

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE ARQUITETURA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

## RESPONSABILIDADE *EX ANTE*, CONCERTAÇÃO E O PLANEJAMENTO URBANO

Fundamentos das obrigações urbanísticas e ambientais  
no contexto da produção da cidade

**ANNELISE MONTEIRO STEIGLEDER**

Orientadora

**Profa. Dra. Lívia Teresinha Salomão Piccinini**

Coorientador

**Prof. Dr. Juarez Freitas**

Porto Alegre  
2021

#### CIP - Catalogação na Publicação

Steigleder, Annelise Monteiro  
RESPONSABILIDADE EX ANTE, CONCERTAÇÃO E O  
PLANEJAMENTO URBANO Fundamentos das obrigações  
urbanísticas e ambientais no contexto da produção da  
cidade / Annelise Monteiro Steigleder. -- 2021.  
501 f.  
Orientadora: Livia Teresinha Salomão Piccinini.

Coorientador: Juarez Freitas.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de  
Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto  
Alegre, BR-RS, 2021.

1. Planejamento Urbano. 2. Licenciamento ambiental  
e urbanístico. 3. Ônus e benefícios da urbanização. 4.  
Contrapartidas urbanísticas. 5. Medidas mitigadoras e  
compensatórias de impactos negativos. I. Piccinini,  
Livia Teresinha Salomão, orient. II. Freitas, Juarez,  
coorient. III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**ANNELISE MONTEIRO STEIGLEDER**

**RESPONSABILIDADE *EX ANTE*, CONCERTAÇÃO E O PLANEJAMENTO  
URBANO: Fundamentos das obrigações urbanísticas e ambientais no contexto da  
produção da cidade**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS), na linha de pesquisa Planejamento e Espaço Urbano e Regional, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora

**Profa. Dra. Livia Teresinha Salomão Piccinini**

Coorientador

**Prof. Dr. Juarez Freitas**

Linha de Pesquisa

**Planejamento e Espaço Urbano e Regional**

**Porto Alegre  
2021**

## **ANNELISE MONTEIRO STEIGLEDER**

### **RESPONSABILIDADE *EX ANTE*, CONCERTAÇÃO E O PLANEJAMENTO**

**URBANO: Fundamentos das obrigações urbanísticas e ambientais no contexto da produção da cidade**

Essa tese foi apresentada e submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora, como requisito parcial para a obtenção do título de doutora, no Programa de PósGraduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS), na linha de pesquisa Planejamento e Espaço Urbano e Regional.

Banca Examinadora

---

Prof. Dra. Livia Teresinha Salomão Piccinini  
Orientadora e Presidente

---

Prof. Dra. Vanêscia Buzelato Prestes  
Examinadora Externa da Procuradoria do Município de Porto Alegre e  
da Escola Superior de Direito Municipal

---

Prof. Dra. Wrana Maria Panizzi  
Examinadora Externa da Faculdade de Arquitetura/UFRGS

---

Prof. Dra. Daniela Marzola Fialho  
Examinadora Interna do PROPUR/UFRGS

**Porto Alegre  
2021**

**Dedico este trabalho aos meus pais  
Cleyde e Vitor Hugo Steigleder Filho.**

## AGRADECIMENTOS

Este é um trabalho que resulta de um percurso que foi trilhado na companhia de muitas pessoas, a partir do desejo de voar, de olhar a cidade e os problemas ambientais de cima, em uma nova perspectiva que minha formação jurídica não me proporcionava. Por isso, sou imensamente grata a todos esses companheiros de jornada, que me ofereceram estímulo, amizade e esclarecimentos sobre um campo de pesquisa inteiramente novo para mim: o Planejamento Urbano e Regional.

Em primeiro lugar, agradeço à Professora Dra. Lívia Teresinha Salomão Piccinini, pela orientação precisa e por seu apoio permanente, por sua delicadeza em me apresentar o planejamento sob uma perspectiva crítica e intensamente comprometida com a justiça social, e, sobretudo, por sua amizade, que ficará para sempre em meu coração.

Agradeço ao Professor Dr. Juarez Freitas, meu co-orientador, por sua generosidade e pela inspiração que representa por extrair novos significados da sustentabilidade ambiental.

Agradeço ao Professor Dr. Fabian Scholtze Domingues pela amizade e disponibilidade constante para discutir os Projetos Especiais de Porto Alegre; aos Professores Drs. Décio Rigatti, Heleniza Campos e Luiz Fernando Massonetto, que participaram de minha banca de qualificação; às Professoras Dras. Daniela Marzola Fialho, Vanêscia Buzelatto Prestes e Wrana Maria Panizzi, por aceitarem participar da banca de defesa da tese; e ao Prof. Dr. Carlos André Bulhões Mendes por ter me apresentado o PROPUR.

Agradeço ao querido amigo e arquiteto Bruno Gallina, pela inestimável ajuda na formatação deste trabalho, aos colegas do LEURB, arquitetos Aline, Daniel, Laura, Patrícia, Gabriel, Reynaldo e William; e à geógrafa Júlia Ribes Fagundes, que auxiliou com a elaboração dos mapas que integram a tese.

Agradeço aos meus colegas da Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre, em especial aos queridos amigos Ana Maria Moreira Marchesan e Alexandre Sikinowski Saltz pela leitura atenta do trabalho e valiosas contribuições.

Por fim, sou grata aos meus pais, Cleyde e Vitor Hugo, ao meu marido, Gilmar Bortolotto, e aos meus filhos, Pietro e Giovanna, pelo apoio incondicional.

## RESUMO

A tese trata das obrigações urbanísticas e ambientais, definidas no licenciamento e por meio da concertação entre o Município e os empreendedores privados. Tem por objetivo principal identificar critérios jurídicos substantivos e procedimentais, sob a perspectiva do direito à cidade sustentável, que norteiem a interpretação da legislação e as soluções concertadas para a operacionalização da repartição dos custos de urbanização e para a internalização de externalidades ambientais negativas, quando da implantação de projetos urbanos com potencial de causar impactos negativos cumulativos. Trabalha com a hipótese de que potencializar a sustentabilidade ambiental na cidade requer a regulação e a operacionalização da repartição dos custos de urbanização entre o Município e os agentes privados, diferenciando-se as tipologias de obrigações urbanísticas e ambientais e estabelecendo-se critérios para definição destas obrigações que sejam adequados às funções que devem cumprir no âmbito do planejamento urbano e do licenciamento ambiental. O primeiro capítulo contextualiza o problema da pesquisa, associa a cidade ao conceito holístico de meio ambiente e trata da responsabilidade *ex ante*, a partir do dever constitucional de proteção do meio ambiente e da garantia de cidades sustentáveis. O segundo capítulo descreve o processo de produção da cidade e do Planejamento Urbano e busca compreender o cenário socioeconômico e político que propiciou a emergência do Planejamento Estratégico, e as repercussões destas mudanças no sistema jurídico brasileiro. O terceiro capítulo aborda a concertação administrativa aplicada ao Direito Urbanístico, como uma prática atrelada ao Planejamento Estratégico, e apresenta a figura do Termo de Compromisso. No quarto capítulo, a pesquisa analisa os tipos de ônus urbanísticos e apresenta o estudo de direito comparado com o objetivo de identificar como outros países que adotam a concertação urbanística (Espanha, Estados Unidos, Reino Unido e Colômbia) resolvem o problema da repartição de custos de urbanização e de internalização de externalidades ambientais negativas. O quinto capítulo trata das medidas mitigadoras e compensatórias de impactos ambientais e apresenta os critérios considerados mais adequados para a justa repartição de custos de urbanização e para a internalização de externalidades ambientais negativas. O sexto capítulo apresenta o estudo de caso dos Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º. Grau, adotados em Porto Alegre. A abordagem metodológica é indutiva e os procedimentos de pesquisa adotados foram a pesquisa bibliográfica, documental, comparativa e o estudo de caso.

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano. Licenciamento ambiental e urbanístico. Ônus e benefícios da urbanização. Contrapartidas urbanísticas. Medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos.

## ABSTRACT

The thesis deals with the urbanistic and environmental obligations defined by licensing and through development agreements between the Municipality and private entrepreneurs. Its main objective is to identify substantive and procedural legal criteria, from the perspective of the right to a sustainable city, that guide the interpretation of the law and concerted solutions for the operationalization of the distribution of urbanization costs and for the internalization of negative environmental externalities, when dealing with the implementation of urban projects with the potential to cause cumulative negative impacts. The working hypothesis is that the fair distribution of urbanization costs and the internalization of negative environmental externalities depends on the differentiation between the types of urban-environmental burden and the elaboration of urban plans on an intermediate scale, which serve as a territorial basis for planning infrastructure, strategies for its financing and for facing cumulative impacts. The first chapter contextualizes the research problem, associates the city with the holistic concept of the environment and deals with ex ante liability, based on the constitutional duty to protect the environment and guarantee sustainable cities. The second chapter describes the city's production process and Urban Planning and seeks to understand the socioeconomic and political scenario that leads to the emergence of Strategic Planning, and the repercussions of these changes in the Brazilian legal system. The third chapter deals with administrative agreements applied to Urban Law, as a practice linked to Strategic Planning, and presents the figure of the Term of Commitment. In the fourth chapter, the research analyzes the types of urban burdens and presents a comparative law study with the goal of identifying how other countries that adopt development agreements (Spain, United States, United Kingdom and Colombia) solve the problems of sharing urbanization costs and internalizing negative environmental externalities. The fifth chapter deals with mitigating and compensatory measures for environmental impacts and presents the criteria considered most appropriate for the fair distribution of urbanization costs and for the internalization of negative environmental externalities. The sixth chapter presents the case study of the 2<sup>nd</sup> Degree Urban Impact Special Projects, adopted in Porto Alegre. The methodological approach is inductive and the research procedures adopted were bibliographic, documentary, comparative and case study.

**Key-words:** Urban Planning. Environmental and urban licensing. Burdens and benefits of urbanization. Urban obligations. Mitigating and compensatory measures for negative impacts.



## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	v
RESUMO	vii
ABSTRACT	viii
SUMÁRIO	viii
LISTA DE FIGURAS	xii
LISTA DE QUADROS	xiii
LISTA DE TABELAS	xiii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	xiv
<b>Introdução</b>	<b>1</b>
<i>Apresentação do tema e do problema da pesquisa</i>	1
<i>Objetivos da pesquisa</i>	7
<i>Hipótese</i>	8
<i>A estrutura geral da tese</i>	9
<i>Metodologia de pesquisa</i>	12
<b>CAPÍTULO 1   O Direito à Cidade Sustentável</b>	<b>15</b>
1.1. <i>A cidade como bem jurídico</i>	16
1.2. <i>Direito à cidade sustentável</i>	23
1.3. <i>A justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização</i>	30
1.4. <i>A internalização das externalidades ambientais negativas</i>	37
1.5. <i>Responsabilidade ex ante e o dever fundamental de proteção do meio ambiente</i>	41
1.6. <i>Regulação e Empreendedorismo Urbano</i>	53
<b>CAPÍTULO 2   Planejamento Urbano e a Gestão Urbanística</b>	<b>60</b>
2.1. <i>A sustentabilidade ambiental no Planejamento e na gestão urbanística</i>	60
2.2. <i>O Planejamento Urbano e a Ecologia da Ação</i>	66
2.3. <i>A flexibilidade e pós-modernidade: O contexto de produção das decisões estatais no Planejamento e na Gestão Urbanística</i>	70
2.3.1. <i>A Economia: Globalização e Sociedade da Informação</i>	79
2.3.2. <i>A flexibilidade no Planejamento Urbano</i>	87
2.3.2.1. <i>O Planejamento Estratégico</i>	93
2.3.2.2. <i>A flexibilidade no Planejamento Urbano no Brasil</i>	110
<b>CAPÍTULO 3   A Administração Consensual e o Planejamento Urbano</b>	<b>120</b>
3.1. <i>A ampliação da discricionariedade: o espaço da concertação urbanística</i>	120
3.2. <i>A Administração consensual</i>	127
3.3. <i>A concertação no Urbanismo</i>	133
3.3.1. <i>O espaço e o objeto da concertação urbanística</i>	138
3.3.2. <i>Os riscos da concertação urbanística</i>	152
3.4. <i>O processo da concertação urbanística</i>	164

3.5.	<i>A concertação por meio do Termo de Compromisso</i>	171
<b>CAPÍTULO 4   As obrigações urbanísticas</b>		<b>181</b>
4.1.	<i>Os fundamentos jurídicos dos ônus urbanísticos</i>	184
4.1.1.	Direito de construir e seus limites	184
4.1.2.	O Direito de construir e os ônus urbanísticos	188
4.2.	<i>A contrapartida urbanística no Estatuto da Cidade</i>	195
4.2.1.	O bem jurídico, a natureza e o valor da contrapartida	199
4.2.2.	Contrapartidas como estratégia de recuperação da valorização imobiliária	207
4.3.	<i>Os encargos urbanísticos</i>	215
4.4.	<i>Ônus Urbanísticos no Direito Comparado</i>	226
4.4.1.	Espanha e Colômbia: Planos Parciais e a definição das <i>cargas de urbanización</i>	226
4.4.2.	Reino Unido: Planejamento flexível com expressa previsão legal da distinção entre encargos urbanísticos e o financiamento da infraestrutura de interesse geral	246
4.4.3.	Estados Unidos e a exigência de causalidade e de proporcionalidade	252
4.5.	<i>Conclusões do estudo comparado</i>	260
<b>CAPÍTULO 5   Medidas Mitigadoras e Compensatórias de Impactos Negativos</b>		<b>266</b>
5.1.	<i>Riscos, impactos e danos: o dilema da proporcionalidade</i>	266
5.1.1.	A escala de avaliação dos impactos ambientais e os planos parciais	281
5.2.	<i>Medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos</i>	300
5.2.1.	Medidas mitigadoras	300
5.2.2.	Medidas compensatórias	304
5.3.	<i>As medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos na Lei da Liberdade Econômica</i> 307	
5.4.	<i>A compensação tarifada</i>	311
5.5.	<i>Síntese das Análises Teóricas e critérios para a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização e de externalidades ambientais negativas</i>	319
<b>CAPÍTULO 6   Os Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º Grau de Porto Alegre</b>		<b>326</b>
6.1.	<i>Os Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º. Grau</i>	330
6.1.1.	Aspectos normativos	330
6.1.2.	Contrapartidas e medidas mitigadoras e compensatórias no PDDUA de Porto Alegre	338
6.2.	<i>O processo de definição de medidas mitigadoras e compensatórias por impactos ambientais e urbanísticos negativos</i>	341
6.3.	<i>A concertação urbanística em Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º. Grau.</i>	346
6.3.1.	Avaliação geral dos Termos de Compromisso em licenciamento urbano-ambiental	347
6.3.2.	O caso dos Termos de Compromisso de Shopping Centers	354
6.3.2.1.	Barra ShoppingSul	357
6.3.2.2.	Shopping Tottal	362
6.3.2.3.	Shopping Zona Sul	363
6.3.2.4.	Shopping Astir (Isdralit)	365
6.3.2.5.	Shopping Iguatemi	366
6.3.2.6.	Shopping Praia de Belas	369
6.3.2.7.	Shopping Belvedere	371
6.3.2.8.	Discussão dos resultados	371
6.3.3.	O caso do Corredor de Centralidade Nilo-Anita e seus polos geradores de tráfego	374
6.3.3.1.	Mitigação de impactos em polos geradores de tráfego	374
6.3.3.2.	Os polos geradores de tráfego concentrados no Corredor de Centralidade Nilo-Anita	379

6.3.3.3. Discussão dos resultados	389
6.4. <i>Síntese do estudo de caso</i>	395
<b>Considerações Finais</b>	<b>404</b>
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>427</b>
<b>Legislação Consultada</b>	<b>474</b>
<b>Documentos Consultados</b>	<b>477</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Elementos a serem analisados através do método comparativo	13
Figura 2 - A produção da cidade	34
Figura 3 - Relação entre deveres de proteção ambiental e o licenciamento	42
Figura 4 - Pós-Modernidade e suas consequências	72
Figura 5 – Quadra do Plan 22@ Barcelona	108
Figura 6 - Relação entre o Planejamento Estratégico e a Concertação Urbanística	134
Figura 7 - Etapas método comparativo	183
Figura 8 - O ônus como condição ao direito de construir	191
Figura 9 - Plan Especial de Reforma Interior - Trinitat Nueva	231
Figura 10 - Unidades de Actuación Urbanística	239
Figura 11 - Plan Parcial	239
Figura 12 - Plan Zonal Ciudad Lago de Torca	241
Figura 13 - Mapa das áreas sujeitas à cobrança de CIL e recursos arrecadados Section 106- Cornwall Council	250
Figura 14 - Áreas de cobrança de Impact Fee - Phoenix	256
Figura 15 - Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2o. Grau	329
Figura 16 – Fluxo do licenciamento urbano-ambiental dos PE2	342
Figura 17 – Shopping centers de Porto Alegre	356
Figura 18 Obrigações Barra ShoppingSul	358
Figura 19 – Área de inserção do Complexo Golden Lake	361
Figura 20 - Golden Lake	362
Figura 21 - Medidas mitigadoras viárias Shopping Iguatemi	369
Figura 22 - Projetos Especiais - Corredor de Centralidade Nilo-Anita	382
Figura 23 - Localização das medidas mitigadoras e compensatórias do Shopping Iguatemi	386
Figura 24 - Service Area – Road Impact Fee – Garfield County	392

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparação entre a responsabilidade ex ante e a responsabilidade ex post	51
Quadro 2 - Flexibilidade e Pós-Modernidade	77
Quadro 3 - Modelos de Planejamento Urbano - Países europeus	102
Quadro 4 - Cargas de Urbanización Espanha e Colômbia	245
Quadro 5 - Síntese do estudo comparado – Equidistribuição de ônus e benefícios	261
Quadro 6 - Critérios materiais para repartição dos custos da urbanização e para a internalização das externalidades ambientais negativas	320
Quadro 7 - Critérios procedimentais para a justa distribuição de custos de urbanização e de externalidades ambientais negativas	323
Quadro 8 - Exemplos de medidas mitigadoras de tráfego	376
Quadro 9 - Relação de empreendimentos analisados do Corredor Nilo-Anita	381
Quadro 10 - Avaliação de Porto Alegre em relação aos critérios materiais para repartição de custos de urbanização e de internalização de externalidades ambientais negativas	398
Quadro 11 - Avaliação de Porto Alegre em relação aos critérios procedimentais para repartição de custos de urbanização e de internalização de externalidades ambientais negativas	399

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valores Road Impact Fee - Garfield County .....	392
--	-----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AAE – Avaliação Ambiental Estratégica
- AAI – Avaliação Ambiental Integrada
- AC – Apelação Cível
- AI – Agravo de Instrumento
- ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
- AEIS – Área Especial de Interesse Social
- AIA – Avaliação de Impacto Ambiental
- APP – Área de preservação permanente
- CAUGE - Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento
- CEPAC – Certificado e Potencial Adicional de Construção
- CET - Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo
- CIDEU - Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano
- CIL - Community Infrastructure Levy
- CMDUA – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
- CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
- COHAB RS – Companhia Habitação do Estado do Rio Grande do Sul
- COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe
- CPAIC – Comissão Permanente de Avaliação de Impactos na Circulação
- CRAS – Centro de Referência à Assistência Social
- DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito
- DMAE – Departamento Municipal de Água e Esgoto
- DEM HAB – Departamento Municipal de Habitação
- EIA – Estudo de Impacto Ambiental
- EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental
- EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
- EPTC – Empresa Pública de Transporte e Circulação
- EVU – Estudo de Viabilidade Urbanística
- LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
- MS – Mandado de Segurança
- MZ – Macrozona
- ONG – Organização Não Governamental

OUC – Operação Urbana Consorciada  
OUS – Operação Urbana Simplificada  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental  
PGM – Procuradoria Geral do Município  
PIEC - Programa Integrado Entrada da Cidade  
PIU – Projeto de Intervenção Urbana  
Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º. Grau – PE2  
RE – Recurso Extraordinário  
RESP – Recurso Especial  
RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial  
SADUR - Sistema de Avaliação de Desempenho Urbano  
SMDE – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico  
SMOV – Secretaria Municipal de Obras e Viação  
SMAM – Secretaria Municipal de Meio Ambiente  
SMAMS – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade  
SMGP – Sistema Municipal de Gestão do Planejamento  
SNUC – Sistema Nacional das Unidades de Conservação  
SPM – Secretaria de Planejamento Municipal  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
TCAP- Termo de Conversão de Área Pública  
TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo  
TR – Termo de Referência  
TRAP - Termo de Recebimento e Aceitação Parcial  
TUL - Transformação Urbana Localizada  
UEU - Unidade de Estruturação Urbana  
ZEIS – Zona de Interesse Social





# Introdução

## Apresentação do tema e do problema da pesquisa

Este trabalho insere-se na área de pesquisa Planejamento Urbano e Regional e tem por **objeto** as obrigações urbanísticas e ambientais, definidas a partir do Planejamento Urbano e no âmbito da responsabilidade *ex ante*, que é operacionalizada através do licenciamento urbanístico e ambiental. Investiga as funções que estas obrigações desempenham para construção de uma cidade ambientalmente sustentável e os critérios para sua definição a partir da diferenciação entre os encargos urbanísticos de loteamentos e edificações, as contrapartidas urbanísticas decorrentes da flexibilização de regime urbanístico e as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos (ambientais, sociais, urbanísticos).

A pesquisa nasce das inquietações da autora, que atua há muitos anos como promotora de justiça ambiental na cidade de Porto Alegre e, nestas condições, investiga a legalidade dos licenciamentos ambientais e urbanísticos de grandes projetos urbanos, tendentes a impactar negativamente o meio ambiente urbano e as comunidades do seu entorno e a sobrecarregar as infraestruturas públicas, de interesse geral da coletividade.

Parte-se do pressuposto de que a qualidade de vida nas cidades depende de infraestruturas públicas distribuídas equitativamente e dotadas de qualidade construtiva. Esta distribuição é um atributo indispensável de uma cidade justa, porque permite a base material necessária ao atendimento das múltiplas funções urbanas, essenciais para a satisfação dos direitos fundamentais. São os espaços de encontro e de diversidade, que acolhem a vida urbana, como dizia Lefebvre<sup>1</sup> e como assevera Fainstein<sup>2</sup>, que proporcionam coesão social e conferem materialidade para a democracia. A exigência de que estas infraestruturas sejam também ecologicamente sustentáveis, cumprindo funções de mitigação e de adaptação climáticas e compatíveis com a proteção da biodiversidade e da saúde, representa um aspecto a mais a ser considerado pelos governos locais, a quem compete, no Brasil, a ordenação do solo urbano por meio do planejamento e da gestão das cidades.

---

<sup>1</sup>LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. 5ª Edição, São Paulo: Editora Centauro, 2008.

<sup>2</sup>FAINSTEIN, Susan S. The Just City. Cornell University Press, 2010.

A cidade é uma obra coletiva que, em sua dimensão física, é composta pelos conjuntos de espaços públicos e privados. Nos espaços privados, são implantados edificações e loteamentos que dependem das infraestruturas públicas para sua acessibilidade e habitabilidade. No entanto, as vias, as infraestruturas de saneamento básico (micro e macro drenagem, abastecimento de água, coleta de resíduos, etc.), os parques e as praças, as redes de iluminação e de telecomunicações têm capacidade de suporte limitada. São sobrecarregadas pelos impactos cumulativos e sinérgicos dos diversos empreendimentos, de todas as tipologias, que vão sendo construídos e reconstruídos ao longo do tempo. Precisam ser planejadas de acordo com a necessidade das pessoas que vivenciam os territórios e com as projeções de crescimento demográfico, precisam de manutenção e ampliações, precisam contemplar novas funcionalidades de uma sociedade cada vez mais complexa e vulnerável, sujeita, desde aos incômodos do cotidiano, tais como os congestionamentos de trânsito e as inundações, aos desastres climáticos e às pandemias.

As transformações do território são dinâmicas e os loteamentos nem sempre provêm todas as infraestruturas necessárias à urbanização sustentável, especialmente quando localizados em áreas desconectadas da malha urbana. Se, quando da implantação de novos projetos urbanos em áreas que foram urbanizadas no passado, os empreendedores se beneficiam diretamente de atos do poder público e das infraestruturas públicas, quanto devem contribuir para o seu financiamento? E se seus projetos urbanos são de grande porte e geram externalidades ambientais negativas que impactam estas infraestruturas e atentam contra a qualidade de vida da população, qual o limite do dever de mitigação e de compensação desses impactos, tendo em vista que o espaço urbano é um bem ambiental compartilhado por diversos outros empreendedores? É possível que tais obrigações urbanísticas e ambientais sejam integradas? Podem ser objeto de negociação entre os empreendedores e o Poder Público? Em caso positivo, quais os critérios e limites da concertação entre o Poder público e os empreendedores privados?

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) não responde diretamente a estes questionamentos<sup>3</sup>. Afirma o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e exige que os empreendimentos geradores de tráfego sejam precedidos de infraestrutura compatível. Contém uma série de dispositivos que apontam para a necessidade de compatibilização do desenvolvimento urbano com a proteção do meio ambiente, a começar pela

---

<sup>3</sup>Apenas para as áreas de expansão urbana, prevê a necessidade de um plano de expansão urbana (art. 42- B), que contemple o planejamento das infraestruturas, as diretrizes para os loteamentos e critérios para a recuperação da valorização imobiliária propiciada pelos atos do Poder Público. No entanto, não prevê consequências para o não atendimento deste requisito.

formulação do “direito à cidade sustentável”, e remete o processo de tomada de decisão ao estudo de impacto de vizinhança, que se integra ao licenciamento ambiental. No entanto, há necessidade de os Municípios internalizarem, em seus Planos Diretores, os instrumentos do Estatuto da Cidade que operacionalizariam a justa distribuição dos ônus e benefícios, tais como a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a operação urbana consorciada e o próprio estudo de impacto de vizinhança.

Por sua vez, a Lei Federal 6766/79, que trata da implantação de loteamentos, contém os padrões mínimos de qualidade urbanística a serem atendidos<sup>4</sup>, mas não estabelece os critérios jurídicos que permitam que o Município exija do empreendedor, que executa novos projetos urbanos em áreas urbanizadas, a ampliação e a complementação das infraestruturas, de modo que estas obras têm sido exigidas como medidas de mitigação e de compensação de impactos, quando do licenciamento urbano-ambiental, muitas vezes sob bases discricionárias.

O licenciamento é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/81) que operacionaliza a responsabilidade *ex ante*, cujo fundamento é o dever de prevenção dos danos ambientais e urbanísticos. Corresponde à face procedimental do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado e depende, para sua efetividade, de transparência e de participação social, de integração com o planejamento do uso e da ocupação do solo e de informações técnicas produzidas em escalas adequadas para a compreensão dos impactos diretos e indiretos do empreendimento, assim como dos possíveis impactos cumulativos.

Ao mesmo tempo em que se verifica a vagueza da legislação federal e uma certa discricionariedade dos Municípios para a adoção de vários instrumentos de política urbana, observa-se o movimento crescente, no âmbito da Administração Pública e do Direito, da adoção de formas consensuais de tomada de decisão, que, no campo do Planejamento Urbano, encontra apoio no Planejamento Estratégico de cidades. O modelo, transposto para as cidades brasileiras a partir dos anos 90 do século XX, propõe a ampliação da flexibilidade normativa dos planos diretores, valorizando-se as oportunidades de concretização de empreendimentos de grande porte, capazes de atrair investimentos econômicos e aumentar a competitividade da cidade, e que reivindicam alterações no regime urbanístico previsto no Plano Diretor e oportunidades de concertação com o Município para viabilização de seus projetos.

---

<sup>4</sup>A Lei 6766/79, também conhecida como “Lei Lehman”, trata do parcelamento do solo, que contempla duas modalidades: o loteamento e o desdobramento. Para os loteamentos, disciplina a qualidade urbanística ao determinar a infraestrutura mínima e o percentual de áreas públicas exigidos, o procedimento legal a ser observado em todo o território nacional para aprovação e para comercialização dos lotes urbanizados.

Nesse contexto de imprecisão normativa e conteúdo principiológico da legislação federal brasileira, que não fornece todos os parâmetros para regular o processo de aprovação de empreendimentos que demandam flexibilização do regime urbanístico e que são suscetíveis de provocar significativos impactos ambientais, a pesquisa busca enfrentar o **problema** da identificação dos critérios jurídicos adequados, sob a perspectiva da proteção do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado e do direito à cidade sustentável, que devam nortear soluções regulatórias e decisões concertadas para a operacionalização da repartição de responsabilidades, entre o Município e os empreendedores, pelos custos de urbanização e pela internalização de externalidades ambientais negativas.

Para a compreensão do problema, alguns acordos semânticos são necessários.

As obrigações que serão analisadas neste trabalho são os encargos urbanísticos, relacionados à cessão de solo e à execução de infraestruturas de interesse local e geral quando da implantação de loteamentos (Lei Federal 6766/79), as contrapartidas, entendidas como contraprestações em virtude da flexibilização do regime urbanístico do Plano Diretor, nos termos do Estatuto da Cidade, e as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos (ambientais, sociais e urbanísticos), definidas quando do licenciamento dos empreendimentos.

Estas obrigações são definidas, em sentido jurídico, como um ônus que se contrapõe ao exercício de uma faculdade, e são objeto do princípio da justa distribuição de ônus e benefícios a que se refere o art. 2º, inciso IX, do Estatuto da Cidade. Elas cumprem distintas funcionalidades no sistema jurídico brasileiro. Identifica-se nas contrapartidas a função de contribuir diretamente para o financiamento de infraestruturas públicas de interesse geral e de ações estatais tendentes a incrementar a justiça social na cidade, por meio de estratégias de recuperação da valorização imobiliária decorrente de atos do poder público, ao passo que os encargos urbanísticos e as medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias de impactos negativos evitam custos para o Poder Público e promovem a internalização das externalidades ambientais, sociais e urbanísticas negativas, tornando o empreendimento ambientalmente sustentável.

Em conjunto, estas obrigações contemplam as providências necessárias para que o empreendimento se ajuste ao tecido urbano, ao modelo de cidade concebido pelo planejamento e aos padrões de desenvolvimento urbano concebidos pela legislação em determinado momento histórico, ou seja, a própria essência do planejamento urbano de longo prazo, que busca antever as consequências de suas ações.

No entanto, quando estas diferenciações não são explicitadas pela legislação municipal, há o risco de as contrapartidas por concessão de benefícios urbanísticos (alteração de uso de solo ou outros parâmetros urbanísticos) não serem cobradas, o que significa renúncia a recursos para o financiamento das infraestruturas públicas necessárias ao desenvolvimento da cidade. Adota-se aqui a posição de Aparecido Júnior<sup>5</sup> e de Sotto<sup>6</sup>, segundo os quais o Plano Diretor conforma o direito de propriedade e o direito de construir, estabelecendo um específico regime urbanístico, em termos de uso e de edificabilidade. Para alterar este uso e construir acima do coeficiente básico, há necessidade de pagamento de uma contrapartida ao Município.

Por sua vez, quando os impactos negativos não são mitigados e compensados proporcionalmente, ocorrem impactos sociais e ambientais intoleráveis e a sobrecarga das infraestruturas públicas de interesse coletivo, com prejuízos para a saúde, para a qualidade de vida e o bem estar da população. Forma-se, então, um passivo que recai sobre os cofres públicos, que passará a ser responsável pela implantação de medidas corretivas e de infraestruturas públicas que deveriam ter sido custeadas, oportunamente, pelo empreendedor, como forma de tornar o seu projeto ambiental e urbanisticamente sustentável.

As medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias de impactos negativos são resultado da incidência da responsabilidade *ex ante*. Esta forma de responsabilização preventiva ampara-se no dever constitucional do Estado de impedir a ocorrência de danos aos bens jurídicos fundamentais (vida, saúde, meio ambiente, segurança, patrimônio cultural, propriedade, etc.). É operacionalizada pela Administração Pública através do licenciamento urbanístico e ambiental, por meio do qual as condições para a licitude da atividade econômica e do direito de construir são estabelecidas.

O conceito de responsabilidade *ex ante* foi elaborado nesta tese a partir das referências de Ferreira e Silva<sup>7</sup>, Gomes e Batista<sup>8</sup> e de Sendim<sup>9</sup>, que discorrem sobre a natureza jurídica da

---

<sup>5</sup>APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. Propriedade urbanística & Edificabilidade. O Plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

<sup>6</sup>SOTTO, Débora. A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. PUC/SP, São Paulo, 2015.

<sup>7</sup>FERREIRA, Gabriel Luis Bonora Vidrih e SILVA, Solange Teles. Análise dos fundamentos da compensação ambiental. A responsabilidade civil *ex ante* no direito brasileiro. Revista de Informação Legislativa. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília, jul./set./2007, n. 175, pp.125-138.

