF, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (SEDUH), órgão competente para realizar o planejamento territorial, emitiu ato regulatório denominado Diretrizes Urbanísticas nº 07/2018, que discriminam o território afetado pelas diretrizes conforme descreve o macrozoneamento com destaque para a área de estudo marcada em azul na Figura 2, acompanhado do mapa de densidade populacional previsto no PDOT/DF.

Figura 2 – Região Sul-Sudeste do Distrito Federal no PDOT/DF 2009



Fonte: DIUR 07/2018/SEDUH

As Diretrizes Urbanísticas nº 07/2018 contém as regras regulatórias de natureza urbanística, ambiental e de infraestrutura, que delineiam as condições gerais para o desenvolvimento de empreendimentos de parcelamento de solo e incorporação imobiliária na porção Sul/Sudeste do DF, cujo acesso se faz pelas rodovias: DF-140, seu principal eixo viário; DF-001 (Estrada Parque do Contorno - EPCT); e pela BR-251.

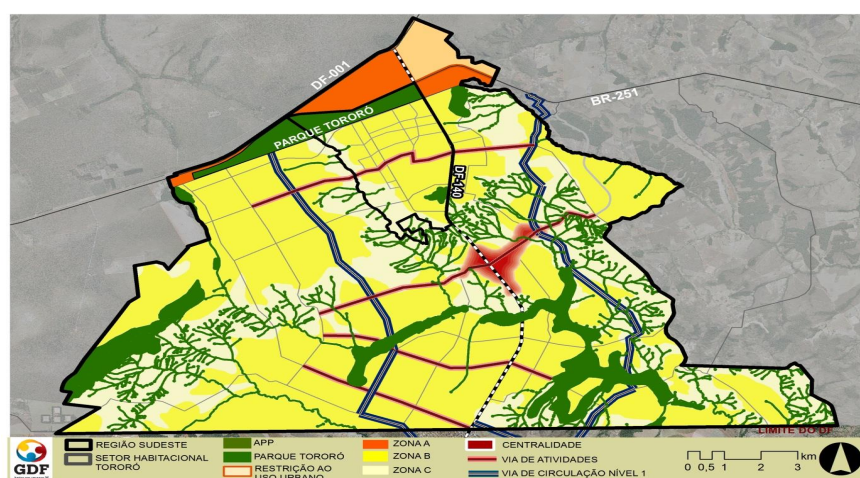
A posição geográfica da área estudada é delimitada pela entre áreas urbanas do Entorno do DF que inclui distritos do ABC e Mesquita, e os municípios de Cidade Ocidental, Valparaíso e Luziânia e o Plano Piloto de Brasília, afetadas pelos usos e regras

urbanísticas descritas para a Zona Urbana de Uso Controlado II e para a Zona de Expansão e Qualificação tratadas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF²⁰⁵

As diretrizes urbanísticas objetivam: a) ordenar o uso e ocupação da região Sul/Sudeste do território do DF, tendo em vista articular com as demais regiões do Distrito Federal com outros municípios do Entorno, orientando a ação do Poder Público e de particulares; b) indicar parâmetros de uso e ocupação do solo para novos parcelamentos urbanos; c) indicar o traçado viário principal; d) indicar parâmetros para a definição de áreas destinadas a equipamentos públicos e espaços livres de uso público; e) apontar diretrizes para implantação de sistema de transporte; f) associar a ocupação urbana a mecanismos de proteção ao meio ambiente; g) prever a aplicação de instrumentos urbanísticos e de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território e recuperação para a coletividade da valorização imobiliária proveniente da ação do poder público.

A Região Sul-Sudeste foi dividida em zonas com usos e densidades habitacionais²⁰⁶ variando em função da proximidade com o centro urbano, com os eixos viários concebidos no desenho urbanístico, potenciais de polarização e de irradiação de fluxos de circulação projetados, descrevendo usos e destinações para: comércio de bens e prestação de serviços; institucional ou comunitário; residencial (habitação coletivo); uso misto; industrial de baixa incomodidade; equipamento público comunitário e espaços livres de uso público, que podem ser melhor caracterizados na Figura 3.

Figura 3 – Zoneamento de Usos da Região Sul-Sudeste do DF



²⁰⁵ DISTRITO FEDERAL, Diretrizes urbanísticas 07/2013. Disponível em http://www.segeth.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/DIUR_07_2013_regiao_sul_sudeste_df_140.pdf. Acessado em 06/12/2018.

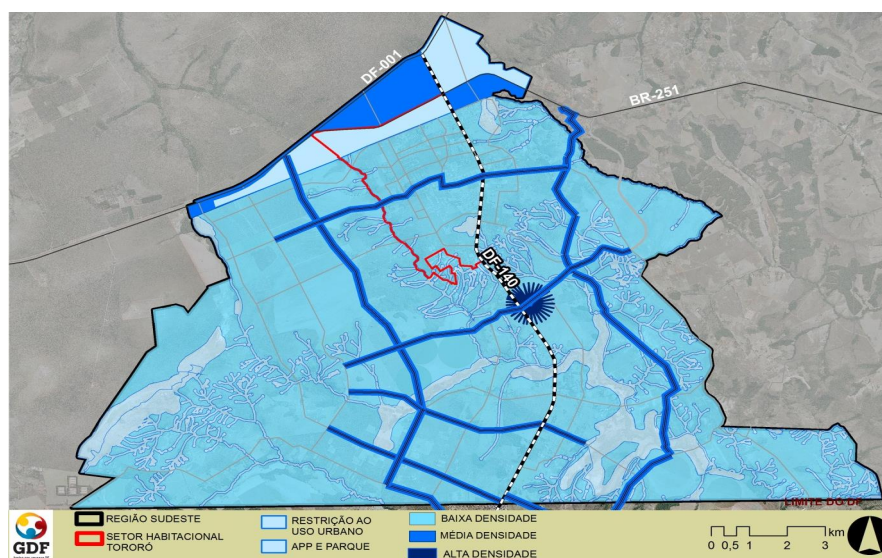
²⁰⁶ Densidade habitacional define-se no Distrito Federal pela razão de habitantes por hectare.

As diretrizes urbanísticas definem metragem dos terrenos destinados a habitação unifamiliar variando de 125 metros quadrados a 2.500 metros quadrados, projeções destinadas a habitação coletiva para até oito pavimentos, coeficientes de aproveitamento máximos iguais a quatro na zona urbana de uso controlado e iguais a seis na zona urbana de expansão e qualificação, havendo previsão de concessão de outorga onerosa do direito de construir além do coeficiente básico.

A distribuição das densidades e de população a ser alocada no setor sul/sudeste do Distrito Federal é ponto que suscita controvérsia, ao passo que a estipulação desses parâmetros consubstancia aspecto chave na definição de quais áreas do setor serão mais adensadas em detrimento das que receberão menor proporção de habitantes por unidade de área, cujos efeitos se materializam na maior valorização de uma parcela do território relativamente à valorização de outros imóveis.

Esse ponto será melhor tratado na próxima seção, valendo descrever visualmente na Figura 4 as parcelas da área de expansão com suas respectivas manchas de densidade populacional.

Figura 4 – Mapa de Densidades da Região Sul-Sudeste do DF



Os instrumentos urbanísticos referenciados no documento aludem a aplicação da outorga onerosa do direito de construir (solo criado) – ODIR - e a outorga onerosa pela alteração de uso – ONALT – dispostos no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.

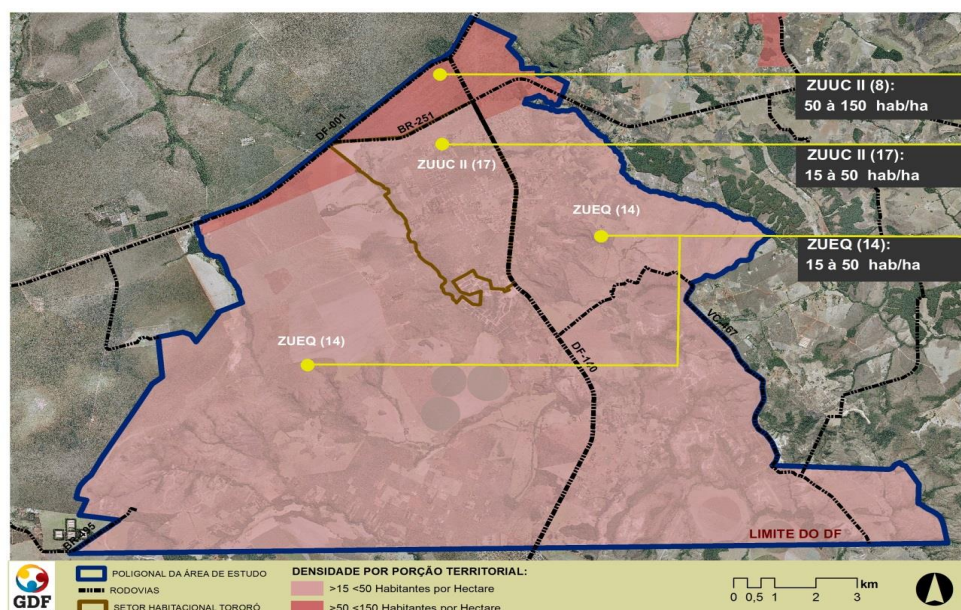
Nota-se que as Diretrizes não tratam de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade úteis à gestão do território, tais como a instituição de direito de preempção, transferência do direito de construir, instituição de direito de superfície, estes

últimos como objetivo de instituir mecanismos de incentivo a conservação de áreas insuscetíveis de dinamização.

O documento aponta a existência de 50 processos administrativos de parcelamento de solo urbano relativos a imóveis particulares, localizados sobretudo na Zona B da área de expansão e qualificação, cujas densidade habitacional média varia de 15 a 50 habitantes por hectare – Figura 5

Vale registrar que a Companhia Imobiliária é proprietária das terras localizadas na porção norte da área de expansão, localizada principalmente na Zona A da área de expansão, cuja densidade habitacional é de 50 a 150 habitantes por hectare - Figura 5.

Figura 5 – Densidades populacionais da Região Sul-Sudeste - PDOT 2009



O fato ventilado suscita uma reflexão em duas frentes. Primeiro que a maior densidade habitacional que afeta a parcela norte da área de expansão urbana recai sobre imóveis de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília, que certamente se valerá de sua hegemonia no mercado de terras para fazer prevalecer a sua agenda na oferta de terrenos, fomentando a precedência das incorporações sobre os terrenos que oferta.

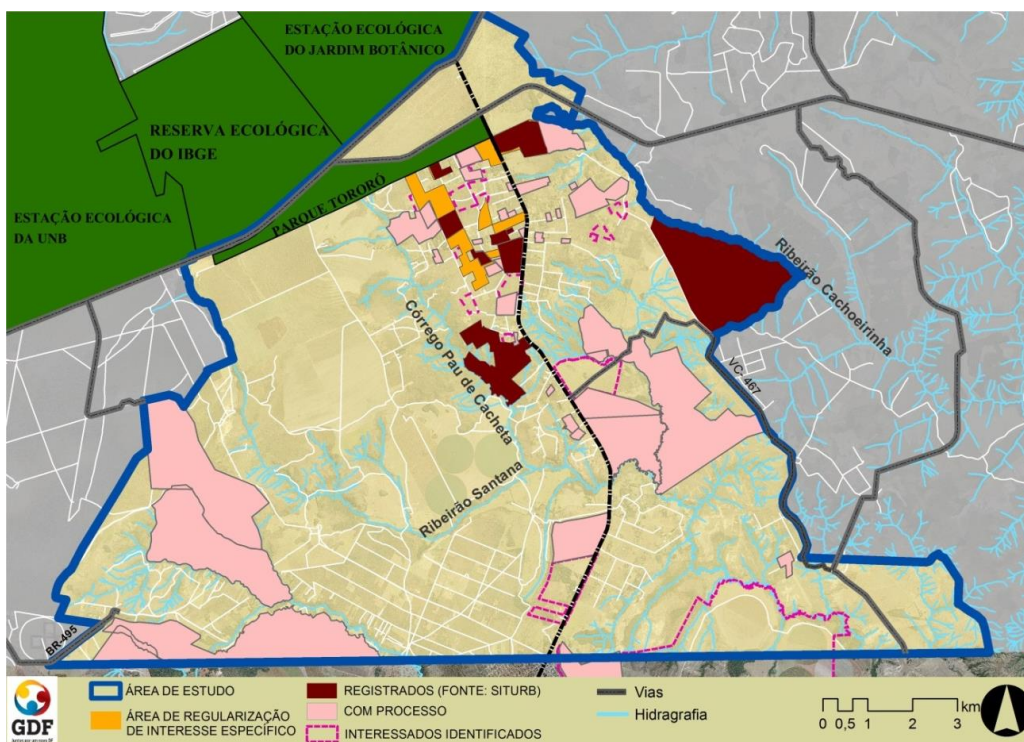
Em segundo lugar, a proximidade desses terrenos com unidades de conservação de proteção integral do Jardim Botânico de Brasília, da Reserva do IBGE e a Fazenda Água Limpa deveria ter sido anotada nas Diretrizes Urbanísticas como provável limitadora da dinamização dessa porção da área de expansão, porquanto está afetada às restrições administrativas de natureza ambiental, dispostas na lei que instituiu a Reserva

da Biosfera do Cerrado no Distrito Federal²⁰⁷.

Outro problema que se verifica e que se correlaciona com a questão anteriormente mencionada é o fato de que os processos de licenciamento de parcelamentos de solo já em tramitação na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – Figura 6 - se valerão de recursos hídricos explorados por meio de poços tubulares profundos, diante da inexistência de sistemas de abastecimento de água operados de forma integrada pela concessionária de serviços de saneamento do Distrito Federal.

Esse é um aspecto limitador do adensamento populacional que será tratado amiúde nas próximas subseções do trabalho.

Figura 6 –Região Sul-Sudeste do DF com requerimento de parcelamento de solo



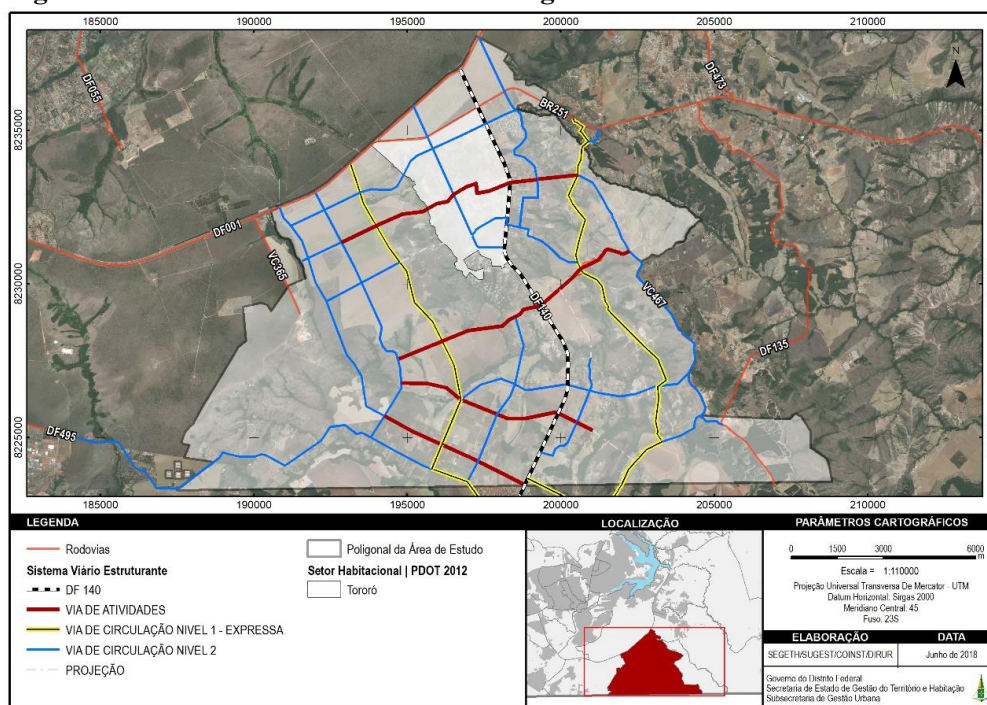
O documento destaca que os parâmetros relacionados ao potencial urbano da Região Sul-Sudeste do DF remetem às regras descritas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, sendo, portanto, indicativos desse potencial, que se condicionam a restrições ambientais aferidas pelos estudos ambientais a serem desenvolvidos nos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos a serem licenciados na região.

Dadas essas premissas, as Diretrizes Urbanísticas da Região Sul Sudeste definem o sistema viário estruturante para a região, que tem na DF-140 seu vetor de fluxo de viagens principal, destinada a suportar o sistema de transportes de alto desempenho que

²⁰⁷ DISTRITO FEDERAL, Lei Distrital 742 de 28 de julho de 1994.

se integra ao sistema de transporte local. O sistema viário é hierarquizado com vias de circulação, vias de atividades e vias parque, que pode ser caracterizado na Figura 7.

Figura 7 – Sistema Viário Estruturante Região Sul-Sudeste Do Distrito Federal



Fonte: DIUR 07/2018/SEDUH

Como decorrência da estruturação do sistema viário da Região Sul Sudeste do DF, o documento definiu a parcela da região vocacionada a servir de centro urbano, as áreas destinadas a constituição de espaços verdes e, conseqüentemente, as diretrizes de uso e ocupação das diferentes parcelas do território estudado.

As parcelas do território denominadas “espaços verdes” são concebidas com o propósito de servir como elemento de integração entre o meio natural e o meio urbano, orientados a proteção de áreas ambientalmente sensíveis, aliadas a oferta de espaços de uso público, a atividades lúdicas, esportivas e culturais.

O estabelecimento de espaços verdes na região visa o fortalecimento da estratégia de conectores ambientais preconizados no PDOT, a manutenção da permeabilidade do solo para a recarga de aquíferos, a proteção de encostas e a compatibilização da dinamização urbana com a conservação dos recursos naturais.

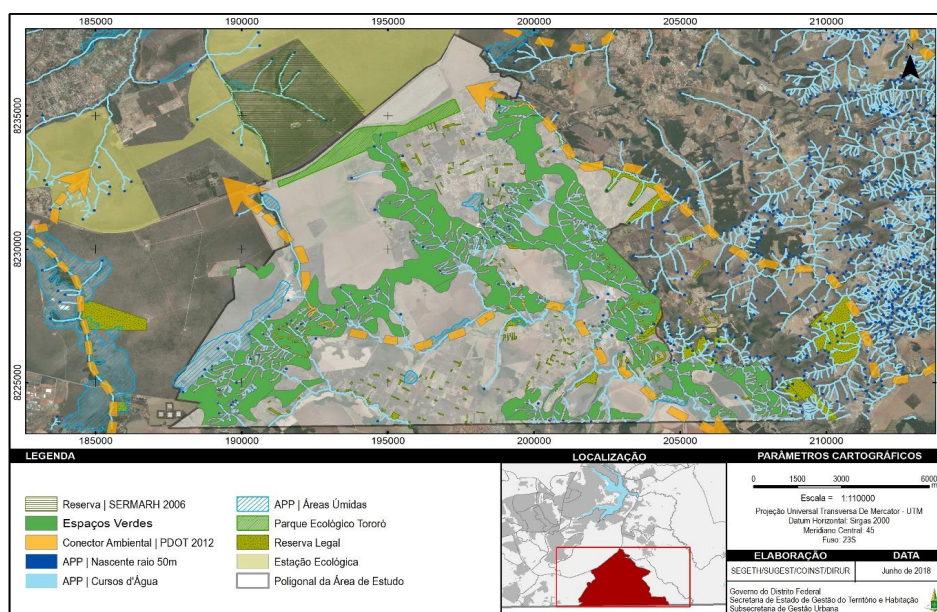
O documento define duas categorias de espaços verdes: espaços ambientalmente protegidos - destinadas a conservação dos recursos naturais – e espaços públicos destinados a lazer e recreação da população, associada a presença de cobertura natural ou não.

A primeira categoria é composta por áreas legalmente protegidas – unidades de conservação, áreas de proteção permanente, áreas de proteção de mananciais – e a segunda categoria é composta por áreas livres de uso público - cobertas por vegetação nativa ou recuperada, cuja função é a recreação, lazer, melhoria da qualidade de vida – e parques urbanos que se orientam pela conjugação das funções vivenciais à qualidade do ambiente urbano.

Os espaços ambientalmente protegidos da Região Sul Sudeste são compostos pelo Parque Tororó, com 370 hectares e as áreas de proteção permanente em torno dos ribeirões Cachoeirinha e Santana, que totalizam 2.992,21 hectares para exercer função de conectores ambientais identificados no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF e no Zoneamento Ecológico e Econômico do Distrito Federal.

Identifica-se que as áreas especialmente protegidas destacadas na Figura 8, guardam estrita correlação com as unidades de conservação de proteção integral localizadas a norte da região sul sudeste, constituindo corredores ecológicos entre área de expansão urbana e área de proteção integral.

Figura 8 – Sistema de espaços verdes da Região Sul-Sudeste do DF

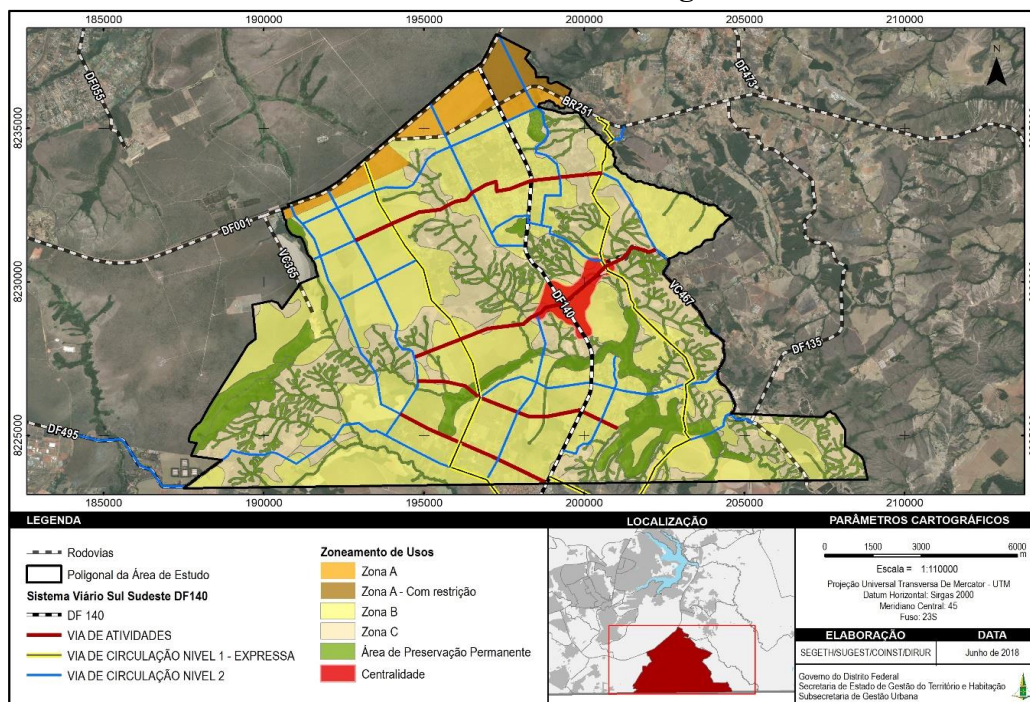


Fonte: DIUR 07/2018/SEDUH

O centro urbano concebido nas Diretrizes Urbanísticas da Região Sul-Sudeste do DF, com 280,47 hectares, se alinha à diretriz descrita no artigo 104, II do PDOT pela qual se objetiva reduzir a segregação sócio espacial e estabelecer relações com os municípios limítrofes e constituir alternativa para uma melhor distribuição de atividades, serviços e de empregos no tecido urbano, diminuindo inclusive as necessidades de deslocamentos diários, os custos e o tempo despendidos em viagens, dotando-se esses espaços com equipamentos de educação, saúde, transporte e cultura.

A centralidade da região sul-sudeste foi, então, concebida na conexão das vias de atividade e as vias de circulação, sendo as demais parcelas do território afetadas pelos parâmetros de uso e ocupação descritos nas Zonas A, B e C caracterizadas na Figura 9.

Figura 9 – Centralidade e Zoneamento de usos da Região Sul-Sudeste do DF



Fonte: DIUR 07/2018/SEDUH

Os parâmetros urbanísticos e usos propostos para as zonas A, B e C encerram aspecto que define a distribuição de direitos a incorporação sobre as glebas localizadas na região sul sudeste do DF.

A Zona A, localizada entre a DF-001 e a DF-251, adjeta à Estação Ecológica do Jardim Botânico e Reserva Ecológica do IBGE e ao Parque Tororó, tem dimensão de 760,22 hectares e teve densidade populacional atribuída pelo PDOT de 50 a 150 habitantes por hectare, sendo composta por imóveis de propriedade da TERRACAP que concebeu projeto de implantação de centro financeiro, podendo abrigar equipamentos urbanos regionais, campus universitário, hospital, centro cultural, uso residencial e atividades econômicas não-poluentes.

A Zona B, com 9.072,38 hectares, corresponde à maior parcela do território da Região Sul Sudeste, onde as diretrizes urbanísticas atribuem menor sensibilidade ambiental, que permite o uso residencial (unifamiliar e multifamiliar), a implantação de atividades econômicas de médio e grande porte, onde se prevê a combinação de habitação de diferentes tipologias de habitação.

A Zona C composta por 3.579,50 hectares corresponde áreas que contornam ou estão adjetas a áreas de proteção preservação (APP) localizadas na Região Sul Sudeste do DF, que em vista da sensibilidade ambiental demandam atenção com relação a impactos sobre a qualidade ambiental dos corpos hídricos, bem como exigem acompanhamento quanto a processos erosivos em áreas com maior declividade.

Nesse sentido, as diretrizes urbanísticas para a Zona C projetam ocupação do solo em baixa densidade (habitante/hectare), em unidades habitacionais de uso unifamiliar e multifamiliar que permitam uso misto, comercial e que viabilizem a implantação de conectores ambientais ao longo dos córregos Santana e Cachoeirinha.

Aspecto relevante na definição da intensidade de ocupação na Região Sul Sudeste consiste na distribuição de áreas destinadas a equipamentos públicos, espaços livres de uso público, dimensões das vias projetadas e, sobretudo, atribuição de densidades habitacionais em torno do sistema viário em gradiente decrescente em relação aos eixos das vias de circulação e das vias de atividades.

As diretrizes sintetizam, ainda, os parâmetros de ocupação do solo das unidades imobiliárias nas diferentes zonas da Região Sul-Sudeste do DF.

Na centralidade urbana, estipulou-se densidade habitacional de 300 habitantes por hectare, com uso comercial, institucional, indústria de baixa incomodidade e habitação coletiva, com coeficiente básico 1, coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4, edificações de até 15 pavimentos e 55 metros de altura.

Ao longo das vias de atividades do setor os parâmetros de ocupação do preconizaram uso comercial, misto, institucional e industrial de baixa incomodidade, com coeficiente básico 1, coeficiente de aproveitamento máximo igual a 3, edificações de até 8 pavimentos com 30,5 metros de altura.

Nas vias de circulação foram definidos uso residencial coletivo, comércio e prestação de serviços, industrial, institucional e misto, com coeficiente básico 1, coeficiente de aproveitamento máximo igual a 2,5, edificações de até 8 pavimentos e 30,5 metros de altura.