<sup>8</sup>GOMES, Carla Amado e BATISTA, Luís. A biodiversidade à mercê dos mercados? Reflexões sobre compensação ecológica e mercados de biodiversidade. In GOMES, Carla Amado (coord.). Compensação ecológica, serviços ambientais e protecção da biodiversidade. Faculdade de Direito. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2014.

compensação *ex ante* de impactos negativos. Por sua vez, a formulação de um conceito ampliado de impacto negativo, que abarque os múltiplos impactos que podem estar associados aos empreendimentos, deve-se ao conceito de sustentabilidade multidimensional de Freitas<sup>10</sup>. A estes autores também se associa o pensamento complexo de Edgar Morin, necessário para a compreensão da cidade como bem jurídico ambiental complexo e para o entendimento do meio em que se manifestam as ações estatais discricionárias, cujos resultados podem se distanciar das intenções que informaram as ações, a depender das condições do seu contexto (Ecologia da Ação)<sup>11</sup>.

No que se refere à caracterização dos impactos, este trabalho adota a perspectiva de que as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos possam ser identificadas a partir de um plano urbanístico, elaborado com amparo em estudos ambientais e urbanísticos, em uma escala que transcenda a escala do lote em que se inserirá o projeto urbano<sup>12</sup>, de tal forma que o licenciamento do projeto interaja com definições pré-estabelecidas quando da elaboração do planejamento do território, para a finalidade de enfrentar os impactos sinérgicos e cumulativos. Estas pré-definições referem-se ao modelo espacial da cidade, à projeção de demanda por serviços e por infraestruturas, mas também à relevância dada à justiça social, à sustentabilidade ambiental, à necessidade de enfrentar as mudanças climáticas por meio de medidas de mitigação e adaptação climáticas, dentre tantos outros temas que potencializam a qualidade de vida.

Conforme Torres, impactos cumulativos são aqueles que resultam de um processo de combinação ou acumulação de impactos, oriundos de diversos empreendimentos, produzidos no passado, no presente ou em um futuro imediato. Podem ser, individualmente, de baixa magnitude, mas, coletivamente, dadas as transformações incrementais e as pressões impostas sobre o território, ostentam importância, tanto em termos espaciais como temporais<sup>13</sup>. Na origem dos impactos

---

<sup>9</sup>SENDIM, José de Sousa Cunhal. Responsabilidade civil por danos ecológicos. Da reparação do dano através de restauração natural. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

<sup>10</sup>FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: Direito ao futuro. 4ª. Edição, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2019.

<sup>11</sup>MORIN, Edgar. Por uma reforma do pensamento. In PENA-VEJA, Alfredo e NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Q pensar complexo. Edgar Morin e a crise da modernidade. Rio de Janeiro: Garamond, 1999, pp. 21-34.

<sup>12</sup>Para as finalidades desta pesquisa, adota-se a definição de planos e projetos urbanísticos de Aparecido Júnior, para quem o plano urbanístico é um instrumento formalmente elaborado de proposições socio-urbanísticas em parcelas do território, dotado de conteúdo normativo e de generalidade, enquanto o projeto urbano contém propostas precisas destinadas à transformação ou correção de urbanização e é dotado dos elementos necessários para a execução da obra projetada (urbanização, edificação, sistema viário, etc.) (APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. Direito urbanístico aplicado. Os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá Editora, 2017, pp.42-44).

<sup>13</sup>TORRES, Beatriz Adriana Silva. Evaluación ambiental: impacto y daño. Un análisis jurídico desde la perspectiva científica. Tesis Doctorales. Universidad de Alicante, Alicante, 2012, p.62.

cumulativos pode residir a interação de dois ou mais projetos do mesmo tipo ou similares; o desenvolvimento de um único projeto ao longo do tempo e a interação de diferentes projetos, implantados em uma mesma área, que afetam os elementos bióticos e abióticos, assim como as condições socioeconômicas do território.

Um empreendimento, analisado individualmente, pode ser tolerável, mas, ao serem analisadas as possíveis combinações dos efeitos cumulativos de outros projetos de sua área de influência (direta e indireta), pode resultar inaceitável pela magnitude dos impactos. Os impactos sinérgicos são descritos com um componente dos impactos cumulativos, para aludir aos casos em que a presença simultânea de várias ações e atividades, em interação, enseja um impacto ambiental maior do que a soma dos impactos individuais, analisados isoladamente<sup>14</sup>.

Para iluminar a relevância de critérios jurídicos que adotem uma abordagem espacial mais ampla para a definição de obrigações urbanísticas e ambientais, apresentam-se algumas experiências com base no direito comparado que utilizam planos urbanos em escala intermediária para o planejamento das infraestruturas públicas de interesse local e geral, dos equipamentos e das áreas verdes, que deverão ser custeados pelos empreendedores. Os países pesquisados também utilizam instrumentos financeiros para o custeio das infraestruturas de interesse geral, e, nessa medida, contribuem para destacar a importância da diferenciação entre encargos, medidas mitigadoras/compensatórias e contrapartidas.

Considera-se que o tema da tese é relevante e inédito, por sua abordagem interdisciplinar, adotada para analisar o Planejamento Urbano e as políticas públicas voltadas à repartição de responsabilidades pelos custos de urbanização e pela internalização de externalidades ambientais negativas. A pesquisa também auxilia na interpretação do art. 3º, inciso XI, da Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019), que trata das medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos, e ilumina a concertação administrativa como prática que vem sendo adotada em diversos Municípios brasileiros, no âmbito do licenciamento de projetos que reivindicam a flexibilização do regime urbanístico e que são suscetíveis de causar impactos negativos significativos.

### **Objetivos da pesquisa**

O objetivo geral da tese é identificar critérios jurídicos substantivos e procedimentais que devam ser considerados pela legislação municipal e pelas decisões concertadas entre o Município e os

---

<sup>14</sup>Idem, p. 75.



empreendedores privados para a definição das obrigações urbanísticas e ambientais, relacionadas à mitigação e à compensação de impactos negativos e à repartição da responsabilidade pelos custos com implantação de infraestruturas públicas.

Os objetivos específicos da pesquisa consistem em:

- a) Examinar os fundamentos e os pressupostos da responsabilidade *ex ante*, sua relação com o planejamento urbano e com o processo de produção da cidade;
- b) Explicitar as limitações jurídicas e as possibilidades da concertação administrativa para a definição de obrigações urbanísticas e ambientais no licenciamento de projetos urbanos de grande porte;
- c) Propor critérios que norteiem a regulação jurídica e o licenciamento de projetos urbanos de grande porte que demandem flexibilização de regime urbanístico;
- d) Analisar os fundamentos, a natureza jurídica, o conteúdo e as funções dos encargos urbanísticos, das contrapartidas e das medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos no sistema jurídico brasileiro, no contexto das políticas de financiamento das infraestruturas públicas e das estratégias de incremento da sustentabilidade ambiental da cidade;
- e) Identificar e propor critérios para a repartição de responsabilidade pelos custos de urbanização e de implantação de infraestruturas públicas entre o Poder Público e os empreendedores privados, capazes de enfrentar os impactos negativos cumulativos dos diversos projetos urbanos existentes e projetados em determinada área da cidade.

### Hipótese

A presente pesquisa adota como hipótese que potencializar a sustentabilidade ambiental na cidade requer a regulação e a operacionalização da repartição dos custos de urbanização entre o Município e os agentes privados, diferenciando-se as tipologias de obrigações urbanísticas e ambientais e estabelecendo-se critérios para definição destas obrigações que sejam adequados às funções que devem cumprir no âmbito do Planejamento Urbano e do licenciamento ambiental.

### A estrutura geral da tese

O primeiro capítulo contextualiza o problema da pesquisa. Trata da cidade como objeto do Planejamento Urbano e como um bem jurídico complexo, identificado com o conceito de meio ambiente urbano, a fim de compreender as noções de função social da propriedade e da cidade. Discorre sobre a sustentabilidade multidimensional e a responsabilidade *ex ante*, a partir do dever constitucional de proteção do ambiente ecologicamente equilibrado e da garantia de cidades sustentáveis, analisando a correlação entre o Planejamento Urbano e o licenciamento urbanístico e ambiental. Também apresenta o conceito de Ecologia da Ação, de Edgar Morin, para sustentar que o contexto socioeconômico, político e cultural no qual incidem as decisões e as ações de planejamento pode desvirtuar a intencionalidade de potencialização dos direitos fundamentais, o que demanda a definição de procedimentos administrativos claros e abertos à participação pública, “que sejam capazes de proteger a sociedade contra os seus próprios riscos”<sup>15</sup>.

O segundo capítulo avança na descrição do processo de produção da cidade e do Planejamento Urbano e busca compreender o cenário socioeconômico e político que propiciou a emergência do planejamento estratégico, como modelo associado à ideia de potencializar a competitividade e a lucratividade dos lugares, e as repercussões destas mudanças no Planejamento Urbano e no sistema jurídico brasileiro. As principais referências teóricas adotadas são Milton Santos, David Harvey e Manuel Castells, que iluminam a compreensão sobre a influência do sistema econômico capitalista, no contexto da Sociedade em Redes e da pós-modernidade, para a produção da cidade e para a determinação de um movimento de flexibilização do planejamento e das normas que lhe dão sustentação jurídica, que resulta na formulação de planos diretores dotados de muitos conceitos indeterminados, responsáveis pela ampliação da discricionariedade dos tomadores de decisão, e da designação de áreas nas quais será possível a alteração de parâmetros urbanísticos mediante pagamento de contrapartida.

Nesse mesmo tempo e ritmo, ocorre a mutação do sistema jurídico para incorporar, no âmbito do Direito Administrativo, espaços consensuais de formação da vontade estatal, através dos quais os agentes privados concorrem para a definição do regime urbanístico e do conteúdo das obrigações urbanísticas e ambientais associadas aos seus respectivos projetos urbanos. Isso ocorre sob a lógica da potencialização do valor de troca do produto imobiliário e da maximização da

---

<sup>15</sup>PRESTES, Vanêsa Buzelato. Corrupção urbanística. Da ausência de diferenciação entre Direito e Política no Brasil, Belo Horizonte: Fórum, 2018.

lucratividade a partir de localizações urbanas, para o que o Poder Público atua diretamente, em uma prática descrita por Harvey como “empreendedorismo urbano”.

A discussão sobre estes aspectos, com o aprofundamento da análise a respeito da concertação urbanística será tratada no terceiro capítulo, em uma perspectiva interdisciplinar e comparada entre as práticas adotadas em outros países e no Brasil. O capítulo relaciona o planejamento estratégico de cidades e suas reverberações no planejamento urbano com as modificações no Direito Administrativo contemporâneo, buscando-se explicitar os limites e as possibilidades da adoção do instrumento contratual entre a Administração Pública e os empreendedores privados, suas possíveis consequências na materialidade e a relevância do processo administrativo que instrumentalizará a concertação, com vistas a impedir que esta seja capturada pelos grupos de interesse.

No quarto capítulo, a pesquisa analisa as obrigações urbanísticas, do tipo encargos urbanísticos e contrapartidas pela flexibilização do regime urbanístico, que são definidas como ônus urbanísticos, nos termos empregados por Varela, Carnelutti e Grau<sup>16</sup>. Analisam-se a natureza destas obrigações, seus fundamentos e relações com o Planejamento Urbano, as funções que exercem para a construção da cidade e como estratégias de financiamento de infraestruturas públicas de interesse geral da coletividade. As contrapartidas são apresentadas como contraprestação pela concessão de benefícios conferidos pelo Poder Público e os encargos urbanísticos, previstos na Lei Federal 6766/79, são definidos com amparo no princípio da função social da propriedade. O capítulo não apresenta uma metodologia para cálculo das contrapartidas, que pode variar conforme a legislação de cada Município, mas problematiza e ressalta a distinção destes ônus em relação às obrigações de natureza mitigadora e compensatória de impactos negativos, decorrentes da responsabilidade *ex ante*.

O quarto capítulo ainda apresenta o estudo de direito comparado com o objetivo de identificar como outros países (Espanha, Estados Unidos, Reino Unido e Colômbia) resolvem, no âmbito jurídico, o problema da repartição de custos de urbanização. Investigam-se a escala geográfica

---

<sup>16</sup>Adota-se no trabalho o conceito de ônus adotado por Varela (VARELA, Antunes. Direito das obrigações. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 57), por Carnelutti (CARNELUTTI, Francesco. Teoría General del Derecho. Granada: Ed. Comares, 2003, pp. 199-201) e pelo Ministro Eros Grau, do Supremo Tribunal Federal (RE 387.047-SC, Rel. Min. Eros Grau. j. em 06 mar. 2008), no precedente que analisou a natureza da cobrança de outorga onerosa do direito de construir. O ônus correspondente à faculdade de exercer um direito e, neste sentido, contrapõe-se ao dever, que é de cumprimento compulsório. O direito de exercer atividade econômica pode ou não ser exercido pelo agente, mas, quando é exercido, passa a ser condicionado pelo cumprimento de obrigações (ônus), que compatibilizam o interesse privado com o interesse da coletividade.

considerada para o planejamento das infraestruturas de interesse geral e local e para a repartição de custos de urbanização entre o Poder Público e os empreendedores, a relação entre o Planejamento Urbano e o licenciamento de projetos, a relevância outorgada pelo sistema jurídico à proteção ambiental, quando da tomada de decisões em torno da mitigação e da compensação dos impactos dos projetos licenciados, e o espaço legado à concertação entre os agentes públicos e privados.

O quinto capítulo aborda a natureza, o conteúdo e as funções das medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos ambientais e urbanísticos, assim como os procedimentos e critérios para sua definição, e apresenta a interpretação do art. 3º, inciso XI, da Lei da Liberdade Econômica, relativo às medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos. O objetivo do capítulo é demonstrar a relevância, para a sustentabilidade ambiental da cidade, de o Planejamento Urbano ser objeto de avaliação ambiental e operar com escalas intermediárias, que transcendam a abordagem “lote a lote”, a fim de que o licenciamento urbanístico e ambiental possa ser melhor fundamentado e possa resultar em decisões finais que considerem os possíveis impactos cumulativos dos projetos.

Este capítulo apresenta, ao final, como síntese da pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, uma proposta de critérios substantivos e procedimentais para a repartição de responsabilidades pelos custos de implantação de infraestruturas e de custos com a internalização de externalidades ambientais negativas entre o Poder Público e os empreendedores privados, que possa contribuir para a superação do estado descrito por Beck de “irresponsabilidade organizada”, próprio da Sociedade de Riscos.

O sexto capítulo contém o estudo de caso dos Termos de Compromisso firmados entre o Município de Porto Alegre e os empreendedores para o licenciamento urbano-ambiental de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º. Grau, que consistem, nos termos do Plano Diretor desta cidade, em projetos de grande porte, que demandam flexibilização de algum parâmetro urbanístico. Estes projetos são polos geradores de trânsito com o potencial de causarem importantes impactos urbanísticos e ambientais e explicitam a relevância da adoção de um plano urbano em escala intermediária que oriente o licenciamento destes projetos, direcione a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e propicie que a avaliação de impactos, no licenciamento, transcenda a escala do lote urbano, com vistas a enfrentar os impactos cumulativos dos diversos projetos.

## Metodologia de pesquisa

A abordagem metodológica adotada nesta pesquisa é indutiva e a análise jurídica foi feita consoante a interpretação tópico-sistemática proposta por Freitas<sup>17</sup> e a teoria humanista e crítica para o Direito, de Bittar<sup>18</sup>, segundo o qual a realidade empírica que sustenta a incidência das normas e justifica a própria necessidade da regulação jurídica por parte do Estado sempre deve ser considerada.

Buscou-se ao longo dos capítulos identificar os fenômenos da vida, ou o “quadro da realidade”, nas palavras de Bittar, que atraem a incidência da norma jurídica e compreendê-los de uma forma mais ampla, com o apoio na interpretação de autores das áreas da Geografia, da Economia, da Ecologia Política, da Sociologia e do Planejamento Urbano, e sob a perspectiva da sustentabilidade ambiental.

Para Bittar, deve haver interdisciplinaridade na ciência do Direito<sup>19</sup>. A regulação jurídica e a interpretação do Direito demandam o desenvolvimento de pontes com as demais áreas disciplinares, a fim de que o Direito seja sempre contextualizado. Por sua vez, a abordagem crítica decorre das exigências humanistas e solidárias da teoria, que identifica, no quadro da realidade, as abissais desigualdades sociais que caracterizam a sociedade brasileira<sup>20</sup>. Os procedimentos da pesquisa jurídica foram consulta bibliográfica, jurisprudencial e documental.

O estudo do direito comparado sobre os ônus urbanísticos, apresentado no quarto capítulo, foi elaborado com base na análise comparativa horizontal de elementos jurídicos determinantes<sup>21</sup>, presentes nos sistemas jurídicos da Espanha, Reino Unido, Estados Unidos, Colômbia e Brasil, com o objetivo de entender como o problema da repartição dos custos de urbanização é resolvido, quando da implantação de novos projetos urbanos que tendem a causar impactos na infraestrutura preexistente e no meio ambiente urbano. Trata-se, portanto, de um estudo que

---

<sup>17</sup>FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

<sup>18</sup>BITTAR, Eduardo C. B. *Introdução ao estudo do direito*. Humanismo, democracia e justiça. São Paulo: Saraiva Jr. 2018, p.43.

<sup>19</sup>Idem, p.46.

<sup>20</sup>Idem, p. 48.

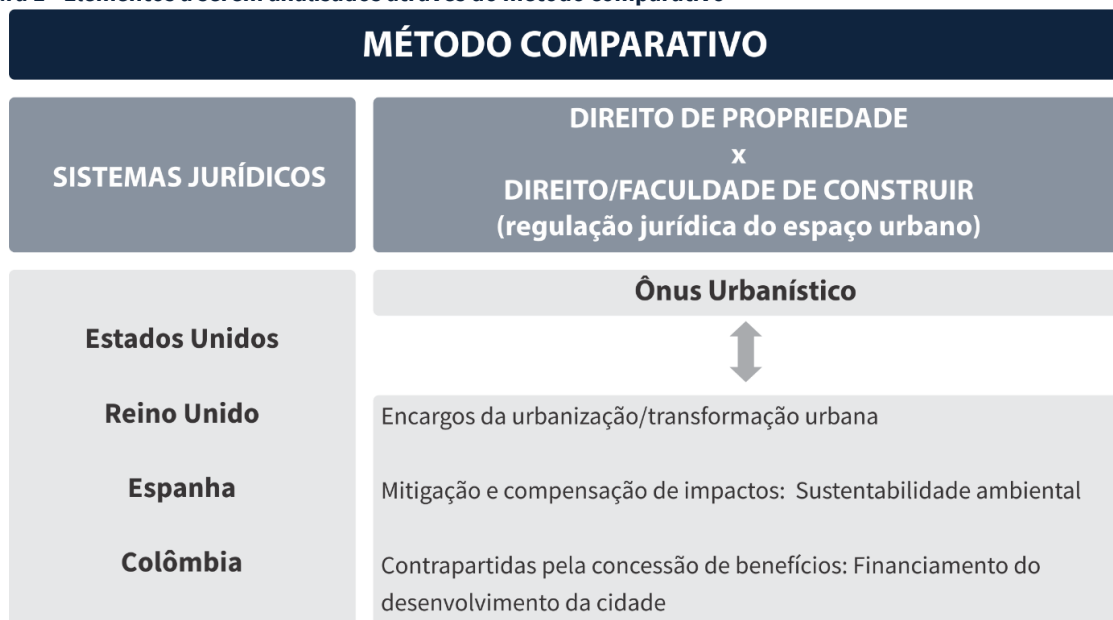
<sup>21</sup>Castro Júnior elucida que os elementos determinantes, em Direito Comparado, “são as instituições jurídicas que influenciam de maneira direta ou indireta toda a ordem jurídica, e que determinam de forma necessária todas as outras partículas jurídicas elementares, bem como o perfil estrutural da ordem jurídica”(CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino. A importância do direito comparado para o direito ambiental portuário. In SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. (org.). *Avaliação ambiental estratégica*. Reflexos na gestão ambiental portuária Brasil e Espanha. Belo Horizonte: Editora Vorto, 2017, p.144).

aponta caminhos e possibilidades, com vistas ao aperfeiçoamento do sistema jurídico brasileiro na sua interface com a sustentabilidade ambiental e com o Planejamento Urbano municipal<sup>22</sup>.

A escolha dos países para a pesquisa comparada foi feita com amparo em uma investigação preliminar segundo os seguintes critérios: a) países que adotassem o princípio da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, ainda que implicitamente; b) países que adotassem práticas concertadas no planejamento e na gestão urbanística.

O elemento determinante que será objeto da comparação é o conceito de ônus urbanístico, presente nos sistemas jurídicos pesquisados, em correlação com o direito/faculdade de construir<sup>23</sup>, embora sob diferentes denominações e fundamentos.

**Figura 1 - Elementos a serem analisados através do método comparativo**



Elaboração: Steigleder (2020).

Por fim, foi realizado estudo de caso dos Termos de Compromisso firmados em Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º. Grau de Porto Alegre, porque se entende que este procedimento é relevante quando as questões de pesquisa incidem sobre fenômenos complexos<sup>24</sup>, o que parece ocorrer na concertação administrativa praticada na cidade de Porto Alegre para a implantação de projetos urbanos de grande porte, que exigem flexibilização do regime urbanístico e são

<sup>22</sup>MARRARA, Thiago. Método comparativo e direito administrativo. In *Revista Jurídica UNIGRAN*. Dourados, MS, v. 16, n. 32, jul/dez. 2014, p. 25; e CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino. A importância do direito comparado para o direito ambiental portuário. In SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. (org.). *Avaliação ambiental estratégica*. Reflexos na gestão ambiental portuária Brasil e Espanha. Belo Horizonte: Editora Vorto, 2017, pp.131-154.

<sup>23</sup>Detalhes desta metodologia serão explicados no Capítulo 4º.

<sup>24</sup>YIN, Robert K. *Estudo de caso*. Planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015, p. 04.

suscetíveis de produzirem impactos no ambiente natural e sobrecarga nas infraestruturas públicas. Detalhes dos procedimentos adotados serão apresentados no Capítulo 6º.

## CAPÍTULO 1 O Direito à Cidade Sustentável

A presente pesquisa foi motivada pelo problema relacionado a como disciplinar e operacionalizar a repartição dos custos de urbanização entre o Município e os agentes privados, com vistas a potencializar a sustentabilidade ambiental na cidade. Nas situações de implantação de novos projetos urbanos, que causarão impactos multidimensionais (ambientais, sociais, urbanísticos, etc.), demandando novas infraestruturas públicas e sobrecarregando as pré-existentes, como repartir a responsabilidade pelos custos da urbanização entre os empreendedores privados e o Município, de tal forma a considerar os possíveis efeitos cumulativos negativos dos projetos?

Parte-se da compreensão de que a cidade é um ecossistema complexo e dinâmico, em que múltiplos fatores, controláveis e não controláveis, bióticos e abióticos, oriundos de sistemas naturais, sociais, econômicos, culturais e políticos, interagem continuamente em sua produção<sup>25</sup>, gerando marcas no ambiente natural, que retratam a forma como se deu, ao longo do tempo, a dominação dos ambientes naturais pelas sociedades humanas.

A cidade de hoje, diz Sposito, “é o resultado cumulativo de todas as outras cidades, transformadas, destruídas, reconstruídas, enfim, produzidas pelas transformações sociais ocorridas através dos tempos”<sup>26</sup>, como resultado das relações travadas entre o Estado e o Mercado a partir do momento em que a terra urbana é convertida em mercadoria<sup>27</sup>. Neste momento, se instaura uma co-dependência entre ambos na constituição da cidade, embora as demandas econômicas não sejam os únicos fatores que mereçam consideração<sup>28</sup>. O Mercado, através dos agentes privados, promove loteamentos e edificações; o Estado entra com as infraestruturas gerais necessárias à urbanização e, com a legislação que regula o uso e a ocupação do solo urbano, ampara tais empreendimentos e estabiliza as relações jurídicas. Nesse processo, os atributos naturais do território são transformados, mas também agregam-se aos espaços públicos e, nesse sentido, podem contribuir para a qualidade de vida da população e até mesmo para objetivos mais amplos, como a mitigação e a adaptação climáticas.

---

<sup>25</sup>Para Harvey, a forma espacial e o processo social de produção da cidade estão em contínua interação (HARVEY, David. A justiça social e a cidade. São Paulo: Editora HUCITEC, 1980, p. 34).

<sup>26</sup>SPOSITO, Maria Encarnação B. Capitalismo e urbanização. Núcleos urbanos na história. Revolução industrial e urbanização. A cidade moderna: para onde? São Paulo: Editora Contexto, 2012, p. 11.

<sup>27</sup>MUMFORD, Lewis. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. 4ª. Ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 450.

<sup>28</sup>Morin adverte que “a cidade não é uma simples projeção territorial baseada em relações socioeconômicas”, pois há componentes culturais e uma dimensão psicológica, atinente à ideia de habitat, que não pode ser desconsiderada (MORIN, Edgar. A via para o futuro da humanidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015, p. 250).



A partir destas premissas, o presente capítulo trata da cidade como bem jurídico de interesse difuso e suporte material para a fruição de direitos fundamentais. A complexidade do sistema urbano recruta a contribuição teórica de Morin<sup>29</sup> para sustentar a relevância de abordagens integradoras que identifiquem as diversas dimensões dos conflitos e das demandas espacializadas na cidade e que tenham clareza de que o ecossistema social está situado no ecossistema natural, o que induz um “jogo de inter-retro-ações do conjunto social e natural”<sup>30</sup>.

Em função das características do meio ambiente urbano e do dever estatal de protegê-lo e de zelar pelo seu equilíbrio, desenvolve-se o conceito de responsabilidade *ex ante*, que confere um caráter substantivo ao licenciamento ambiental e volta-se ao impedimento da ocorrência de danos por meio da internalização das externalidades ambientais negativas. A responsabilidade *ex ante* fornece elementos para a definição de critérios para a imputação da responsabilidade pela execução de encargos urbanísticos e de medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias de impactos negativos.

### 1.1. A cidade como bem jurídico

A cidade, a partir da moldura da CF/88 e do advento da legislação ambiental, passou a ser interpretada como bem jurídico complexo<sup>31</sup>, de natureza sociocultural e ambiental e de interesse público<sup>32</sup>, que representa a base material para a fruição dos direitos fundamentais e o desenvolvimento das capacidades humanas<sup>33</sup>. Por isso, a cidade é o suporte físico de diversas normas jurídicas que reconhecem e tutelam direitos fundamentais, dentre as quais o art. 182 da

---

<sup>29</sup>MORIN, Edgar. Introdução ao pensamento complexo. Porto Alegre: Editora Sulina 3ª. Ed., 2000. Martins esclarece que, embora Edgar Morin tenha sistematizado e difundido o pensamento complexo no meio acadêmico, as raízes desse pensamento podem ser atribuídas a escrituras budistas, principalmente na escola Mahayana, e a escritos zen-budistas, mais especificamente do monge Eihei Dogen, que levou o Zen ao Japão no século XII, após longa peregrinação à China (MARTINS, Geórgia Sena. Elementos da teoria estruturante do direito ambiental. Norma ambiental, complexidade e concretização. São Paulo: Almedina, 2018, pp. 61-63).

<sup>30</sup>MORIN, Edgar e KERN, Anne Brigitte. Terra-Pátria. Porto Alegre: Editora Sulina, 3ª. Edição, 2000, p.148. A mesma reflexão consta de MORIN, Edgar. Saberes globais e saberes locais. O olhar da transdisciplinidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

<sup>31</sup>Entende-se por bem jurídico, conforme a teoria geral do direito, os elementos materiais e imateriais que proporcionam a satisfação de utilidades (de qualquer tipo) para a pessoa humana, motivo pelo qual recebem proteção jurídica. Um exemplo de bem jurídico que é definido por fundamental por Garcia é o meio ambiente (GARCIA, Júlio César. A intangibilidade do bem ambiental. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016, pp. 20-25).

<sup>32</sup>KÄSSMAYER, Karin. Cidades, riscos e conflitos socioambientais urbanos: Desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justiça socioambiental. Tese de Doutorado em Direito. Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009, p.96.

<sup>33</sup>A noção de justiça como capacidade, em uma teorização fundada na proteção dos direitos humanos, segundo a qual são reconhecidas necessidades indispensáveis e informadas pela noção de dignidade da pessoa humana, para o florescimento das capacidades, é explorada por NUSSBAUM, Martha. Fronteras da Justiça. Deficiência, nacionalidade e pertencimento à espécie. São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 356.

CF/88 e o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), cujo art. 2º, inciso I, declara “o direito à cidade sustentável”<sup>34</sup>.

Nesta tese, adota-se o conceito de que o meio ambiente urbano está inserido no conceito amplo de meio ambiente expresso no art. 3º, inciso I, da Lei Federal 6938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), como “o conjunto de leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que rege, condiciona e influencia a vida em todas as suas formas”<sup>35</sup>.

Esta lei adota um conceito unitário e integrativo, que dialoga com a complexidade, pois não se limita aos componentes “naturais” do meio ambiente (fauna, flora, solo, água), abarcando “todas as condições” que interferem na vida, de humanos e não humanos. Esta abordagem é necessária para a compreensão da sustentabilidade ambiental nas cidades, que parte da premissa de que a cidade é um ecossistema<sup>36</sup>, e tem aparecido em acórdãos do STJ, que associam hipóteses fáticas de danos urbanísticos a casos em que também ocorreu dano ambiental. Alguns exemplos tratados nos acórdãos são: implantação de loteamentos clandestinos sem infraestrutura<sup>37</sup> e/ou localizados em área de preservação permanente ou de risco<sup>38</sup>, poluição sonora na cidade<sup>39</sup>, poluição visual em centros urbanos<sup>40</sup> e falta de saneamento básico<sup>41</sup>.

---

<sup>34</sup>GARCIA, Júlio Cesar. A intangibilidade do bem ambiental. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016, p. 22.

<sup>35</sup>A adoção de um conceito amplo de meio ambiente é adotada por GRAU, Eros Roberto. Proteção do meio ambiente: Caso Parque do Povo. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 702, p. 249, abr., 1994; PRADO, Luiz Régis. A tutela constitucional do ambiente no Brasil. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 675, p. 82-86, jan. 1992; SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional, 2ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 1997; BORATTI, Larissa Verri. Aspectos teórico-jurídicos do risco ambiental no espaço urbano. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008; KÄSSMAYER, Karin. Cidade, riscos e conflitos socioambientais urbanos: Desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justiça socioambiental. Tese de Doutorado em Direito. Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009; CANEPA, Carla. Cidades sustentáveis. O município como lócus da sustentabilidade. São Paulo: RCS Editora, 2007, pp.74-76; SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental. Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente, 2ª. Ed., São Paulo: Ed. RT, p.51; DI SARNO, Daniela Libório. Elementos de Direito Urbanístico. São Paulo: Manole, 2004, p.94.

<sup>36</sup>RUEDA, Salvador; CÁCERES, Rafael de, CUCHI, Albert e BRAU, Lluís. El urbanismo ecológico. Su aplicación en el diseño de un ecobarrio en Figueres. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2012, p.12. A equiparação das cidades a ecossistemas também consta em HERRERA CALVO, Pedro Maria. Infraestructuras de soporte de la biodiversidad: planificando el ecosistema urbano. In Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, n. 11, 2008, p. 167; e em SUÁREZ-INCLÁN, Luis Miguel. La ruína de la “ciudad-negocio”. Manual crítico para la búsqueda de una lógica medioambiental en la ciudad y sus edificios. Sevilla: Universidad de Sevilla. Secretariado de Publicaciones, 2014, p.49.

<sup>37</sup>Nesse sentido, seguinte precedente do Superior Tribunal de Justiça: REsp 1338823/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, j. em 01 set. 2015.

<sup>38</sup>Nesse sentido, os seguintes acórdãos: AgRg no AREsp 432.409/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª. Turma, j. em 25 fev. 2014; REsp 1782692/PB, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª. Turma, j. em 13 ago. 2019; REsp 1826429/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª. Turma, j. em 10 set. 2019.

Quanto ao conceito de “ordem urbanística”, presente no art. 1º., inciso VI, da Lei Federal 7347/85 (Ação civil pública), este expressa o conjunto normativo que disciplina o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo e a proteção do patrimônio cultural e ambiental localizado nas cidades, adotando-se aqui uma perspectiva que enfatiza o novo conteúdo do Direito Urbanístico a partir do direito fundamental à cidade sustentável<sup>42</sup>.

Como bem autônomo em relação aos seus componentes físicos, o meio ambiente é tratado como uma unidade complexa, inter-relacionada e integrada pelo ambiente natural, o ambiente urbano e pelos bens culturais. O conceito pressupõe a interdependência entre os elementos bióticos e abióticos que integram o conceito, inclusive a pessoa humana, valorizando-se “a preponderância da complementaridade recíproca entre o ser humano e o meio ambiente sobre a ultrapassada relação de sujeição e instrumentalidade”<sup>43</sup>. Trata-se de um bem de uso comum do povo, nos termos do art. 225, caput, da CF/1988, um “macrobem jurídico”<sup>44</sup>, indisponível e de titularidade difusa<sup>45</sup>.