Na Zona A há previsão de lotes com uso residencial coletivo e unifamiliar, comércio, prestação de serviços, uso misto e indústria, com coeficiente básico igual a 1, coeficiente de aproveitamento máximo igual a 2, edificações de até 6 pavimentos e 23,5 metros de altura. Na Zona B as diretrizes preveem lotes com uso residencial unifamiliar, habitação coletiva, comércio e serviços, institucional, coeficiente básico 1, coeficiente de aproveitamento máximo igual a 2, edificações de até 8 pavimentos e prédios com 30,5

metros de altura. Na Zona C, de mais baixa densidade, os parâmetros de ocupação de lotes preveem uso residencial coletivo, comércio, prestação de serviços, institucional, comunitário, misto e indústria.

A distribuição das densidades demográficas ao longo do território é uma variável chave na atribuição de direitos a incorporação de edificações sobre os imóveis ao longo das diferentes zonas da Região Sul Sudeste do DF.

Tendo-se em conta que as densidades demográficas atribuídas pelo Plano Diretor podem variar dentro de uma mesma porção do território, uma vez preservada a densidade média descrita no PDOT e observadas as condicionantes ambientais²⁰⁸, as diretrizes urbanísticas da região estabeleceram variação de densidade demográfica no âmbito do Setor Habitacional Tororó e na Zona Urbana de Expansão e Qualificação, com o objetivo de distribuir, equitativamente, as densidades demográficas, observando as densidades brutas das áreas suscetíveis de parcelamento e considerando a proposta de ocupação definida com a centralidade da região, onde se verifica maior densidade demográfica, a maior concentração de usos e de potencial construtivo.

Desse modo, foram definidas como premissas: (i) A garantia de densidade máxima da gleba descrita no PDOT; (ii) Criação de categorias de densidades correspondentes ao potencial construtivo e diversidades de usos, conforme o previsto no zoneamento de usos, particularmente com relação às vias de atividades, vias de circulação de nível 1 e centralidade; (iii) Observância da situação específica de cada gleba – a densidade bruta da área parcelável da gleba varia caso a caso, de acordo com a maior ou menor presença de APP e devido à previsão na sua poligonal de vias de atividades, circulação de nível 1 e mesmo de centralidade; (iv) Garantia, para a área total da gleba, da densidade correspondente ao limite mínimo definido pelo PDOT de 15 habitantes por hectare; (v) A Zona A da região Sul Sudeste não teve atribuída variação de densidades, seguindo a regra de densidade demográfica definida no PDOT, de 50 a 150 habitantes por hectare.

Dadas essas premissas, as diretrizes urbanísticas estabeleceram a métrica de atribuição de densidades populacionais para as áreas parceláveis – área da gleba decotada das áreas de proteção permanente - da região sul sudeste do DF, definindo que as glebas inseridas no Setor Habitacional Tororó e na Zona Urbana de Expansão e Qualificação serão afetadas a densidade populacional de 50 habitantes por hectare.

²⁰⁸ DISTRITO FEDERAL, Lei complementar 803/2009, art. 39, § único.

Já nas glebas de terras que tenham em suas poligonais via de atividade ou via de circulação nível 1 ou de centralidade, será acrescida a densidade populacional nas proporções e dimensões descritas na Tabela 1.

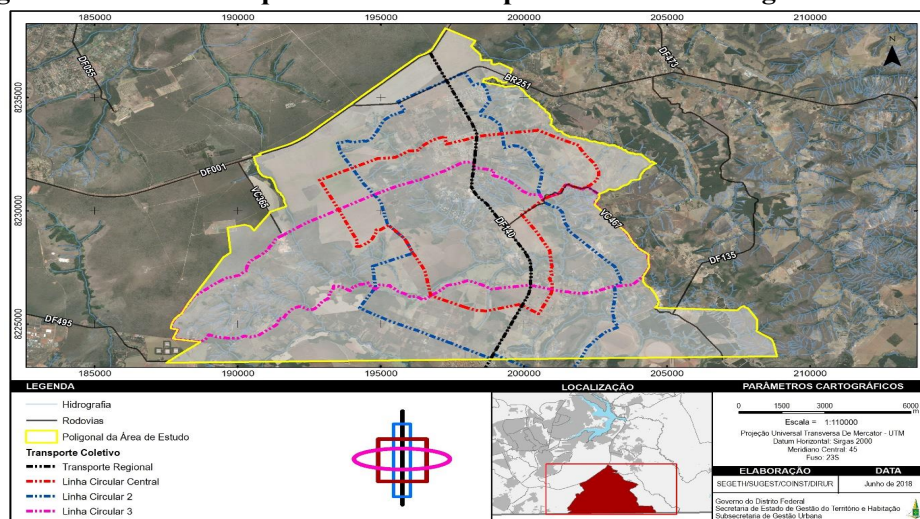
Tabela 1 – Variações de Densidade Demográfica Acrescidas

PORÇÕES TERRITORIAIS POR ZONA DE USO E OCUPAÇÃO	ÁREA	DENSIDADE MÁXIMA (Habitante/Hectare)
Centro urbano (dimensionamento varia em torno de 300 hectares)	300 ha	200
Via de atividades em ZUUC II/Setor Habitacional Tororó (faixa de 200m ao longo da via)	100 metros de cada lado da via	135
Via de Atividades em ZUEQ (faixa de 200m ao longo da via)	100 metros de cada lado da via	120
Via de Circulação Nível 1 ZUEQ (faixa de 200m ao longo da via)	100 metros de cada lado da via	90

As diretrizes urbanísticas delineiam, ainda, as balizas para a estruturação do sistema de transporte urbano, concebido a partir da DF 140, sob modelo de alta capacidade orientado no sentido Plano Piloto de Brasília, alimentado por sistema local formado por linhas circulares nos sentidos longitudinal e transversal do sistema viário estruturante – Figura 7 – consoante o modelo esquemático descrito na Figura 10.

Considerando a combinação das densidades das zonas urbanas de uso controlado II e do Setor Habitacional Tororó com as densidades incrementadas na zona de centralidade urbana e ao longo das vias de acesso e de circulação, as diretrizes urbanísticas apontam um adensamento populacional na Região Sul Sudeste do Distrito Federal 745.039 habitantes e a incorporação de 225.769 unidades imobiliárias.

Figura 10 – Modelo Esquemático de Transporte Coletivo na Região Sul-Sudeste



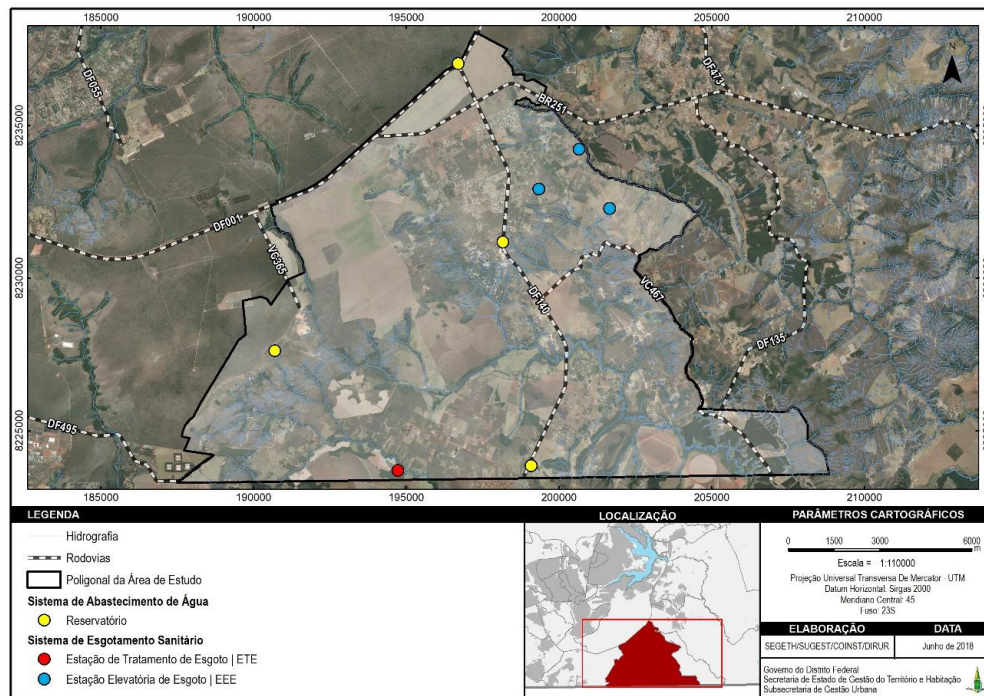
Fonte: DIUR 07/2018/SEDUH

Com relação a serviços públicos de abastecimento de água as diretrizes preconizam que a viabilidade implantação de parcelamentos de solo se condiciona a existência de sistemas de abastecimento operados pela Companhia de Saneamento Ambiental de Brasília – CAESB – ou de autorização de exploração de recursos hídricos subterrâneos pela Agência Reguladora de Água e Serviços Públicos do DF – ADASA.

A DIUR 07/2018 prevê que novos parcelamentos de solo se submetam a consulta prévia da Companhia Energética de Brasília (CEB) para que se avalie a viabilidade de implantação e atendimento por serviços de energia elétrica. Estipula, ainda, que os projetos de parcelamento de solo prevejam mecanismos de manejo de águas pluviais, com infiltração no próprio empreendimento, amortecimento e lançamento final das águas pluviais nos corpos hídricos do setor.

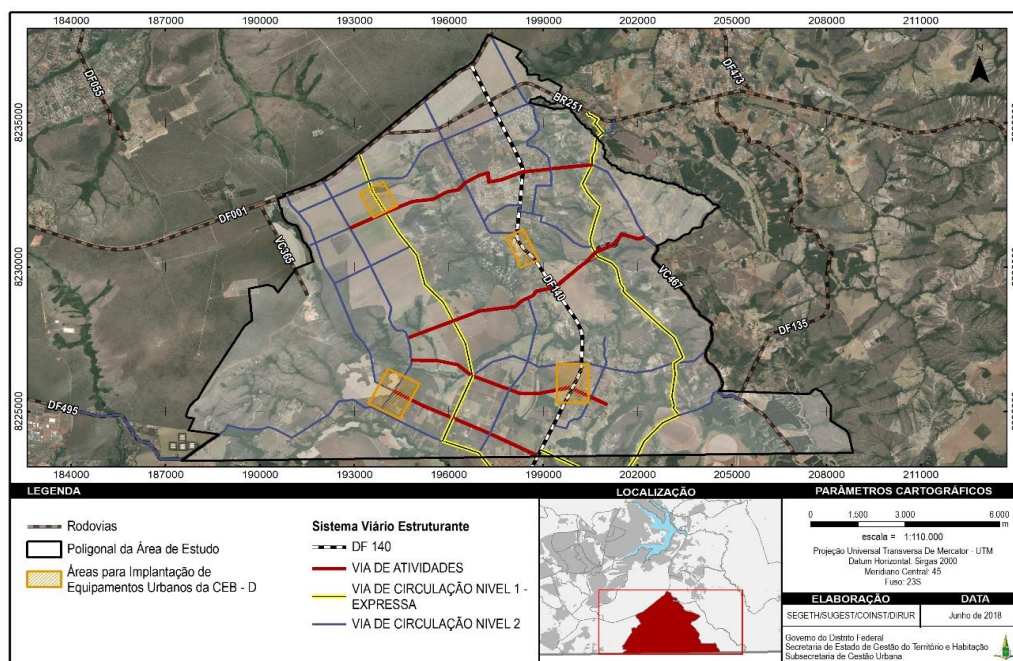
Com efeito, previu-se a distribuição de infraestrutura urbana na região conforme o que vem caracterizado nas Figuras 11 e 12.

Figura 11 – Equipamentos Públicos Urbanos – Saneamento Básico



Fonte: DIUR 07/2018/SEDUH

Figura 12 – Subestações de Distribuição de Energia Elétrica



Fonte: DIUR 07/2018/SEDUH

Importante afirmar que a estrutura fundiária da Região Sul-Sudeste do DF é composta eminentemente por imóveis particulares, razão pela qual as intervenções propostas nas Diretrizes Urbanísticas para a implantação de infraestrutura urbana, sobretudo a implantação do sistema viário, equipamentos públicos de saneamento básico, drenagem pluvial e de energia elétrica, requerem endereçamento de soluções com os respectivos proprietários, que pelos meios convencionais de intervenção na propriedade imobiliária, quer por meio de soluções descritas no Estatuto da Cidade, como a transferência do direito de construir ou a constituição de consórcios imobiliários²⁰⁹

Por fim, as diretrizes aludem a instrumentos urbanísticos aplicáveis na região sul sudeste do DF, enumerando outorga onerosa do direito de construir (ODIR) e a outorga onerosa de alteração de uso (ONALT) como instrumentos aplicáveis aos parcelamentos de solo novos na região, tendo-se em vista a ocorrência de ampliação do potencial construtivo além do coeficiente máximo e da alteração do uso rural para o uso urbano das glebas de terras submetidas a processo de aprovação de parcelamento de solo, consoante a previsão contida no artigo 176, inciso IV do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, regulado por meio do Decreto 39.151/2018.

²⁰⁹ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Intervenção do estado na propriedade: instrumentos tradicionais e novos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 87.

A próxima seção é destinada a realizar análise consequencialista em torno das Diretrizes Urbanísticas 07/2013 tratando da falha na ausência de coordenação de interesses de proprietários de imóveis inseridos na região em análise, da ausência de mecanismo que permita o encadeamento de infraestrutura urbana comum aos diferentes proprietários, da limitação de recursos hídricos que limitam a ocupação na dimensão projetada pelas diretrizes, ausência de instrumentos compensatórios e de incentivo a conservação de fragmentos do cerrado e de destinação de imóveis a equipamentos públicos

3.3. Aplicação da análise econômica do direito como método de avaliação das Diretrizes Urbanísticas DIUR 07/2018.

Conforme afirmado anteriormente, o Direito Urbanístico é um dos campos da ciência jurídica que têm por característica a transversalidade de suas abrangência, dialogando, por óbvio, com o urbanismo, com a sociologia, com a psicologia e também com a ciência econômica.

A normatização jurídica das relações estabelecidas nos limites da área urbana, como afirmado no Capítulo 2 do trabalho, realça a cadeia de causalidade que se constitui em torno dos fatos jurídicos ocorridos nesse ambiente, ensejando a observação, mensuração e formulação de hipóteses em torno dos elementos que dão causa a resultados decorrentes de iniciativas que inovem no panorama normativo.

Nesse sentido, considera-se oportuno analisar as normas urbanísticas contidas nas Diretrizes Urbanísticas 07/2018 sob a perspectiva da análise econômica do direito, que franqueia método que, objetivamente, delinea as relações de causalidade-consequência advindas da aplicação da norma jurídica, projetando seus impactos no comportamento dos agentes e nas interações econômicas e jurídicas abrangidas pelo que se denomina estrutura de incentivos.²¹⁰

3.3.1. Pressupostos de análise econômica das Diretrizes Urbanísticas Região Sul-Sudeste do Distrito Federal.

Conforme apresentado nos capítulos precedentes, o processo de transformação do uso rural para o uso urbano do solo é permeado por relações jurídicas que remetem a escolhas alocativas de recursos financeiros e mesmo de recursos ambientais com o escopo de conferir o atributo da edificabilidade a determinada parcela do território urbano do

²¹⁰ GICO Jr., Ivo Teixeira. Introdução ao direito e economia. In: Direito e economia no Brasil. TIMM, Luciano Benetti (org.). São Paulo: Atlas, 2014. p. 11-12.

município ou do Distrito Federal.

Os diferentes interesses envolvidos nesse processo conferem complexidade a essas escolhas que forçosamente tornam o Poder Público protagonista das decisões em torno da dinamização da expansão urbana, plasmada nos textos normativos que regulam os espaços da cidade, atribuindo índices urbanísticos, densidades populacionais e estabelecendo prioridades na urbanificação das áreas.

A teoria da regulação, aludida no item 2.2 do trabalho dá conta de justificar a intervenção estatal no planejamento urbanístico e no controle do uso do solo, tendo-se em vista os elevados custos de transação envolvidos entre os agentes que competem pelo exercício do direito de construir²¹¹ e pela sedimentação da atribuição do direito de construir ao município²¹² e a compreensão da distinção entre direito de propriedade e direito de construir na literatura jurídica²¹³.

Desse modo, conforme tratado no item 2.5.2 do trabalho, toca ao município e ao Distrito Federal a competência de planejar onde, em que tempo, de que modo e a que custo será produzido solo urbano edificável, sobre o qual serão incorporadas as edificações que abrigarão as densidades populacionais definidas nas normas urbanísticas, instrumentalizando essas iniciativas por meio das diretrizes urbanísticas previstas no artigo 7º da Lei Federal 6.766/1979, que delineiem os aspectos estruturantes para o crescimento da cidade sobre as áreas de expansão urbana.

na Região Sul Sudeste que incentivam a proliferação de parcelamentos de irregulares solo.

Revisitadas as premissas do trabalho, avança-se no sentido de analisar as consequências da aplicação das normas urbanísticas contidas nas Diretrizes Urbanísticas 07/2018 com foco na (i) ausência de coordenação de interesses de proprietários de imóveis inseridos na região em análise em vista da estrutura fundiária da região; (ii) na carência de infraestrutura de abastecimento hídrico na área de estudos; (iii) na assimetria regulatória para os requerimentos de parcelamento do solo em face da regra de uso de outorgas urbanísticas de transformação do uso do solo.

²¹¹ COASE, R.H. A firma e o direito. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017. p. 97

²¹² O Estatuto da Cidade positiva no artigo 28 o manejo dos coeficientes de aproveitamento e, por consequência, a intensidade do aproveitamento do solo urbano edificável, a edificabilidade do solo como instituto autônomo em relação à propriedade imobiliária.

²¹³ PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 4ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. Edição do Kindle. p.6905.

Primeiramente, aponta-se que a estrutura fundiária da Região Sul-Sudeste, diferentemente das áreas urbanas do Distrito Federal é composta por múltiplos proprietários imobiliários, dentre eles a Companhia Imobiliária de Brasília, empresa pública constituída com o objetivo primaz de ser a única proprietária dos imóveis localizados no quadrilátero que compõe o DF.

Considerando essa peculiaridade e a complexidade das situações envolvidas no processo de transformação do uso do solo rural para o uso urbano, em que múltiplos proprietários – pessoas naturais e coletivas – têm interesses frequentemente colidentes, sobretudo quanto à competição em torno da aquisição de direito de parcelar e edificar sobre o solo urbano, tem-se um problema de coordenação a ser solucionado e que conflitos de interesses entre os sujeito, ante o elevado os custos de ajustes de interesses em relações bilaterais²¹⁴.

Nesse cenário, as diretrizes urbanísticas emitidas pelo Poder Público municipal ou do Distrito Federal deveriam definir regras de abrangência geral que incentivem aos proprietários a convergir na assunção de obrigações, deveres, encargos e ônus, tendo-se clareza e previsibilidade acerca dos papéis a serem desempenhados no processo de dinamização urbana.

Contudo, do texto das diretrizes urbanísticas não se extrai exatamente esse o efeito sobre a formação expectativas dos proprietários de imóveis situados na Região Sul-Sudeste do Distrito Federal, porquanto não se identifica instrumento jurídico que consolide unidade de atuação entre os proprietários ou que os ordene o exercício de postulação das pretensões de transformação do uso, do parcelamento e da edificação sobre o solo urbano no área estudada.

A esse respeito, vale observar o modelo de distribuição espacial dos requerimentos de transformação e parcelamento de solo constante da Figura 6, que evidencia uma aparente descoordenação entre os interessados com processos de licenciamento constituídos perante o órgão de planejamento urbanístico.

Desse achado, infere-se que as soluções de infraestrutura urbana requeridas para a implantação dos parcelamentos de solo sobre a região, não estão aparentemente em conformidade com a concepção de infraestrutura urbana concebida pelas Diretrizes Urbanísticas 07/2018, consoante o que se detecta da análise das Figuras 11 e 12.

²¹⁴ COASE, R.H. A firma e o direito. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017. p. 175

Esse estado de coisas colide com as melhores práticas de urbanificação e tem impacto direto sobre os custos sociais da atividade urbanística, em virtude da possível descontinuidade do aproveitamento do tecido urbano, que tem por consequência o encarecimento do processo de urbanificação²¹⁵.

Da apontada descoordenação entre os proprietários e do hiato de atuação do Poder Público do Distrito Federal no processo de dinamização da Região Sul-Sudeste do DF, sobrevém outro aspecto que se reflete nos limites de ocupação da região, consistente na incipiência dos serviços públicos de abastecimento de água.

A inexistência de interligação da Região Sul-Sudeste com os grandes sistemas de abastecimento de água que atendem ao Distrito Federal, implica que a oferta hídrica ocorra tão somente por meio da exploração de aquíferos subterrâneos, operado por meio de poços tubulares profundos.

Sendo os aquíferos subterrâneos as fontes primárias de abastecimento de água sem que exista estudo técnico que certifique a capacidade do aquífero subterrâneo para abastecer toda a população projetada para a Região Sul Sudeste do DF, infere-se que projeção de população definida nas Diretrizes Urbanísticas 07/2018 pode não ser concretizada em vista da incerteza de atendimento dos lotes constituídos pelos serviço público essencial.

Nesse cenário, os proprietários que pretendam a transformação do uso e parcelamento de solo urbano, deverão obter outorga de exploração dos recursos hídricos subterrâneos junto à Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal com vistas a viabilizar, tecnicamente, a infraestrutura dos básica descritos no parágrafo quinto artigo 2º da Lei Federal 6.766/1979.

Esse ponto merece atenção em variadas perspectivas e que serão exploradas daqui em diante. Primeiramente, a incerteza em torno da capacidade de o aquífero local seja capaz de atender a todos os proprietários que pretendam lotear suas propriedades, dá curso à competição entre proprietários em torno do direito de exploração dos recursos hídricos subterrâneos, que por serem escassos têm por efeito limitar o uso e exploração dos demais empreendimentos licenciados em momento subsequente.

Com efeito, o cenário de incerteza quanto aos limites físicos dos recursos hídricos e a falta de coordenação entre proprietários e Poder Público quanto à dinamização urbana da Região Sul Sudeste, tende a acirrar a competição entre proprietários em torno de bem

²¹⁵ MASCARÓ, Juan Luis. YOSHINAGA, Mário. Infraestrutura urbana, 1ª ed. reimpressão. Porto Alegre: Masquatro Editora, 2017. p. 181.

comum que a todos interessa, ocasionando sua escassez, efeito estudados por Elinor Olstrom²¹⁶ a que Garret Hardin denomina tragédia dos comuns²¹⁷.

Um aspecto relevante que emerge do cenário da aplicação das normas contidas nas Diretrizes Urbanísticas 07/2018 é a estipulação de vantagem aos loteamentos que em primeiro lugar forem licenciados, que se aproveitarão do direito de se implantarem e explorarem, antes dos demais, os recursos hídricos em detrimento dos empreendimentos retardatários, criando, assim, limitações a implantação dos demais parcelamentos de solo.

Ante a inexistência de estudos técnicos que apontem com clareza os limites de atendimento pelos serviços de abastecimento de água para a Região Sul Sudeste, toma-se como parâmetro de análise a diretriz utilizada pela própria Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação quanto ao limite de licenciamento urbanístico do Setor Habitacional Tororó, inserido na Região Sul-Sudeste do DF, que tem previsão de adensamento de até 40.0000 habitantes, mas que terá população máxima limitada a 22.0000 habitantes até que sobrevenha infraestrutura de abastecimento que seja capaz de viabilizar adensamento previsto para o setor²¹⁸.

Dessa evidência é lícito concluir que a estimativa de população máxima constante das Diretrizes Urbanísticas 07/2018 deverá ser decrementada ao longo de sua vigência, sendo possível que esse aspecto alongue o processo de urbanificação de todo o setor, fato que deveria ser anotado no corpo do documento técnico.

Isso tem uma implicação relevante para a formação de expectativas dos diversos proprietários de terrenos afetados pelas regras da Diretriz Urbanística 07/2018, ao passo que a ordem na tramitação, no licenciamento e na aprovação dos parcelamentos de solo ocasionará o exercício de um direito de ofertar solo edificável que prejudica o exercício desse mesmo direito por outros nas próximas rodadas de aprovação tendo-se em vista a limitação física da região a incorporações.

Trata-se do problema descrito na teoria econômica como *first come first served*²¹⁹ da qual se infere que, mantidas as premissas de não interferência do agente regulador,

²¹⁶ OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990. p. 12

²¹⁷ HARDIN, G.. *The Tragedy of the Commons*. Science Magazine #162:1243-8. 1968. p. 1.244

²¹⁸ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Apresentação de caso do Setor Habitacional Tororó. Disponível em http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/apresentacao_tororo_3900008752010_fabio_tereza_loder.pdf. Acesso em 25.02.2021.

²¹⁹ WITTMAN, Donald. *First come, first served: an economic analysis of coming to the nuisance*. Journal of legal studies, Vol. 3, Jun. 1980.

diante da escassez de bens comuns, o exercício de direito de uso sobre esses bens comuns escassos por um agente, implica a limitação do exercício de direito pelos demais agentes, situação que tende a convergir para o esgotamento do bem comum, caso não haja a intervenção do agente regulador, com a adoção de medidas como limites de uso, ordem no exercício de direitos, difusão de informações sobre os limites do bem comum e mecanismos de compensação pelo não exercício desses direitos mitiguem os efeitos da sobre utilização do bem comum a todos.

Vale ressaltar que no processo administrativo número 390.000.377/2013 do qual resultaram as diretrizes urbanísticas analisadas, não se verificam evidências da existência de estudo técnico que aponte de modo cabal o limite de exploração dos recursos hídricos subterrâneos na Região Sul-Sudeste do DF, tampouco há registro de que os proprietários de imóveis ali localizados tenham sido chamados a tomar conhecimento do teor do documento e de suas implicações.

Compreende-se existir, no caso em análise, um problema de assimetria de informação, com potencial de mitigar direitos de proprietários de imóveis da região, ficando juridicamente expostos a tratamento não isonômico pelo Poder Público, ante a ausência de difusão de informações essenciais à tomada de decisão no campo do planejamento urbanístico.

Outro problema que se verifica na regulação da transformação do uso e do parcelamento do solo disposta nas Diretrizes Urbanísticas 07/2018 consiste na regra de aplicação de instrumento urbanístico disposto no artigo 176, § 2º inciso V do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT/DF), que prevê a incidência da outorga onerosa pela alteração de uso rural para uso urbano como condição para a aprovação de parcelamentos de solo no Distrito Federal.

Foi no contexto da revisão do PDOT/DF de 2009, veiculado pela Lei Complementar 803/2009, que o legislador local regulou a cobrança de outorga onerosa pela alteração de uso, se referenciando a alterações e extensões de usos de unidades imobiliárias²²⁰, excluindo textualmente a cobrança da outorga onerosa pela alteração de uso de glebas rurais quando inseridas nas zonas de expansão urbana.

²²⁰ DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar número 803/2009.

Da Outorga Onerosa de Alteração de Uso

Art. 176. A outorga onerosa de alteração de uso configura contrapartida pela alteração dos usos e dos diversos tipos de atividade que venha a acarretar a valorização de unidades imobiliárias.