A consequência da adoção de um conceito amplo de meio ambiente, para a finalidade de incluir nele o ambiente urbano, é a possibilidade de integração da principiologia (princípios da precaução, prevenção, poluidor-pagador, usuário-pagador, desenvolvimento ecologicamente

---

<sup>39</sup>Superior Tribunal de Justiça, AgInt no REsp 1676465/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª. Turma, j. em 08 out. 2019.

<sup>40</sup>Neste precedente, o Superior Tribunal de Justiça considerou que o dano ambiental por poluição visual prejudica o patrimônio urbanístico (AgInt no REsp 1707797/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª. Turma, j. em 23 ago. 2018).

<sup>41</sup>Nesse sentido, o seguinte precedente: REsp 1366331/RS, Rel. Min. Humberto Martins, 2ª. Turma, j. em 16 dez. 2014.

<sup>42</sup>BRASIL, Luciano de Faria. O conceito de ordem urbanística. Conteúdo e alcance. *Revista do Ministério Público do RS*, Porto Alegre, n. 69, maio 2011 – ago. 2011, p. 164. Por sua vez, Sundfeld afirma que a ordenação é a forma como a política urbana viabilizará o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada propriedade particular). In SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coordenadores). *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 3ª edição, atualizada de acordo com as Leis ns. 11.673, de 8.5.2008 e 11.977, de 7.7.2009. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 54.

<sup>43</sup>FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999, p.214.

<sup>44</sup>Este conceito é tratado por LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Ed. RT, 2000, p.85, e por BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. A função ambiental. In BENJAMIN, Antônio Herman (org.) *Dano ambiental*: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Ed. RT, 1993, pp. 09-82, p. 75.

<sup>45</sup>Os interesses difusos são definidos pelo art. 81 do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078/90) como os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

sustentável, etc.)<sup>46</sup> e dos institutos jurídicos do Direito Ambiental (responsabilidade civil objetiva, licenciamento ambiental, instrumentos de avaliação de impactos ambientais) no conteúdo do Direito Urbanístico, consoante entendimento do STJ<sup>47</sup>.

Essa integração é confortada pelo art. 182, caput, da CF/88, que apregoa o direito ao “bem estar dos habitantes da cidade”, concepção esta relacionada com a ideia de “sadia qualidade de vida”, inserta no art. 225, caput; e pelo Estatuto da Cidade, que expressamente contempla as variáveis ambientais em diversos dos seus dispositivos. Há uma clara opção pela sustentabilidade ambiental das cidades, conformando a noção de Estado de Direito Ambiental<sup>48</sup>, no qual o comprometimento com a proteção das bases naturais da vida é um objeto central.

Na prática, a integração da cidade no conceito do meio ambiente significa a possibilidade de conferir um tratamento jurídico integrado às diversas questões ambientais que surgem no contexto do Planejamento Urbano e da gestão das cidades. Tal interpretação integrada deve considerar os impactos cumulativos e sinérgicos das atividades humanas, onde a própria cidade associa-se ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e é percebida como dotada de atributos ambientais, paisagísticos e culturais, que são indispensáveis para a sadia qualidade de vida. Estes atributos devem ser protegidos pelo Estado e pelos particulares, conforme o art. 225, caput, da CF/88, do que decorre a funcionalização ambiental da propriedade privada e da própria cidade.

No século XXI, com a intensificação das preocupações a respeito da crise climática, das ações para prevenção de desastres causados por eventos climáticos extremos, para incremento da resiliência urbana<sup>49</sup> e para a proteção da saúde coletiva, sob a perspectiva da “saúde única”<sup>50</sup>, com a explícita

---

<sup>46</sup>Sobre os princípios do direito ambiental, ver LEITE, José Rubens Morato et. al. Manual de direito ambiental. São Paulo: Saraiva, 2015; DERANI, Cristiane. Aplicação dos princípios do direito ambiental para o desenvolvimento sustentável. In TÔRRES, Heleno Taveira. Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, pp.641-652.

<sup>47</sup>STJ, REsp 1338823/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª. Turma, julgado em 01 set. 2015.

<sup>48</sup>Essa formulação jurídica do Estado Democrático de Direito é adotada por CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In Revista CEDOUA, n. 2, p. 9, 2001; por LEITE, José Rubens Morato, Sociedade de risco e Estado. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (org). Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 149; CAPELLA, Vicente Bellver. Ecología: de las razones a los derechos. Granada: Ecorama, 1994, p. 248; SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental. Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente, 2ª. Ed., São Paulo: Ed. RT, p. 44. Sarlet e Fensterseifer utilizam a expressão “Estado Socioambiental de Direito” para descrever um modelo que “não abandona as conquistas dos demais modelos de Estado de Direito em termos de salvaguarda da dignidade humana, mas apenas agrega a elas a dimensão ecológica, comprometendo-se com a estabilização e prevenção do quadro de riscos e degradação ecológica” (p. 44).

<sup>49</sup>Herzog define resiliência como “a capacidade de um sistema absorver impactos e manter suas funções ou propósitos, isto é, sobreviver ou persistir em um ambiente com variações intensas”. Afirma que as cidades são sistemas socioecológicos com complexos ciclos adaptativos e que seus sistemas e subsistemas interagem em

incorporação destes temas nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODSs e na Agenda 2030 da ONU, no Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, e na Nova Agenda Urbana, aprovada pela Conferência HABITAT III, no ano de 2016, a compreensão unitária sobre o bem jurídico meio ambiente e a abordagem complexa<sup>51</sup> dos problemas urbanos e ambientais passaram a ser imperativas e urgentes para o planejamento e a gestão urbanas e para o Direito.

O advento da pandemia do novo coronavírus e da doença COVID-19 representa uma camada a mais de complexidade e que repercute no Planejamento Urbano<sup>52</sup>. A presença de animais silvestres no mercado chinês de Wuhan é sintomática da crise ambiental e denuncia a destruição de habitats e da biodiversidade<sup>53</sup>, que vem acompanhada da crise climática e de processos insustentáveis de urbanização, potencializando o consumo de energia e de recursos naturais, ao mesmo tempo em que elimina dejetos, efluentes e emissões atmosféricas. Em 2011, Ujvari alertou para a possibilidade de uma nova pandemia por algum vírus semelhante ao de 2003 (Síndrome Respiratória Aguda Severa - SARS), que surgiu a partir do civeta (*civettictis civetta*), um mamífero selvagem que vive nas montanhas asiáticas e é caçado pelo ser humano para abastecer restaurantes de comidas exóticas localizados nas cidades chinesas, como um risco considerável que viria, “provavelmente, dos morcegos”<sup>54</sup>, o que acabou se concretizando no final de 2019.

A complexidade que caracteriza o espaço urbano e o seu funcionamento é percebida desde o início do século XIX por meio das representações dos primeiros planejadores urbanos, inspiradas na biologia da cidade como um “organismo” que precisaria ser curado pelo urbanista<sup>55</sup>. Patrick

---

diversas escalas, “assim como o sistema respiratório” (HERZOG, Cecília Polacow. Cidades para todos. (Re)aprendendo a conviver com a natureza. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013, p.79).

<sup>50</sup>COM (2020) 380 final, Comissão Europeia, Bruxelas, 20 de maio de 2020. A Comunicação adota a perspectiva de que integrar melhor as questões da biodiversidade na tomada de decisões públicas e empresariais em todos os níveis, com o apoio em evidências científicas.

<sup>51</sup>MORIN, Edgar. Por uma reforma do pensamento. In PENA-VEJA, Alfredo e NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. O pensar complexo. Edgar Morin e a crise da modernidade. Rio de Janeiro: Garamond, 1999, pp. 21-34.

<sup>52</sup>MUHAMMAD, Sulaman, et. alii. COVID-19 pandemic and environmental pollutions: a blessing in disguise. In Science of the total environment 728 (2020) 138820 e DUARTE, Marise Costa de Souza. Primeiras conexões: pandemia e destruição ambiental. Disponível em: <https://www.revista-pub.org/post/09052020>, acesso em 12 mai. 2020.

<sup>53</sup>UJVARI, Stefan Cunha. *Pandemias. A humanidade em risco*. São Paulo: Contexto, 2011, p.10.

<sup>54</sup>Idem, p.21.

<sup>55</sup>AGACHE, Alfred. Cidade do Rio de Janeiro: Extensão, Remodelação, Embelezamento. Paris, Foyer Brésilien, 1930. Identificada com o ideário liberal da época, Agache associa a cidade a um organismo vivo, cujas funções consistiriam em circulação, evitando-se a intensidade do movimento, a congestão, a ser controlada por meio da remodelação das vias e das praças, a digestão, a recomendar a canalização das águas e a implantação de sistemas de esgoto, a respiração, a ser assegurada por meio da reserva de espaços livres coletivos, e o sistema nervoso, que reúne os serviços de comunicação, e a estética.

Geddes (1854-1932), biólogo e filósofo, introduziu o conceito de região e de conurbação no planejamento urbano, em que associava planejamento e ecologia para a finalidade de propor um modelo de planejamento holístico<sup>56</sup>.

No final dos anos 60 do século XX, por influência do pensamento ecológico<sup>57</sup> e do avanço da legislação ambiental (internacional e nacional), que começaram a exigir a consideração de variáveis ambientais nas políticas públicas, o Planejamento Urbano e a Arquitetura passaram a assimilar a importância da integração entre cidade e natureza. Uma contribuição importante desse período inicial é a obra do urbanista e paisagista Ian Mac Harg, de 1969, intitulada *Design With Nature*, em que propunha a consideração dos aspectos abióticos, bióticos e culturais como base do planejamento urbano e regional, sob a conclusão de que o próprio ambiente, por suas características, impõe limites aos usos humanos<sup>58</sup>. Sua contribuição conferiu visibilidade à importância de se compreenderem os processos e fluxos naturais que ocorrem na paisagem de cada lugar e as formas de ocupação em harmonia com a natureza<sup>59</sup>.

Atualmente, as evidências científicas que correlacionam a urbanização e seus processos, amparados no uso intensivo de combustíveis fósseis e do automóvel, na utilização de recursos naturais e energias não renováveis e na conversão de áreas naturais para ocupações de baixa densidade e extração de recursos naturais, com o agravamento das emissões de gases de efeito estufa<sup>60</sup>, reforçam a compreensão de que as cidades – e o que acontece nelas – mantêm uma relação de total interdependência com os sistemas naturais bióticos e abióticos e que os impactos negativos nelas produzidos reverberam para além de seus limites geográficos, a ponto de se

---

<sup>56</sup>VASCONCELLOS, Andrea. Infraestrutura verde aplicada o planejamento da ocupação urbana. Curitiba: Appris, 2015, p. 215. A contribuição de Geddes é citada pela autora no contexto da evolução da ideia de infraestrutura verde e sua incorporação ao planejamento.

<sup>57</sup>A respeito da origem do movimento ecológico ver: PIERRI, Naína. El proceso histórico y teórico que conduce a la propuesta del desarrollo sustentable. In PIERRI, Naína y FOLADORI, Guillermo (Ed). Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. Montevideo: Imprenta y Editorial Baltgráfica, 2001, pp.27-79, BOSSELMANN, Klaus. O princípio da sustentabilidade. Transformando direito e governança. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, pp. 45-51.

<sup>58</sup> MCHARG, Ian L., Design with nature. New York: Natural History Press, 1971, p.19. Mac Harg criticava a forma como a humanidade se desconectou dos conhecimentos ancestrais que lhe propiciavam conhecer a natureza, desenvolvendo “uma surpreendente precisão pelo efêmero” e uma visão míope e antropocêntrica, que exclui as realidades do mundo biofísico.

<sup>59</sup>HERZOG, Cecília Polacow. Cidades para todos. (Re)aprendendo a conviver com a natureza. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013, p. 107.

<sup>60</sup>Nesse sentido: MARQUES, Luiz. Capitalismo e colapso ambiental. 3ª. Ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2018, p. 336.

esfumaçarem as fronteiras entre o rural e o urbano, o “natural” e o antropizado, o local e o global<sup>61</sup>.

A assimilação do pensamento complexo e ético pelo Direito<sup>62</sup>, na interpretação do princípio da sustentabilidade multidimensional<sup>63</sup>, permite um posicionamento preventivo e precaucional diante da incerteza, preocupado com as gerações futuras. Também permite a compreensão da não linearidade das relações causais<sup>64</sup> que resultam em riscos e em danos ecológicos, sociais e urbanísticos e da necessidade de integração entre as diversas áreas do conhecimento humano e entre os diversos ramos jurídicos, estabelecendo-se um “diálogo de fontes”<sup>65</sup> que garanta coerência e unidade para o sistema jurídico.

Por fim, permite que se atribua um significado mais compatível com a complexidade urbana para a expressão “função social da cidade”, que é atendida quando esta é ambientalmente sustentável. A qualidade dos espaços de fruição pública, que são objeto da prestação de obrigações urbanísticas e ambientais em sua relação constitutiva com a formação do espaço urbano, passa a ser interpretada como a liga que proporciona o atendimento das múltiplas funções da cidade.

---

<sup>61</sup>ZWYNGEDOUW, Eric. La Naturaleza no existe. La sostenibilidad como sintoma de una planificación despolitizada, pp. 41-66, Urban, Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Madrid, 2011, n. 01, p. 43.

Disponível em: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/410/1877>, acesso em 10 jun. 2019. Esta reflexão também é proposta por David Harvey (HARVEY, David. Justice, Nature and the geography of difference. Cambridge, Massachussets: Blackwell Publishers, 1996, p. 120) e por CASTREE, Noel and BRAUM, B (Eds. (2001). Social Nature: Theory, Praticce and Practices, Lodon and New York: Routledge, p. 06. Castree aponta que essa divisão entre natureza e sociedade repercutiu na Geografia por meio da divisão entre a geografia física e a geografia humana, cada qual se concentrando em aspectos específicos de uma relação progressivamente assimétrica entre sociedade-natureza. Aponta que, contemporaneamente, em virtude da percepção a respeito da degradação ambiental, esta perspectiva dual está sendo alterada para a compreensão de que sociedade e natureza são entrelaçadas, embora distintas.

<sup>62</sup>MARTINS, Geórgia Sena. Elementos da teoria estruturante do direito ambiental. Norma ambiental, complexidade e concretização. São Paulo: Almedina, 2018; LEITE, José Rubens Morato (coord.) A ecologização do direito ambiental vigente. Rupturas necessárias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018; MELO, Melissa Ely. O pagamento por serviços ambientais (PSA): entre a proteção e a mercantilização dos serviços ecossistêmicos no contexto da crise ambiental. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016, p. 36.

<sup>63</sup>Para Freitas, a sustentabilidade é multidimensional e abarca, no mínimo, os aspectos ambientais, sociais, éticos, econômicos e jurídico-políticos (FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: Direito ao futuro. 4ª. Edição, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2019).

<sup>64</sup>PLATJOUW, Froukie Maria. Environmental Law and the ecosystem approach. Maintaining ecological integrity through consistency in Law. London and New York: Routledge, 2016.

<sup>65</sup>MARQUES, Claudia Lima. O ‘Diálogo das Fontes’ como método da nova Teoria Geral do Direito: um tributo a Erik Jayme. In MARQUES, Claudia Lima. Diálogo das Fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, pp.17-66, p. 21.

Esta abordagem interfere nos instrumentos de comando e controle, como é o caso do licenciamento ambiental e urbanístico, e passa a demandar novos instrumentos jurídicos e técnicos para a formação da decisão estatal sobre a viabilidade técnica e locacional dos projetos. A cidade deixa de ser vista como a expressão da soma de direitos individuais de propriedades, correspondentes a glebas e lotes que serão analisados individualmente, quando do licenciamento, para ser interpretada como um ecossistema, em que os impactos autorizados em uma propriedade repercutirão na infraestrutura pública e terão reflexos na qualidade de vida das pessoas.

A fim de que estas noções, oriundas do conhecimento científico e que passaram a ser vinculativas para o Poder Público após a Constituição Federal de 1988, se materializem, é necessário que sejam incorporadas pela regulação jurídica que conforma os direitos de propriedade e pelas decisões administrativas a respeito do planejamento e da gestão urbana. Compreende-se que será necessário assimilar metas de mitigação e de adaptação climáticas (medidas filoclimáticas<sup>66</sup>) no ordenamento do uso e da ocupação do solo urbano, assim como nos licenciamentos de projetos, sob pena de a resiliência ser utilizada como argumento retórico para manutenção de vulnerabilidades<sup>67</sup>.

Além disso, o licenciamento ambiental e urbanístico dos empreendimentos deve ser integrado e deve dialogar permanentemente com o planejamento urbano, de tal forma que a sustentabilidade ambiental, assentada nas premissas de “assegurar mecanismos de compensar, no futuro, as perdas do presente e de trazer os interesses futuros à ponderação da tomada de decisões no presente”<sup>68</sup>, seja promovida.

## 1.2. Direito à cidade sustentável

O art. 182 da CF/88 afirma que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Por sua vez, o Estatuto da Cidade, em seu art. 2º., inciso I, com clara inspiração lefebvriana<sup>69</sup>, enuncia

---

<sup>66</sup>SIMOU, Sofía. La configuración filoclimática del derecho de propiedad. *InDret*. Revista para el Análisis del Derecho. Barcelona, jul. 2017.

<sup>67</sup>DAVOUDI, Simin. Climate change, securitisation of nature and resilient urbanism. In *Environment and Planning C. Government and Policy*, 2014, volume 32, pages 360-375.

<sup>68</sup>GOMES, Carla Amado. *Sustentabilidade ambiental*. Missão impossível? Centro de Investigação de Direito Público. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Disponível em <http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/palmas-sustentabilidade.pdf>, acesso em 09 jun.2020.

<sup>69</sup>LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5ª Edição, São Paulo: Editora Centauro, 2008.



como diretriz da política urbana “a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Mello<sup>70</sup> define o direito à cidade, no direito brasileiro, como um “cluster” de direitos, titularizado “pela coletividade indeterminável e potencialmente indeterminável formada pelas pessoas que habitam ou usam o espaço urbano que constitui a cidade”. Aduz que se trata “de um direito transgeracional, atinente às gerações futuras<sup>71</sup>. Para o autor, o direito à cidade deve ser compreendido como o direito à cidade justa, democrática e inclusiva, convergindo para o conceito de cidade justa de Fainstein, cujos atributos são: equidade, democracia e diversidade<sup>72</sup>.

Comentando cada um dos atributos que devem estar presentes para a avaliação da justiça na cidade, Fainstein afirma que a equidade é o atributo mais importante da justiça urbana e significa distribuição de benefícios materiais e não materiais derivados das políticas públicas que não favoreçam aqueles que já são mais favorecidos em sua condição atual de vida<sup>73</sup>. Na mesma direção, Noguera aponta para a necessidade da justa distribuição de equipamentos públicos e comunitários na cidade, pois são elementos essenciais para a coesão social e para a qualidade de vida<sup>74</sup>; e Rueda enfatiza a importância da qualidade do espaço público acessível para a interação entre pessoas diversas, em termos de renda, idade, gênero, etnia, etc.<sup>75</sup>.

Ainda, merece menção a posição de Morin, para quem uma cidade mais inclusiva exige que se assegure a qualidade dos espaços urbanos e que se dotem os bairros de equipamentos públicos e de segurança<sup>76</sup>. São colocações que ressaltam a importância do financiamento das políticas públicas urbanas e das prestações estatais concretizadoras dos direitos fundamentais<sup>77</sup>.

---

<sup>70</sup>MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. In Revista de Direito da Cidade. Vol. 9, n. 2, pp. 437-462, p. 443.

<sup>71</sup>Idem, p. 444.

<sup>72</sup>FAINSTEIN Susan. The Just City. NY: Cornell University Press, 2010.

<sup>73</sup>Idem, p. 36.

<sup>74</sup>NOGUERA, Juli Esteban. Urbanismo. Una inmersión rápida. Barcelona: Tibidabo Ediciones, 2018, p. 73.

<sup>75</sup>RUEDA, Salvador. Certificación del Urbanismo Ecológico. Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas. Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas. Ministerio de Fomento. Gobierno de España. Barcelona, 2012, p. 35. Disponível em: <http://www.bcnecologia.net/sites/default/files/publicaciones/docs/certificacion-urbanismo-ecologico.pdf>, acesso em 15 fev. 2020, pp. 136 e 166.

<sup>76</sup>MORIN, Edgar. A via para o futuro da humanidade. Trad. Edgard de Assis Carvalho, Mariza Perassi Bosco, 2ª. Ed, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015, p. 254.

<sup>77</sup>Morin aponta que a cidade é vista como o lugar do encontro e das oportunidades, mas parte significativa da população não pode pagar os custos de deslocamento por transporte público para usufruir dos lazeres e das

O direito à cidade sintetiza, formando um “cluster”, direitos fundamentais consagrados ao longo de três gerações (ou dimensões) de direitos fundamentais<sup>78</sup> e pressupõe uma série de prestações estatais (moradia, saneamento básico, ordenação territorial, saúde, liberdade), realizáveis pelo Estado em graus e possibilidades variáveis relacionadas à reserva do possível e à existência de estruturas e procedimentos administrativos para permitir a participação democrática nos processos decisórios sobre a cidade.

Para Prestes<sup>79</sup> e para Marco, trata-se de um direito fundamental subjetivo, suscetível de reconhecimento a partir da abertura material do catálogo de direitos fundamentais, nos termos do disposto no art. 5º, §2º, da CF/88, “deduzido a partir dos princípios constitucionais garantidores da propriedade e da função socioambiental, da democracia participativa e do equilíbrio (sustentabilidade) ambiental”<sup>80</sup>.

No que diz respeito à inspiração filosófica do direito à cidade, para Lefebvre, este direito significava o direito à vida urbana, compreendido não como uma posição jurídica, mas como uma condição básica de um humanismo e de uma democracia renovadas<sup>81</sup>, e como a possibilidade de uma ação política<sup>82</sup> que permitissem o uso intenso dos lugares de encontro e de intercâmbio social e cultural. Transpondo essa elaboração para a realidade latino-americana, Delgadillo vislumbra na noção de direito à cidade a dimensão dos direitos sociais, que reconhece a existência das profundas desigualdades, motivo pelo qual a cidade é tratada como o lugar em que as prestações econômicas e sociais corretivas entre os desiguais devem ser implementadas<sup>83</sup>.

---

vantagens de viver na cidade (MORIN, Edgar. A via para o futuro da humanidade. Trad. Edgard de Assis Carvalho, Mariza Perassi Bosco, 2ª. Ed, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015, p. 248).

<sup>78</sup>BONAVIDES, Paulo. Direitos fundamentais, globalização e neoliberalismo. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/14991-14992-1-PB.pdf>, acesso em 27 dez. 2020.

<sup>79</sup>Prestes identifica o direito fundamental à cidade como síntese do direito à moradia, à gestão democrática, à política urbana e ao meio ambiente. A autora considera que a titularidade desse direito fundamental é indefinida, pois o interesse envolvido é difuso (PRESTES, Vanêsa Buzelato. Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas e Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008).

<sup>80</sup>MARCO, Críthian Magnus. O direito fundamental à cidade sustentável e os desafios de sua eficácia. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012, p.85.

<sup>81</sup>LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. 5ª Edição, São Paulo: Editora Centauro, 2008.

<sup>82</sup>Marcuse esclarece que, para Lefebvre, o direito à cidade não significava um direito em seu sentido de demanda jurídica, mas sim “una reivindicación y una bandera bajo las cuales movilizar un frente común en el conflicto en torno a la ciudad deseada” (MARCUSE, Peter. ¿Qué derecho para qué ciudad en Lefebvre? Urban, sep.2011–Feb.2012, n.02, Tribuna, pp.17-21, p. 20).

<sup>83</sup>DELGADILLO, Victor. El derecho a la ciudad en la Ciudad de México: utopia, derechos sociales y políticas públicas. En CARRION, Fernando e ERAZO, Jaime. El derecho a la ciudad en América Latina: Visiones desde la política. Ciudad de México: PUEC UNAM – IDRC CRDI, pp. 73-90.

No campo jurídico, o direito à cidade somente foi incorporado pelas legislações brasileira<sup>84</sup> e equatoriana<sup>85</sup>, embora essa formulação apareça nas Cartas Urbanas Europeias (1992 e 2008), na Carta de Salvaguarda dos Direitos Humanos na cidade de 2000, na Carta Mundial pelo Direito à Cidade de 2006, na Carta do México pelo direito à cidade de 2010, na Carta-Agenda Mundial de Direitos Humanos na Cidade de 2011. Orive observa que o direito à cidade, nestes documentos, surge de forma similar ao conceito de desenvolvimento sustentável, como uma síntese dos direitos humanos reconhecidos, sob o entendimento de que não pode haver desenvolvimento humano adequado sem pleno respeito pelos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais<sup>86</sup>. Sua natureza seria a de um mandado de otimização, na medida em que estabelece uma finalidade, ou objetivo, sem qualquer determinação dos meios ou garantias para sua satisfação.

No Brasil, o direito à cidade é associado ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade<sup>87</sup>. O conceito de função social da propriedade foi desenvolvido em 1911 por León Duguit, que procurava uma concepção de propriedade mais democrática, como uma forma de reagir às concepções socializantes da época, o que resultou na ideia de que a propriedade contém limitações internas ditadas pela solidariedade social<sup>88</sup>. O seu fundamento era que, em razão da configuração da vida em sociedade, a propriedade privada implicava obrigações para o seu titular. Duguit propôs o conceito de “propriedade-função social” da seguinte forma:

“Todo o indivíduo tem a obrigação de cumprir na sociedade uma certa função, na razão direta do lugar que nela ocupa. Ora, o detentor da 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

<sup>84</sup>Art. 2º, inciso I, Estatuto da Cidade, e art. 182 da Constituição Federal de 1988.

<sup>85</sup>O art. 31 da Constituição do Equador de 2008 reconhece o direito das pessoas ao desfrute pleno da cidade e de seus espaços públicos, que será assegurado por meio dos princípios da sustentabilidade, justiça social, respeito às diferentes culturas urbanas e equilíbrio entre o urbano e o rural, em uma acepção vinculada com a noção de “bem viver”, que na língua quechwa se traduz em *sumak kawsay* (ORIVE, José Luis Ávila. Ciudadania Urbana, desarrollo sostenible y derecho a la ciudad. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, p. 157).

<sup>86</sup>ORIVE, *op. cit.*, p. 176.

<sup>87</sup>Sob a égide do Estado Social de Direito, a partir da Constituição Federal brasileira de 1946, surge a noção de que a propriedade deveria cumprir sua função social, muito embora, na Constituição de 1934, o art. 113, inciso XVII, assegurasse o direito de propriedade com a ressalva de que este “não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”.

<sup>88</sup>Sobre o histórico do surgimento do princípio da função social da propriedade, ver GOMES, Wilton Luis da Silva. Articulações entre os setores público e privado em matéria urbanística. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito. São Paulo, 2013, pp. 84-85; e PASQUALE, María Florencia. La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: una re-lectura desde la perspectiva historiográfica. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4781740.pdf>., acesso em 17 mar. 2018).

será socialmente protegido se cumpri-la na medida em que o fizer. A propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário; é a função social do detentor da riqueza”<sup>89</sup>.

A afirmação nos textos constitucionais do princípio da função social da propriedade implica a reformulação teórica do direito de propriedade – até então tratado como direito absoluto –, a fim de justificar a imposição, por parte do Estado, de limitações internas a esse direito, fundadas na ideia de interesse público.

Por sua vez, o conceito de função social da cidade demanda compreender que a cidade não pode ser reduzida à concepção de um somatório de partes, formadas por lotes e glebas privados, infraestruturas, espaços públicos, parques, praças, canteiros, etc.<sup>90</sup>. Há um todo, a ser compreendido sistemicamente, que perfaz a ideia de função social da cidade. Não basta que cada propriedade privada cumpra a sua função social para que se deem por atendidas as funções sociais da cidade, pois esta perspectiva ignora as demandas por justiça social e equidade, o metabolismo urbano<sup>91</sup>, a distribuição das infraestruturas públicas e a dinâmica cotidiana e política dos habitantes.

Karvonijs define o metabolismo urbano como a soma total dos processos técnicos e socioeconômicos que ocorrem nas cidades, resultando em crescimento, produção de energia e eliminação de resíduos<sup>92</sup>. O consumo exponencial de materiais, água e energia para a sustentação das bases materiais da vida urbana, sobretudo em um contexto de competitividade entre cidades, exerce grande pressão sobre os sistemas naturais e sua capacidade de suporte<sup>93</sup>, tanto no que diz

---

<sup>89</sup>DUGUIT, León. *Les transformations générales Du droit prive depuis Le Code Napoleon*, citado por CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Intervenção do Estado na propriedade. Instrumentos tradicionais e novos. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2010, p. 18.

<sup>90</sup>Nesse sentido, KÄSSMAYER, Karin. Cidade, riscos e conflitos socioambientais urbanos: Desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justiça socioambiental. Tese de Doutorado em Direito. Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná, UFPR.

<sup>91</sup>A respeito do metabolismo urbano no contexto da Ecologia Política, ver: PINCETL, Stephanie; BUNJE, Paul; HOLMES, Tisha. An expanded urban metabolism method: toward a systems approach for assessing urban energy processes na causes. Landscape and Urban Planning 107 (2012), 193-202.

<sup>92</sup>KARVONIJS, Alexandros. Urban Metabolism. In CHRYSOULAKIS Nektarios, CASTRO, Eduardo Anselmo de e MOORS, Eddy J (Editors). Understanding Urban Metabolism. A tool for urban planning. London & New York. Earthscan from Routledge, 2015, pp. 03-12. A primeira referência ao metabolismo de uma cidade hipotética foi feita por Wolman, em 1965, ocasião em que examinou os inputs e outputs – provisão de suprimento adequado de água, eliminação de esgotos, controle de poluição atmosférica, como parte do funcionamento socioeconômico da cidade (Wolman A. The metabolism of cities. Scientific American. 1965; 213:179–190. doi: 10.1038/scientificamerican0965-178).

<sup>93</sup>Rueda afirma que os sistemas urbanos têm uma capacidade de carga limitada que, a medida em que é ultrapassada, dificulta, senão impossibilita, uma política orientada para o desenvolvimento sustentável. Portanto, e à semelhança do sistema global, uma cidade sustentável não deve explorar recursos naturais em um ritmo superior à capacidade de regeneração ou substituição, nem produzir níveis de contaminação acima da capacidade de sua assimilação natural. Cada recurso tem sua própria disponibilidade e sua taxa de

respeito à extração dos recursos e aos processos de conversão de solo para a urbanização, como no que se refere à eliminação dos resíduos resultantes da urbanização e da manutenção do funcionamento da cidade. Nesta linha de reflexão, Suárez-Inclán aponta que 75% do consumo de energia está relacionado com as cidades, responsáveis também pelo elevado consumo de recursos naturais não renováveis e por expressivos impactos sobre a biodiversidade<sup>94</sup>.

Portanto, a partir da ideia de função social da cidade, é possível elaborar o pensamento de que o planejamento da cidade e o licenciamento das edificações precisam integrar as múltiplas funções a serem asseguradas nos espaços públicos, onde as questões climáticas, a diversidade e a biodiversidade, a equidade e a democracia podem estar presentes, a depender das condições políticas, sociais e econômicas configuradas em cada sociedade. Estas múltiplas funções estão em constante reformulação, como exemplificam as discussões sobre a “cidade de 15 min.”, que surgiram em Paris e Milão no contexto da pandemia da COVID-19, e que remetem para intervenções urbanas que permitam a criação de policentralidades, a implantação de ciclovias e a criação de espaços multifuncionais, de tal forma que todas as funções urbanas sejam acessíveis a pé ou de bicicleta<sup>95</sup>.

Pensar a cidade e os diversos projetos urbanos que nela se instalam a partir da função social da cidade, do ecossistema urbano e de seu metabolismo representa uma mudança de enfoque, que permite transcender a escala do lote e da gleba. Trata-se de abordagem importante para a noção de sustentabilidade ambiental na cidade, pois os impactos decorrentes dos projetos urbanos podem atingir, sistemicamente, o território, em diferentes escalas de análise.

Como pondera Folch, a escala geográfica não é a medida das coisas, senão o caráter dos fenômenos. Mudar a escala é muito mais do que ampliar ou reduzir: “quando aumentamos a escala não vemos as mesmas coisas em um tamanho, senão coisas distintas, por isso, muda a

---

renovação, que precisariam ser avaliados (RUEDA, Salvador. Certificación del urbanismo ecológico, Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, Barcelona, p. 123. Disponível em: <http://www.bcnecologia.net/sites/default/files/publicaciones/docs/certificacion-urbanismo-ecologico.pdf>, acesso em 16 fev. 2020).

<sup>94</sup>SUÁREZ-INCLÁN, Luis Miguel. La ruína de la “ciudad-negocio”. Manual crítico para la búsqueda de una lógica medioambiental en la ciudad y sus edificios. Sevilla: Universidad de Sevilla. Secretariado de Publicaciones, 2014, p. 53. O autor aponta que um planejamento e uma arquitetura baseados nas características dos ecossistemas poderiam contribuir para a proteção da biodiversidade presente nas cidades. Em sua obra, propõe diversos critérios técnicos para que essas finalidades sejam alcançadas e destaca que o grande empecilho é de ordem econômica e política (p. 54). No mesmo sentido, LÓPEZ, Fátima E. Ramallo. La planificación territorial sostenible. Navarra: Aranzadi Editorial, 2014, p.307.