§ 1º Considera-se alteração de uso:

I – A mudança do uso ou do tipo de atividade para outro diferente daquele originalmente indicado nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária;

Em virtude da procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2009.000.2.017552-9, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal suprimiu inúmeros pontos do Plano Diretor do DF de 2009, o que ensejou uma revisão geral do Plano Diretor, sobrevivendo alteração no dispositivo do artigo 176 do PDOT/DF, com a inserção do inciso IV, tornando exigível a outorga onerosa pela alteração de uso rural para urbano como condição para a aprovação do projeto de parcelamento de solo.²²¹

Com efeito, o ordenamento jurídico do Distrito Federal passou a contar, desde então, com novel instrumento posto à disposição dos formuladores da política urbana para estabelecer a regulação do uso e ocupação de áreas de expansão urbana sob o pretexto de que a mais valia imobiliária decorrente incorporação de áreas rurais à malha urbana deve ser parcialmente capturada pelo Poder Público de modo a que se atenda ao preceito da justa distribuição dos benefícios da urbanização, positivado no artigo 2º, inciso IX do Estatuto da Cidade.

Como dito anteriormente, a regulamentação da outorga onerosa pela alteração de uso rural para o uso urbano foi veiculada por meio do Decreto 39.151/2018, estatuinto a

II – A mudança da proporção do uso ou do tipo de atividade para outra diferente daquela originalmente indicada nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária;

III – a inclusão ao uso original indicado de novo tipo de uso ou atividade não previstos nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária.

§ 2o Não se configura, para efeito de cobrança de outorga de alteração de uso, a transformação de zona rural em urbana.

²²¹ DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar número 803/2009 (com redação dada pela Lei Complementar número 854/2012)

Da Outorga Onerosa de Alteração de Uso

Art. 176. A outorga onerosa de alteração de uso configura contrapartida pela alteração dos usos e dos diversos tipos de atividade que venha a acarretar a valorização de unidades imobiliárias.

§ 1o Considera-se alteração de uso:

I – A mudança do uso ou do tipo de atividade para outro diferente daquele originalmente indicado nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária;

II – A mudança da proporção do uso ou do tipo de atividade para outra diferente daquela originalmente indicada nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária;

III – a inclusão ao uso original indicado de novo tipo de uso ou atividade não previstos nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária;

IV – Transformação de uso rural em urbano, efetivada no momento da aprovação do projeto de parcelamento do solo. (Inciso acrescido pela Lei Complementar no 854, de 2012.)

§ 2o No caso do § 1o, IV, regulamentação específica estabelecerá critérios de cobrança, respeitados os princípios estabelecidos no art. 2o, IX e X, da Lei federal no 10.257, de 10 de julho de 2001, considerando: (Parágrafo com a redação da Lei Complementar no 854, de 2012.) 106

I – Cobrança diferenciada para os parcelamentos destinados à política habitacional de interesse social e de baixa renda;

II – Possibilidade de ser efetuada garantia para o pagamento da outorga por meio do caucionamento de lotes;

III – prazo máximo de quatro anos para pagamento.

cobrança do encargo na proporção de vinte por cento do valor correspondente à diferença entre o valor da gleba inserido em zona urbana e o seu valor com destinação rural.

De acordo com o Decreto 39.151/2018, a prestação da outorga onerosa pela alteração de uso rural para uso urbano pode ser realizada em até 4 anos e é passível de ser realizada em pecúnia ou na forma de dação em pagamento de lotes urbanizados no parcelamento do solo.

Compreende-se que o Distrito Federal ostenta a competência normativa para instituir instrumentos urbanísticos que lhe atenda na adequada realização da política urbana, na esteira do que preleciona a Luciana Correia Gaspar Souza²²².

Contudo, o problema que emerge da regulamentação da outorga onerosa pela alteração de uso rural para uso urbano é a regra que excepciona a cobrança do encargo para a hipótese de requerimentos de parcelamentos de solo formulados em data anterior a 15 de outubro de 2012, consoante o disposto no parágrafo 4º do artigo 1º do Decreto 39.151/2018.

Essa regra regulatória, a pretexto de estabelecer critério que assegure segurança jurídica por meio do denominado direito de protocolo²²³, estabeleceu tratamento dúplice para processos de transformação de uso e parcelamento de solo urbano para propriedades localizadas na mesma região, o que configura assimetria regulatória²²⁴, cujos efeitos aparentemente não se coadunam com os preceitos delineados no Estatuto da Cidade e estabelecem uma barreira econômica à entrada (lícita) de agentes no mercado de lotes urbanizados na Região Sul-Sudeste do DF.

Uma vez estabelecida regra regulatória que, de um lado, onera proprietários que não requereram o parcelamento de seus imóveis até 15 de outubro de 2012 e, de outro lado, não incide a outorga onerosa com relação àqueles que, simplesmente, peticionaram

²²² SOUZA, Luciana Correia Gaspar. Município e poder normativo na criação de novos instrumentos urbanísticos: o estatuto da cidade como normativa do direito público por uma política urbana. Curitiba: Juruá, 2014. p. 110.

²²³ AIDAR, Gabriela Braz. Direito de protocolo: limites e possibilidades no processo de licenciamento construtivo (dissertação de mestrado). Disponível em <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19841/2/Gabriela%20Braz%20Aidar.pdf>. Acesso em 24.02.2021.

²²⁴ Floriano de Azevedo Marques Neto define assimetrias regulatórias como “previsões de regras diferenciadas para atores de um mesmo setor ou mesmo de uma mesma cadeia setorial, que devem ser previstas se e na medida necessária a pautar uma política pública setorial”. O autor defende que se a assimetria origina-se no âmbito da regulação geral, a regulação terá extrapolado os limites do marco regulatório e, sem qualquer fundamentação, feito distinções que são, portanto, juridicamente indevidas, contestáveis no âmbito administrativo e judicial, sob o argumento de ilegalidade e infração à isonomia. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. ZAGO, Marina Fontão. Limites das assimetrias regulatórias e contratuais: o caso dos aeroportos. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/74806/71634>. Acesso em 25.02.2021.

requerendo a análise documental de seus projetos de parcelamento de solo, tem-se desdobramentos de incentivos que, certamente, os reguladores não previram ao definir a regra de incidência da outorga onerosa pela alteração de uso rural para uso urbano.

Primeiramente, a não incidência da outorga onerosa pela alteração de uso rural para uso urbano sobre os pedidos de parcelamento de solo protocolizados antes de 15 de outubro de 2012, exime os seus proprietários de contribuírem com o processo de urbanificação que se exige para além dos limites das suas respectivas propriedades, deixando de concorrerem para a incorporação de infraestrutura urbana que serve a toda a Região Sul-Sudeste do DF.

Essa vantagem, num primeiro momento, se refletirá na estrutura de custos dos empreendimentos beneficiados com a não incidência da outorga urbanística, elevando o retorno econômico daqueles que peticionaram antes de 15.10.2012 postulando a transformação de uso e o parcelamento de suas glebas.

De outro lado, o montante de recursos que esses agentes deixaram de destinar ao erário a fim de viabilizar as intervenções do poder público em infraestrutura urbana requerida para toda a região, será custeado por toda a sociedade, ao passo em que o processo de urbanificação da Região Sul-Sudeste requererá aportes de recursos para que o adensamento populacional seja viabilizado nos moldes concebidos nas Diretrizes Urbanísticas 07/2018.

Nos moldes do que propõe a regra regulatória da cobrança da outorga onerosa pela alteração de uso rural para uso urbano, consolidam os interessados enquadrados na hipótese descrita no parágrafo 4º do artigo 1º do Decreto 39.151/2018 como *free-riders*²²⁵ dos demais proprietários de imóveis da Região Sul-Sudeste e mesmo de toda a coletividade do Distrito Federal.

Outro efeito que a regra regulatória alhures tem sobre o comportamento dos titulares de direito de propriedade na Região Sul-Sudeste é o de redefinir suas estratégias de atuação diante da barreira econômica de entrada no mercado de produção de solo urbanificado, reproduzindo o modelo de transformação de fato do uso do solo, por meio

²²⁵O problema do *free rider* é amplamente discutido no campo da teoria econômica, da psicologia e no Direito e consiste no comportamento oportunista de agentes em razão do aproveitamento de esforços coletivos por quem em nada se esforça e, mesmo assim, se beneficia do resultado obtido. In: HART, H.L.A., 1955, 'Are There any Natural Rights?', *Philosophical Review*, 64: 175–91.; HARDIN, Russell, 1971, 'Collective Action As an Agreeable n-Prisoners' Dilemma', *Behavioral Science*, 16 (September): 472–481.; DE JASAY, Anthony, 1989, *Social Contract, Free Ride: A Study of the Public Goods Problem*, Oxford: Clarendon Press.; BUCHANAN, J.M., 1968, *The Demand and Supply of Public Goods*, Chicago: Rand McNally.

da implantação de loteamentos irregulares, que, aliás, já se fazem presentes não somente na Região Sul-Sudeste, mas em praticamente todas as Regiões Administrativas do DF.

O incentivo de se apropriar do montante de recursos a que o loteador deve verter na implantação de infraestrutura urbana requerida pela Lei Federal 6.766/1979, adicionado às áreas que devem ser integradas ao patrimônio municipal para a constituição de espaços livres, sistema viário e equipamentos públicos, bem como os custos com o pagamento de outorgas urbanísticas, compõem montante financeiro substancial que, numa análise de risco trivial diante das consequências administrativas e penais²²⁶, é recompensador ao proprietário de imóveis que empreenda loteamento irregular.

3.3.2. Violação do artigo 42-B do Estatuto da Cidade pelas Diretrizes Urbanísticas DIUR 07/2018.

O estudo apontou nos itens 2.3.1.1 e 2.5.1.1 que a superveniência da Lei Federal 12.608/2012 emendou o Estatuto da Cidade integrando o artigo 42-B, que dispõe acerca dos requisitos materiais das diretrizes urbanísticas emitidas para áreas de expansão urbana após a entrada em vigor da referida lei, no que se sustenta ser esse enunciado normativo aplicável para as iniciativas de definição de diretrizes urbanísticas produzidas ou reeditadas após o ano de 2012.

Tendo-se em conta o fato de que, muito embora o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF tenha entrado em vigor em 2009, por meio da Lei Complementar 803/2009, o ordenamento territorial do DF foi revisitado em 2013 por força da decisão proferida no âmbito da ADI 2009.000.2.017552-9, ensejou a formulação de, materialmente, um novo Plano Diretor para o Distrito Federal, redefinindo não somente os aspectos glosados pela inconstitucionalidade declarada na referida ação, mas também inovando na produção legislativa, tal como no caso da previsão de instituição da cobrança da outorga onerosa pela transformação de uso rural para uso urbano.

De outro lado, as primeiras diretrizes urbanísticas emitidas para a Região Sul-Sudeste do Distrito Federal datam de 2013, após a emenda ao Estatuto da Cidade que

²²⁶ O artigo 50 da Lei Federal 6.766/1979 aponta como consequência para a adoção de condutas consubstanciadas em: (i) dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios; (ii) dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença; (iii) fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo, a imposição de pena de Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País

introduziu o artigo 42-B no texto legal, mais ainda em se tratando de Diretrizes Urbanísticas emitidas no ano de 2018, seis anos após a entrada em vigor da Lei Federal 12.608/2012.

Desse modo, compreende-se a partir de uma interpretação teleológica do teor das normas contidas no Estatuto da Cidade, que as Diretrizes Urbanísticas 07/2018 referentes à expansão urbana da Região Sul-Sudeste do Distrito Federal deveriam contemplar os requisitos descritos no artigo 42-B da Lei Federal 10.257/2001.

Com efeito, cotejando o conteúdo das Diretrizes Urbanísticas 07/2018 com o teor dos requisitos legais em questão, fica evidenciado que o planejamento urbanístico concebido para a Região Sul-Sudeste do Distrito Federal deixa de contemplar ao menos um aspecto essencial que o Estatuto da Cidade passou a exigir dos planejadores locais, consubstanciado na previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido, disposto no inciso V do artigo 42-B.

Esse aspecto, combinado com os custos e encargos associados ao processo de transformação do solo rural para o uso urbano e aos investimentos que os proprietários privados deverão incorrer para a concretização do processo de urbanificação, comprometem a destinação de áreas para a produção habitacional destinada a habitação de interesse social, em vista da inexistência de mecanismos indutores de custos minorados de produção habitacional.

É contra intuitivo que o proprietário imobiliário suporte custos com a transformação do uso e parcelamento do solo, realize inversões em infraestrutura urbana e ofereça unidades habitacionais a preços inferiores ao de mercado, senão for incentivado a isso quer por meio de subsídios que desonerem de algum modo a cadeia de produção do solo urbano ou da edificação, quer por meio da aplicação de subsídios cruzados que imponham o carregamento desses custos como contrapartida para o exercício de direito de construir em condições que elevem o retorno econômico do empreendedor, tais como a vinculação do exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento tendo como contrapartida a produção habitacional de interesse social.

De todo modo, esse aspecto não está contemplado nas Diretrizes Urbanísticas 07/2018 e a consequência projetada pela violação da disposição do inciso V do artigo 42-B do Estatuto da Cidade é que a Região Sul-Sudeste, mantidas as condições originais do modelo de planejamento concebido, é a ampliação do processo de gentrificação, que já se opera na região do denominado Jardim ABC, distrito do município de Cidade

Ocidental (GO), onde se detecta a concentração de população residente de menor renda, onde os preços de imóveis são substancialmente inferiores aos do Distrito Federal.

3.3.3. Síntese da análise da estrutura de incentivos associados ao modelo de ocupação da área de expansão urbana proposto nas Diretrizes Urbanísticas DIUR 07/2018.

Os aspectos apontados nos itens anteriores remetem a conclusões no sentido de que o modelo de planejamento urbanístico que orienta a expansão urbana da parcela Sul-Sudeste do Distrito Federal, demanda aperfeiçoamentos e ajuste em face dos aspectos e das regras contidas nas Diretrizes Urbanísticas 07/2018 de modo a que os resultados pretendidos pelos planejadores sejam, de fato, alcançados e que concretizem os objetivos delineador no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.