<sup>95</sup>MORENO, Carlos. The 15 minutes-city: for a new chrono-urbanism! Disponível em: <http://www.moreno-web.net/the-15-minutes-city-for-a-new-chrono-urbanism-pr-carlos-moreno/>, acesso em 16 nov. 2020.

legenda”<sup>96</sup>. Cada âmbito escalar está associado a um tipo de fenômeno que se torna incompreensível quando contemplado desde muito perto, ou longe demais. Por sua vez, Castro esclarece que a escala geográfica é “o artifício analítico que confere visibilidade à parcela ou dimensão do real. Como este só pode ser apreendido por representação e por fragmentação, a escala constitui uma prática, embora intuitiva e não refletida de observação e elaboração do mundo”<sup>97</sup>.

Castro define a escala como um recorte espacial escolhido para melhor observar e dimensionar um fenômeno, pelo que sempre tem um significado explicativo. A escolha da escala, diz a autora, “define o que é significativo, o que terá visibilidade”; e “quando a escala muda, as variáveis significativas do fenômeno mudam”<sup>98</sup>. Em outro texto, a geógrafa enfatiza que “cada recorte coloca em evidência relações, fenômenos, fatos que em outro recorte não teriam a mesma visibilidade”<sup>99</sup>.

Portanto, o olhar a partir do conjunto da cidade, da relação entre os espaços públicos e privados, adotando-se uma escala geográfica mais ampla, possibilita que se avaliem os impactos urbanísticos e ambientais associados ao projeto urbano de uma forma mais integrada, de tal modo a que possam ser compatibilizados com objetivos de proteção de outros direitos sociais amplos que precisam ser resguardados.

Um exemplo nítido do que se busca expressar diz respeito à construção em planícies de inundação, em que o aterramento de um imóvel para evitar inundação pode transferir os seus impactos negativos para jusante. Ou seja, o impacto não pode ser analisado lote a lote. O licenciamento urbano-ambiental precisa considerar o contexto mais amplo da área, no âmbito do Planejamento Urbano, analisando as estratégias de desenvolvimento já existentes ou programadas, essenciais para o cumprimento da função social da cidade e para a sustentabilidade ambiental.

---

<sup>96</sup>FOLCH, Ramon. Los conceptos socioecológicos de partida. In FOLCH, Ramon. El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación. Barcelona: Diputació Barcelona, 2003, pp. 19-42, p. 39.

<sup>97</sup>CASTRO, Iná Elias de. Escala e pesquisa na geografia. Problema ou solução? Espaço Aberto, PPGG-UGRJ, v. 04, n. 1, p. 87-100, 2014, p. 90.

<sup>98</sup>Idem, p. 92.

<sup>99</sup>CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (org.). Geografia: conceitos e temas, 2ª. Edição, Rio de Janeiro Bertrand, 2000, p. 132. Esclarece que diferença entre escala geométrica e escala cartográfica, salientando que a cartográfica exprime a representação do espaço como forma geométrica, enquanto a geográfica exprime a representação das relações que as sociedades mantêm com esta forma geométrica.

A ampliação da escala também permite o enfrentamento dos impactos negativos cumulativos sobre o meio ambiente e sobre as infraestruturas públicas, que passam despercebidos quando da tomada de decisões quando o licenciamento é feito lote a lote/ gleba a gleba.

Foley *et alii* advertem que a avaliação dos impactos cumulativos é muito desafiadora e carece de metodologias apropriadas a respeito da definição de escalas temporais e espaciais, do conceito de significância, da definição de indicadores e de linha base histórica. Os métodos demandam que se elejam os projetos que, sob determinados critérios, serão considerados significativos, e os elementos do ambiente que serão avaliados como possíveis receptores dos impactos, diante de uma específica linha base que tenha sido designada<sup>100</sup>. Não se tem aqui a pretensão de aprofundar estes métodos, mas apenas problematizar a questão, que precisa ser considerada no princípio da função social da cidade.

### 1.3. A justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização

A co-dependência entre o Poder Público e os agentes privados na produção da cidade, quanto à execução de infraestruturas públicas se estabelece devido à necessidade de o Município, a quem compete o ordenamento do solo urbano e a prestação dos serviços públicos urbanos<sup>101</sup>, dar suporte à urbanização por meio da implantação de vias públicas, de sistemas de transporte público, de sistemas de saneamento básico (coleta de esgoto, abastecimento de água, etc.), de iluminação pública, de redes de telecomunicações, da implantação de praças, parques, escolas, etc.

Os espaços públicos configuram redes contínuas que se estendem a toda área urbana e que assumem diferentes papéis: estabelecem as relações espaciais de conectividade entre a área urbana e o seu entorno territorial; aportam os canais de comunicação intraurbana, através dos quais é possível o deslocamento das pessoas dentro da cidade; constituem a referência para o parcelamento do solo, para a edificação e usos privativos; tornam possível a expressão e a percepção interna da forma da cidade, por interferirem na paisagem urbana, proporcionam

---

<sup>100</sup>Os autores esclarecem que a definição do que é significativo varia de país para país, mas geralmente se refere a uma mudança substancial e intolerável em alguns componentes do meio ambiente, comparados com a condição definida como linha base (FOLLEY, Melissa M. et alii. The challenges and opportunities in cumulative effects assesment. In Environmental Impact Assessment Review (2016). Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2016.06.008>).

<sup>101</sup>Arts. 30, incisos V e VIII, e 182 da CF/88.

espaços de lazer e de identificação social e sustentam as redes de serviços urbanos (água, esgotos, eletricidade, gás, internet, etc.)<sup>102</sup>.

A qualidade dos espaços físicos que dão sustentação material para estas redes é essencial para a qualidade de vida das pessoas, motivo pelo qual Noguera enfatiza a importância de se promover um tratamento homogêneo e não discriminatório para os espaços públicos, que, ademais, conferem à cidade o atributo de ser um espaço social, propiciando coesão e integração<sup>103</sup>. A continuidade e a contiguidade das redes são vitais para a diminuição dos custos de urbanização e para o aproveitamento dos serviços e dos equipamentos.

Noguera afirma que o surgimento de espaços livres de caráter plenamente público – as vias – é o que torna possível a existência de parcelas edificáveis. Considera que há “uma certa lógica de compensação” na relação entre o público e o privado, pois, “para poder utilizar intensamente – com edificações – as parcelas privadas, é preciso prover a coletividade de espaços públicos adequados”<sup>104</sup>. Quando o autor identifica a lógica de compensação na relação público/privada, porquanto a propriedade privada claramente se beneficia da qualidade do espaço público e dele depende para sua própria viabilização econômica, o autor contribui para a compreensão do princípio da justa distribuição dos benefícios e dos ônus da urbanização, que constitui uma diretriz das políticas urbanas brasileiras, nos termos do art. 2º, inciso IX, do Estatuto da Cidade.

Sandroni, coloca a mesma problemática sob a perspectiva da acessibilidade que é propiciada pelo Município quando executa as obras públicas necessárias à integração dos empreendimentos à cidade. Aduz que a venda dos lotes urbanizados depende de que haja acessibilidade a serviços públicos de transporte, educação, saúde, etc., os quais tendem a ser alcançados pelo poder público municipal, que, desta forma, acaba concorrendo para a valorização dos imóveis. Sob esse raciocínio, justifica que ocorra o pagamento, ao Município, de uma contrapartida por parte dos proprietários beneficiados, correspondente à valorização imobiliária apropriada<sup>105</sup>. Este aspecto não será detalhado nesta pesquisa, mas é apontado como um elemento necessário para a compreensão das funções que a contrapartida desempenha no sistema jurídico, à luz do Estatuto da Cidade.

---

<sup>102</sup>NOGUERA, Juli Esteban. La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas. Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona: Oficina de Publicacions Acadèmiques Digitales de la UPC, 2011, p.23.

<sup>103</sup>Idem, p. 23.

<sup>104</sup>Idem, p. 20.

<sup>105</sup>SANDRONI, Paulo. Plusvalía urbana, fuente de financiamiento de infraestructura: la experiencia de Brasil y Colombia. Buenos Aires: FODECO, 2013, p. 05.



Ao mesmo tempo, a urbanização pode gerar externalidades ambientais e urbanísticas negativas, pois a implantação de projetos urbanos sobrecarrega a capacidade de suporte dos sistemas naturais e da infraestrutura preexistente, destinada a proporcionar habitabilidade aos espaços urbanos. Esse raciocínio é elaborado a partir das colocações de Roa, que se refere à rede de espaços públicos como um sistema de suporte (vias, edifícios públicos, redes de abastecimento) que serve de apoio às distintas áreas urbanas, onde se realizam as funções urbanas (zonas residenciais, industriais, comerciais, etc.). Os sistemas de suporte são classificados pelo autor em<sup>106</sup>:

- a. Comunicações: sistema viário, ferrovias, portos, aeroportos, etc.;
- b. Serviços urbanos: água, energia, telefonia, saneamento, etc.;
- c. Equipamento comunitário: escolas, postos de saúde, serviços administrativos, assistenciais, religiosos, desportivos, etc.
- d. Espaços livres: parques, jardins, zonas verdes, etc.

Havendo sobrecarga das infraestruturas que atendem a coletividade, a execução, pelo empreendedor, apenas das infraestruturas locais, de interesse dos próprios empreendimentos imobiliários, poderá ser insuficiente, demandando mais do que um reforço em vias, redes de coleta de esgotos e de drenagem. Os novos projetos localizados em áreas de expansão urbana ou em áreas urbanas já consolidadas podem demandar uma completa redefinição dos sistemas gerais, tudo a depender da carga de impacto que o novo empreendimento tende a produzir. Este cenário coloca o problema de definir como se dará a repartição da responsabilidade por estes custos entre os agentes privados, que demandam estas infraestruturas, e o Poder Público, o que está diretamente relacionado à funcionalidade da cidade e à sustentabilidade ambiental.

A ausência de sistemas de suporte adequados prejudica a qualidade de vida e o bem estar das pessoas, que se veem privadas do acesso a serviços públicos indispensáveis, relacionados à satisfação de direitos fundamentais (saúde, educação, trabalho, etc.). A urbanização, por parte dos agentes privados, precisa, então, ser acompanhada da previsão de infraestruturas de suporte, que se dividem em infraestruturas locais, ou sistemas locais, quando se destinam, prioritariamente, a atender demandas do novo empreendimento ou de setores de um bairro; e infraestruturas de interesse geral, ou sistemas gerais, quando atendem às necessidades mais amplas da população da cidade ou de um bairro e cumprem funções urbanas de interesse público<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup>ROA, Manuel Carrero. Fundamentos de Urbanismo. Una perspectiva sostenible, Oviedo: Ojo x Hoja Editora, 2010, p. 29.

<sup>107</sup>NOGUERA, Juli Esteban, La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas. Universidad Politécnica da Catalunya, Barcelona: Oficina de Publicacions Acadèmiques Diligales de la UPC, 2011, p.55.

As infraestruturas locais, que beneficiam diretamente o empreendimento privado, são de responsabilidade do empreendedor, com amparo no princípio “quem urbaniza, paga”<sup>108</sup>. Este princípio é implícito na Lei Federal 6766/79, que imputa ao loteador a responsabilidade por determinadas infraestruturas do loteamento. Consta também da legislação de diversos países europeus, dos Estados Unidos e do Canadá (*developer should pay for growth*)<sup>109</sup>, e está ancorado na ideia de equidade e no princípio de direito romano *ubi emolumentum, ibi onus*, que se traduz em “onde está o bônus, deverá estar o ônus”.

Contemporaneamente, esta racionalidade está presente no princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, previsto no art. 2º, inciso IX, do Estatuto da Cidade, em cuja base teórica residem os princípios da equidade, da igualdade e o princípio que veda o enriquecimento sem causa. São princípios gerais do direito, que encontram suas raízes na noção de *aequitas* do direito romano<sup>110</sup>, o que explica o fato de estarem presentes nas legislações de países de tradição jurídica romano-germânica.

No direito romano, a *aequitas*, concebida como equidade, era utilizada para evitar injustiças em relação aos fatos concretos e para garantir igualdade entre os cidadãos, e constituía a base do direito como fator que lhe garantisse a qualidade de “justo”. Em conjunto com a ideia de *utilitas* (utilidade), a *aequitas* conformava o entendimento de que a satisfação de um interesse individual não poderia ser tal que provocasse um ônus insuportável à comunidade<sup>111</sup>. Sob essa inspiração, o princípio da justa distribuição dos benefícios e dos ônus da urbanização é operacionalizado por instrumentos jurídicos diversos em cada sistema jurídico nacional, que manejarão deveres, ônus e obrigações que almejam, em maior ou menor grau, a redistribuição de externalidades positivas e negativas.

No direito tributário, o princípio do benefício (*benefit approach*), ao lado do princípio da capacidade contributiva, é um critério que, como enfatiza Musgrave, vem norteando o desenho jurídico da tributação desde o século XVII. Estabelecido sob a inspiração da existência de um contrato social, em que a tributação é vista como o preço a pagar pelos serviços prestados pelo

---

<sup>108</sup>ROA, Manuel Carrero de. Fundamentos de urbanismo. Una perspectiva sostenible. Oviedo: Ojo X Hoja Editora, 2010, p.68.

<sup>109</sup>GONZÁLEZ, Gloria Henao; ACOSTA, Cláudia. CÓRDOBA, Jorge Iván Rincon; MANOSALVA, Nicolás Cabezas. Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano. Competencia, instrumentos de planificación y desafíos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020, pp. 717-763, p. 717.

<sup>110</sup>SANTOS, Igor Moraes. A *aequitas* como princípio fundamental do direito romano clássico: uma investigação histórico-filosófica. In Quaestio Juris, vol. 11, n. 3, Rio de Janeiro, 2018, pp. 1734-1765.

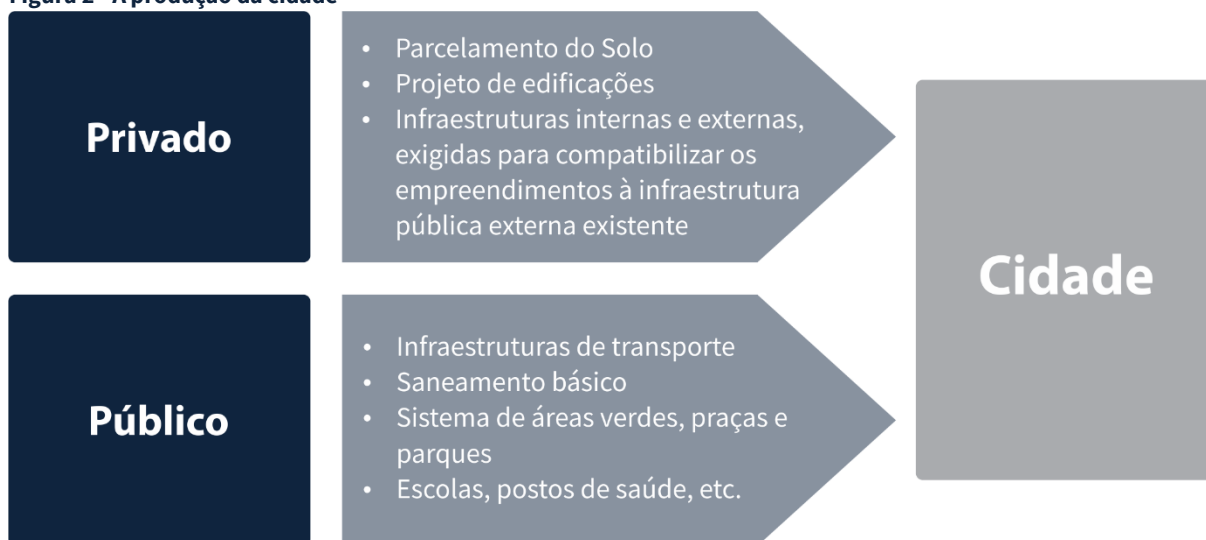
<sup>111</sup>Idem, p. 1745.

Estado<sup>112</sup>, o princípio do benefício está na base da exigência da contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas<sup>113</sup>.

No direito urbanístico, o mesmo princípio ampara a exigência dos ônus da urbanização de responsabilidade dos proprietários, nos termos da diretriz de “justa distribuição dos benefícios e ônus” a que se refere o art. 2º, inciso IX, do Estatuto da Cidade, cuja finalidade é tornar o empreendimento compatível com o padrão de desenvolvimento da cidade, desonerando o Município da obrigação de custear infraestruturas demandadas pelo mercado para garantir acessibilidade a empreendimentos privados<sup>114</sup>, que, se são desejáveis para o desenvolvimento urbano, podem não ser prioritários. Um exemplo normativo da adoção do princípio do benefício consta do art. 2º, inciso VI, alínea “d”, do Estatuto da Cidade, relativo à responsabilidade dos polos geradores de tráfego pela execução das infraestruturas necessárias à mitigação dos impactos.

Por sua vez, as infraestruturas de interesse da coletividade são de responsabilidade do Município, que deve financiá-las com recursos obtidos do pagamento de tributos e outras fontes, dentre as quais se inserem as contrapartidas, nos termos do art. 26 do Estatuto da Cidade. Abaixo tem-se uma representação desta distribuição de responsabilidades na produção da cidade.

**Figura 2 - A produção da cidade**



<sup>112</sup>MUSGRAVE, Richard A. The theory of public finance. A study in public economy. Bombay: McGraw Hill Book Company, 1959, p.62.

<sup>113</sup>TÔRRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 18ª. Ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 98. O autor aponta para o princípio do custo-benefício, que expressa a adequação entre o custo dos bens ou serviços públicos e o benefício auferido pelo cidadão.

<sup>114</sup>Marques Neto esclarece que “o potencial de exploração de uma propriedade urbana dependerá sempre da existência ou da criação de uma infraestrutura pública (gerada com recursos advindos de toda a coletividade) sem a qual a atividade aplicada à propriedade não se viabiliza” (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga onerosa do direito de construir (solo criado). In DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 221-243, p. 223).

Elaboração: Steigleder (2020)

No entanto, como se operacionaliza a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização? Como decidir quando há vários empreendimentos privados, localizados em uma mesma área, que sobrecarregam as infraestruturas de interesse geral ou se instalam em uma área da cidade desprovida de habitabilidade? Caso se impute a cada empreendedor a obrigação de executar ou de reforçar tais infraestruturas, qual é o limite desta responsabilidade? Qual é a escala geográfica que servirá de parâmetro para a definição das obrigações urbanísticas e ambientais que tiverem por função prevenir, mitigar e compensar os diversos impactos negativos?

Crook discorre sobre o enfrentamento do problema do rateio de custos com infraestrutura pública entre os diversos agentes privados em novas urbanizações, no contexto da operacionalização das *Planning Obligations*, previstas no direito britânico (*Section 106, 1990 Town and Country Planning Act*). Salienta que o primeiro ou o último empreendedor de uma área de desenvolvimento urbano pode correr o risco de ter que pagar inteiramente pela infraestrutura de interesse geral adicional, localizada fora da área interna do empreendimento e exigida como condição à aprovação do projeto, enquanto os outros empreendedores terão se beneficiado destes investimentos gratuitamente, qualificando o comportamento de um *free rider*<sup>115</sup>. Trata-se de um problema atinente ao caráter de bem de uso comum do povo<sup>116</sup> conferido aos espaços e às infraestruturas públicas, às praias e ao mar, aos rios, às praças e parques, à paisagem e à cidade, quando entendidos como macrobens jurídicos<sup>117</sup>.

O *free rider* é alguém que, sem qualquer esforço pessoal ou desembolso, é beneficiado – reflexa e gratuitamente – por atividade alheia, e passa a usufruir dos bens de uso comum do povo, o que representa uma falha de mercado que demanda a intervenção estatal, por meio de regulação

---

<sup>115</sup>CROOK, Tony. *Planning Obligations Policy in England: de facto taxation of development value*. In CROOK, Tony; HENNEBERRY, John and WHITEHEAD, Christine. *Planning Gain: providing infrastructure and affordable housing*. First Edition, 2016, John Wiley & Sons, Inc., p.84.

<sup>116</sup>Os bens públicos de uso comum correspondem às *res communes omnium* dos romanos e aos bens comunais e são insuscetíveis de apropriação individual permanente, mas admitem a utilização temporária, individual ou coletiva (BENJAMIN, Antonio Herman, *Teoria Geral do Direito Ambiental Brasileiro*. Uma contribuição biocêntrica. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008 p. 365).

<sup>117</sup>Em sua tese, Benjamin não incluiu a cidade em seu conceito de meio ambiente como bem de uso comum do povo (idem, pp. 371-372). Mas, em elaborações mais recentes, como Ministro do Superior Tribunal de Justiça, tem reconhecido o direito à cidade sustentável, consoante se depreende do seu voto no Recurso Especial 1.782.692-PB, 2ª. Turma, j. 13 ago. 2019, em que analisou o regime das áreas de preservação permanente no ambiente urbano e afirmou o dever estatal de, por meio da ordenação sustentável do espaço urbano, oferecer aos moradores de baixa renda que ocupam áreas de preservação, “o mínimo ecológico-urbanístico, inclusive com eventual realocação de famílias”.

jurídica que permita ao gestor público zelar pela função social da cidade. No processo de urbanização, pode ocorrer, caso inexistir legislação municipal que obrigue a implantação de loteamentos em áreas contíguas à malha urbana infraestruturada, de o proprietário de uma gleba localizada nos limites do perímetro urbano, lotear o imóvel e implantar apenas a infraestrutura local. Disso resultará a hipervalorização do empreendimento, assim como dos próximos loteamentos que serão implantados “de trás para frente”, correndo os custos com a implantação das infraestruturas de interesse geral por conta do Município.

Segundo Tirole, a forma mais eficiente de prevenir o locupletamento do *free rider* é através da regulação jurídica<sup>118</sup>. No caso do Reino Unido, esta situação foi resolvida com o advento da *Community Infrastructure Levy*, datada de 2010, que prevê a exigência discricionária de uma tarifa que é cobrada após a emissão da licença para o empreendimento. Quando a autoridade decide cobrar a *levy*, esta incide compulsoriamente e de forma não negociável sobre todos os novos empreendimentos imobiliários para o custeio da infraestrutura pública sub-regional e local. Trata-se da operacionalização da noção de justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, embora o princípio não seja claramente enunciado no direito britânico.

As experiências internacionais serão aprofundadas no Capítulo 4º, a partir da seleção de sistemas jurídicos que aplicam o princípio do benefício, a fim de imputar a responsabilidade pelo custeio de toda, ou de parte, da infraestrutura pública aos proprietários/empreendedores. São modelos que também vêm adotando instrumentos contratualizados para a concertação sobre o rateio de custos de urbanização e sobre a definição de medidas mitigadoras e compensatórias por impactos urbanísticos e ambientais, que auxiliam na compreensão do uso dos Termos de Compromisso pelos Municípios brasileiros, a fim de que se extraiam critérios jurídicos operativos que aperfeiçoem os processos decisórios estatais.

No sistema jurídico brasileiro, a principal finalidade do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização é assegurar a repartição de custos com a infraestrutura de interesse público, que compõem as redes de suporte, e com a dotação de áreas públicas, objetivando evitar custos para o Poder Público Municipal, sob o argumento de que o

---

<sup>118</sup>Tirole esclarece que as falhas de mercado ocorrem quando as relações privadas, travadas no Mercado, com base na autonomia da vontade, produzem efeitos colaterais, como ocorre, por exemplo, com a poluição emitida pelas empresas. Diz que “não existe nenhum mecanismo de mercado para proteger as populações afetadas, que são passivas e sofrem as consequências (...) O mercado, por conseguinte, precisa ser complementado por uma política de proteção do meio ambiente”. Em sua obra, o autor aponta para diversos exemplos de falhas de mercado, que requerem a regulação estatal (TIROLE, Jean. Economia do bem comum. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p.167).

empreendimento imobiliário é de interesse privado. Ou seja, aquele que necessita de infraestrutura a fim de que os lotes se tornem acessíveis e comercializáveis como produtos imobiliários, deve custear a infraestrutura necessária para propiciar a conexão ao empreendimento, sem prejuízo de pagamento de contribuição de melhoria<sup>119</sup>, caso a iniciativa de execução das obras de interesse geral seja do Município, nos termos do art. 145, inciso III, da Constituição Federal.

Para Bruno Filho, o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios é amparado na ideia de solidariedade urbana e está relacionado com a política de recuperação da valorização imobiliária decorrente de atos do Poder Público<sup>120</sup>. Na mesma direção é o entendimento de Argenta, para quem é inadmissível que “a cidade pública realize-se a custo da coletividade, sem que os proprietários das áreas beneficiadas pela edificabilidade se façam encarregados de qualquer elemento de solidariedade a respeito dos interesses gerais”<sup>121</sup>. É função do gestor público zelar para que ocorra esta justa distribuição, sob pena de favorecer o locupletamento dos *free riders*.

Além desses argumentos, considera-se que a imputação de determinados ônus àqueles que pretendem implementar empreendimentos imobiliários encontra fundamento na responsabilidade *ex ante*, que é amparada no princípio da função social da propriedade e no dever fundamental do Estado e dos particulares protegerem o meio ambiente. Para avançar nesta linha argumentativa, cumpre discorrer sobre a produção das externalidades ambientais negativas no ambiente urbano, lançando as bases para a compreensão da responsabilidade *ex ante*.

#### 1.4. A internalização das externalidades ambientais negativas

Há vinculação entre os ônus urbanísticos impostos aos proprietários, interessados em urbanizar o solo ou implantar novas edificações, e as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos ambientais e urbanísticos. Estas medidas serão executadas concomitantemente e sobre o mesmo suporte físico que tais encargos, como condicionantes ao direito de construir, e têm amparo nos princípios da função social da propriedade e da cidade, do usuário-pagador e do poluidor-

---

<sup>119</sup>Montero esclarece que a contribuição de melhoria é um tributo de caráter contraprestacional, vinculado, que tem por finalidade custear o valor da obra ou serviço público. Seu cálculo deve ser efetuado considerando o custo total da obra ou serviço oferecido (MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. Tributação ambiental. Reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 253).

<sup>120</sup>BRUNO FILHO, Fernando. Princípios de direito urbanístico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015, p.183.

<sup>121</sup>ARGENTA, Graziela. Contrapartidas urbanísticas: expressão da urbanística consensual. Revista de Direito Ambiental, v. 86, 2017, pp. 415-437.

pagador<sup>122</sup>, estes dois últimos previstos no art. 4º, inciso VIII, da Lei Federal 6938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente)<sup>123</sup>.

Nusdeo identifica uma faceta de mitigação, “portanto preventiva, no princípio do poluidor-pagador, decorrente da determinação de internalização de custos”<sup>124</sup>. Considera que esta dimensão depende de normas específicas que a operacionalizem, por meio de instrumentos de comando e controle, como é o caso do licenciamento ambiental e do estabelecimento de padrões de emissão e de qualidade ambiental<sup>125</sup>. São instrumentos que têm fundamento no dever constitucional do Estado de proteger os direitos fundamentais (saúde, meio ambiente, etc.), para o que se vale do poder de polícia<sup>126</sup>.

A abordagem integrada dos ônus da urbanização e das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias não é explícita na legislação brasileira, e tampouco no direito comparado, mas pode ser depreendida a partir da hermenêutica constitucional.

A CF/88 afirma o princípio da função social da propriedade (arts. 5º, XXIII, 182 e 186) e o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), imputa deveres fundamentais de proteção ambiental ao Estado e à sociedade civil e declara a necessidade de compatibilização do direito ao livre exercício de atividade econômica com a “defesa do meio ambiente, inclusive diante do tratamento diferenciado conforme impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (art. 170, inciso VI). Ou seja, os projetos urbanos devem ser concebidos de tal forma a evitar a degradação ambiental e os impactos urbanísticos intoleráveis e adotar alternativas técnicas necessárias à mitigação e à compensação dos impactos que não puderem ser prevenidos, pois, no sistema constitucional vigente, impõe-se que as atividades econômicas sejam ambientalmente sustentáveis e atendam sua função social.

---

<sup>122</sup>ARTIGAS, Priscila Santos. Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental. Tese de Doutorado em Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 160.

<sup>123</sup>Estes princípios são aplicáveis ao direito urbanístico em virtude da inserção da cidade no conceito holístico de meio ambiente, como explicado no item 1.1.

<sup>124</sup>NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Direito ambiental & Economia. Curitiba: Juruá Editora, 2018, p. 81.

<sup>125</sup>Nusdeo explica que instrumentos de comando e controle definem normas, regras, procedimentos e padrões determinados aos destinatários das normas a fim de assegurar os cumprimentos dos objetivos da política ambiental. O descumprimento dos comandos acarreta a imposição de sanções (NUSDEO, idem, p. 98).

<sup>126</sup>Conforme o art. 78, do Código Tributário Nacional, “poder de polícia é a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão do interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

O dispositivo inserto no art. 170, inciso VI, da CF/88, que tem sido interpretado como expressão do princípio do desenvolvimento ambientalmente sustentável em consonância com os arts. 3º e 225, caput, da CF/88, procura compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações<sup>127</sup> e interage com o princípio da justa distribuição de benefícios e ônus, expresso no art. 2º, inciso IX, do Estatuto da Cidade, e interpretado também com o sentido de equidistribuição de externalidades positivas e negativas.

As externalidades negativas são transferências para a sociedade “a preço zero”. Isso significa que o preço final dos produtos não as reflete e, por isso, “não pesam nas decisões de produção ou consumo, apesar de representarem verdadeiros custos ou benefícios sociais da utilização privada dos recursos comuns”.<sup>128</sup> Um exemplo típico é a poluição por efluentes industriais em uma bacia hidrográfica, em que cada empresa lança seus poluentes no rio, sem internalizar em seu processo produtivo os custos de tratamento, que acabam sendo socializados e imputados ao Poder Público. Outros exemplos são o congestionamento adicional imposto por diversos polos geradores de tráfego em vias públicas já saturadas sem a implementação de medidas mitigadoras e compensatórias adequadas<sup>129</sup>; a poluição atmosférica<sup>130</sup>, a poluição sonora, a transferência das inundações quando da implantação de empreendimentos imobiliários, a poluição do solo pela má destinação de resíduos sólidos, etc.

A ação das externalidades negativas incide, fundamentalmente, sobre os chamados “bens livres”, como rios, lagos, o ar atmosférico, as vias públicas, as praças e os demais elementos que constituem a cidade e que não se submetem a regime de apropriação privada. Aragão refere que,

---

<sup>127</sup>Nusdeo esclarece que a previsão de tratamento diferenciado, conforme impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, no art. 170 da CF/88, indica que a proteção do meio ambiente baliza o exercício da livre iniciativa (NUSDEO, op. cit., p. 69).

<sup>128</sup>ARAGÃO, Maria Alexandra Souza. O princípio do poluidor-pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente. Coimbra: Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 1997. p. 32-37. A autora refere que as externalidades ambientais negativas têm significados diferentes nas perspectivas jurídica e econômica. “Juridicamente, são considerados fonte de injustiças sociais, pois significa que são causados danos impunemente à sociedade. Economicamente significam uma ineficiente afetação dos recursos, consequência de uma falha do mercado”. Também tratamos deste assunto em STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Responsabilidade civil ambiental. As dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 3ª. Ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017, p.63-67.

<sup>129</sup>VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. Transporte e meio ambiente. Conceitos e informações para análise de impactos. São Paulo: Annablume, 2008, p.100. As externalidades ambientais negativas relacionadas aos transportes são poluição sofrida pelo próprio usuário e demais membros da sociedade, consumo de tempo e excesso em relação ao que seria verificado em uma condição não congestionada. Destaca que o fator mais relevante para a saúde pública é o nível de concentração de poluentes na atmosfera (pp. 101-102).

<sup>130</sup>TIOLE, Jean. Economia do bem comum. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 48. O economista afirma que, quanto à poluição, a taxação de poluentes por meio de uma taxa sobre as emissões ou direitos de emissões negociáveis, tende a diminuir o custo das políticas ecológicas.



enquanto os bens econômicos são úteis, escassos e acessíveis, razão pela qual resultam protegidos pela lei da oferta e da procura, os bens livres, embora aptos a satisfazer necessidades humanas vitais, não têm o seu consumo condicionado por qualquer tipo de restrição, quantitativa, monetária ou outra, pois há uma crença no sentido da sua inesgotabilidade.<sup>131</sup>

Esta prática é descrita por Hardin como “Tragédia dos Bens Comuns”<sup>132</sup>, ou “tragédia das liberdades no espaço público”, em que cada usuário do bem comum procura extrair o máximo de benefício da fruição do bem, indiferente ao risco de este vir a faltar para os demais usuários, ou ser degradado irremediavelmente. A lógica da tragédia é que cada usuário se vê encerrado em um sistema que o leva a aumentar a sua pressão sobre o bem coletivo ilimitadamente, em um contexto de recursos limitados<sup>133</sup>.

Segundo Hardin, existem apenas dois mecanismos para travar a tragédia dos bens comuns: a regulação da utilização dos bens públicos por meio da utilização de instrumentos de comando e controle, posição adotada por ele<sup>134</sup>, por Pigou<sup>135</sup> e por Tirole<sup>136</sup>, ou a apropriação privada dos bens reputados comuns, solução que é defendida por Coase<sup>137</sup>, porém manifestamente incompatível com a ordem constitucional brasileira que qualifica o meio ambiente como um bem de uso comum do povo, indispensável à sadia qualidade de vida, e impõe uma série de tarefas estatais para proteger a qualidade e o equilíbrio ecológicos, por meio de instrumentos de

---

<sup>131</sup>ARAGÃO, Maria Alexandra Souza. O princípio do poluidor-pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente. Coimbra: Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 1997, p. 22-25. Para a autora, a distinção entre “bens econômicos” e “bens livres” constitui um dos “obstáculos epistemológicos” à efetividade das normas de proteção ambiental, pois é uma premissa distorcida, incapaz de prever as consequências futuras da utilização exacerbada e irresponsável dos recursos aparentemente abundantes.

<sup>132</sup>HARDIN, Garrett. La tragedia de los espacios colectivos. In: Ecologia: medios últimos y limitaciones biofísicas. Mexico: Fondo da Cultura Económica, 1995, p. 111-113.

<sup>133</sup>ARAGÃO, Maria Alexandra Souza. O princípio do poluidor-pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente. Coimbra: Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 1997, p. 26.

<sup>134</sup>HARDIN, Garrett. La tragedia de los espacios colectivos. In: Ecologia: medios últimos y limitaciones biofísicas. Mexico: Fondo da Cultura Económica, 1995p. 117. O autor prefere a imposição de leis coercitivas e de impostos que tornem mais barato ao poluidor investir em mecanismos de controle de poluição como solução à tragédia dos bens comuns.

<sup>135</sup>Para Arthur Pigou (1920), responsável pela introdução do princípio poluidor-pagador em seu livro *The Economics of Welfare*, a intervenção estatal pode consistir na imposição de um imposto, que corresponda ao valor do custo social infligido à comunidade, e de uma subvenção ou incentivo, no caso de a atividade gerar efeitos sociais positivos (TIROLE, Jean. Economia do bem comum, Rio de Janeiro: Zahar, p. 171).

<sup>136</sup>TIROLE, Jean. Economia do bem comum. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

<sup>137</sup>COASE, R. H. The problem of Social Cost, Journal of Law and Economics, v.3, p. 1 e segs., 1960. O autor preceitua a criação um sistema completo de direitos de propriedade sobre o ambiente, partindo da premissa de que o mercado teria condições de se autorregular, chegando a um nível de poluição ótimo, se as diversas utilizações do ambiente fossem transferíveis num mercado livre, o qual poderia, a partir de indicadores econômicos, realizar a melhor avaliação possível dos bens ambientais, criando recursos que potencializam as suas utilidades e depreciando as externalidades negativas.

comando e controle (arts. 23, incisos V e VI, e art. 225, CF/88)<sup>138</sup>. Além disso, como pontua Thompson Jr., a privatização de direitos sobre os bens comuns reforça a perspectiva do interesse individual, que dá causa à tragédia, ao invés de induzir outras formas colaborativas de incrementar o bem estar total da sociedade<sup>139</sup>.

A regulação estatal promove a internalização de externalidades ambientais negativas por meio de mecanismos de incentivo econômico<sup>140</sup>, que induzem comportamentos socialmente desejáveis<sup>141</sup>, e de mecanismos de comando e controle (que limitam o livre exercício de direitos que possam comprometer a qualidade dos bens comuns). Dentre os mecanismos de comando e controle, insere-se a *responsabilidade ex ante*, fundada em poder de polícia e operacionalizada através do licenciamento ambiental e urbanístico.

### 1.5. Responsabilidade *ex ante* e o dever fundamental de proteção do meio ambiente

Os arts. 170, inc. VI, 182 e 186, II, e 225, todos da CF/88, formam o arcabouço que reconhece o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado como indispensável à sadia qualidade de vida e ao bem estar dos habitantes das cidades, e impõe a necessidade de conciliação entre os objetivos de promoção do desenvolvimento econômico e de proteção do equilíbrio ecológico<sup>142</sup>, a fim de assegurar o direito à cidade sustentável.

---

<sup>138</sup>BENJAMIN, Antônio Herman. Teoria Geral do Direito Ambiental Brasileiro. Uma contribuição biocêntrica. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008, p.133.

<sup>139</sup>THOMPSON JR., Barton H. Tragically difficult: the obstacles to governing the commons. Stanford Law School. John M. Olin Program in Law and Economics. Working Paper 187, jan. 2000.

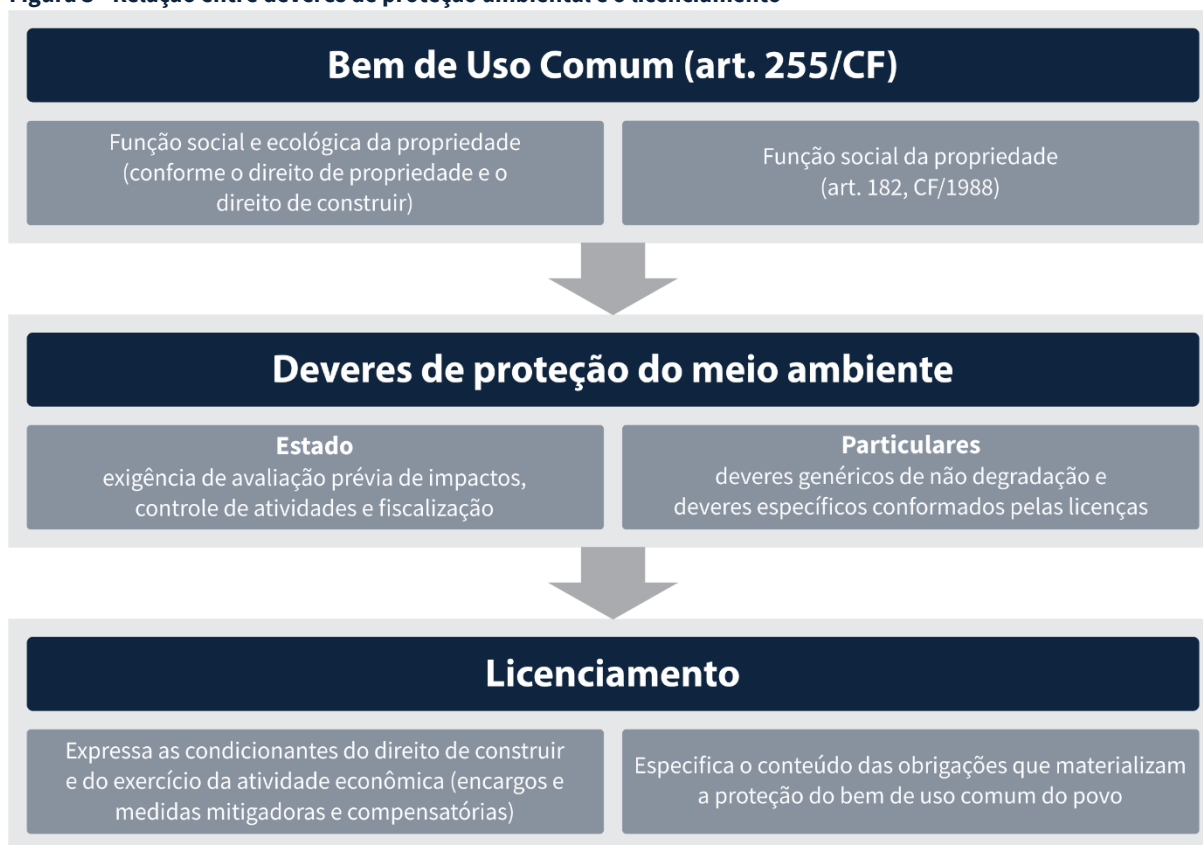
<sup>140</sup>Os instrumentos econômicos são instrumentos complementares aos instrumentos de comando e controle e atuam diretamente nos custos de produção e consumo dos agentes econômicos. Nusdeo divide os instrumentos econômicos em duas categorias: os instrumentos precificados, que atuam nos custos de certos bens, serviços e processos de produção, e os de criação de mercado, que estabelecem direitos transacionáveis entre os agentes ou a negociação em mercado de valores. Na primeira categoria, tem-se, por exemplo, os preços públicos e os tributos (NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Direito ambiental & Economia. Curitiba: Juruá Editora, 2018, pp. 105-118). Por sua vez, Seroa da Motta aponta três metas dos instrumentos econômicos no campo da promoção da sustentabilidade ambiental: 1) maximizar o bem estar social, evitando que a sociedade assuma os custos pela utilização dos recursos naturais; 2) financiar uma atividade social e 3) induzir um comportamento social (SEROA DA MOTTA, Ronaldo. Instrumentos econômicos e política ambiental. Revista de Direito Ambiental, n. 20, out./dez., 2000).

<sup>141</sup>Com amparo em estudos de psicologia comportamental, Thompson Jr. aponta que as pessoas tendem a cooperar para a preservação de bens comuns quando objetivam algum ganho ou recompensa, que pode ser psicológica, como o reconhecimento positivo de suas iniciativas por parte de outros membros da comunidade, com a percepção imediata de que suas ações auto-restritivas produziram bons resultados. (THOMPSON JR., Barton H. Tragically difficult: the obstacles to governing the commons. Stanford Law School. John M. Olin Program in Law and Economics. Working Paper 187, jan. 2000). Trata-se de uma abordagem que dialoga com a ideia dos incentivos, trabalhada por Sunstein e Thaler, sob a denominação de “Nudge” (THALER, Richard; SUNSTEIN, Cass. Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness. Penguin Books, 2009).

<sup>142</sup>A natureza de direito fundamental do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado foi expressamente reconhecido pelo STF (STF, MS 22.164/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJU 30 out.1995) e é uma posição pacífica na

No plano infraconstitucional, a exigência de observância do princípio da função social da propriedade e da cidade, a afirmação do direito à cidade sustentável no art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, e a previsão de uma série de instrumentos de gestão ambiental na Lei Federal 6938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) fundamentam a atuação do Estado no sentido de, quando da liberação de atividades econômicas privadas, controlar riscos e impedir a ocorrência de danos ambientais e urbanísticos, assim como a outros bens fundamentais (vida, saúde, segurança, etc.)<sup>143</sup>. Tais deveres de proteção ambiental são especificados no licenciamento ambiental e urbanístico na forma de condicionantes, de encargos urbanísticos e de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos, consoante figura 3, abaixo:

**Figura 3 - Relação entre deveres de proteção ambiental e o licenciamento**



Elaboração: Steigleder (2020)

doutrina: SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 4ª. Ed., São Paulo: Malheiros, 2002; MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. Meio ambiente: Direito e dever fundamental. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004; LEITE, José Rubens Morato. Manual de Direito Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2015, p 50; WEDY, Gabriel e MOREIRA, Rafael Martins Costa. Manual de Direito Ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 37-41.

<sup>143</sup>A tese adota um conceito amplo de meio ambiente, em interpretação do art. 3º, inciso I, da Lei 6938/81.

A atuação do Estado, através do controle de atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente, decorre dos deveres fundamentais que a norma afirmativa do direito fundamental lhe impõe<sup>144</sup>. Uma vez violada, esta norma atrai responsabilidade civil pelos danos consumados ao próprio Estado, nos termos do art. 37, §6º, da CF/88, de forma solidária com os particulares que empreenderam diretamente a atividade lesiva.

O art. 225 da CF/88 institui, portanto, como duas faces de uma mesma moeda, um direito fundamental, titularizado pela coletividade, e um dever fundamental, que se projeta na direção do Poder Público e dos próprios membros da sociedade, interessados no exercício de atividades capazes, sob qualquer forma, de causarem impactos ambientais intoleráveis. Este dever, de natureza preventiva e precaucional<sup>145</sup>, incide diante do risco de ilícito e confere um sentido substantivo ao processo administrativo de licenciamento ambiental e urbanístico. Disto resulta a imputação de específicas obrigações aos empreendedores, que devem ser cumpridas como condicionantes do direito de construir e de exercer atividade econômica, que se somam às restrições legais incidentes sobre o imóvel e que também conformam o conteúdo da função social da propriedade, nos termos do art. 1228, §1º, do Código Civil de 2002<sup>146</sup>.

Nesta pesquisa, com o objetivo de ressaltar o conteúdo material do licenciamento ambiental e urbanístico, utiliza-se a expressão responsabilidade *ex ante* em um sentido mais abrangente do que foi empregado por Ferreira e Silva para explicar a natureza da compensação ambiental, devida pelos empreendedores como condição à implantação de atividades capazes de causar significativa degradação ambiental<sup>147</sup>.

O termo responsabilidade *ex ante* fundamenta a exigência de medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias de impactos ambientais, sociais e urbanísticos negativos. Expressa um conteúdo regulatório de atividades potencialmente suscetíveis de causar degradação ambiental e impactos

---

<sup>144</sup>GOMES, Carla Amado. Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p.151. Para a autora portuguesa, o direito ao meio ambiente, previsto no art. 66 da Constituição Portuguesa, compreende apenas a dimensão objetiva.

<sup>145</sup>SADELEER, Nicolas de. Environmental principles. From political slogans to legal rules. New York: Oxford Press, 2005, p. 17. O autor refere que a abordagem antecipatória para os problemas ambientais é fundada no princípio da precaução e substituiu a abordagem curativa, que acreditava fosse possível reparar os danos, e a abordagem preventiva, que pressupõe a possibilidade de prever os riscos com base na ciência.

<sup>146</sup>Exemplos de restrições legais são as limitações previstas no Código Florestal para áreas de preservação permanente, e na legislação que disciplina a tutela do patrimônio cultural e protege o entorno de bens tombados.

<sup>147</sup>FERREIRA, Gabriel Luis Bonora Vidrih e SILVA, Solange Teles. Análise dos fundamentos da compensação ambiental. A responsabilidade civil *ex ante* no direito brasileiro. Revista de Informação Legislativa. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília, jul./set./2007, n. 175, pp.125-138.

sociais e urbanísticos negativos e ampara-se no dever fundamental de proteção do meio ambiente que se materializa por meio do poder de polícia ambiental, definido por Machado como

“a atividade da administração pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício das atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza”<sup>148</sup>.

Wedy esclarece que a regulação estatal operada através do poder de polícia tem por objetivo tanto a correção das falhas do mercado (primeira onda regulatória) como a promoção dos direitos fundamentais (regulação social), pelo que assume uma feição preventiva, que pode ser exercida tanto através de instrumentos de comando e controle como por meio de instrumentos consensuais<sup>149</sup>, o que ajuda a compreender a dinâmica da utilização do Termo de Compromisso, como reforço do licenciamento ambiental.

A responsabilidade *ex ante* ostenta um caráter substantivo, porque demanda um resultado concreto quando do exercício da atividade econômica, que se identifica com a inoccorrência de dano<sup>150</sup>; e um caráter procedimental, relacionado ao direito à organização e ao procedimento, que ampara, na esfera da Administração Pública, o licenciamento ambiental e urbanístico, a exigência de participação democrática nos processos decisórios<sup>151</sup> e de uma série de instrumentos de avaliação de impactos para subsidiar a tomada de decisão, como o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, os estudos de tráfego e de circulação, o Estudo de Impacto Ambiental - EIA, a Avaliação Ambiental Estratégica - AAE<sup>152</sup>, os laudos de cobertura vegetal, etc.

---

<sup>148</sup>MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro, 25<sup>a</sup>. Ed., São Paulo: Malheiros, 2017, p. 393.

<sup>149</sup>WEDY, Gabriel. Poder de polícia é essencial para a prevenção de danos ambientais. CONJUR, 04 ago. 2018. <https://www.conjur.com.br/2018-ago-04/ambiente-juridico-poder-policia-essencial-prevencao-danos-ambientais>, acesso em 02 jun. 2020.

<sup>150</sup>O conceito de dano tem um sentido jurídico preciso, como lesão a interesses juridicamente protegidos, e será aprofundado no item 5.1.1.

<sup>151</sup>Freitas enfatiza que a participação democrática depende da transformação da cidade em um “ecossistema digital, incluyente e interativo, não mais analógico e rigidamente piramidal”. Nessa perspectiva, o governo deve operar com uma plataforma aberta e deve incentivar a avaliação continuada das políticas públicas, a cargo dos usuários, por meio de aplicativos (FREITAS, Juarez. Direito à cidade sustentável: Agenda positiva. Interesse público, Belo Horizonte, ano 22, n. 119, p. 15-25, jan./fev., 2020, p. 20).

<sup>152</sup>Nusdeo assinala que, no âmbito do planejamento territorial, a AAE pode estimar efeitos sinérgicos e agregados dos projetos licenciados, assim como aproximar os objetivos de conservação da análise do impacto dos programas e políticas planejados, a fim de evitar que prejudiquem os efeitos de conservação buscados” (NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Direito ambiental & Economia. Curitiba: Juruá Editora, 2018, p. 79).

Os diversos estudos ambientais e urbanísticos são necessários à avaliação e à ponderação da tolerabilidade dos riscos e dos impactos, de tal forma que o Poder Público, quando elaborar o planejamento territorial e quando licenciar uma determinada atividade, possa formar a convicção de que os riscos envolvidos são toleráveis. É nesse contexto que serão exigidas as obrigações voltadas à prevenção, à mitigação e à compensação de impactos ambientais e urbanísticos negativos, que se afiguram como ônus do empreendimento e como condicionantes para a licitude da atividade. Também os encargos urbanísticos, exigidos como condicionantes para a compatibilização do empreendimento ao tecido urbano, são fundamentados no dever de preventividade e de não lesividade que se coloca em relação ao Estado e aos particulares.

A adoção do termo “responsabilidade *ex ante*” na presente pesquisa é justificada pela abrangência do termo “responsabilidade”<sup>153</sup>, que não se limita à abordagem punitiva ou reparatória, porquanto se volta para a prevenção do ilícito e à regulação do exercício de atividades econômicas dependentes de autorização estatal<sup>154</sup>. Trata-se de um conceito também utilizado por Sendim<sup>155</sup> e por Gomes e Batista<sup>156</sup> para conotar a responsabilidade pela compensação preventiva de impactos negativos como expressão do princípio geral do ressarcimento de danos na esfera administrativa, quando do licenciamento de atividades potencialmente lesivas. Sendim esclarece que este princípio “impõe que a autorização de atividades com efeitos lesivos para os bens jurídico-ambientais acarrete o dever de compensar (quando não seja possível a recuperação da situação anterior), de algum modo, os prejuízos admitidos pelo sistema jurídico ambiental”<sup>157</sup>.

Gomes e Batista, discorrendo sobre as compensações ambientais no direito português, em raciocínio adequado para o entendimento das medidas mitigadoras ambientais e urbanísticas, consideram que o princípio da responsabilização é o fundamento tanto da responsabilidade *ex ante* como *ex post*. Esclarecem que, neste primeiro caso, o dano ainda não se concretizou, mas o

---

<sup>153</sup>A respeito dos contornos da responsabilidade civil ambiental, ver STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro, 3ª. Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

<sup>154</sup>VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. Responsabilidade civil preventiva. A proteção contra a violação dos direitos e a tutela inibitória material. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 34.

<sup>155</sup>SENDIM, José de Sousa Cunhal. Responsabilidade civil por danos ecológicos. Da reparação do dano através de restauração natural. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

<sup>156</sup>GOMES, Carla Amado e BATISTA, Luís. A biodiversidade à mercê dos mercados? Reflexões sobre compensação ecológica e mercados de biodiversidade. In GOMES, Carla Amado (coord.). Compensação ecológica, serviços ambientais e protecção da biodiversidade. Faculdade de Direito. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2014, p. 39.

<sup>157</sup>SENDIM, José de Sousa Cunhal. Responsabilidade civil por danos ecológicos. Da reparação do dano através de restauração natural. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, p. 188.

projeto de intervenção permite qualificá-lo como inevitável, justificando a imposição de medidas compensatórias como “cláusula modal do acto autorizativo”<sup>158</sup>.

A responsabilidade *ex ante* enfatiza a ponderação dos riscos e dos impactos quando da tomada de decisão sobre sua tolerabilidade. Por isso, depende da ampliação do olhar sobre os riscos e os impactos negativos, o que é viabilizado por meio do conceito de sustentabilidade multidimensional de Juarez Freitas, para quem a sustentabilidade é “jurídica, política, ética, social, econômica e ambiental”. Apresenta-se no sistema jurídico brasileiro como um princípio constitucional dotado de eficácia direta e imediata, “que vincula o Estado e a sociedade a ponto de introduzir no sistema jurídico-político um novo paradigma orientado por uma perspectiva ética, voltada a assegurar, às gerações presentes e futuras, o ambiente propício ao bem-estar”<sup>159</sup>.

Quando se tem em mira as múltiplas dimensões da sustentabilidade e, em convergência com o pensamento de Morin, os impactos associados às atividades se ampliam, assim como a escala temporal e geográfica de avaliação. A análise da viabilidade técnica e locacional do empreendimento passa por uma ponderação jurídica que sopesa os riscos envolvidos, a possibilidade de sua previsão, a irreversibilidade dos impactos, o propósito visado e que contemple as alternativas técnicas de mitigação e de compensação destes impactos<sup>160</sup>.

Cumprir observar o apontamento de Santos, que refuta o termo “ponderação” e opta pela integração como uma técnica para a tomada de decisões. O autor argumenta que a ponderação remete ao critério da escolha pelo parâmetro da preponderância do interesse, o que lhe confere um caráter simplista e unidimensional. Já a integração exige que se conciliem os aspectos multidimensionais envolvidos na tomada de decisão, a partir do apoio em indicadores de sustentabilidade, que forneçam critérios científicos e racionais, e na ampla participação da comunidade<sup>161</sup>.

---

<sup>158</sup>GOMES, Carla Amado e BATISTA, Luís. A biodiversidade à mercê dos mercados? Reflexões sobre compensação ecológica e mercados de biodiversidade. In GOMES, Carla Amado (coord.). Compensação ecológica, serviços ambientais e protecção da biodiversidade. Faculdade de Direito. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2014, p. 39.

<sup>159</sup>FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: Direito ao futuro. 4ª. Edição, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2019, p. 39.

<sup>160</sup>Estes elementos do princípio da proporcionalidade são propostos por: BARACK, Aharon. Proportionality. Constitutional Rights and their limitations. Cambridge University Press, 2012.

<sup>161</sup>SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. A operacionalidade jurídica do desenvolvimento sustentável no processo decisório judicial. Tese de Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

No entanto, o termo ponderação é consagrado no direito brasileiro e expressa a exigência de proporcionalidade, que se encontra positivada na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro - LINDB<sup>162</sup> (arts. 20, 21, 26, I), no art. 3º, inciso XI, da Lei da Liberdade Econômica<sup>163</sup>, e no art. 489, §2º, do Código de Processo Civil. Por isso, é inevitável tratar dos critérios substantivos e procedimentais para a ponderação quando da tomada de decisões na esfera administrativa a respeito da viabilidade técnica e locacional dos projetos e das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias decorrentes.

A diferenciação entre a responsabilidade *ex ante* e a *ex post*, com amparo no momento em que o impacto é produzido, foi reconhecida no Brasil pelo STF no acórdão que apreciou a natureza jurídica da compensação ambiental a que se refere o art. 36 da Lei Federal 9985/2000 (SNUC), associando-a aos princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador<sup>164</sup>, e pelo STJ, quando apontou que a compensação ambiental exigida no licenciamento ambiental

“tem conteúdo reparatório, em que o empreendedor destina parte considerável de seus esforços em ações que sirvam para contrabalançar o uso de recursos naturais indispensáveis à realização do empreendimento previsto no estudo de impacto ambiental e devidamente autorizados pelo órgão competente”<sup>165</sup>.

No mesmo sentido, Bechara assevera que a mais sensível diferença entre as duas modalidades de compensação é temporal, pois a compensação a que se refere a Lei Federal 9985/2000 é exigida antes da ocorrência do dano, que é justificado como tolerável em virtude de benefícios sociais e gerais que o empreendimento pode proporcionar à coletividade, no contexto de um processo de ponderação e de distribuição de ônus e benefícios<sup>166</sup>. Para aquela autora, esta compensação, assim como as medidas compensatórias de impactos negativos, têm natureza jurídica de ônus associado à faculdade de empreender atividade econômica e consistem em uma forma de “reparação de danos ambientais futuros, ou seja, uma reparação antecipada, ou *ex ante*, devida

<sup>162</sup>Objeto do Decreto-lei 4.657/42, com a alteração da Lei Federal 13.655/2018.

<sup>163</sup>Lei 13.874/2019.

<sup>164</sup>Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3378, Rel. Min. Carlos Britto, j. em 05 ago.2008.

<sup>165</sup>Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial 896863, Rel. Ministro Castro Meira, 2ª. Turma, j. em 19 mai. 2011.

<sup>166</sup>Bechara defende a impossibilidade de cumulação da cobrança simultânea da compensação ambiental antecipada e das medidas compensatórias quando ambas se referirem ao mesmo dano, o que é corroborado pelo art. 31 do Decreto Federal 6848/2009 (Sobre o tema, ver BECHARA, Erika. Licenciamento e compensação ambiental na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 241). Cita-se ainda Artigas, para quem a compensação ambiental é espécie do gênero medidas compensatórias, nas quais se incluem outras obrigações positivadas em lei e outras fixadas em licenciamentos ambientais (ARTIGAS, Priscila Santos. Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental. Tese de Doutorado em Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 71).



em virtude de danos não mitigáveis/evitáveis, identificados antes mesmo de sua ocorrência concreta, quando do licenciamento ambiental da atividade”<sup>167</sup>.

Para López, o fundamento da responsabilidade *ex ante*, que compreende as medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias, é o mesmo da responsabilidade civil ressarcitória, qual seja o postulado *alterum non laedere*<sup>168</sup>. A mesma abordagem é feita por Lemos, que defende a imputação de responsabilidade sem dano quando houver riscos qualificados como intoleráveis<sup>169</sup> e na responsabilidade pós-consumo<sup>170</sup>. Essa assertiva é especialmente válida para a responsabilidade civil ambiental, em que se imputa a obrigação de reparar os danos independentemente da prática de um ato ilícito<sup>171</sup>.

Na hipótese da configuração de riscos intoleráveis, a responsabilização preventiva, inclusive pela via judicial, com o objetivo de impedir a atividade geradora destes riscos, é construída com amparo no dever constitucional de preventividade objetiva (art. 225, *caput*, CF/88) e na teoria do abuso de direito, nos termos do art. 187 do Código Civil de 2002, conforme ponderam Silveira<sup>172</sup> e, sobretudo, Carvalho em sua teorização sobre o dano ambiental futuro<sup>173</sup>. Porém, no caso da responsabilidade *ex ante*, ainda não se tem qualificado o risco intolerável, pois a atividade está em fase de licenciamento. A partir da qualificação dos riscos e dos impactos, em termos de tolerabilidade, são estabelecidas as medidas voltadas à mitigação e à compensação dos impactos negativos, evitando que sejam qualificados como danos. Por isso, a responsabilidade *ex ante* previne o ilícito e compatibiliza o empreendimento com as vulnerabilidades e características preexistentes do território.

A responsabilidade *ex ante* ocorre na esfera administrativa, como instrumento de comando e controle, mas que não deve ser confundida com a responsabilidade administrativa por ilícitos ambientais a que se refere o art. 225, §3º, da CF/88, e a Lei Federal 9.605/98 (art. 70 e seguintes),

---

<sup>167</sup>BECHARA, Erika. Licenciamento e compensação ambiental na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação. São Paulo: Editora Atlas, 2009, pp. 194-195.

<sup>168</sup>LOPEZ, Teresa Ancona. Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil. São Paulo: Quartier Latin, 2010, pp.120 e 141.

<sup>169</sup>A tolerabilidade dos riscos e dos impactos será tratada no item 5.1.

<sup>170</sup>LE MOS, Patrícia Faga Iglecias. Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012, p.205.

<sup>171</sup>Neste caso, a ilicitude localiza-se no resultado dano, que é contrário ao direito, e não na atividade que o causou, que pode ter sido permitida, hipótese em que será formalmente lícita.

<sup>172</sup>SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável. Caxias do Sul: EDUCS, 2014.

<sup>173</sup>CARVALHO, Délton Winter de. Dano ambiental futuro: a responsabilização pelo risco ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

pois ela não busca sancionar o empreendedor. A imputação das obrigações civis voltadas à prevenção dos ilícitos e dos danos, e mesmo ao ressarcimento antecipado, conforme colocado por Sendim ao tratar da compensação<sup>174</sup>, no contexto do licenciamento ambiental de atividades, tem assento na função social da propriedade e no dever fundamental de o Estado proteger o meio ambiente e de assegurar medidas específicas que compensem impactos, tornando-os juridicamente aceitáveis<sup>175</sup>.

O STF, no acórdão que afirmou a constitucionalidade do art. 36 da Lei Federal 9985/2000, assentou os fundamentos da compensação ambiental nos princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador. O primeiro deles, oriundo das instruções da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE<sup>176</sup> e expresso no Princípio 16 da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, tem finalidade preventiva e redistributiva<sup>177</sup>, no sentido de determinar a internalização das externalidades ambientais negativas pelo empreendedor da atividade, como um custo de produção<sup>178</sup>. Trata-se de um princípio vinculante para o Poder Público que é obrigado a exigir do empreendedor medidas suficientes e adequadas para prevenir ilícitos e danos<sup>179</sup>.

No Estatuto da Cidade, o art. 2º, inciso VI, alínea “d”, exige a previsão de infraestrutura urbana para a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, e que se promova a ordenação e o controle do uso do solo de forma a evitar a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental (alíneas “f” e “g”). Além disso, a imposição de justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização também se associa à ideia de internalização de externalidades ambientais negativas.

---

<sup>174</sup>SENDIM, José de Sousa Cunhal. Responsabilidade civil por danos ecológicos. Da reparação do dano através de restauração natural. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, p. 188.

<sup>175</sup>FERREIRA, Gabriel Luis Bonora Vidrih e SILVA, Solange Teles. Análise dos fundamentos da compensação ambiental. A responsabilidade civil ex ante no direito brasileiro. Revista de Informação Legislativa. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília, jul./set./2007, n. 175, pp.125-138.

<sup>176</sup>ARTIGAS, p. 149. A autora faz menção ao documento de 1975, intitulado OECD. *The polluter pays principle: definition, analysis, implementation*.

<sup>177</sup> Em idêntico BENJAMIN, Antônio Herman. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman. Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: RT, 1993. p. 228; e CANOTILHO, J. J. Gomes. A responsabilidade por danos ambientais: aproximação juspublicística. In: AMARAL, Diogo Freitas do (Coord.). Direito do ambiente. Oeiras: Instituto de Administração, 1994. p. 401.

<sup>178</sup>Sadeleer alerta que o princípio não autoriza a internalização de todas as externalidades negativas produzidas pelas atividades, mas apenas aquelas que forem exigidas pelo Poder Público, compreendendo-se que uma parte dos lucros resultantes de uma atividade potencialmente poluidora deve ser utilizada para prevenir os danos (SADELEER, Nicolas de. Environmental principles. From political slogans to legal rules. New York: Oxford Press, 2005, p.34).

<sup>179</sup>ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. O princípio do poluidor-pagador. Pedra angular da política comunitária do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 118.

Por sua vez, o princípio do usuário-pagador objetiva impor ao usuário de bens dotados de valor social e ambiental uma contribuição por sua utilização e aponta no sentido de que “aquele que usufrui os bens de uso comum do povo deve pagar por eles”<sup>180</sup>.

Os dois princípios têm em comum a lógica de que aquele que se beneficia da atividade econômica, deve pagar pelas externalidades negativas associadas a ela. Por este motivo, o custo das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias de impactos negativos é de responsabilidade do empreendedor privado, e a sua assunção pelo Poder Público representa a socialização dos prejuízos e o enriquecimento sem causa, o que é vedado pelo art. 884 do Código Civil de 2002<sup>181</sup>.

O primeiro requisito para configuração da responsabilidade *ex ante* é a caracterização do impacto negativo que será causado pela atividade que está sendo licenciada, que se qualifica como um risco de dano cuja tolerabilidade para o Direito pressupõe a mitigação e a compensação. Em outras palavras: caso não mitigados ou compensados, e daí a necessidade do prévio controle estatal, os riscos e os impactos negativos serão considerados inadmissíveis e as consequências materiais serão qualificadas juridicamente como um dano reparável.

O segundo requisito é o nexo de causalidade, que é construído normativamente de modo distinto caso se trate de responsabilidade *ex ante* ou de responsabilidade *ex post* por dano iminente ou consumado.

Na responsabilidade civil *ex post*, o nexo de causalidade é elaborado a partir do conceito jurídico de poluidor, previsto no art. 3º, inciso IV, da Lei 6938/81, segundo o qual o poluidor é a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente, pelo dano ambiental. Trata-se de responsabilidade civil solidária e o nexo de causalidade é normativo, elaborado a partir de deveres de cuidado descumpridos ou exigíveis.