A projeção de adensamento populacional tão significativo na área estudada sem que haja uma efetiva e bem executada coordenação de ações entre o Poder Público e os diversos proprietários, diante da fragmentação fundiária das fazendas Santa Bárbara, Barreiros e Mesquita abrangidas pelas diretrizes urbanísticas estudadas, tende a imprimir um regime de competição indesejado entre proprietários de glebas de terras pelo acesso aos limitados recursos hídricos subterrâneos, demandados para a implantação de parcelamentos de solo e a edificações destinadas a abrigar a densidade habitacional estabelecida pelo PDOT/DF e distribuída por meio das diretrizes urbanísticas.

Mantidas as condições preconizadas nas diretrizes regulatórias, o cenário que se visualiza é de que a rivalidade entre os agentes que competem pela constituição do direito de transformar o uso e parcelar o solo urbano sob as regras da DIUR 07/2018, tende à escassez dos recursos hídricos disponíveis no aquífero subterrâneo a que os proprietários recorrerão para implantar a infraestrutura básica definida pela Lei Federal 6.766/1979, concretizando a situação caracterizada por Hardin²²⁷ e Ostrom²²⁸ como a tragédia dos comuns.

De outro lado, a aplicação da outorga onerosa pela alteração de uso rural para uso urbano por ocasião da introdução do inciso V ao parágrafo 2º do artigo 176 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, combinado com a regra disposta no parágrafo 4º do artigo 1º do Decreto 39.151/2018 cria uma situação de regulação assimétrica que consolidam vantagens competitivas desproporcionais aos proprietários

²²⁷ HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. Science. Vol. 162. Dec. 1968. P. 1243-1248. Disponível em <https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243>. Acessado em 24.11.2020.

²²⁸ OSTROM, Elinor. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press. 1990. p. 12

de imóveis que tenham postulado o parcelamento do solo anteriormente a 15.10.2012, tornando-os *free riders* no processo de urbanificação do setor e elevando injustificadamente o retorno econômicos de seus empreendimentos, em subversão ao preceito da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, disposto no artigo 2º, inciso IX do Estatuto da Cidade.

Esse aspecto tem impactos, ainda, sobre o comportamento dos demais proprietários de imóveis localizados na região Sul-Sudeste, que se vêem diante de uma barreira econômica à entrada no mercado de loteamentos urbanos, ao passo em que *ex ante*, devem suportar um encargo de vinte por cento sobre a diferença entre os valores de uma gleba urbana e os valores d²²⁹e uma gleba rural.

Diante desse cenário, as normas combinadas criam incentivos a que os proprietários de imóveis não enquadrados na hipótese descrita no parágrafo 4º do artigo 1º do Decreto 39.151/2018, se comportem no sentido de ignorar as normas que regulam o parcelamento de solo urbano, buscando a apropriação dos custos que deveriam incorrer com o pagamento de outorga pela alteração de uso rural para uso urbano e dos custos com infraestrutura básica definida na Lei Federal 6.766/1979, por meio da implantação e venda irregular de parcelamento urbano, prática amplamente difundida no Distrito Federal e, especialmente, na região, cujos retornos econômicos são altamente compensadores em vista dos riscos associados.

Por derradeiro, apreende-se que o descompasso entre o conteúdo da DIUR 07/2018 *vis a vis* os requisitos dispostos no artigo 42-B do Estatuto da Cidade, *ceteris paribus*, incentiva a produção de solo urbano destinado a habitação de padrão edilício de maior valor, tendo-se em vista que a estrutura de custos da urbanificação não comporta a oferta de habitação popular, subvertendo o preceito legal disposto no artigo 42-B, inciso V do Estatuto da Cidade, constituindo um potente fundamento para a segregação econômica espacial das camadas populares da região estudada.

A análise consequencialista aqui empreendida, por óbvio, não consegue capturar todos os efeitos decorrentes da aplicação das regras contidas nas diretrizes urbanísticas estudadas, especialmente com relação aos impactos do adensamento populacional

²²⁹ SMOLKA, Martin O.; MORALES-SHECHINGER, Carlos. Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martin Smolka respecto del mercado del suelo y el impuesto a la propiedad em America Latina. Documento de trabajo. Curso de financiamento de las ciudades latino-americanas con suelo urbano, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2005. p. 20.

proposto para a Região Sul-Sudeste do DF sobre o meio ambiente, sobretudo pelo fato de que a área estudada é limítrofe a áreas de alta sensibilidade ambiental.

Sob essa perspectiva, aponta-se que o processo de transformação do uso do solo é atividade extremamente impactante sobre o ambiente, sobretudo em uma parcela substancial do território do Distrito Federal que divisa com unidades de conservação de proteção integral que compõem a Reserva da Biosfera do Cerrado.

Nesse sentido, a dinamização urbana da Região Sul Sudeste do Distrito Federal, planejada desde 1992, deveria se submeter a um imprescindível estudo prévio de impacto ambiental, abrangendo toda a extensão territorial da região, de modo a avaliar a viabilidade ambiental do adensamento populacional proposto para aquela parcela do território, sobretudo mensurar a atividade humana sobre a Reserva Ecológica do IBGE e a Estação Ecológica do Jardim Botânico.

Contudo, a escolha definida para o desenvolvimento da presente pesquisa aponta como elemento central da análise o campo do Direito Urbanístico, sob pena de que as hipóteses formuladas não viessem acompanhadas de proposições consistentes.

A esse respeito, o próximo capítulo oferece proposições orientadas ao aprimoramento do processo de planejamento urbanístico, concretizadas nas Diretrizes Urbanísticas para a Região Sul-Sudeste do Distrito Federal, que por força da disposição do artigo 7º parágrafo único da Lei Federal 6.766/1979 e da revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, poderão se submeter a processo de ajustes e aperfeiçoamento.

4. CONTRIBUIÇÕES AO APERFEIÇOAMENTO DAS DIRETRIZES URBANÍSTICAS DIUR 07/2018

O processo de planejamento urbanístico como bem descreve a literatura especializada sugere²³⁰ se desenvolve em um contínuo, projetando resultados que se realizam ou não, o que demanda ajustes e correções de rota no sentido da concretização dos objetivos definidos nas normas urbanísticas periodicamente revisitadas.

Assim o é com relação aos planos diretores, cuja periodicidade de revisão é de dez anos, assim também funcionando com relação às diretrizes urbanísticas que orientam o processo de dinamização das áreas urbanas, consoante a disposição do parágrafo único do artigo 7º da Lei Federal 6.766/1979.

²³⁰ OLIVEIRA, Fernanda Paula. A discricionariedade de planejamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa. Coimbra: Almedina, 2010. p. 29.

Nesse sentido, as normas urbanísticas que regulam a ocupação da Região Sul-Sudeste do Distrito Federal forçosamente serão submetidas a revisão com vistas a que sejam aperfeiçoadas e melhor apreendam as necessárias modificações para que o processo de adensamento naquela porção do território do Distrito Federal ocorra com a observância dos preceitos do desenvolvimento urbano sustentável e que ali não se repitam as anomalias no processo de ocupação do solo urbano ocorridas em regiões como a do Vicente Pires, Jardim Botânico, Sobradinho, Por do Sol e Planaltina, em que o planejamento urbanístico do DF foi solapado.

É certo que as observações e inferências realizadas em torno das normas urbanísticas contidas nas Diretrizes Urbanísticas 07/2018 não esgotam as conclusões, tampouco restringem as possíveis análises em torno da política pública de ordenação territorial buscada pelo órgão de planejamento urbanístico do DF quanto ao adensamento da Região Sul-Sudeste do DF.

Ao contrário. A presente pesquisa pretende chamar a atenção para uma forma de observar a disciplina jurídica em torno das áreas de expansão urbana, se socorrendo do método de análise econômica das normas jurídicas para trazer a lume as consequências que a aplicação das normas urbanísticas têm sobre a iniciativa de dinamização de uma área de expansão urbana tão peculiar pela sua dimensão, pela sua localização e estrutura fundiária.

Assim, o trabalho empreendido se orientou na direção de evidenciar o modo pelo qual o Direito, em todos os campos que se enfeixam na regulação do espaço urbano, disciplina a propriedade nas áreas de expansão urbana, respondendo, assim, às questões formuladas para alcançar os objetivos da pesquisa descritos no Capítulo 1 da pesquisa.

Avizinhando-se a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e o final da vigência das Diretrizes Urbanísticas DIUR 07/2018, compreende-se ser oportuno que da análise empreendida nesse trabalho sejam extraídas sugestões que tenham o escopo de aquilatar os aspectos normativos merecedores de aperfeiçoamento das normas escrutinadas, o que se desenvolve nesse capítulo.

4.1. Construção de solução jurídica que coordene os interesses de proprietários de glebas de terras na Região Sul-Sudeste do Distrito Federal

A concepção das Diretrizes Urbanísticas DIUR 07/2018, ante as características locais, de infraestrutura e ambientais, sobrelevam a rivalidade entre os diferentes proprietários de glebas de terras situadas na Região Sul-Sudeste do Distrito Federal em torno da exploração dos recursos hídricos localizados no aquífero que serve ao

abastecimento dos loteamentos regulares e irregulares já implantados no setor, bem como aos empreendimentos projetados na Figura 6.

Além disso, a assimetria regulatória construída pela incidência do enunciado normativo contido no artigo 176, parágrafo segundo inciso V do PDOT/DF, combinado com a regra do parágrafo 4º do artigo 1º do Decreto 39.151/2018, estabelece vantagens para o grupo de interessados em detrimento dos demais proprietários de glebas em torno da incidência da outorga onerosa de alteração de uso rural para uso urbano.

Nesse cenário, a solução do problema do *free rider* e da barreira de entrada de agentes no mercado de produção de solo urbanizado na região, decorrente da aplicação das normas artigo 176, parágrafo segundo inciso V do PDOT/DF, combinado com a regra do parágrafo 4º do artigo 1º do Decreto 39.151/2018 que estabelecem a cobrança seletiva da outorga onerosa pela alteração de uso rural para uso urbano, demanda alteração regulatória, mais precisamente no âmbito da revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, estipulando regramento uniforme e indiferenciado da cobrança da outorga, em bases quantitativas que, razoavelmente, promovam a adequada distribuição dos benefícios da urbanização, sem que isso implique o estabelecimento de barreiras econômicas à entrada de agentes no mercado de produção regular de lotes urbanizados.

A mediação dos interesses em casos como o estudado no presente trabalho importa, como dito, a intervenção estatal por meio da produção legislativa, o que não obsta, no entanto, que os agentes busquem soluções privadas para o equacionamento de problemas comuns, como foi o caso do licenciamento ambiental do Setor Habitacional Tororó, realizado por meio de associação civil constituída para esse propósito.

Esse fato demonstra que nada obstante a aparente rivalidade em torno de interesses colidentes, a cooperação entre os agentes é solução que encontra respostas quando o ambiente e os incentivos corretos são administrados pelo regulador.

Contudo, o grau de desagregação da titularidade das propriedades imobiliárias que compõem a Região Sul-Sudeste do DF e a complexidade que os temas apontados como problema no presente trabalho, apontam a baixa probabilidade de cooperação entre os agentes sem que o Poder Público desponte enquanto protagonista das iniciativas que corrijam as inconsistências apontadas na DIUR 07/2018.

4.2. Desenvolvimento de estudo de impacto ambiental para toda a Região Sul-Sudeste do Distrito Federal

Um aspecto tratado no presente trabalho é o aparente descompasso entre as projeções de adensamento populacional na Região Sul-Sudeste do Distrito Federal e as implicações ambientais a ela associadas, ponto tratado de maneira apenas perfunctória pelas Diretrizes Urbanísticas DIUR 07/2018.

O aporte de mais de setecentos mil habitantes em mais de duzentos e vinte e cinco mil residências propostas nas Diretrizes Urbanísticas 07/2018 é uma medida que demanda a realização de análise minudente por iniciativa pública, na forma de estudos ambientais prévios abrangendo toda a Região Sul Sudeste do DF, em conformidade com os preceitos constitucionais²³¹ e regras legais²³² que se aplicam à Região Sul Sudeste do DF.

Vale registrar que o processo de urbanificação é atividade ambientalmente impactante sobre o ambiente, sobretudo em uma parcela substancial do território do Distrito Federal que divisa com unidades de conservação de proteção integral que compõem a Reserva da Biosfera do Cerrado.

Nesse sentido, a dinamização urbana da Região Sul Sudeste do Distrito Federal, planejada desde 1992, deveria se submeter a um imprescindível estudo prévio de impacto ambiental, abrangendo toda a extensão territorial da região, de modo a avaliar a viabilidade ambiental do adensamento populacional proposto para aquela parcela do território, sobretudo mensurar da atividade humana sobre a Reserva Ecológica do IBGE e a Estação Ecológica do Jardim Botânico.

A proposição contida nas Diretrizes Urbanísticas 07/2018 de realização de estudos ambientais para cada empreendimento licenciado na região é medida que não apreende impactos agregados da transformação urbana, sobretudo diante da necessidade de análise global dos recursos naturais demandados para suportar o acréscimo populacional projetado na região, sem falar no impacto que a mobilidade do contingente populacional projetado para a Região Sul-Sudeste atividade poluidora terá sobre a área de influência do adensamento.

A inexistência de sistema público de abastecimento de água e tratamento de esgotos na região, aludido no item ganha relevo em vista do estado atual da infraestrutura de saneamento ambiental existente na região Sul Sudeste do DF, pela qual as soluções de

²³¹ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, art. 225, §1º, inc. IV.

²³² BRASIL, Lei Federal 6938 de 31 de agosto de 1981, art. 9º, inc. IV. CONAMA, Resolução 237 de 19 de novembro de 1997.

abastecimento de água e de esgotamento sanitário preconizam a implantação de sistemas de captação de águas subterrâneas e infiltração de efluentes em fossas sépticas.

Isso significa que os aquíferos subterrâneos serão as fontes primárias de abastecimento de água e também podem ser impactados pela infiltração de efluentes de esgotos sanitários. A aferição da capacidade do aquífero subterrâneo de abastecer toda a população projetada para a Região Sul Sudeste do DF é aspecto central para se inferir a sustentabilidade de dinamizar a região sob os moldes propostos na DIUR 07/2018

Desconhecendo-se a capacidade de abastecimento de água para toda a região, o cenário que exsurge é de competição entre os empreendimentos para que sejam licenciados primeiramente e obtenham o direito de exploração dos recursos hídricos subterrâneos, que por serem escassos têm por efeito limitar o uso e exploração dos demais empreendimentos licenciados em momento subsequente, conforme explicitado no item 3.3.1 do trabalho.

Outro ponto de inconsistência no modelo de atribuição de diretrizes desprovido de estudos de impacto ambiental diz respeito a consecução dos conectores ambientais propostos em torno dos córregos Cachoeirinha e Santana, porquanto a maior parte das terras afetadas a esses corredores pertencem a diferentes proprietário e o fluxo de fauna ao longo do vetor Região Sul Sudeste – unidades de conservação demanda ser aferido ao longo de todo o conector e não somente nas área submetidas a processo de licenciamento específico.

Destaca-se, ainda, no campo do meio ambiente o fato de que as diretrizes urbanísticas DIUR 07/2018, aludem aos diagnósticos do Zoneamento Ecológico-Econômico do DF, todavia não são coerentes com as restrições físico-ambientais apontadas no ZEE como condicionantes para a proposição de distribuições de densidades e no estabelecimento da centralidade urbana descrita nas Diretrizes Urbanísticas 07/2018.

As áreas descritas como prioritárias para a recarga de aquíferos constantes dos mapas temáticos produzidos no diagnóstico do ZEE²³³ coincidem com as áreas destinadas a centralidade urbana da Região Sul Sudeste. De outro lado, a Zona A da região limreira com as unidades de conservação localizadas ao norte – Reserva Ecológica do IBGE e Estação Ecológica do Jardim Botânico de Brasília – é tratada como área de com densidade

²³³ DISTRITO FEDERAL, Zoneamento Ecológico Econômico do Distrito Federal. Risco ecológico de perda de área de recarga de aquífero – Mapa 5 – Disponível em <http://www.zee.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/mapa-05-minuta-final.jpg>. Acesso em 26.02.2021.

populacional máxima e não ponderada pela proximidade com as áreas legalmente protegidas cuja sensibilidade ambiental é pressuposta.

Em síntese, a consistência das diretrizes urbanísticas DIUR 07/2018 pressupõe a realização de um estudo de impacto ambiental que abranja toda a Região Sul-Sudeste com o escopo de definir com precisão técnica os limites físicos e os impactos decorrentes do adensamento populacional proposto para a região.

4.3. Incorporação instrumentos urbanísticos e o desenvolvimento de Masterplan da Região Sul Sudeste do Distrito Federal

As diretrizes urbanísticas analisadas no presente trabalho contemplam a aplicação de instrumentos urbanísticos definidos no Estatuto da Cidade que se orientam a ordenar o uso do solo, distribuir densidades populacionais e otimizar infraestruturas urbanas na região.

Tendo-se essas premissas, a DIUR 07/2018 previu a aplicação de somente dois instrumentos urbanísticos para toda a região Sul Sudeste do Distrito Federal, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODIR) e a Outorga Onerosa da Alteração de Uso (ONALT).

Compreende-se que a decisão de afetar a região de planejamento urbanístico tão extensa e peculiar quanto à sua localização e sensibilidade ambiental ensejaria a aplicação de outros instrumentos urbanísticos disponíveis ordenamento jurídico, tais como a formação de consórcio imobiliário e a transferência do direito de construir.

Ademais, o fato de a Região Sul-Sudeste ser composta por glebas de terras pertencentes plúrimos proprietários e à Companhia Imobiliária de Brasília, dadas as dimensões territoriais e ao valor das terras afetadas pelos índices urbanísticos definidos pela legislação urbanística do Distrito, enseja iniciativas públicas consistentes no desenvolvimento de um Masterplan contemplando toda a área estudada, contendo o detalhamento analítico das infraestruturas, incorporações, custos e de horizonte temporal de implantação do adensamento proposto, de modo a fornecer aos agentes envolvidos no processo de transformação de uso, parcelamento e incorporação imobiliária da área afetada pela DIUR 07/2018 um horizonte temporal tangível em torno do adensamento proposto no Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida na presente dissertação objetivou esclarecer os contornos da disciplina jurídica das propriedades imobiliárias situadas nas áreas de expansão urbana dos municípios, partindo da construção do conceito jurídico de área de expansão urbana haurido, de um lado, do direito tributário, e de outro lado, do direito urbanístico, pelo que se compreende que área de expansão urbana transformação do uso do solo rural para o uso urbano, enquanto pressuposto para a incorporação dessas parcelas do território à malha urbana.

O esforço empreendido na pesquisa articulou saberes com a transversalidade que o tema demanda, buscando subsídios no urbanismo, no direito, na economia, nas ciências ambientais e no planejamento público, orientados para suprir as perguntas formuladas no Capítulo 1 com respostas coerentes e híidas de modo a descrever os requisitos a serem observados no âmbito do planejamento urbanístico municipal que fundamentam as escolhas das áreas a serem submetidas ao processo de transformação do uso do solo nas áreas de expansão urbana, como o regime do Direito Urbanístico define os limites do direito de propriedade imobiliária nas áreas de expansão urbana e se o planejamento urbanístico pode mitigar os limites de ocupação do solo nas áreas de expansão urbana definidas nas normas urbanísticas municipais.

O desenvolvimento do conceito de área de expansão foi trabalhado a partir da articulação de conceitos havidos do direito tributário e do direito urbanístico, pelo qual se propõe que essas áreas consistem nas parcelas do território urbano do município, vocacionadas a comportar as estruturas e edificações incorporadas ao solo transformado no seu uso para o propósito de abrigar densidades populacionais e usos tipicamente urbanos, compostas por glebas de terras ocupadas irregularmente ou por lotes e áreas de domínio municipal já submetidas ao processos de transformação do uso e parcelamento urbano, integradas ao tecido urbano por meio da outorga municipal conferida pelo planejamento urbanístico, destinadas a servir de estoque solo urbanizável demandado para atender a produção de espaços habitáveis.

Desse ponto, concluiu-se que as áreas de expansão são objeto do processo de transformação do uso do solo rural para o uso urbano, quer pela via da ocupação espontânea e irregular, que não integra o objeto da presente pesquisa, quer pela via da transformação jurídica do uso do solo rural em solo urbano, empreendida pelo processo

de parcelamento de solo realizado nos moldes prescritos pela Lei Federal 6.766/1979, combinada com a legislação ambiental e urbanística local que define os índices urbanísticos atribuídos às áreas de expansão urbana.

Articulou-se, então, a ideia de que o planejamento urbanístico realiza escolhas públicas em torno do processo de transformação de uso e o parcelamento do solo urbano, definindo, sob critérios técnicos permeados por preceitos como o direito à cidade e a função associada à propriedade imobiliária pelos planos diretores, para concretizar os atributos definidores de que regiões das áreas de expansão urbana serão objeto da transformação jurídica do uso.

A partir da regra contida no artigo 7º da Lei Federal 6.766/1979, a pesquisa definiu que o planejamento urbanístico das áreas de expansão urbana se articula por meio de diretrizes urbanísticas emitidas pelo Poder Público com vistas a orientar a integração das glebas de terras abrangidas pelo instrumento de planejamento à malha urbana, considerando os critérios técnicos que apontem a viabilidade ou não de que essas áreas sejam juridicamente transformadas em lotes e áreas integradas ao domínio municipal.

Quanto às diretrizes urbanísticas emitidas pelos municípios e pelo Distrito Federal, observou-se que o artigo 42-B do Estatuto da Cidade adicionou requisitos às diretrizes urbanísticas descritas na lei federal de parcelamentos de solo urbano após a edição da Lei Federal 12.608/2012, com o escopo de qualificar esses espaços urbanos com equipamentos públicos e que mitiguem efeitos indesejados do processo de urbanificação como a segregação sócio espacial.

Concluiu-se que sob a moldura das diretrizes urbanísticas é que a propriedade imobiliária, uma vez loteada, se qualifica como edificável, após as intervenções decorrentes do processo de transformação e parcelamento que, se de um lado suprime parcela substancial das propriedades loteadas, de outro lado, confere resultados econômicos altamente compensadores aos loteadores, nada obstante os custos incorridos com a inversão em infraestrutura urbana requerida pela Lei 6.766/1979.

Nesse ponto do trabalho realizou-se inferência fundada de análise das consequências do processo de transformação do uso e do parcelamento do solo urbano, no qual se conclui como imperativa da intervenção estatal para solucionar problemas como a rivalidade de agentes em torno de bens comuns e a descoordenação do processo de ocupação do solo, em vista dos elevados custos de transação entre os agentes e a

relativa irreversibilidade das decisões em torno de incorporações realizadas sobre o solo urbano.

Dadas as premissas e a formulação empreendida no Capítulo 2 do trabalho, passou-se a analisar a área eleita para o estudo de caso, descrevendo a Região Sul-Sudeste do DF sob as diferentes nuances, características físicas, estrutura fundiária e, sobretudo, as normas urbanísticas que a ela atribuem índices urbanísticos, consolidadas nas Diretrizes Urbanísticas DIUR 07/2018.

A análise realizada detectou que as diretrizes emitidas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação olvidam que a estrutura fundiária fragmentada e que a inexistência de serviço público de abastecimento de água, induz comportamento competitivo entre os diferentes proprietários em busca da exploração do recurso com vista a implantar seus respectivos empreendimentos, em detrimento da possibilidade de que os demais possam acessar o recurso natural imprescindível à implantação do parcelamento do solo.

A estrutura de incentivos induz, pois, à rivalidade entre agentes e à tendência ao esgotamento dos recursos hídricos na região.

Outra conclusão a que se chegou é que a assimetria regulatória envolvendo a não-incidência da outorga onerosa pela alteração de uso rural para uso urbano para empreendimentos cujo requerimento de análise documental tenha sido feito antes de 15.10.2012, estabelece vantagem indevida a esses proprietários, que se constituem com essa regra como *free riders* no concurso de esforços para dotar a região de infraestrutura comum a todos os empreendimentos, recaindo sobre os demais proprietários e o restante da sociedade suportar o subsídio outorgado aos beneficiados.

De outro lado, a cobrança de outorga onerosa pela alteração de uso rural para uso urbano impõe barreira de acesso aos proprietários de imóveis na Região Sul-Sudeste ao mercado de produção de solo urbanizado regular. Diante dos retornos econômicos havidos com a transformação do uso do solo e aos riscos envolvidos pela subversão das regras regulatórias de uso do solo, os proprietários não beneficiados pelo subsídio contido na regra contida no parágrafo 4º do artigo 1º do Decreto 39.151/2018.

A análise consequencialista da norma urbanística que regula a Região Sul-Sudeste do Distrito Federal projeta consequências preocupantes para a sustentabilidade do DF sob vários prismas, demandando ajustes para que o planejamento urbano do DF não produza

anomalias urbanísticas como os assentamentos irregulares existentes em Vicente Pires, Jardim Botânico, Sobradinho, Por do Sol e Planaltina.

Desse modo, propôs-se a construção de mecanismo que possibilite a melhor coordenação de interesses em torno da dinamização da Região Sul-Sudeste do DF, a realização de estudo de impacto ambiental que afira a viabilidade técnica e ambiental do adensamento proposto pela DIUR 07/2018 e que se incorporem instrumentos urbanísticos à norma, como a transferência do direito de construir, bem como seja desenvolvido um Masterplan que ordene e projete a ocupação da região em um horizonte temporal tangível.

Não se tem a pretensão de que as proposições feitas no presente trabalho consistam numa panaceia para complexos problemas de planejamento territorial vivenciado no Distrito Federal. Contudo, ambiciona-se que as reflexões aqui empreendidas sejam incorporadas no processo de tomada de decisão acerca do como articular os instrumentos de política urbana em torno das áreas de expansão urbana.

REFERÊNCIAS

- ABIB DE ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers. O papel dos municípios na regulação jurídica da expansão urbana na zona costeira: limites e possibilidades. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Direito. 2013.
- ASCENÇÃO, José de Oliveira. Direito civil reais, 5ª ed.(reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora, 2000.
- ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Do solo criado: outorga onerosa do direito de construir: instrumento de tributação para a ordenação do ambiente urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- ANDRADE, Leandro Teodoro. Manual de direito urbanístico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- APPARECIDO JUNIOR, José Antônio. Propriedade urbanística e edificabilidade: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá, 2012.
- ARAÚJO, Luiz Nelson Porto. DUFLOTH, Rodrigo V. Ensaio Law and Economics. São Paulo: Editora Liber Ars, 2019.
- ARONNE, Ricardo. Propriedade e domínio: a teoria da autonomia: titularidades e direitos reais nos fractais do direito civil-constitucional. 2.ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.
- AZEVEDO, Álvaro Vilaça. Direito das coisas. São Paulo: Atlas, 2014.
- BERNARDINI, Sidney Piochi. O planejamento da expansão urbana na interface com a urbanização dispersa: uma análise sobre a região metropolitana de Campinas (1970-2006). urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2018 jan./abr., 10(1), 172-185. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692018000100172&script=sci_abstract&tlng=pt.
- BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7ª ed. São Paulo: Saraiva. 2018.
- BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. A dinâmica relação entre autonomia e interdependência dos entes federados em matéria de ordenamento territorial urbano: a validade da regulação municipal de loteamentos fechados e de condomínios urbanísticos. Tese (doutorado). Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Direito. 2016.
- BERNSTEIN, Janis D. Land Use Considerations in Urban Environmental Management. Washington: World Bank. 1995.
- BERRY, Christopher. Land use regulation and Residential segregation: does zoning matter? American Law and Economics Review, Volume 3, Issue 2, May 2001, Pages 251–274. Disponível em <https://academic.oup.com/aler/article-abstract/3/2/251/115515>.
- BRAGA, Roberto. Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. In: CARVALHO, Pompeu F. de; BRAGA, Roberto (org.) Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001.
- BUITELAAR, Edwin, The Cost of Land Use Decisions: Applying transaction cost economics to planning & development. Oxford: Blackwell Publishing, 2007.