Reputam-se causadores do dano tanto os que agiram quanto os que se omitiram quanto ao cumprimento de deveres jurídicos de prevenção; e a análise da causalidade é retrospectiva, buscando-se compreender as condutas que concorreram direta ou indiretamente para o dano e as

---

<sup>180</sup>TORRES, Ricardo Lobo. Valores e princípios no direito tributário ambiental. In TÔRRES, Heleno Taveira. Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005, p.21-54, p. 28.

<sup>181</sup>Leitão esclarece que a caracterização do enriquecimento ilícito depende da verificação de dois pressupostos: 1) uma deslocação patrimonial direta entre duas pessoas, produzindo um enriquecimento numa e um correlativo empobrecimento noutra; 2) a ausência de causa jurídica para essa deslocação patrimonial (LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes. O enriquecimento sem causa no direito civil. Estudo dogmático sobre a viabilidade da configuração unitária do instituto, face à contraposição entre as diferentes categorias de enriquecimentos em causa. Coimbra: Almedina, 2005, p.384).

omissões que teriam impedido a sua ocorrência<sup>182</sup>. Nessa perspectiva é o entendimento do STJ, quando assevera que “para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem”<sup>183</sup>.

Já na responsabilidade *ex ante*, operacionalizada por meio do controle preventivo efetuado no licenciamento ambiental e urbanístico, o nexo de causalidade é construído de acordo com a possibilidade de previsão dos impactos na área de influência direta e indireta do projeto. Esta avaliação é elaborada em processos de avaliação de impacto, com base em EIA/RIMA, EIV, estudos de tráfego, etc.

Na qualificação do nexo causal devem ser considerados os elementos espaciais e temporais que permitam a caracterização dos riscos envolvidos na atividade e deve-se adotar uma abordagem fundada em evidências, lastreada nos princípios da prevenção e da precaução. O resultado concreto esperado é a definição de medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias efetivas para o impedimento de impactos negativos intoleráveis, sob pena de estes se caracterizarem como danos ambientais e urbanísticos, que atrairão a responsabilidade *ex post*.

O Quadro 1 apresenta a comparação entre as características das duas modalidades de responsabilização.

**Quadro 1 - Comparação entre a responsabilidade *ex ante* e a responsabilidade *ex post***

	<b>Responsabilidade <i>ex ante</i></b>	<b>Responsabilidade <i>ex post</i></b>
<b>Fundamento</b>	Dever fundamental de prevenção e precaução (art. 225, caput, CF/88) Poder de polícia	Dever de reparação integral de danos e prevenção de riscos (art. 225, caput, e §3º, CF/88, e 14, §1º, Lei 6938/81)
<b>Legitimidade</b>	Órgão ambiental	Legitimados para ajuizamento de ação civil pública e terceiros afetados pelo dano (art. 14, §1º, Lei 6938/81)
<b>Onde opera</b>	No licenciamento ambiental	Extrajudicialmente ou Judicialmente (Lei 7347/85)
<b>Objeto</b>	Riscos e Impactos negativos	Danos
<b>Objetivo</b>	Prevenir, mitigar e compensar impactos negativos antecipadamente para que não se convertam em danos	Reparação integral de danos e prevenção de ilícitos (novos danos)
<b>Natureza das obrigações</b>	Ônus do exercício de atividade econômica	Dever decorrente de responsabilidade civil extracontratual

<sup>182</sup>BAHIA, Carolina Medeiros. Dano ambiental e nexo de causalidade na sociedade de riscos. In LEITE, José Rubens Morato. Dano ambiental na sociedade de risco. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, pp.55-80.

<sup>183</sup>Superior Tribunal de Justiça, REsp 650.728/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, julgado em 23 out. 2007, DJe 02 dez. 2009.

<b>Causalidade</b>	Dependente da caracterização da área de influência direta e indireta e da possibilidade de previsão	Direta e indireta
--------------------	---	-------------------

Elaboração: Steigleder (2020), a partir dos autores pesquisados.

A identificação do liame causal, na responsabilidade *ex ante*, depende da escala temporal e espacial de avaliação dos impactos e do grau de integração entre o planejamento do uso e da ocupação do solo e do licenciamento ambiental e urbanístico.

Ocorre, no entanto, que a Lei da Liberdade Econômica, em seu art. 3º, inciso XI, limita as medidas mitigadoras e compensatórias urbanísticas àquelas que guardem nexos causal direto com o projeto urbano, o que pode comprometer a proporcionalidade entre os impactos e as providências técnicas a serem definidas no licenciamento. A fim de evitar danos e eventual responsabilização civil solidária do próprio Estado licenciador, tal dispositivo não deve ser interpretado literalmente<sup>184</sup>. Exige uma hermenêutica sistemática<sup>185</sup>, que considere a natureza e peculiaridades dos bens jurídicos potencialmente afetados e o conjunto de normas que incidem sobre o meio ambiente e a cidade.

Como salienta Farber, em raciocínio que deve ser transposto para o entendimento dos impactos urbanísticos em virtude do conceito amplo de meio ambiente adotado no Brasil, a causalidade em matéria ambiental é complexa porque os impactos são transfronteiriços, cumulativos, sinérgicos e manifestam-se ao longo do tempo em cadeias causais não lineares<sup>186</sup>. Além disso, não há sentido em restringir o nexos causal na esfera administrativa quando, no âmbito da responsabilidade civil, adota-se uma compreensão ampliada e compatível com o bem jurídico protegido<sup>187</sup>.

A escala do lote urbano, na forma como definido pela Lei Federal 6766/79<sup>188</sup>, é simplificadora e reducionista da complexidade dos impactos e obscurece a avaliação de impactos sinérgicos e

<sup>184</sup>Este tema será aprofundado no item 5.1.2.

<sup>185</sup>A respeito da interpretação sistemática do direito, ver por todos: FREITAS, Juarez. A interpretação sistemática do Direito. 5ª. Edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

<sup>186</sup>FARBER, Daniel. Misunderstanding the law of causation. Jan/2020. Disponível em: <https://www.progressivereform.org/cpr-blog/misunderstanding-law-causation/>, acesso em 12 jan. 2020.

<sup>187</sup>Farber explica que, mesmo na responsabilidade civil (tort law), a noção de “*proximate cause*” (causa próxima) vem sendo abandonada para permitir responsabilização por danos cumulativos. O autor esclarece que o ponto chave é a previsibilidade razoável e não a causalidade direta no tempo ou espaço (idem).

<sup>188</sup>Conforme art. 2º, §4º, da Lei 6766/79, considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. O lote-padrão nacional de 125 m<sup>2</sup>, com cinco metros lineares de testada, pode ser ampliado ou diminuído (art. 4º, II, mesma lei). A respeito da definição de lote, ver CASTILHO, José Roberto Fernandes. Para uma definição do conceito de lote. Revista FCT. UNESP. 2012. Disponível em <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/viewFile/2199/2012>, acesso em 12 jan. 2021.

cumulativos. Por isso, adota-se neste trabalho o entendimento de que a avaliação dos impactos, para definição dos encargos urbanísticos e das medidas mitigadoras e compensatórias, demanda um olhar para além da propriedade que receberá o empreendimento, observando-se as conexões com o entorno e com a própria cidade. Este argumento também é proposto por Castilho, para quem “o lote não tem existência isolada – ele é parte de um todo, complexo e heterogêneo e multifário, que é o espaço urbano. E este, por sua vez, conecta-se com o conjunto econômico, social e político que constitui a região”<sup>189</sup>.

### 1.6. Regulação e Empreendedorismo Urbano

A intervenção reguladora do Estado tem as funções de garantir efetividade aos direitos fundamentais, de corrigir problemas de ações coletivas que repercutem em bens de uso comum do povo, necessários à fruição desses direitos, e de promover a internalização das externalidades negativas derivadas das falhas de mercado<sup>190</sup>. A previsão de direitos e a regulação dos instrumentos que serão utilizados para sua efetividade, baseados em controle estatal ou em meios indutivos, veiculam políticas públicas<sup>191</sup>, que devem ser implementadas através de ações concretas destinadas à satisfação dos objetivos constitucionais e à obtenção de determinados resultados.

Para Benjamin, a implementação das normas consiste no “ato ou processo que, através de um conjunto variado de mecanismos, leva os indivíduos ao cumprimento das exigências estabelecidas pelo ordenamento jurídico”<sup>192</sup> e é o elo que fecha o círculo regulatório. O autor afirma que “a implementação está para a regulação como as mãos e os pés estão para o corpo: faltando aqueles, não há movimento, inexistente trabalho, reduzida fica a ação e a reação”<sup>193</sup>.

---

<sup>189</sup>Idem.

<sup>190</sup>MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. Tributação ambiental. Reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 137.

<sup>191</sup>Bucci conceitua a política pública como “programa de ação governamental, visando realizar objetivos determinados”. A autora colaciona, como exemplo, a Lei Federal 6938/81 que é o suporte da política pública ambiental, na medida em que organiza os meios estruturais para a concretização das disposições contidas nos arts. 23, incisos VI e VII, e 225 da CF/88 (BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-47, pp. 09-11).

<sup>192</sup>BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. O Estado teatral e a implementação do direito ambiental. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2156206/mod\\_resource/content/1/Estado%20Teatral%20e%20a%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Direito%20Ambiental.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2156206/mod_resource/content/1/Estado%20Teatral%20e%20a%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Direito%20Ambiental.pdf), acesso em 26 dez. 2020.

<sup>193</sup>Idem.

O art. 182 da CF/88 refere-se expressamente à política pública de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Município, conforme diretrizes gerais fixadas em lei e dotada do objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes. A execução desta política depende dos meios necessários (técnicos, institucionais e financeiros) para que seja implementada, destacando-se que as diretrizes gerais e os instrumentos de ação foram externados no Estatuto da Cidade. É nesse contexto normativo que se insere o Planejamento Urbano.

Alvim, Castro e Zioni destacam que o Planejamento Urbano, compreendido seja como uma política urbana, seja como parte integrante e meio das políticas públicas ou como seu instrumento, “tem como objetivo central a correção das falhas de mercado no atendimento às demandas sociais voltadas à terra urbana, para as redes de infraestrutura e para os equipamentos e serviços públicos”<sup>194</sup>. Dentre os mecanismos para a correção destas falhas, têm-se a regulamentação do uso e da ocupação do solo e a definição dos instrumentos para justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização e para internalização de externalidades negativas.

Ocorre que o contexto em que se expressam a regulação jurídica e a subsequente implementação das normas urbanísticas e ambientais é permeado por contradições, que convertem o Estado, conforme expressão de Benjamin, em um “Estado teatral”. A teatralidade decorre do fato de que as normas não são obedecidas e ostentam um caráter quase simbólico, o que gera uma ordem pública ambiental e urbanística incompleta e desigual.

Dentre os motivos que travam a implementação destas normas inserem-se os de natureza econômica. No ambiente urbano, dado o seu caráter interventivo em direitos de propriedade e de exercício de atividades econômicas, a regulação expressa no Plano Diretor e no licenciamento urbanístico e ambiental atinge o valor de troca da terra<sup>195</sup>, interfere na lucratividade dos

---

<sup>194</sup>ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de; ZIONI, Silvana. Avaliação de políticas públicas. In ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de (orgs.). Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano Guerra Editora, 2010, pp. 13-41, p.19.

<sup>195</sup>O conceito de valor de troca deve-se a Marx, que considerava a mercadoria como uma incorporação material do valor de uso, do valor de troca e do valor, porquanto a mercadoria precisa satisfazer um desejo ou necessidade social (valor de uso) a fim de que tenha valor de troca. Com apoio em Marx, Harvey esclarece que “o valor de uma mercadoria é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário em sua produção e reflete as condições sociais e físicas específicas do processo do trabalho sob o qual ele é produzido”. Este valor só é passível de realização por meio da troca, o que significa que os bens produzidos necessitam serem vendidos para que o ciclo da mercadoria se feche e o capital possa se reproduzir e se valorizar. Para poder ser trocada, a mercadoria precisa ter valor de uso, correspondendo a alguma necessidade ou utilidade. O valor de

empreendimentos e produz um efeito desigualitário entre os diversos proprietários ao atribuir distintos potenciais de aproveitamento na cidade<sup>196</sup>. Por isso, os setores afetados buscam interferir politicamente no conteúdo da regulação, que, conseqüentemente, poderá ostentar um produto final incompatível com a proteção dos direitos fundamentais a que se destina. Os riscos aumentam quando a lei urbanística contém conceitos indeterminados e cláusulas gerais, que ampliam os espaços discricionários legados à Administração Pública, que podem prejudicar a implementação dos instrumentos jurídicos destinados à proteção da ordem urbanística e ambiental<sup>197</sup>.

Logan e Molotch esclarecem que o valor de troca do solo urbano é determinado: 1) pela localização do imóvel, o que envolve aspectos ambientais, paisagísticos e de vizinhança; 2) pela presença de infraestrutura pública (transporte, saneamento básico, vias pavimentadas, redes de iluminação e de telecomunicações, etc.) e de equipamentos sociais, culturais, desportivos acessíveis e de qualidade; e 3) pela regulação jurídica que atribui aproveitamento urbanístico ao imóvel<sup>198</sup>. Os atributos ambientais do imóvel também integram o seu valor de troca, representando amenidades estéticas, paisagísticas, que potencializam a qualidade de vida humana e agregam valor hedônico às propriedades<sup>199</sup>. Portanto, a atuação estatal, seja por meio da implantação de infraestruturas, seja por meio da regulação jurídica, ostenta grande importância na determinação do valor de troca do solo urbano.

Por sua vez, o valor de uso da terra relaciona-se às utilidades e aos benefícios imateriais que o solo proporciona, tais como o acesso ao trabalho, ao transporte, a serviços de saúde, ao comércio, a redes de amizades, etc., que concorrem para a construção de relações imateriais, determinadas por valores espirituais, culturais e psicológicos, que edificam a identidade dos grupos humanos, em conexão com o seu espaço geográfico. Por este motivo, as pessoas tendem a reivindicar o

---

troca é expresso através do sistema de preços (HARVEY, David. Os limites do capital. Trad. de Magda Lopes, São Paulo: Boitempo Editorial, 2013, p. 44).

<sup>196</sup>CORREIA, Fernando Alves. O plano urbanístico e o princípio da igualdade. Coimbra: Almedina, 2001, p. 566.

<sup>197</sup>A excessiva discricionariedade pode vulnerabilizar os bens jurídicos e este aspecto será abordado no Capítulo 3º, item 3.1, deste trabalho.

<sup>198</sup>LOGAN, Johan R. & MOTOLOCH, Harvey L. Urban Fortunes. The Political Economy of Place. Berkeley: University of California Press, 1987, p. 27. Também Levy aponta que a regulação estatal e o planejamento têm conseqüências financeiras muito significativas, por interferirem no valor da terra e nos direitos de propriedade (LEVY, John. Contemporary Urban Planning. 4th Edition, New Jersey, 1997, p. 81). O mesmo tema é explorado por COTA, Daniela Abritta. A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, e também é um aspecto destacado por CULLINGWORTH, Barry and NADIN, Vincent. Planning in the UK. 14th Edition. London and New York: Routledge, 2006, p. 04.

<sup>199</sup>DE ROO, Gert and MILLER, Donald. Compact cities and sustainable urban development. A critical assessment of policies and plans from an international perspective. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2000, p. 04.



direito de manter suas relações locacionais e de vizinhança intactas, não apenas como forma de defender o direito à moradia e ao trabalho, a acessibilidade a equipamentos públicos, mas de proteger os vínculos de sociabilidade construídos.

Logan e Molotch esclarecem que o conflito entre valor de uso e valor de troca determina a morfologia urbana, a distribuição da população na cidade e a forma como os diferentes grupos sociais convivem entre si. A degradação ambiental e a sobrecarga das infraestruturas públicas, quando da implantação de projetos urbanos, atinge os valores de uso associados aos espaços públicos e aos bens ambientais. Daí que, através do prisma constitucional, incumbe ao Estado defender e potencializar os valores de uso dos bens coletivos, a partir das necessidades dos diferentes grupos sociais, e regular as condições que determinam o valor de troca. Trata-se de uma função pública que confere materialidade ao pacto social.

A regulação jurídica do uso e da ocupação do solo urbano, assim como da fruição dos bens ambientais, necessários ao equilíbrio ecológico e à sadia qualidade de vida, é, então, determinada por dois fatores: pelo tensionamento entre o valor de uso dos bens coletivos e o valor de troca; e pela pressão sobre o Estado, exercida pelos grupos econômicos e políticos interessados no incremento do valor de troca, pela captura e posterior controle do espaço decisório em torno desta regulação<sup>200</sup>.

Por vezes, o entrelaçamento entre o Estado e os agentes privados é tão intenso que se forma uma espécie de coalizão público-privada em torno da viabilização de empreendimentos e, portanto, do incremento do valor de troca. Esta coalizão é descrita por Harvey como “empreendedorismo urbano”<sup>201</sup>, que substitui o modelo vigente até o final dos anos 70 do “administrativismo

---

<sup>200</sup>Para uma análise da captura do regulador, ver: STIGLER, George J. A teoria a regulação econômica. In MATTOS, Paulo (coord.) Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano. São Paulo: Ed. 34, 2004, pp- 23-48.

<sup>201</sup>Esta expressão é de David Harvey (HARVEY, David. Condição pós-moderna, p.46; HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In Espaços & Debates, n. 39, 1996, pp. 48-64). Em sua elaboração sobre o empreendedorismo urbano, a partir de estudo de caso realizado em Baltimore, Harvey identifica que a “iniciativa privada local se alia aos governos locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento, e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego”. Por sua vez, Fernandes denomina de “Urbanismo Corporativo” a prática urbanística, em que a lógica de produção e de reprodução dos espaços segue características e demandas particulares do mercado imobiliário, sem conexão com planos mais amplos de desenvolvimento urbano (FERNANDES, Ana. Decifra-me ou te devo: urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática do urbanismo no Brasil. In GONZALES, Suely, FRANCISCONI, Jorge Guilherme e PAVIANI, Aldo. Planejamento & Urbanismo na atualidade brasileira: São Paulo: Livre Expressão, 2013, pp. 83-107).

urbano<sup>202</sup>. O empreendedorismo urbano expressa a formação de vínculos entre o governo local e os empreendedores privados, em que a Administração Pública participa do “fardo dos custos de produção”<sup>203</sup> de produtos que têm força imagética e retórica para sustentar o discurso de que a cidade poderá se posicionar melhor na competição interurbana. Este discurso, segundo Harvey, tende a desviar a atenção para o planejamento de longo prazo e para os problemas socioeconômicos mais graves da cidade, da mesma forma como desvia os investimentos públicos das áreas e das populações mais carentes, concentrando-os nas áreas de interesse do mercado privado. Ou seja, no empreendedorismo urbano, o mercado passa a pautar o ritmo e a prioridade dos investimentos públicos em infraestrutura urbana e a regulação jurídica se coloca a seu serviço.

À vista da influência econômica sobre a regulação jurídica, o dilema contemporâneo tem sido apontar argumentos jurídicos para que os componentes políticos e econômicos da regulação sejam atenuados, enfatizando-se a relevância, para a proteção dos direitos fundamentais, de enfrentar a irresponsabilidade organizada, conceito cunhado pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, em sua obra sobre a Sociedade de Risco<sup>204</sup>.

A irresponsabilidade organizada refere-se ao contexto em que existem legislação e procedimentos que disciplinam o risco, mas que, na prática, ninguém é responsabilizado e os riscos são normalizados<sup>205</sup>. A ciência é utilizada para justificar a tolerabilidade dos riscos, em função de critérios de custo-benefício, seguindo-se uma produção regulatória que oculta e minimiza as consequências concretas das atividades, como se dá quando se “sobem os valores-limite, se converte mediante um ato burocrático o negro em branco e o perigo em normalidade”.<sup>206</sup> Portanto, para Beck, existe a politização do risco, que conduz para o âmbito do discurso político o

---

<sup>202</sup>HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005, p. 167. A partir da obra de Harvey, Cota analisou a dinâmica da implantação das operações urbanas consorciadas em Belo Horizonte e identificou os elementos do empreendedorismo urbano. (COTA, Daniela Abritta. A parceria público-privada na política urbana brasileira recente. Reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013).

<sup>203</sup>HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In Espaços & Debates, n. 39, 1996, pp. 48-64, p.58.

<sup>204</sup>Beck define a Sociedade de Risco como uma sociedade tecnologicamente avançada, que se caracteriza pela proliferação exponencial do risco como consequência da modernização. Afirma que, distintamente do que ocorria com os riscos próprios dos processos industriais da virada do século XIX/XX, os riscos contemporâneos não se limitam a lugares e a grupos específicos e tendem a se globalizar, produzindo consequências em “bumerang”, pois voltam-se contra quem os criou, constituindo uma ameaça civilizatória. Os problemas que acometem esta sociedade dizem respeito ao estabelecimento de formas capazes de evitar, minimizar e canalizar os riscos e os perigos que são produzidos sistematicamente no processo avançado de modernização (BECK, Ulrich. La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998, p. 26).

<sup>205</sup>A teorização sobre a irresponsabilidade organizada consta de BECK, Ulrich. Políticas ecológicas en la edad del riesgo. Antídotos. La irresponsabilidad organizada. Barcelona: El Roure Editorial, 1998, p.113.

<sup>206</sup>Idem, p.116.

debate sobre a sua definição. Neste debate, as “causas” dos riscos são omitidas, assim como suas consequências sociais, econômicas e políticas<sup>207</sup>. Tem-se, então, a teatralidade do Estado Democrático e Social de Direito e a proliferação de normas que não são implementadas.

Por sua vez, Pardo assinala que o impulso tecnológico, vivenciado a partir do século XX, deparou-se com a rigidez da regulação jurídica existente, impondo-lhe adaptações, que atingiram especialmente o Direito Administrativo, em sua atividade de controle das atividades econômicas. Dentre as inovações detectadas pelo autor, assinalam-se as tendências à terceirização de atividades fiscalizatórias, a privatização, o autolicenciamento, a auto-regulação. No entanto, o efeito colateral desta tendência liberalizante é a intensificação dos riscos, pois o Mercado não exerce função de proteção da sociedade contra os riscos por ele engendrados<sup>208</sup>. Muito pelo contrário, o seu foco é a maximização do lucro, o que implica a conversão dos recursos naturais e da terra urbana em mercadoria<sup>209</sup>.

As colocações de Beck e de Pardo são oportunas para a presente pesquisa, pois a regulação jurídica urbanística e ambiental insuficiente, pela via da menção a princípios genéricos, desacompanhados dos instrumentos jurídicos operativos, como ocorre com o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, enseja grandes dificuldades em sua materialização. A mesma deficiência regulatória ocorre com o princípio da recuperação das mais valias fundiárias urbanas, por vezes mencionado para justificar a exigência de obrigações urbanísticas e ambientais, que acabam sendo chamadas, indistintamente, de “contrapartidas”.

Sandroni, em sua pesquisa sobre a Operação Urbana Consorciada (OUC), ao tratar das obras de mitigação de impactos viários, afirma que é comum os recursos da contrapartida serem utilizados para custear as obras de mitigação, o que significa “uma forma encoberta de pagar pelos próprios impactos negativos sobre a infraestrutura”<sup>210</sup>. Concorda-se inteiramente com esta posição, que reforça o entendimento da necessidade de diferenciar as contrapartidas, decorrentes da flexibilização do regime urbanístico, utilizadas para financiar o desenvolvimento urbano *in situ* ou *ex situ*, como no caso da outorga onerosa do direito de construir, ou de alterar o uso do solo, das

---

<sup>207</sup>BECK, Ulrich. La sociedad del riesgo, Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998, p.29.

<sup>208</sup>Este aspecto também é enfatizado por Tirole, ao tratar das falhas de mercado, quando argumenta que o Estado tem a função de corrigir as falhas do mercado, por meio da responsabilização dos atores econômicos, e “que é responsável pela solidariedade” (TIROLE, Jean. Economia do bem comum, São Paulo: Zahar, 2020, p.171).

<sup>209</sup>PARDO, José Esteve. Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental. Barcelona: Editorial Ariel, 1999 pp. 40-44.

<sup>210</sup>SANDRONI, Paulo. Plusvalía urbana, fuente de financiamiento de infraestructura: la experiencia de Brasil y de Colombia. Buenos Aires: FODECO, 2013, p. 09.

medidas mitigadoras e compensatórias, destinadas a enfrentar os impactos gerados pelo empreendimento imobiliário.

Por isso, uma camada a mais de complexidade para o problema desta pesquisa é considerar que a repartição de custos de urbanização e a internalização das externalidades ambientais negativas enfrentam o contexto do empreendedorismo urbano. Ou seja, pode ocorrer de, intencionalmente, o Poder Público Municipal evitar a exigência de encargos urbanísticos e de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos e firmar um acordo com o empreendedor em que se compromete a executar as obras públicas que conferirão acessibilidade para o projeto privado<sup>211</sup>. Também pode conceder benefícios urbanísticos, tais como potencial construtivo adicional ou alteração do uso do solo, que aumentam o valor de troca da terra, sem promover a captura de parte da valorização imobiliária<sup>212</sup>.

Enfim, o desafio da justa distribuição de ônus e benefícios e da internalização das externalidades negativas passa por explicitar as peculiaridades dos arranjos público-privados que viabilizaram os empreendimentos e a sua relação com o processo mais amplo de uso e da ocupação do solo urbano, tema que será analisado no próximo capítulo.

---

<sup>211</sup>Os riscos da concertação urbanística são analisados no item 3.3.2.

<sup>212</sup>O tema das contrapartidas pela concessão de benefícios urbanísticos é objeto do item 4.2.

## CAPÍTULO 2 Planejamento Urbano e a Gestão Urbanística

O presente capítulo aborda as funções desempenhadas pelo Planejamento Urbano e pela gestão, no contexto da pós-modernidade e da Sociedade em Redes, que demandam espaços operativos flexíveis nos sistemas jurídico, político e econômico para a potencialização da competitividade e da lucratividade. São fatores responsáveis pela configuração do estado de irresponsabilidade organizada<sup>213</sup>. As características do Planejamento Estratégico e sua relação com o “Empreendedorismo Urbano” são também analisadas, examinando-se em que condições ocorre o transplante deste modelo para as cidades brasileiras. Busca-se aqui apresentar o cenário em que se insere o licenciamento de projetos urbanos e a subsequente definição de obrigações urbanísticas e ambientais.

O objetivo destas reflexões é assentar as bases para a compreensão das mutações no Direito Administrativo, que ensejam a adoção de práticas consensuais para a viabilização dos projetos urbanos de grande porte, suscetíveis de causarem significativos impactos ambientais e na infraestrutura urbana, por meio das quais é acordada a distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e a internalização das externalidades ambientais negativas, tema que será tratado no Capítulo 3º.

### 2.1. A sustentabilidade ambiental no Planejamento e na gestão urbanística

O Planejamento Urbano é um produto do Estado-Administração. Inserido no campo da Política, representa uma função pública e o exercício de uma função administrativa<sup>214</sup> indissociável da organização estatal na sociedade<sup>215</sup>, onde planejar o desenvolvimento da cidade significa idealizar políticas públicas<sup>216</sup> e obter recursos para a concretização dessas políticas. Além de regular o uso

---

<sup>213</sup>Os conceitos de sociedade de riscos e de irresponsabilidade organizada são do sociólogo alemão Ulrich Beck (BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998).

<sup>214</sup>SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 2ª. Ed., São Paulo: Malheiros, 1997, p.28. Sobre o assunto, ver ainda: SILVA, Júlia Maria Plenamente. *O planejamento urbano enquanto dever jurídico do Estado*. Mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 74.

<sup>215</sup>NERY, Ana Rita de Figueiredo. Planejamento urbanístico: marcas de um processo de politização da Administração. In CUNHA FILHO, Alexandre J. Carneiro, NEY, Ana Rita de Figueiredo e ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. (coord). *Direito urbanístico*. Ensaios por uma cidade sustentável. Da formulação de políticas à sua aplicação. São Paulo: Quartier Latin, 2016, pp. 83-99, p. 89.

<sup>216</sup>PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico*. Plano Diretor e Direito de Propriedade, 2ª. Ed. São Paulo: Ed. RT, 2010, p. 42.

e a ocupação do território para alcançar determinados resultados concretos, cujo principal objetivo é o bem estar da população.

Há uma intencionalidade no Planejamento Urbano que, sob o marco do Estado Democrático de Direito, deveria ser a criação das condições institucionais e jurídicas para a concretização dos direitos fundamentais. Estes direitos compõem o feixe do direito à cidade sustentável, e, sob essa perspectiva, pode-se formular a ideia de que, no Brasil, há um direito ao planejamento urbano orientado para a sustentabilidade ambiental. Isto pode ser afirmado porque, sob o enfoque da justiça procedimental, o planejamento e a gestão urbanísticas representam o meio necessário para que o Município, nos termos do que determina a CF/88, possa dar uma forma à cidade que propicie a implementação de políticas públicas dirigidas à integração social, à sustentabilidade ecológica e à justiça socioespacial<sup>217</sup>.

Villaça conceitua o Planejamento Urbano como a intervenção estatal para a organização do espaço intraurbano<sup>218</sup>, ao passo que Ferrari trata o Planejamento Urbano como um método, contínuo e permanente, destinado a resolver, por meio de uma previsão ordenada e racional, os problemas que afetam uma sociedade em determinado espaço e tempo<sup>219</sup>.

Trata-se de um campo interdisciplinar, que se projeta em direção ao futuro, constituindo uma atividade-meio para que se logre alcançar o desenvolvimento sustentável da cidade, entendido por Souza “como um processo de mudança social positiva no meio urbano, contemplando tanto as relações sociais quanto a espacialidade, visando a ganhos crescentes de autonomia individual e

---

<sup>217</sup>Nogueira adverte que o planejamento não pode solucionar as desigualdades sociais, mas pode “dar forma à cidade” por meio da utilização de instrumentos que propiciem maior integração social, com isso evitando-se os espaços segregados, a formação de guetos e o tratamento discriminatório de determinadas áreas urbanas (NOGUERA, Juli Esteban. Urbanismo. Una inmersión rápida. Barcelona: Tibidabo Ediciones, 2018, p. 72).

<sup>218</sup>O autor desenvolve o conceito a partir daquilo que nas últimas décadas tem sido chamado de planejamento e que, nas décadas de 30 e 40, era chamado de urbanismo. Afirma que “só podem ser consideradas da esfera do ‘planejamento urbano’ aquelas ações do Estado sobre o urbano que tenham sido objeto de algum plano, por mais amplo que seja o conceito de plano” (VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 2004, pp. 169-244, p. 180)

<sup>219</sup>O conceito de Ferrari alinha-se com o modernismo e com a racionalidade científica do período, pois propõe a ordenação territorial com base em um método racional e exequível, que propicie resultados coerentes e eficazes, compreendidos como aqueles que logram maximizar os resultados, minimizando os custos (FERRARI, Célson. Curso de planejamento municipal integrado. Urbanismo. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1977, p.03).

coletiva, e em que se constata uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social”<sup>220</sup>.

O conceito de Planejamento Urbano distingue-se do conceito de gestão urbanística, em razão dos distintos referenciais temporais. Enquanto o planejamento remete ao futuro, a gestão foca no presente. Consoante Souza, gestão significa “administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas”<sup>221</sup>. Tratam-se de conceitos complementares, que se relacionam em um processo integrado que se retroalimenta, compreendendo-se o planejamento como algo mais abrangente, que vai preparar a gestão futura, voltada à execução do planejamento e que se vale de instrumentos de comando e controle como o licenciamento ambiental e urbanístico, buscando evitar ou minimizar problemas. Ou seja, o Planejamento Urbano tende a organizar a materialidade com vistas ao futuro, trazendo em si, neste sentido, uma dimensão do desenvolvimento.

O Planejamento Urbano e a gestão urbanística, nas cidades brasileiras, têm deixado a desejar no que diz respeito à efetiva consideração dos atributos ambientais do território. Nesse sentido e embora considerando a distância em todos os sentidos (econômico, político, cultural, demográfico, territorial, etc.), em uma análise comparativa em busca de experiências que possam aperfeiçoar o sistema de planejamento brasileiro, verifica-se que vários países da Comunidade Europeia contam com a expressa exigência de que se considere a capacidade de carga do território quando do planejamento da urbanização e quando da classificação do solo ou de sua conversão de solo rural para urbano<sup>222</sup>.

A capacidade de carga é a “aptidão de uma área determinada para suportar um nível de intensidade de usos urbanos, sem que se produza um processo de deterioração ambiental, social ou cultural”; e o planejamento deverá determinar as capacidades ambientais e impedir que se superem os seus limites”<sup>223</sup>. Verdaguer pontua esta problemática a partir do princípio de que haja “reequilíbrio entre a cidade e a natureza”, o que significa limitar a expansão urbana, diante do valor ecológico do solo e da biodiversidade, dando-se prioridade à “regeneração urbano-

---

<sup>220</sup>SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade. Uma introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos, 10ª. Ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015, p.519.

<sup>221</sup>Idem, p.46.

<sup>222</sup>A respeito, ver BAPTISTA, Filipa Maria Vidal Pinheiro Malafaya. Conteúdo ambiental dos instrumentos locais de planejamento do território, uma visão comparativa no quadro europeu. Dissertação para Doutoramento em Engenharia Civil. Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto. Porto, 2006.

<sup>223</sup>DOMÍNGUEZ, José Maria Ezquiaga. El Planeamiento municipal. In In MOYA, Luis (coord.). La práctica del urbanismo. Madrid: Editorial Síntesis, 2011, pp. 237-286.

ecológica” de áreas já urbanizadas que se apresentam degradadas, preferencialmente a partir da escala do bairro, considerada pelo autor como mais adequada para o planejamento integrado de fluxos de energia e matéria, tais como a gestão da demanda por água, o recolhimento de resíduos sólidos, a implantação e manutenção de sistemas de energia renovável, o planejamento da vegetação e o monitoramento da qualidade ambiental<sup>224</sup>.

Nos solos urbanos, segundo Domínguez, a avaliação da capacidade de carga do território, com vistas a possibilitar o planejamento de novas urbanizações e transformações urbanas, deve ter por escopo:

- a)** “A capacidade da rede de serviços e dotações para absorver o incremento de demanda derivado da transformação ou intensificação do uso;
- b)** Incidência e efeitos do incremento de demanda de viagens e modos de deslocamento gerado pela nova implantação de usos sobre as infraestruturas de transporte existentes, assim como sobre as necessidades de estacionamento;
- c)** Impacto da mudança ou da intensificação de uso sobre as estratégias de reabilitação e revitalização dos centros urbanos;
- d)** Impacto das tipologias edificatórias associadas à transformação/mudança ou à intensificação de usos sobre o patrimônio cultural<sup>225</sup>”.

As ações do Planejamento Urbano efetivadas sem avaliação da capacidade de carga podem ensejar a ocorrência de danos ambientais e urbanísticos. Domínguez esclarece que, para efetuar a avaliação da capacidade de carga dos solos destinados à urbanização, deverá ser produzido um diagnóstico que contemple os seguintes fatores:

- a)** As características geológicas, hidrográficas, topográficas e ecológicas dos terrenos;
- b)** A presença de processos de pressão sobre os recursos e deterioração ambiental;
- c)** O impacto da urbanização projetada sobre os recursos renováveis e a paisagem;
- d)** As demandas por equipamentos e serviços geradas pela densidade de uso projetada, em relação com a capacidade das redes existentes no município;

<sup>224</sup>VERDAGUER, Carlos. De la sostenibilidad a los ecobarrios. In *Documentación Social*, 119 (2000), p. 59.

<sup>225</sup>DOMÍNGUEZ, José Maria Ezquiaga. El Planeamiento municipal. In In MOYA, Luis (coord.). *La práctica del urbanismo*. Madrid: Editorial Síntesis, 2011p. 255.



- e) A disponibilidade de uma variedade de meios de acessibilidade sustentável;
- f) O impacto das novas infraestruturas necessárias sobre os recursos não renováveis e a paisagem<sup>226</sup>.

Além deste aspecto, as preocupações com as mudanças climáticas e a abordagem fundada em “saúde única”<sup>227</sup>, na escala urbana local, ensejaram o fortalecimento de propostas que incluem a constituição de redes verdes conectadas e a valorização destas áreas como prestadoras de serviços ecossistêmicos<sup>228</sup>, relevantes para a proteção da saúde da população<sup>229</sup>. As áreas úmidas e os diversos espaços dotados de vegetação (matas ribeirinhas, parques, jardins, a arborização urbana) passam a ser reconhecidos como muito importantes para a preservação da qualidade do ambiente urbano. A par das suas funções ornamentais e de amenidade, estas áreas representam infraestruturas de suporte da biodiversidade, de adaptação às mudanças climáticas e à drenagem<sup>230</sup>.

Mascaró esclarece o objetivo das infraestruturas verdes é assegurar “as funções ecológicas dos espaços verdes, que sustentam ar e água limpos e ampla variedade de benefícios para as pessoas e a vida selvagem” e, ainda, valorizar a paisagem. O autor assinala que esta abordagem, ainda incipiente no Brasil, parte do reconhecimento de que a escala do edifício, na qual se adotam soluções tecnológicas e arquitetônicas alinhadas com princípios da sustentabilidade ambiental, é insuficiente “para adequar as cidades às condições urbanas e populacionais em que vivemos às

---

<sup>226</sup>DOMÍNGUEZ, op. cit., p. 255.

<sup>227</sup>COM (2020) 380 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões - Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 – Trazer a Natureza de volta às nossas vidas; e Resolução 17 de abril de 2020 do Parlamento Europeu, relativa ao combate da pandemia do COVID-19 e suas consequências, que adota o princípio da “saúde única”, segundo qual a saúde das pessoas, dos animais e do meio ambiente são interconectadas e as doenças podem ser transmitidas das pessoas para os animais e vice-versa, do que decorre a necessidade de prestar especial consideração às cadeias de suprimento alimentar e ao meio ambiente.

<sup>228</sup>ALTMAN, Alexandre, Instrumentos jurídicos para a tutela dos serviços ecossistêmicos. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra, fev. 2019.

<sup>229</sup>VAN DEN BOSCH, Matilde e SANG, A. Ode. Urban natural environments as nature-based solutions for improved public health – A systematic review of reviews. Environmental Research, 158 (2017) 373-384.

<sup>230</sup>Herrera Calvo destaca a importância da conectividade ecológica para a manutenção da riqueza das espécies e aponta para a necessidade de desenhos territoriais em forma de rede, que garantam a continuidade do tecido ecológico e que mantenham sua estrutura ao variar a escala territorial. (HERRERA CALVO, Pedro Maria. Infraestructuras de soporte de la biodiversidad: planificando el ecosistema urbano. In Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, n. 11, 2008, p.177).

questões climáticas, e para mitigar os efeitos negativos da urbanização crescente”<sup>231</sup>, perspectiva esta expressamente assumida na COM (2020) 380 final da Comissão Europeia.

A ideia de eficiência metabólica tem sido enfatizada nas cidades europeias, desde a escala do edifício à escala da cidade, para frisar a necessidade de redução do consumo de recursos, materiais e energia, sobretudo de solo e de combustíveis fósseis, e redução da geração de resíduos, por meio de diversas estratégias relacionadas à economia circular e à eficiência<sup>232</sup>. Por sua vez, a ineficiência tem sido evidenciada através de metodologias desenvolvidas para mensurar a pegada ecológica das cidades<sup>233</sup>, o peso das cidades<sup>234</sup>, ou para avaliar o seu consumo energético. Um exemplo são as medidas para monitoramento do consumo e da geração de energia pela Prefeitura de Madrid<sup>235</sup>.

Diversamente, no Brasil, no máximo, as áreas com relevância ambiental são protegidas por meio da criação de unidades de conservação ou através do zoneamento, que ostenta uma perspectiva defensiva, de não permitir determinados usos em áreas privadas, o que se repete na dimensão do lote urbano, quando se impõem restrições à construção e a obrigatoriedade de adoção de determinados parâmetros, com o foco em evitar poluição e transtornos para a vizinhança.

Costa, Campante e Araújo, após a análise do conteúdo de diversos planos diretores de cidades brasileiras, produzidos após o Estatuto da Cidade, identificaram a ausência de integração das diretrizes ambientais com outras políticas setoriais e a ausência de políticas ambientais claramente explicitadas nos planos, apesar de os municípios possuírem competência para o licenciamento ambiental de atividades de impacto local<sup>236</sup>. Estes autores apontam que a ênfase

---

<sup>231</sup>MASCARÓ, Juan José. Rede Verde. MASCARÓ, Juan Luis (org.). Infraestrutura urbana para o século XXI. Porto Alegre: Masquatro Editora, 2016, p. 159.

<sup>232</sup>GOLUBIEWSKI, Nancy. Ambio. Is There a Metabolism of an Urban Ecosystem? An Ecological Critique. In Ambio. 2012, Nov; 41 (7): 751-764. Disponível em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3472014/>, acesso em 16 fev. 2020.

<sup>233</sup>A respeito ver The Global Footprint Network, disponível em <https://www.footprintnetwork.org/tag/city/>, acesso em 16 fev. 2020. A pegada ecológica das cidades também é abordada por Suáerz-Inclán como um indicador relevante para nortear as ações de gestão e planejamento urbanos (p.46).

<sup>234</sup>O Painel Internacional de Recursos da Organização das Nações Unidas – ONU produziu um estudo intitulado “O peso das cidades: os recursos que exige a urbanização do futuro”. Disponível em <http://www.resourcepanel.org/reports/weght-cities>, acesso em 18 fev. 2020.

<sup>235</sup>A respeito do consumo energético de Madrid, ver: [https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Medio-ambiente/Eficiencia-energetica-en-el-Ayuntamiento-de-](https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Medio-ambiente/Eficiencia-energetica-en-el-Ayuntamiento-de-Madrid/?vgnnextfmt=default&vgnextoid=258fa4e0fe91d610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=3edd31d3b28fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD)

[Madrid/?vgnnextfmt=default&vgnextoid=258fa4e0fe91d610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=3edd31d3b28fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD](https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Medio-ambiente/Eficiencia-energetica-en-el-Ayuntamiento-de-Madrid/?vgnnextfmt=default&vgnextoid=258fa4e0fe91d610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=3edd31d3b28fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD), acesso em 16 fev. 2020.

<sup>236</sup>COSTA, Heloisa Soares de Moura, CAMPANTE, Ana Lúcia Goyatá e ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber de. A dimensão ambiental nos planos diretores de Municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência

dada à questão ambiental pelos Municípios, predominantemente, restringe-se à preservação de áreas verdes e não interage com o ordenamento territorial. Questões atinentes ao desenvolvimento urbano, às mudanças climáticas, às inovações tecnológicas para a promoção de novas práticas ambientalmente sustentáveis em edificações e padrões de urbanização e mobilidade não aparecem nos planos diretores municipais<sup>237</sup>. A mesma crítica é tecida por Boratti, que se ressentia da falta de integração da temática ambiental no Planejamento Urbano<sup>238</sup>.

Observa-se, portanto, uma discrepância entre o quadro constitucional e infraconstitucional, que impõe deveres estatais de preventividade e de consideração das variáveis ambientais nos processos de planejamento do uso e da ocupação do solo para concretização de uma cidade sustentável e a prática dos Municípios brasileiros. Por que isso ocorre? Além das deficiências orçamentárias e de recursos humanos sempre presentes nas cidades de países subdesenvolvidos, uma explicação é o ambiente institucional em que as decisões estatais são tomadas, em que se busca evitar custos para os empreendimentos privados, em uma lógica que pretende criar, nas cidades, um contexto atraente para os investimentos privados. Cumpre explorar esses aspectos.

## 2.2. O Planejamento Urbano e a Ecologia da Ação

O Planejamento Urbano e a gestão, embora contenham uma base técnico-científica, não são neutros. Sofrem fortes influências do sistema econômico, porque interferem diretamente nas relações de mercado e no preço da terra, ao conformarem o direito de propriedade e o direito de construir<sup>239</sup>. Nesta perspectiva, Nery afirma que

“o planejamento é a formulação mais ou menos explícita da intervenção do Estado na produção e reproduções sociais, na dialética entre o Estado e o Mercado. O Estado, através das funções que lhe são acometidas pela racionalidade política e pela racionalidade jurídica, organiza-se para o desempenho de múltiplas atividades, ordenadas em diversos graus de prioridade e complexidade”<sup>240</sup>.

---

recente. In SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves e MONTANDON, Daniel Todtmann (org.) Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Cidades: IPPUR, 2011, pp.173-218. Os autores examinaram inúmeros planos diretores de diversos municípios brasileiros, selecionados conforme critérios estatísticos por Estado.

<sup>237</sup>Idem, p. 185.

<sup>238</sup>BORATTI, Larissa Verri. Aspectos teórico-jurídicos do risco ambiental no espaço urbano. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008, p. 13.

<sup>239</sup>CAMPBELL, Scott and FAINSTEIN, Susan S. Introduction: The structure and debates of planning theory. In CAMPBELL, Scott and FAINSTEIN, Susan S. (Edits). Readings in Planning Theory. Oxford: Blackwell Publishers, 1997, pp.01-14.

<sup>240</sup>NERY, Ana Rita de Figueiredo. Planejamento urbanístico: marcas de um processo de politização da Administração. In CUNHA FILHO, Alexandre J. Carneiro, NEY, Ana Rita de Figueiredo e ARAÚJO, Alexandra Fuchs

Para Nery, as funções do planejamento são desvirtuadas no Brasil porque a arquitetura institucional, colocada pelo Estado de Direito, que opõe, de um lado, a Política e, de outro, a Administração Pública, onde o planejamento é elaborado e de quem se espera neutralidade, na prática não produz decisões neutras. O motivo é que a Administração não se dissocia da política<sup>241</sup>. Por isso, quem detém poder político e econômico acaba por influenciar a Administração Pública e, conseqüentemente, o Planejamento Urbano e a gestão das cidades.

Os atores sociais detentores do capital imobiliário e financeiro buscam maior flexibilidade no Planejamento Urbano, inclusive por meio da utilização de instrumentos negociais, que possibilitem que cada projeto urbano possa ser analisado de forma individualizada. A abordagem reivindicada é de avaliação *ad hoc*, por meio da qual as condicionantes ao direito de construir são estabelecidas como obrigações urbanísticas, o que encontra receptividade por parte do Estado, sob o argumento da consecução do interesse público por meios mais ágeis e colaborativos.

O Planejamento Urbano é também um produto cultural<sup>242</sup> que expressa o imaginário<sup>243</sup> dominante em cada momento histórico, o qual é composto pela sensibilidade compartilhada entre os indivíduos que integram os diversos grupos sociais, resultando em expressões culturais comuns aos membros das comunidades, tais como “atos, ritos, palavras, imagens, objetos da vida material e em materialidades do espaço construído”<sup>244</sup>.

A partir desta perspectiva, Knieling e Othengrafen identificam que, em um sistema de planejamento, há “artefatos de planejamento” visíveis, como os planos, as leis, os zoneamentos,

---

de. (coord). Direito urbanístico. Ensaio por uma cidade sustentável. Da formulação de políticas à sua aplicação. São Paulo: Quartier Latin, 2016, pp. 83-99, p. 87.

<sup>241</sup>Nery afirma que a separação entre a administração – responsável por executar as ordens – e o corpo político seria o principal mecanismo de funcionamento de toda a unidade administrativa e “o caminho mais seguro para a manutenção da própria administração”, pois, “ao contribuir para a estabilidade do poder político e em agir em nome do poder político, a Administração Pública garantiria sua própria estabilidade”. A autora destaca que o Direito contribui para essa dicotomia, pois atribui à administração a existência de uma esfera de neutralidade, o que não se espera da política (idem, p. 86).

<sup>242</sup>STEAD, Dominic, DE VRIES, Jochem & TASAN-KOK, Tuna. Planning cultures and histories: influences on the evolution of planning systems and spatial development patterns. London and New York, Routledge, 2017, pp. 02-07. Os autores sustentam que cada país tem uma cultura de planejamento diferente, pois relacionada com a linguagem, com as tradições, com o sistema jurídico, com as peculiaridades históricas, culturais e econômicas, mesmo que muitos dos problemas a serem enfrentados por meio do planejamento espacial sejam semelhantes. Por esse motivo, influências externas sobre os sistemas de planejamento, associadas à globalização e ao neoliberalismo, serão mediadas pelos sistemas locais, disto resultando conseqüências distintas na materialidade (p. 04).

<sup>243</sup>PESAVENTO, Sandra Jatahy. Sensibilidades: escrita e leitura da alma. In LANGUE, Frédérique (org). Sensibilidades na história. Memórias singulares e identidades sociais. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2007, p. 05.

<sup>244</sup> Idem, p. 14.

as estruturas administrativas, as instituições, e um conjunto de elementos invisíveis, que dizem respeito ao “ambiente de planejamento” e ao “ambiente social”, nos quais atuam valores, percepções, ideologias a respeito da espacialidade e de valoração do tempo (passado/heranças culturais; futuro/riscos), da qualidade ambiental, do poder do Estado, da economia e das características gerais da sociedade (mais ou menos individualista, por exemplo)<sup>245</sup>.

Em sua face visível e declarada, os artefatos do planejamento têm por função instrumentalizar o Município para que este possa identificar os meios, os recursos e as estratégias para concretizar a justiça social e ambiental no espaço da cidade. A sua razão de ser relaciona-se à perspectiva de justiça procedimental, sob a premissa de que um procedimento decisório tecnicamente bem fundamentado e participativo, portanto, “justo”, tende a gerar decisões justas que, por sua vez, ensejarão resultados concretos igualmente mais equitativos do que ocorreria caso inexistisse uma prática organizada e cientificamente amparada para subsidiar a tomada de decisões por parte do Estado.

Por sua vez, os valores, as racionalidades, as ideologias e o senso comum encontram-se dispersos no ambiente de planejamento e no ambiente social, ocultos, mas intensos. Concorrem para moldar os artefatos de planejamento, a estrutura de governança, os instrumentos e os objetivos declarados. São também determinantes para que os Planos venham a ter efetividade, ou permaneçam como meros discursos, dotados de instrumentos normativos enunciados na lei, mas não autoaplicáveis<sup>246</sup>, descolados da prática que realmente acontece no dia a dia da Administração Pública, que é desvinculada do planejamento e determinada por influências políticas e econômicas<sup>247</sup>.

O ambiente socioeconômico e político em que o Planejamento Urbano e a gestão são concebidos e operacionalizados, que não transparece quando se lê um texto normativo, dotado de princípios condizentes com o sistema constitucional, dialoga com o conceito de “Ecologia da Ação”, de Edgar Morin. Esse conceito permite se possa compreender os riscos envolvidos no modelo do Planejamento Estratégico, da forma como foi estruturado com o objetivo de fomentar a

---

<sup>245</sup>KNIELEING, Joerg & OTHENGRAFEN, Frank. Planning culture – A concept to explain the evolution of planning policies and processes in Europe? In STEAD, Dominic, DE VRIES, Jochem & TASAN-KOK, Tuna. Planning cultures and histories: influences on the evolution of planning systems and spatial development patterns. London and New York, Routledge, 2017, p.07-21.

<sup>246</sup>É o caso do Estudo de Impacto de Vizinhança, que, embora previsto no Estatuto da Cidade, depende de incorporação e regulamentação pelos Municípios em seus respectivos Planos Diretores.

<sup>247</sup>Sobre a influência da ideologia capitalista no planejamento urbano brasileiro, ver REZENDE, Vera. Planejamento urbano e ideologia. Quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.

lucratividade e a competitividade das cidades, que se tornou dominante em diversas cidades de todo o mundo a partir dos anos 90 do século XX. O que é colocado como problemático é que tais estratégias estejam voltadas para a acumulação de capital em determinadas áreas do território, sem consideração com uma visão de conjunto da cidade e das mazelas das áreas indesejáveis ao mercado<sup>248</sup>.

Morin entende por “Ecologia da Ação” o contexto em que qualquer ação, tão logo seja empreendida, se desprende das intenções de seu agente e se sujeita às ações do meio, de tal forma que os resultados podem ser totalmente contraditórios às intenções que motivaram a ação: podem ser perversos, nada inovadores, reproduzindo o *status quo*, e podem colocar as conquistas civilizatórias em perigo. A partir desta ideia, formula o princípio de que “os efeitos da ação dependem não apenas das intenções do ator, mas também das condições próprias do meio onde as ações acontecem”<sup>249</sup>.

O autor desenvolve o conceito ao explicar o princípio da incerteza na relação intenção-ação. Diz que existe um hiato entre a intenção e a ação, de tal forma que as melhores intenções podem fracassar quando se ignora o problema dos efeitos e consequências dos seus atos. Além disso, o meio em que se desenvolve a ação é complexo, imprevisível e se estabelece uma relação,

“ao mesmo tempo, complementar e antagônica quando se toma em consideração juntos a intenção e o resultado da ação moral. Complementar, pois a intenção moral só ganha sentido no resultado do ato; antagônica por causa das consequências eventualmente imorais do ato moral e das consequências eventualmente morais do ato imoral”<sup>250</sup>.

A partir das considerações de Morin, cumpre observar que o meio neoliberal, que recebe as ações dos agentes estatais, pode vir a dissolvê-las e culminar em retrocesso social, com a eliminação de posições jurídicas constitucionais duramente conquistadas no campo dos direitos fundamentais sociais e culturais. Assim, diz Morin, a ação volta-se tal qual um bumerangue contra aqueles que a empreenderam, o que exige seja ela seguida de perto, no intuito de ser corrigida e,

---

<sup>248</sup>Não se critica o fato de o planejamento urbano promover estratégias de desenvolvimento urbano, o que é próprio a tal campo disciplinar. A crítica que a doutrina coloca ao Planejamento Estratégico, da forma como apresentado por Güell, Borja, Castells e outros autores que serão mencionados ao longo deste estudo, é o seu uso para a intervenção seletiva em determinados lugares, com o objetivo de fomentar a competitividade da cidade e pelo fato de não pretender efeitos redistributivos. Além disso, o problema é o transplante do instrumento para cidades latino-americanas, que não vivenciaram o Estado de Bem-estar social.

<sup>249</sup>MORIN, Edgar. O método 6. Ética. Porto Alegre: Editora Sulina, 2004, p.42.

<sup>250</sup>Idem, p. 41.

às vezes, até mesmo “torpedeada”<sup>251</sup>. Daí a importância de entender bem o meio no qual as ações de planejamento e de gestão podem se manifestar, “as condições da ação e a própria ação, de contextualizar antes e durante a ação”<sup>252</sup>. Iluminar o não dito, a fim de compreender o que as práticas manifestam, em termos de intencionalidade no planejamento urbano, é essencial para o entendimento do objeto da regulação jurídica urbanística.

### 2.3. A flexibilidade e pós-modernidade: O contexto de produção das decisões estatais no Planejamento e na Gestão Urbanística

A pós-modernidade<sup>253</sup> é um conceito explicativo adequado para retratar como a ideia de flexibilidade, em todos os sistemas sociais, passou a ser uma espécie de fio condutor a partir dos anos 70 do século XX, apontando para a estruturação de uma sociedade movida pelo individualismo<sup>254</sup>. Esta sociedade deseja soluções customizadas para os diversos assuntos da vida, capazes de capturar a complexidade das diversas tribos, grupos, linguagens. Para Harvey, a estruturação da sociedade pós-moderna dá-se a partir do modo de produção capitalista, quando o capital passa a demandar novas formas flexíveis de circulação e acumulação (capitalismo financeiro)<sup>255</sup>.

A noção de “flexibilidade” traduz a qualidade física de um material, que é dúctil, maleável, elástico, moldável. Também pode significar dócil, dobradiço, fácil de manusear, adaptável a uma grande multiplicidade de formas e de situações. O conceito é usado em diversos campos do conhecimento. Assim, por exemplo, no campo empresarial, a flexibilidade traduz a capacidade das empresas de se adaptarem à evolução tecnológica, organizacional, econômica e cultural, com reflexos em sua organização, produção e nas relações de trabalho; no campo da Política, descreve os processos de desregulamentação e adoção de medidas que visam reduzir exigências e funções estatais; no campo da Economia representa a redução de barreiras ao funcionamento do livre

---

<sup>251</sup>MORIN, Edgar. Os sete saberes necessários à educação do futuro. Trad. Catarina F. da Silva e Jeanne Sawaya. 2ª. Ed., São Paulo: Cortez, 2000, p. 87.

<sup>252</sup>MORIN, Edgar. O método 6. Ética. Porto Alegre: Editora Sulina, 2004, p.59.

<sup>253</sup>BITTAR, Eduardo. O direito na pós-modernidade. São Paulo: Ed. Atlas, 3ª Ed., 2014, p. 85. A noção de pós-modernidade vem sendo utilizada para descrever as características predominantes que compõem o imaginário da sociedade do século XXI, influenciada pelas reivindicações associadas ao multiculturalismo, ao neoliberalismo e pelo reconhecimento de que a sociedade contemporânea é complexa, dinâmica, imprevisível, pautada por relações não-lineares e por problemas multiescalares, que não podem ser enquadrados e resolvidos através de um modo de pensar cartesiano.

<sup>254</sup>BAUMAN, Zygmunt. Ética pós-moderna. São Paulo: Ed. Paulus, 1997.

<sup>255</sup>HARVEY, David. Condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 1992, p. 121.

mercado<sup>256</sup>; na Arquitetura, significa a capacidade de adaptação de edifícios a mudanças, considerando projetos e tecnologias construtivas, como meio de atender às necessidades dos usuários ao longo de seu ciclo de vida, com otimização dos recursos envolvidos<sup>257</sup>; e no campo do Direito, a flexibilidade é empregada para expressar as transformações operadas no sistema jurídico a partir da segunda metade do século XX. Surge como uma reação ao positivismo jurídico, que passou a tensionar o sistema para que produzisse decisões alinhadas às demandas dos sistemas sociais, econômicos e políticos, com a mitigação do princípio da legalidade e o subsequente aumento da discricionariedade decisória do juiz e do administrador público<sup>258</sup>. Isto ocorre sob a influência concomitante do ideal de maior justiça social, a fim de que o Direito pudesse contemplar as especificidades dos fatos da realidade, e da ideia de eficiência e de flexibilidade do mercado como valores institucionais<sup>259</sup>.

Por sua vez, o conceito de flexibilização tem sido enunciado com uma conotação negativa, no sentido do relaxamento ou do abandono de regras pré-estabelecidas, como se dá no âmbito das discussões sobre a flexibilização dos direitos trabalhistas<sup>260</sup>, do licenciamento ambiental<sup>261</sup>, das normas de segurança relacionadas a agrotóxicos<sup>262</sup>, com uma clara conotação de retrocesso e de redução de proteção jurídica de direitos fundamentais, movida pelo avanço do neoliberalismo.

---

<sup>256</sup>MEIRELES, Quintino Augusto Pinto de Carvalho. Planeamento e Gestão Urbanística em Portugal. Uma aproximação à interpretação da flexibilidade/determinismo do plano. Tesis Doctoral. Universidad de Valladolid. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Departamento de Análisis e Instrumentos de Intervención Arquitectónica y Urbana. Valladolid, 2014, p. 29.

<sup>257</sup>COSTA, Heliara Aparecida, LOGSDON, Louise e FABRÍCIO, Márcio Minto. Flexibilidade em projetos de arquitetura: contribuições a partir de uma revisão sistemática da literatura. In PARC Pesq. em Arquit. e Constr., Campinas, SP, v. 08, n. 3, p. 144-160, set. 2017.

<sup>258</sup>TORRES, Sílvia Faber. A flexibilização do princípio da legalidade no Direito do Estado. In Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

<sup>259</sup>CHASE, Oscar G. Direito, cultura e ritual. Sistemas de resolução de conflitos no contexto da cultura comparada. Processo e direito. São Paulo: Marcial Pons, 2014, p. 110.

<sup>260</sup>A Reforma Trabalhista, com a alteração de diversos dispositivos da CLT, foi promovida pela Lei Federal 13.467/2017.

<sup>261</sup>Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 3729/2004, que estabelece a “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, prescrevendo, dentre outras alterações em relação ao sistema vigente, a figura do licenciamento por autodeclaração para determinadas tipologias de atividades e a ampliação da discricionariedade administrativa do órgão licenciador. Para uma análise crítica da proposta, ver O PL do licenciamento e suas propostas devastadoras. Disponível em: CASTANHEIRO, Ivan Carneiro, BARRETO JÚNIOR, Luis Fernando Cabral e KISHI, Sandra. <https://www.conjur.com.br/2017-mai-02/pl-licenciamento-ambiental-propostas-devastadoras>, acesso em 08 mar. 2019.

<sup>262</sup>Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 6299/02, conhecido como “Projeto do Veneno”, que flexibiliza o uso de agrotóxicos no país. O Instituto Nacional do Câncer manifestou-se, em nota técnica, contrariamente ao projeto de lei, sob o argumento de que as modificações propostas levarão à possível liberação de agrotóxicos com características mutagênicas e carcinogênicas. A nota técnica está disponível em <https://www.inca.gov.br/noticias/conheca-o-posicionamento-do-inca-sobre-pl-que-tenta-alterar-lei-dos-agrotoxicos>, acesso em 08 mar. 2019.

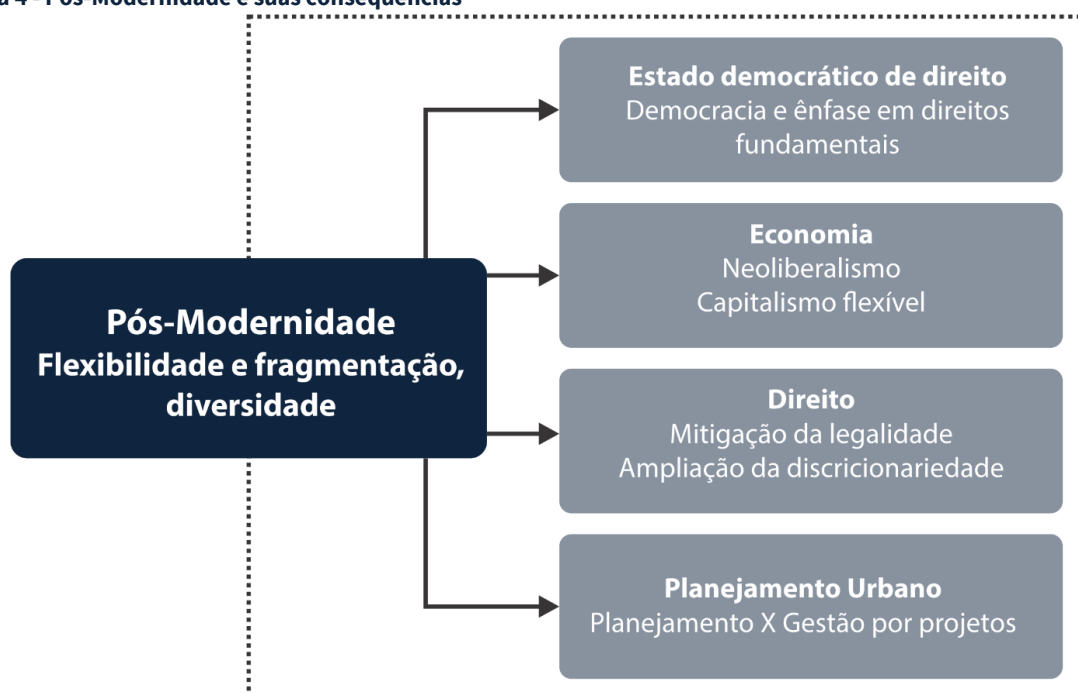


Para a compreensão do espaço decisório discricionário que vem sendo ocupado para a definição de obrigações urbanísticas e ambientais e também das contrapartidas por flexibilização do regime urbanístico, muitas vezes em ambientes de concertação administrativa, quando do licenciamento de projetos urbanos pelos Municípios brasileiros, explora-se nesta pesquisa a flexibilidade/flexibilização no Planejamento Urbano através de um diálogo com o Direito.

A premissa é de que estes dois campos se retroalimentam quando têm por objeto as relações sociais espacializadas na cidade. O Planejamento Urbano necessita do Direito para que aquilo que foi planejado e consensuado, em termos de regulação do uso e da ocupação do solo urbano, produza vinculações quando da tomada de decisões, além do que o seu próprio campo de cogitação depende de uma trama construída, juridicamente, em torno da definição de direitos, de deveres, de competências e de estruturas jurídico-administrativas no âmbito do Estado.

A ideia que se busca desenvolver em sequência é esquematizada na Figura 4 da seguinte forma:

Figura 4 - Pós-Modernidade e suas consequências



Elaboração: Steigleder (2020).

No campo do Direito, a ampliação da flexibilidade do sistema jurídico, no que diz respeito à tomada de decisões, é viabilizada pela ampliação da discricionariedade administrativa e judicial a fim de permitir fluidez para o sistema jurídico e a possibilidade de sua operação em um contexto de complexidade e de incerteza a respeito de riscos ambientais, econômicos, sanitários e tecnológicos<sup>263</sup>, no qual a lei é considerada incapaz de antever as relações sociais que devem ser reguladas<sup>264</sup>. Nesse quadro, os textos normativos são incrementados por princípios jurídicos, cláusulas gerais e por conceitos jurídicos indeterminados, cujo conteúdo é elucidado quando da aplicação da norma pelo intérprete. A ponderação de valores é feita pelo legislador, quando da produção normativa pelos agentes públicos e pelos juízes, cada qual no seu espaço decisório, conforme as regras procedimentais incidentes, que garantem legitimidade para a decisão<sup>265</sup>.