- BULOS, Uadi Lammego. Curso de direito constitucional 9ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2015.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2007.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Curso de direito urbanístico. Salvador: Juspodivm, 2015.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Intervenção do Estado na propriedade: instrumentos tradicionais e novos. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Violência x Cidade: o papel do direito urbanístico na violência urbana. 1ª ed. Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.
- CARVALHO SANTOS, J.M. de. Código Civil Brasileiro Interpretado, vol. VIII 6ª. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1953.
- COASE, R.H. A firma e o direito. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017.
- COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito civil: direito das coisas, direito autoral, vol. 4 2.ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.
- COLVERO, Adriana de Almeida. A expansão urbana de São José dos Campos e o surgimento de loteamentos clandestinos na zona rural: o caso do Loteamento Taquari. Observatório Geográfico Ambiental. 2004. Disponível em <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomic a/Geografiaurbana/52.pdf>
- COOTER, Robert. ULLEN, Thomas. Direito e economia. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- COUTINHO, Diogo R. Direito e economia na regulação de serviços públicos. São Paulo: Saraiva, 2014.
- DAVID, René. Os grandes sistemas do direito contemporâneo. São Paulo: Martins Fontes. 2002.
- DEÁK, Csaba. Rent theory and the price of the urban land: spatial organization in a capitalism economy. Cambridge: University of Cambridge, 1985.
- DE FARIAS, Cristiano Chaves. Rosendal, Nelson. Direitos reais. 6.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2010.
- DI SARNO, Daniela Campos Libório. Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil: direito das coisas. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- DISTRITO FEDERAL. Terras do Distrito Federal e sua legislação. Brasília: Secretaria de Governo, 1975.
- DOS SANTOS, Sérgio Roberto Lordello. Expansão urbana e estruturação de bairros no Rio de Janeiro: o caso de Botafogo (tese de doutorado). Repositório institucional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/2977>.

DUKE, Joshua M. WU, Junjie. *The Oxford handbook of land economics*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

ERENBERG, Jean Jacques. *Sentido e alcance do princípio da função social da propriedade urbana: ausência de plano diretor e o conteúdo mínimo dedutível do sistema da constituição federal brasileira de 1988*. Dissertação (mestrado). Pontifícia Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Geografia. 2007.

ETINGOFF, Kim. *URBAN LAND USE Community-Based Planning*. Waretown: Apple Academic Press, 2017.

EVANS, Alan W. *Economics and land use planning*. Oxford: Blackwell Publishing, 2004.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*.

FISCHEL, William A. *Zoning rules: the economics of land use regulation*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2015.

FORD, Richard. T. *Law's territory: a history of jurisdiction*. In: *Michigan Review* vol. 97, no. 4, fev. 1999.

GAIO, Daniel. *A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional no meio ambiente urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

GARCEZ, Sérgio Matheus (org) et al. *Direito da sustentabilidade do solo*. Goiânia: Editora Vieira, 2012.

GARNETT, Nicolle Steele. *Ordering the city: land use, policing and the restoration of urban America*. New Haven: Yale University Press, 2010.

GUALDANI, Carla. *Transformações do uso do solo em área de transição urbana no município de Rio Claro*. Anais do II Simpósio Internacional de Geografia Agrária Jornada Ariovaldo Umbelino de Oliveira – Presidente Prudente, 11 a 15 de novembro de 2005. Disponível em http://docs.fct.unesp.br/grupos/nera/publicacoes/singa2005/Trabalhos/Resumos/Carla%20Gualdani_PT_EN.pdf.

GUERREIRO FILHO, Evaldo José. *A outorga onerosa e o direito de construir: da política urbana na Constituição Federal à outorga onerosa do direito de construir no município de Itapema, SC*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 18ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GONZALES, Suely F. N., FRANCISCONI, Jorge Guilherme, PAVIANI, Aldo. *Planejamento e urbanismo na atualidade brasileira: objeto teoria prática*. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.

HALL, Peter. *Urban and regional planning*. 4th ed. New York: Routledge, 2005.

HALL, Peter. TEWDWR-JONES, Mark. *Urban and regional planning*. 4th ed. New York: Routledge, 2011.

HARVEY, David. *Rebel Cities: from the right to the city to the urban revolution*. New York: Verso, 2012.

HARVEY, David. *Spaces of global capitalism*. New York: Verso, 2006.

HARVEY, Jack. *Urban land economics*. 4th ed. Hampshire: Macmillan Press. 1996.

HESS, Charlotte. OSTROM, Elinor. Understanding knowledge as a commons: from theory to practice. Cambridge: The MIT Press, 2007.

HUMBERT, Georges Louis Hage. Curso de direito urbanístico e das cidades. 1ª. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017.

GICO Jr., Ivo Teixeira. Introdução ao direito e economia. In: Direito e economia no Brasil. TIMM, Luciano Benetti (org.). São Paulo: Atlas, 2014.

JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

JUSTO, A. Santos. Direitos reais. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

KIVELL, Philip. Land and the city: patterns and process of urban change. London: Routledge, 1993.

KOOMEN, Eric. STILLWELL, John. Modeling land-use change. Dordrecht: Springer, 2007.

LONGO, Carlos A. Finanças municipais e a ociosidade dos terrenos na área urbana. Biblioteca Digital da Fundação Getúlio Vargas. 1979. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/7716/6297>.

LEVY, John M. Contemporary urban planning. 11a ed. New York : Routledge, 2016

LYNCH, Kevin. A imagem da cidade. 3ª. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

MAIA, Amanda Carvalho. COCENZA, Vanessa. LEONELLI Gisela Cunha Viana. Expansão urbana insustentável: padrão de urbanização promovido pelos municípios. Anais da 3º Congresso Iberoamericano de Suelo Urbano: el suelo en la nova agenda urbana, 2017.

MARQUES, Benedito Ferreira. Direito agrário brasileiro, 6ª ed. Goiânia, 2005.

MARRARA, Thiago. Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições à propriedade/Thiago Marrara, Luciano Ferraz – 2.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MEDAUAR, Odete. SCHITATO, Vitor Rhein. MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. GREGO-SANTOS, Bruno. Direito urbanístico: estudos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de construir. 9ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MERRIL, Thomas W. SMITH, Henry E. Propiedad y derechos reales: una introducción al sistema jurídico de los Estados Unidos de América. Pamplona: Thomson Reuters, 2013.

MILANO, Giovanna Bonilla. Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário. 1.ed. Curitiba: Íthala, 2017.

MICHELLOTO, Leticia Del Grossi. Expansão urbana e sustentabilidade: análise do setor leste de Uberlândia, MG. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Geografia. 2014.

MIRANDA, Zoraide Amarante Itapura de. A incorporação de áreas rurais às cidades: um estudo de caso sobre Campinas, SP. Tese (doutorado). Universidade Estadual de São Paulo. Instituto de Economia, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial / 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro : Forense, 2014.

MUKAI, Toshio. Direito urbano e ambiental. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

MUKAI, TOSHIO. Estatuto da cidade: anotações à Lei 10.257/2001. 4ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NALINI, José Renato. LEVY, Wilson (coord.). Regularização fundiária: de acordo com a Lei 12.651/2012: Novo Código Florestal, com redação dada pela Lei 12.727/2012. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

NEVES SANTOS, Paulo Henrique. Debate da expansão urbana sobre a dinâmica costeira do litoral sul de Sergipe. Anais do XVIII Simpósio Brasileiro de Geografia Física Aplicada. 2019. Disponível em <http://www.editora.ufc.br/images/imagens/pdf/geografia-fisica-e-as-mudancas-globais/1073.pdf>.

OGUS, Anthony. Regulation legal form and economic theory. Oxford: Oxford University Press, 2004.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. Discricionariedade de planejamento urbanístico municipal na dogmática da discricionariedade administrativa (tese de doutoramento). Coimbra: Almedina, 2011.

OLSON, Mancur. A lógica das ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria do grupos sociais. 1.ed. 2.reimp. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2015.

OSTROM, Elinor. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

OSTROM, Elinor. GARDNER, Roy. WALKER, James. Rules, games & common-pool resources. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2006.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Condomínio e incorporações, 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense 1997.

PERLINGIERI, Pietro. Perfis de direito civil. 3.ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PINTO, Victor Carvalho Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade 4. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Tratado de direito privado, parte especial, Tomo XI: direito das coisas: propriedade. aquisição da propriedade imobiliária. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

POSNER, Richard. Economia da justiça. 1ª. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

QUEIROZ, Ivan da Silva. DE LAVOR, Kezia Carolline Gomes. Promoção imobiliária e expansão urbana de Juazeiro do Norte: a dinâmica recente da zona leste da cidade e seus reflexos no tecido urbano-regional. Anais do Encontro Nacional de Geógrafos. 2018. Disponível em

http://www.eng2018.agb.org.br/resources/anais/8/1533687803_ARQUIVO_Kezia_Eng2018.pdf.

REAL ESTATE RESEARCH CORPORATION. "The Costs of Sprawl: Environmental and Economic Costs of Alternative Residential Development Patterns at the Urban Fringe." Prepared for the Council on Environmental Quality, the Office of Policy Development and Research, Department of Housing and Urban Development, and the Office of Planning and Management, Environmental Protection Agency. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1974.

ROLNIK, Raquel. *Urban Warfare: housing under the empire of finance*. New York: Verso, 2019.

ROMAN, Flávio José. *Discricionariedade técnica na regulação econômica*. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROSENFELD, Denis Lerrer. *Reflexões sobre o direito de propriedade*, 4ª tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas / Nelson Saule Junior (org.)*. Rio Grande do Sul: Sérgio Antônio Fabris Editores, 2007.

SHVASBERG, Benny, CAMPOS, Nelio, FARRET, Ricardo. *Expansão urbana e arena política em cidade histórica: a revisão do plano diretor de Pirenópolis-GO*. Anais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em planejamento urbano e regional. 2015. Disponível em

<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/1986/1965>.

SANTOS, Milton. *Território, territórios: ensaio sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SANTOS, Milton. *A cidade como centro de região: definições e métodos de avaliação da centralidade*. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1959.

SANTOS, Milton. *Território: globalização e fragmentação*. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo: Hucitec, 1998.

SIBERMAN, Jane. MASER, Chris. *Land use planning for sustainable development*. 2nd ed. Florida: CRC Press, 2014.

SINGER, Paul. *o uso do solo urbano na economia capitalista: o pagamento do uso do solo urbano: a natureza da renda da terra*. Boletim Paulista de Geografia, 1980. Disponível em <http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/boletim-paulista/article/view/1044/932>.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SMOLKA, Martin O. MULLAHY, Laura. *Políticas de suelo urbano: perspectivas internacionales para America Latina*. Cambridge: Lincoln Land Institute, 2013.

SMOLKA, Martin O. *Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano*. Cambridge: Lincoln Land Institute, 2014.

SOUSA, Regina Moreira de. *A expansão urbana do Plano Diretor de Palmas: uma análise jurídica acerca da disputa do espaço urbano em Palmas/TO*. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/view/1526/8372>

SOUZA, Luciana Correia Gaspar. Município e o poder normativo na criação de novos instrumentos urbanísticos: o estatuto da cidade como normativa de direito público por uma política urbana. Curitiba: Juruá, 2014.

SOUZA, Joseane de. A Expansão Urbana de Belo Horizonte e da Região Metropolitana de Belo Horizonte: O Caso Específico do município de Ribeirão das Neves. Tese (doutorado). Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

SOTTO, Debora. Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

STEIN, Samuel. Capital City: gentrification and the real estate state. New York: Verso, 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito administrativo para céticos. 2ª ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito público e regulação no Brasil. In: GUERRA, Sérgio (org.) et al. Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

TARTUCE, Flávio. Manual de direito civil, vol. único, 7ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Método, 2017.

TAVARES, Isabela. OLIVEIRA, Chiara Alves de. LEONELLI, Gisela. A disputa pela expansão urbana no Plano Diretor de Campinas. (2019). Disponível em https://www.researchgate.net/publication/336144905_A_disputa_pela_expansao_urban_a_no_Plano_Diretor_de_Campinas/citation/download.

TEPEDINO, Gustavo. Temas de direito civil. 4ª ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TEPEDINO, Gustavo. BARBOZA, Heloisa Helena. BODIN DE MORAIS, Maria Celina. Código Civil interpretado conforme a Constituição da República, vol. III. São Paulo: Renovar, 2011.

TORRES, Haroldo. ALVES, Humberto Prates da Fonseca. OLIVEIRA, Maria Aparecida de. Expansão urbana, mercado imobiliário e degradação ambiental em São Paulo. In: HOGAN Daniel Joseph (org.) Dinâmica populacional e mudança ambiental: cenários para o desenvolvimento brasileiro 1ª ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, 2007.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direitos reais. 15ª. ed. São Paulo: Atlas. 2015.

VIEIRA, Bruno Soeiro. Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

YEUNG, Luciana. Direito economia e empirismo. In: Direito em dois mundos: doutrina jurídica e pesquisa empírica. PORTO, Antônio Maristrello, SAMPAIO, Patrícia (orgs.) et al. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2014.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction cost economics: an introduction. Economics Discussion Papers, march, 2007. Disponível em <http://www.economics-journal.org/economics/discussionpapers/>.