O sistema jurídico sempre demandou flexibilidade, tendo em vista a impossibilidade de a lei escrita antever todos os eventos do convívio social e, inclusive, como uma forma de assegurar a sua “corrigibilidade permanente”, compreendida como a possibilidade de o próprio sistema jurídico, através de mecanismos institucionais, inclusive pela superação da regra legislada por meio da aplicação judicial, se auto-corrigir, pela busca do justo<sup>266</sup>. Na Antiguidade clássica, a noção de *epieikeia*, que pode ser traduzida como equidade, surgiu entre os gregos como “um instrumento de mediação ou de equilíbrio entre a universalidade e a particularidade, entre a lei e o fato, entre a cidade e o cidadão”, com o objetivo de impedir a injustiça no caso concreto. Em Roma, *epieikeia* correspondia à expressão *aequitas*, que consistia em um princípio norteador de todo o direito e expressava o equilíbrio e a busca pelo justo e pela igualdade (o que cabe a cada um) diante dos fatos concretos. Sua aplicação era acompanhada pelos princípios auxiliares de utilidade, sob a preocupação de identificar o que era útil, em sua dimensão social (*utilitas*), da prudência (*prudentia*), da boa-fé (*fides*), do emprego da analogia e da honestidade (*honestas*)<sup>267</sup>.

---

<sup>263</sup>A problemática do risco tecnológico é problematizada por BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1998, e por BAUMAN, Zygmunt. *Ética pós-moderna*. São Paulo: Ed. Paulus, 1997, p. 231.

<sup>264</sup>GRANDA, Fernando de Trazegnies. *Postmodernidad y derecho*. Santa Fé de Bogotá: Editorial Temis S.A., 1993, p. 93.

<sup>265</sup>TORRES, Silvia Faber. *A flexibilização do princípio da legalidade no Direito do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2012, pp. 111-113.

<sup>266</sup>BITTAR, Eduardo C. B. *Introdução ao Estudo do Direito*. Humanismo, democracia e justiça. 2ª. tir., São Paulo: Saraiva Jur. 2018, p. 78. O autor afirma que “o ‘Direito’ se distingue por sua alta mobilidade, por esta virtude de se torcer e contorcer, como sistema, para que a ‘Justiça’ concreta seja produzida, de acordo com as necessidades e exigências únicas de cada situação”.

<sup>267</sup>SANTOS, Igor Moraes. *A aequitas como princípio fundamental do direito romano clássico: uma investigação histórico-filosófica*. In *Quaestio Iuris*, vol. 11, n. 3, Rio de Janeiro, 2018, pp. 1734-1765, p. 1735. O autor esclarece

Não obstante, o que parece caracterizar o direito pós-moderno é a intensificação do movimento de flexibilizar o sistema jurídico, sob a premissa de que, se a lei é incapaz de resolver a complexidade dos conflitos atuais<sup>268</sup> e de acompanhar a velocidade das demandas da Sociedade em Rede, não deve criar obstáculos prévios e abstratos à circulação de fluxos de informação, de dinheiro, de pessoas, que funcionam movidas por códigos que reconhecem os particularismos, reivindicam o direito à diferença e rejeitam a pretensão de universalismo abstrato.

Nessa linha, Granda aponta que o direito pós-moderno deve ser uma ordem jurídica essencialmente dinâmica, uma totalidade aberta e em contínua evolução, situada diante das permanentes confrontações do poder e capaz de enfrentar situações não planejadas e imprevisíveis<sup>269</sup>; e Chevallier assinala que o direito pós-moderno caracteriza-se pelo pragmatismo, baseado na vontade de intervenção eficaz sobre a realidade, em que a rigidez é substituída pela flexibilidade e a estabilidade é substituída pela adaptabilidade<sup>270</sup>.

No campo da Política, a flexibilidade manifesta-se através da implementação de um modelo de gestão concertado entre o Estado e os atores econômicos, em um cenário de globalização financeira e de desregulamentação, no qual o ente estatal procura se aproximar do setor privado através da cooperação mútua e do diálogo, inclusive como estratégia de financiamento do desenvolvimento econômico. Tratando do papel legado ao Estado, na pós-modernidade, Cabral de Moncada considera que a exigência de democracia, própria do Estado Democrático de Direito, significa o estabelecimento de um relacionamento mais paritário, e menos autoritário, entre o Estado e os cidadãos, com o avanço da utilização de instrumentos consensuais<sup>271</sup>.

---

que *aequitas* remete ao sânscrito *aika* ou *aikya* (o uno), ou *aikatuan* (unidade, semelhança), aludindo às ideias de igualdade, equilíbrio e proporção, o que revela a conteúdo semântico da expressão no sentido de representar um modo de fazer justiça, de reconhecer o particular e inseri-lo harmonicamente no universal. Assinala que a noção jurídica de *aequitas* se desenvolve no período clássico (século II a.C a III d.C), como uma evolução à rigidez do sistema da XII Tabuas (século V a.C), que, com o tempo, tornou-se fonte de injustiças. Sua assimilação pela jurisprudência romana volta-se a temperar o rigor do direito, sob o entendimento de que a justiça se realiza no binômio segurança/equidade.

<sup>268</sup>Bittar identifica os seguintes elementos da crise do direito e das instituições jurídicas, na pós-modernidade: “a) a incapacidade da lei resolver a complexidade dos conflitos atuais; b) a insuficiência dos procedimentos tradicionais do sistema jurídico contencioso e litigioso; c) a inoperância da lei resolver a complexidade dos conflitos atuais; d) a indefinição de valores para subsidiar políticas públicas e ações do Estado” (BITTAR, op.cit., p. 203).

<sup>269</sup>GRANDA, Fernando de Trazegnies. *Postmodernidad y derecho*. Santa Fé de Bogotá: Editorial Temis S.A., 1993, p. 103.

<sup>270</sup>CHEVALLIER, Jacques. *El Estado posmoderno*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011, pp. 30 e 165.

<sup>271</sup>CABRAL DE MONCADA, Luiz S. *O Estado Pós-moderno*. Para um novo paradigma de compreensão das actuais relações entre o Estado, o Direito e a Sociedade Civil. Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2018, p. 129.

No campo da Economia, a rigidez da racionalidade moderna representava uma “jaula para o capital”<sup>272</sup>, que demandava formas mais flexíveis de operação no cenário que se seguiu ao declínio do fordismo e, ainda, em razão da especialização que passou a nortear a demanda dos consumidores. Formam-se redes de empresas, em que o capital financeiro flui em fluxos contínuos globalizados. Castells afirma que a Economia, assim como a própria sociedade, mantém tamanha interdependência das tecnologias da informação que ela própria torna-se informacional e global<sup>273</sup>.

No âmbito do Planejamento Urbano, a busca por maior flexibilidade se concretizou a partir da crítica dirigida ao modernismo e ao planejamento modernista/funcionalista, reputados insuficientes para lidar com a hipercomplexidade da sociedade contemporânea<sup>274</sup>; e pelo transplante do modelo do Planejamento Estratégico<sup>275</sup>, assumido explicitamente nos planos diretores de diversas cidades brasileiras, consoante se depreende dos Planos Diretores do Rio de Janeiro<sup>276</sup>, Salvador<sup>277</sup>, São Paulo<sup>278</sup> e Porto Alegre<sup>279</sup>.

Adotando o princípio de que o projeto urbano deve prevalecer em relação ao plano para atuar na imagem da cidade e atrair investimentos econômicos, as novas demandas sobre o Planejamento Urbano, no Brasil, dependem da flexibilização do regime de uso e de ocupação do solo e de oportunidades de concertação entre o governo local e os empreendedores. Os Planos Diretores

---

<sup>272</sup>HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992, p. 121.

<sup>273</sup>CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. A era da informação: Economia, sociedade e cultura, volume I, 2ª. Edição. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1999.

<sup>274</sup>Harvey esclarece que a crítica à cidade modernista e ao planejamento tecnocrático conduziu à elaboração de “estratégias ‘pluralistas’ e ‘orgânicas’ para a abordagem do desenvolvimento urbano como uma ‘colagem’ de espaços e misturas altamente diferenciados, em vez de perseguir planos grandiosos baseados no zoneamento funcional de atividades diferentes, próprio do modernismo. A ‘cidade-colagem’ é agora o tema e a ‘revitalização urbana’ substitui a vilificada ‘renovação urbana’ como a palavra-chave do léxico dos planejadores” (HARVEY, op.cit., p. 46).

<sup>275</sup>SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 10ª Ed., 2015, p.137. O autor esclarece que o rótulo de “planejamento estratégico” corresponde a uma tentativa de transposição do corporate strategic planning, surgido no meio empresarial, para o planejamento urbano e regional no setor público, mas isso não significa, necessariamente, que possa ser utilizado apenas para fins mercadofílicos (p. 138).

<sup>276</sup>O Município do Rio de Janeiro foi o primeiro, no país, a elaborar um Plano Estratégico, que contou com a assessoria de consultores catalães, tomando-se Barcelona por exemplo. Disponível em: [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2116763/4104304/planejamento\\_estrategico\\_1316.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2116763/4104304/planejamento_estrategico_1316.pdf), acesso em 04 jan. 2019.

<sup>277</sup>Lei 9060/2016, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, disponível em <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>, acesso em 04 jan. 2019.

<sup>278</sup>Plano Diretor Estratégico de São Paulo, de 2014, disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/>, acesso em 04 dez. 2018.

<sup>279</sup>Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, instituído pela Lei Complementar 434/99, disponível [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=205](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=205), acesso em 04 jan. 2019.

concebidos sob essa racionalidade são repletos de conceitos indeterminados e cláusulas gerais que ampliam a discricionariedade do planejador e dos técnicos dos órgãos públicos, de tal forma que os projetos urbanos considerados de maior interesse do mercado possam ser analisados conforme as peculiaridades do caso concreto, sob a lógica de que a compatibilização do projeto com o bem comum pode ser averiguada à luz das especificidades fáticas.

No contexto do Planejamento Urbano, emerge, ainda, o discurso da resiliência urbana, construído nos países europeus em torno das preocupações com as mudanças climáticas e com os desastres, em que se enaltece a capacidade de adaptação e de transformação dos espaços construídos para a proteção das cidades contra as forças da natureza. Como observa Davoudi, tal postura, no entanto, passa a servir ao neoliberalismo na medida em que oculta as causas que levaram à vulnerabilidade de determinados territórios e populações aos eventos climáticos extremos. A noção de resiliência passa a substituir o discurso da sustentabilidade ambiental que predominou nos anos 80 e que, embora antropocêntrico, apregoava a ideia de equilíbrio entre os componentes econômico, social e ambiental da sociedade<sup>280</sup>. Davoudi identifica, no discurso da resiliência, quando transposto dos campos da engenharia e da ecologia para as ciências sociais, a menção à autossuficiência, à capacidade de auto-organização das sociedades e à inserção do Estado como subsidiário aos esforços da sociedade civil.

O conceito de resiliência assim elaborado compatibiliza-se com as linhas mestras do neoliberalismo, que também apregoa a responsabilidade individual e a capacidade de se adaptar, em um ambiente social de intensa competitividade e de desigualdade socioeconômica. Marchesan, embora considere a resiliência como “uma propriedade indeclinável do bem ambiental”, aponta para o seu lado perverso, pois propicia o risco de flexibilização de direitos, o que favorece a irresponsabilidade organizada, dada a ausência de um conteúdo normativo para o que seja resiliência, e pela pressão sobre ecossistemas até o seu limite de carga, o que explicita uma lógica de negociação e de custo benefício<sup>281</sup>.

---

<sup>280</sup>DAVOUDI, Simin (2016). Resilience and Governmentality of Unknowns, in M. Bevir (ed). *Governmentality after Neoliberalism*, London: Routledge; e DAVOUDI, Simin. Just Resilience. *City & Community* 17:1, mar. 2018, doi:10.1111/cico.12281. O conceito de resiliência surgiu no âmbito da física para descrever a resistência dos materiais a impactos externos e foi transposto para a ecologia como capacidade de adaptação através do trabalho de Holling, que definiu resiliência a partir da magnitude da perturbação que pode ser absorvida antes de o sistema modificar sua estrutura (HOLLING, Crawford. Resilience and stability at ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, v. 04, p. 1-23, nov. 1973).

<sup>281</sup>MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *O fato consumado em matéria ambiental*. Salvador: Editora JusPodivum, 2019, p. 149.

Observa-se que a racionalidade que orienta o Direito e o Planejamento Urbano, na pós-modernidade, é a mesma, conforme retrata o Quadro 2.

**Quadro 2 - Flexibilidade e Pós-Modernidade**

Flexibilidade e Pós-modernidade	
Direito	Planejamento Urbano
Rejeição ao positivismo jurídico e reconhecimento da complexidade social, das diferenças, das incertezas e dos riscos. Direito “dúctil”, aberto à pluralidade de valores na sociedade.	Rejeição ao modernismo funcionalista, reconhecimento da complexidade social, das demandas individualizadas e diferenciadas, das incertezas e dos riscos.
Princípios jurídicos são dotados de normatividade e são aplicados conforme um processo de ponderação, a fim de se encontrar a melhor solução para o caso concreto.	O projeto urbano é simultaneamente uma ferramenta de análise e de negociação <sup>282</sup> .
Ênfase no processo argumentativo, pois os motivos da decisão jurídica devem ser externados e atender ao princípio da proporcionalidade.	Exigência da busca de soluções negociadas ( <i>ad hoc</i> ), em um procedimento participativo, pluralista, com posterior monitoramento e feedback.
Legitimação pelo procedimento	Legitimação pelo procedimento <sup>283</sup>

Elaboração: Steigleder (2020) a partir dos autores selecionados.

Os elementos que apontam para a busca de soluções flexíveis para o caso concreto, por meio de um processo dialógico de tomada de decisão podem ser encontrados, a partir de distintos referenciais teóricos, nesses dois campos do conhecimento, que enfatizam as dificuldades de intervenção na realidade em virtude da hipercomplexidade dos diversos fatores que interagem no espaço. Essa constatação reforça a premissa de que a percepção da complexidade é responsável pela formação de um novo paradigma<sup>284</sup> que, efetivamente, permeia o imaginário destes dois sistemas sociais.

<sup>282</sup>ASCHER, François. Os novos princípios do urbanismo. Tradução de Nadia Somekh. São Paulo: Romano Guerra, 2010, p. 83.

<sup>283</sup>Ascher afirma que “uma decisão só pode ser entendida como sendo de interesse geral ou comum através de sua substância objetiva. É o modo, o procedimento como ela foi elaborada e eventualmente construída pelos atores envolvidos, que lhe confere, *in fine*, seu caráter de interesse geral” (ASCHER, François. Os novos princípios do urbanismo. Tradução de Nadia Somekh. São Paulo: Romano Guerra, 2010, p. 91).

<sup>284</sup>KUHN, Thomas S. A estrutura das revoluções científicas. 5ª. Ed., São Paulo: Editora Perspectiva, 2000, p. 30. Tratando especificamente do conceito de paradigma no campo da pesquisa científica, Kuhn esclarece que “homens cuja pesquisa está baseada em paradigmas compartilhados estão comprometidos com as mesmas regras e padrões para a prática científica. Esse comprometimento e o consenso aparente que produz são pré-requisitos para a ciência normal, isto é, para a gênese e a continuação de uma mesma tradição de pesquisa determinada” (p. 31).

Não obstante, é preciso clarear o que se entende por complexidade, sob pena de o termo converter-se em um conceito vazio e ser apropriado para justificar a necessidade de simplificação e de flexibilização. Para Morin, a noção de complexidade contrapõe-se ao pensamento cartesiano, que fraciona e divide o objeto para compreendê-lo. Refuta a lógica binária, as relações causais lineares e procura olhar para o contexto total em que o objeto está inserido, pois reconhece a presença do todo no interior das partes, tal qual um holograma<sup>285</sup>. O contexto complexo, historicamente construído e em evolução dinâmica, opera como uma teia ou rede de relações interdependentes que se projetam em escalas temporais e espaciais amplas. Remete para a necessidade de abordagens integradoras dos elementos dos diferentes sistemas sociais<sup>286</sup> e refuta a simplificação, porque esta fragmenta e isola determinados elementos, desconsiderando as suas interações, contradições e a multidimensionalidade que caracteriza o ser humano e a sociedade.

Na pós-modernidade, apesar da menção à complexidade que caracteriza a sociedade, não se verifica, no âmbito do Planejamento Urbano e do Direito Urbanístico e Ambiental, a abordagem complexa como método de compreensão e de tratamento dos diversos problemas que têm lugar na cidade. Persiste o pensamento binário e a adoção de uma perspectiva imediatista, simplificadora e de curto prazo, na qual a dimensão econômica tem sistematicamente afastado as dimensões sociais, culturais e ambientais, o que explica a intensificação da crise civilizatória que caracteriza o Antropoceno.

Para Morin, a aspiração à complexidade significa a adoção do pensamento sistêmico, que, embora não descarte o pensamento cartesiano, propõe a integração e a agregação dos saberes. O autor adota uma perspectiva dialógica e hologramática, segundo a qual a parte está no todo e o todo está na parte. Afirma que

*“Complexus significa o que foi tecido junto; de fato, há complexidade quando elementos diferentes são inseparáveis constitutivos do todo (como o econômico, o psicológico, o afetivo, o mitológico), e há um tecido interdependente, interativo e inter-retroativo entre o objeto de conhecimento e seu contexto, as partes e o todo, as partes entre si”<sup>287</sup>.*

A complexidade lida com a imprevisibilidade e com a incerteza através de uma abordagem reflexiva, crítica e autocrítica, que reconhece que o enfraquecimento da percepção do global

---

<sup>285</sup>MORIN, Edgar. Os sete saberes necessários à educação do futuro. Trad. Catarina F. da Silva e Jeanne Sawaya. 2ª. Ed., São Paulo: Cortez, 2000, p. 36.

<sup>286</sup>MORIN, Edgar. Por uma reforma do pensamento. In PENA-VEJA, Alfredo e NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Q pensar complexo. Edgar Morin e a crise da modernidade. Rio de Janeiro: Garamond, 1999, pp. 21-34.

<sup>287</sup> MORIN, Edgar. Os sete saberes necessários à educação do futuro. Trad. Catarina F. da Silva e Jeanne Sawaya. 2ª. Ed., São Paulo: Cortez, 2000, p. 38.

conduz ao esmaecimento da responsabilidade e da solidariedade, pois cada qual acaba se responsabilizando apenas por sua tarefa especializada, com desconsideração das condições da ação, de seu contexto e de suas consequências (Ecologia da Ação).

Por isso, as reflexões sobre a flexibilidade no Direito e no Planejamento Urbano não dispensam uma análise detida de seu contexto socioeconômico, como parte essencial do meio em que as ações de gestão e de planejamento, estabilizadas através do Direito, irão se movimentar. Analisasse, na sequência, as transformações operadas no sistema econômico, sobretudo a partir dos anos 80 do século XX, que reverberaram no planejamento e na gestão das cidades ocidentais, examinando como a intenção de flexibilização do Planejamento Urbano manifestou-se, diferentemente, através de ações, nas cidades europeias e brasileiras.

### 2.3.1. A Economia: Globalização e Sociedade da Informação

A partir dos anos 80 do século XX, o modo de produção capitalista entra em uma nova etapa, definida por Harvey como neoliberal<sup>288</sup>, caracterizada pela desregulamentação do sistema financeiro e impulsionada pelas novas tecnologias da informação, que permitiram a expansão do capital financeiro em escala globalizada. Um marco histórico do neoliberalismo é a formulação do Consenso de Washington<sup>289</sup> e a racionalidade subjacente às novas políticas internacionais, que se projetam para as escalas nacionais, esta amparada no pensamento do economista austríaco Friedrich Hayeck, fundador da Sociedade de Mont Pèlerin, no ano de 1947<sup>290</sup>. Nos Estados Unidos, Milton Friedman, da Escola de Chicago, contribuiu para o desenvolvimento do neoliberalismo, ao argumento de que a liberdade política dependia da liberdade econômica.

Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margaret Thatcher, no Reino Unido, diante da inflação, do desemprego, da queda de lucros e da desaceleração do crescimento, passaram a adotar políticas fundadas em desregulamentação que questionavam a política do Estado de Bem-Estar Social, a regulação keynesiana macroeconômica, a propriedade pública das empresas, o sistema fiscal

<sup>288</sup>HARVEY, David. O neoliberalismo. História e implicações. Trad. Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5ª. Ed., São Paulo: Edições Loyola, 2014.

<sup>289</sup>Choamsky esclarece que “o consenso (neoliberal) de Washington é um conjunto de princípios orientados para o mercado, traçados pelos governos dos Estados Unidos e pelas instituições financeiras internacionais que ele controla e por eles mesmos implementados de formas diversas – geralmente, nas sociedades mais vulneráveis como rígidos programas de ajuste estrutural. Resumidamente, as suas regras básicas são: liberalização do mercado e do sistema financeiro, fixação dos preços pelo mercado (ajuste de preços), fim da inflação (instabilidade macroeconômica) e privatização”. O cumprimento destas regras condicionava a obtenção de empréstimos e auxílios. In CHOMSKY, Noam. Neoliberalismo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 22.

<sup>290</sup>VALIER, Jacques. Breve história do pensamento econômico. De Aristóteles aos nossos dias. Lisboa: Edições Texto & Grafia, 2016, p. 103.



progressivo, a proteção social, o enquadramento do setor privado por regulamentações escritas, em especial no que diz respeito às relações trabalhistas<sup>291</sup>. O modelo do Estado de Bem Estar Social foi modificado. Passou-se a conceber o papel do Estado como subsidiário em relação ao cidadão, que deveria autoprover suas necessidades, seguindo-se a privatização de empresas públicas e o movimento geral de desregulamentação da economia e de abertura dos mercados internos<sup>292</sup>.

Em nível mundial, o neoliberalismo foi favorecido pela liberalização financeira e pela globalização da tecnologia de informação. Cahill & Konings sintetizam o neoliberalismo com a referência à ascensão do princípio do livre mercado, que resulta no discurso da redução do papel regulatório do Estado, embora, na realidade, ocorra a mutação na forma como o Estado intervém na atividade econômica<sup>293</sup>.

Para Dardot e Laval “a racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação”<sup>294</sup> e, para sua consolidação, concorre diretamente o Estado, através da produção de normas elaboradas sob a perspectiva de que este deve deixar de ser assistencialista, abstendo-se de intervir nas atividades econômicas, fomentando o empreendedorismo, a inovação, a concorrência entre pessoas, empresas e cidades. Os autores consideram que a alegoria do “Estado mínimo” é fictícia, remetendo apenas para uma outra forma de governabilidade<sup>295</sup>, que depende do Estado e do Direito para se viabilizar.

---

<sup>291</sup>DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1ª Ed., São Paulo: Boitempo, 2016, p. 189.

<sup>292</sup>Dardot e Laval esclarecem que “se a ordem econômica keynesiana e fordista repousava sobre a ideia de que a concorrência entre empresas e entre economias capitalistas deveria ser enquadrada por regras fixas comuns no que diz respeito a taxas de câmbio, políticas comerciais e divisão de renda, a nova norma neoliberal instaurada no final dos anos 80 erige a concorrência em regra suprema e universal de governo” (idem, p. 197).

<sup>293</sup>CAHILL, Damien & KONINGS, Martijn, Neoliberalism. Cambridge: Polity Press, 2017, p.02.

<sup>294</sup>DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1ª Ed., São Paulo: Boitempo, 2016, p. 17. Também Sunkel enfatiza que o neoliberalismo não é simplesmente uma política econômica. Consiste em uma política social e cultural, que pretende suplantiar as formulações do Estado de Bem-estar social através da criação de um outro tipo de sociedade, “que estimula a eficiência, a competitividade e o individualismo, na qual é valorizado tudo o que é privado”(SUNKEL, Osvaldo. Globalização, neoliberalismo e reforma do Estado. In PEREIRA, JC Bresser, Wilhelm, Jorge e SOLA, Lourdes (organizadores). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP, 1999, p. 173-195, p. 187.

<sup>295</sup>Dardot e Laval empregam a palavra “governabilidade” com o objetivo de significar “as múltiplas formas dessa atividade pela qual homens, que podem ou não pertencer a um governo, buscam conduzir a conduta de outros homens, isto é, governá-los”. A atividade se dá no espaço de liberdade dado aos indivíduos para que estes venham a conformar-se por si mesmos a certas normas (DARDOT e LAVAL, op.cit., pp. 17-18).

Milton Santos já considerava que a globalização seria o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista, possível em virtude dos avanços científicos e tecnológicos e da emergência de um mercado global, responsável “pelo essencial dos processos políticos atualmente eficazes”. O espaço, reconvertido à condição de mercadoria e de suporte ao exercício de atividades econômicas, foi submetido à política exercida pelos agentes econômicos hegemônicos<sup>296</sup> e escapa às regulações internas, sob a “ditadura do dinheiro em seu estado puro”<sup>297</sup>.

Este contexto socioeconômico é descrito por Castells, em sua reflexão sobre a Sociedade em Redes<sup>298</sup>, embora o autor não produza uma crítica ao seu formato neoliberal e excludente. A Sociedade em Redes caracteriza-se pela adoção de um novo paradigma tecnológico, oportunizado, a partir dos anos 70, pela internet e pelos avanços na microeletrônica e nas ciências da computação, que permite velocidade no trânsito dos fluxos informacionais e financeiros em uma escala mundial. Nesse novo paradigma, que converge com a pós-modernidade, a matéria prima dos processos produtivos são as tecnologias para agir sobre a informação, não apenas informação para agir sobre a tecnologia, como foi o uso das revoluções tecnológicas anteriores. As tecnologias informacionais penetram em todos os processos da existência humana individual e coletiva, moldando-as diretamente, embora não as determinando, e induzindo a urgência por velocidade e por agilidade em todos os campos da vida, aspecto este que também é enfatizado por Milton Santos.

Impulsionadas, então, pela revolução tecnológica informacional, a sociedade e as demais relações interpessoais e interinstitucionais passam a funcionar conforme uma lógica de redes, caracterizada pela flexibilidade, e cuja morfologia adapta-se à crescente complexidade da interação e aos modelos imprevisíveis do desenvolvimento derivado do poder criativo dessa interação. Castells afirma que redes são estruturas abertas, capazes de expandir-se ilimitadamente, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação. Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio.

---

<sup>296</sup>SANTOS, Milton. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. In Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro, Ano XIII, n. 2, 1999, pp. 15-26, p. 20. Ver, ainda, SANTOS, Milton. Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal. 8ª.Ed., Rio de Janeiro: Record, 2011, p. 24.

<sup>297</sup>SANTOS, Milton. O dinheiro e os territórios. In SANTOS, Milton & BECKER, Martha (org.) Território, territórios. Ensaios sobre o ordenamento territorial. 3ª. Edição, Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, pp. 13-21, p. 20.

<sup>298</sup>CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. A era da informação: Economia, sociedade e cultura, volume I, 2ª. Edição. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1999.

Em sua descrição sobre a sociedade contemporânea, Castells considera que as redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada, para uma cultura de desconstrução e reconstrução contínuas, para uma política destinada “ao processamento instantâneo de novos valores e humores públicos”; e para uma organização social que “vive a suplantação do espaço e a invalidação do tempo”<sup>299</sup>. As conexões que ligam redes representam os instrumentos privilegiados do poder, portanto, os conectores são os detentores do poder.

Nessa sociedade, os agentes políticos buscam interpretar o princípio do livre mercado de uma forma que maximize a vantagem competitiva das empresas sob sua jurisdição, para tanto criando oportunidades de investimentos, em uma lógica de competição com outros Estados, e de enfraquecimento do próprio Estado no que diz respeito à sua possibilidade de dirigir a economia, o que se reproduz na escala local, através da competitividade entre as cidades. Este tema é objeto dos estudos de Sassen<sup>300</sup> e do próprio Castells, que, em trabalho publicado em conjunto com Borja a respeito do Planejamento Estratégico, se refere às cidades como “atores globais”, que precisam identificar suas vantagens competitivas visando a escala globalizada, o que se viabiliza através de alianças entre o setor público e o setor privado, formando-se consensos em torno de ideias de cidade<sup>301</sup>.

Por outro lado, este modelo espacial, que se caracteriza pela dispersão e pela concentração simultânea de serviços avançados, pode apresentar resultados excludentes, sobretudo quando transplantado para países pobres, onde a maioria dos lugares é incapaz de se integrar às redes globalizadas que se materializam em algumas parcelas dos territórios urbanos e que contrastam com as áreas faveladas, carentes de tudo.

Portanto, a configuração espacial da Sociedade em Redes, suas formas-conteúdo, nas palavras de Milton Santos<sup>302</sup>, nas cidades brasileiras, é de fragmentação socioeconômica e espacial, com a concentração de investimentos públicos e privados em áreas já valorizadas ou com potencial de valorização econômica a médio prazo, capazes de se integrarem nas redes de fluxos, servindo-lhes

---

<sup>299</sup>Idem, p. 498.

<sup>300</sup>SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998, pp. 23-44; SASSEN, Saskia. The global city. In FAINSTEIN, Susan and CAMPBELL, Scott. *Readings in urban theory*. Oxford: Blackwell Publishers, 1999, pp.61-72. Sassen sustenta a tese de que as cidades são estratégicas para a globalização porque são pontos de comando, mercados globais e locais de produção para a economia da informação; e que inclusive os setores desvalorizados da economia urbana preenchem funções fundamentais para o centro.

<sup>301</sup>CASTELLS, Manuel e BORJA, Jordi. *Novos Estudos*. CEBRAP, n. 45, jul. 1996, pp. 152-166.

<sup>302</sup>SANTOS, Milton. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985, p. 01.

de suporte físico, ao passo que as áreas segregadas, ocupadas por populações de baixa renda e baixo nível de escolaridade, são os “buracos negros”<sup>303</sup>.

Para Santos, cada objeto disposto na cidade (edificações residenciais, shopping centers, escolas, áreas de praça, estruturas de saneamento básico, favelas) é uma “forma-conteúdo”, pois contém frações do social, e produz localizações, definidas pelo autor como “um feixe de forças sociais se exercendo em um lugar”<sup>304</sup>. Nessa perspectiva, a localização e a configuração espacial de um shopping, de um conjunto residencial ou de uma favela, não são aleatórias, pois se relacionam às forças sociais que as determinaram e seguem dinâmicas informadas pela intersecção entre os sistemas econômico e social, que são reforçadas e estabilizadas pelos sistemas político e jurídico.

O reconhecimento da importância da sustentabilidade ambiental e do ordenamento territorial nestes novos espaços da sociedade informacional é instrumental e utilitarista. Há clareza de que os atributos ambientais e paisagísticos potencializam a qualidade de vida humana, oportunizando a existência de espaços aprazíveis, favoráveis ao aumento da competitividade do lugar. A presença de áreas verdes, de parques, de caminhos peatonais e de ciclovias valoriza financeiramente a área<sup>305</sup>.

Nesse contexto, o Estado-Regulador expressa-se como “um nó” das redes globalizadas, por que se liga ao destino da concorrência econômica das empresas nacionais ou localizadas em território nacional, sendo essa a perspectiva a ser utilizada para entender como se configuram a nova forma de intervenção estatal na economia e a produção de políticas públicas urbanas a partir dos anos 80 do século XX<sup>306</sup>.

Por sua vez, em uma perspectiva crítica, Harvey descreve estas novas formas de articulação público-privada como “empreendedorismo urbano”, em que o Estado age na escala das cidades para criar um ambiente físico e institucional favorável aos negócios, de tal modo a atrair

---

<sup>303</sup>Esta mesma situação é descrita por Sassen para o contexto das cidades norte-americanas e europeias, a partir da década de 90, quando se refere ao fato de que “a globalização econômica contribuiu para uma nova geografia da centralidade e da marginalidade”, na qual as cidades globais tornam-se “locais de imensa concentração do poder econômico, enquanto aquelas cidades que outrora foram centros grandes manufatureiros passam por um declínio desordenado” (SASSEN, Saskia, As cidades na economia mundial. São Paulo: Studio Nobel, 1998, p. 154).

<sup>304</sup>SANTOS, op.cit., p.01.

<sup>305</sup>MASCARÓ, Juan José. Rede Verde. In MASCARÓ, Juan Luis (org.). Infraestrutura urbana para o século XXI. Porto Alegre: Masquatro Editora, 2016, p.163.

<sup>306</sup>CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. A era da informação: Economia, sociedade e cultura, volume I, 2ª. Edição. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1999,p. 107.

investimentos<sup>307</sup>, o que resta por deslocar a tomada de decisões estratégicas, no plano econômico, para o interior das empresas, dotadas da capacidade de investir, e de entidades internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial<sup>308</sup>.

As políticas econômicas dos Estados são adaptadas às exigências do mercado global e, progressivamente, a regulação jurídica e econômica passa ser produzida pelos próprios setores que deveriam ser regulados pelo Estado<sup>309</sup>. Este aspecto também é destacado por Stigler<sup>310</sup> e por Kwak<sup>311</sup> em suas descrições sobre os processos de captura do regulador, e, sob outro enfoque teórico por Logan e Motoloch, que tratam das alianças entre o Poder Público e os investidores imobiliários, interessados na maximização do valor de troca e nas rendas urbanas<sup>312</sup>. A elite econômica local, aliada ao poder político local, vincula-se aos interesses das empresas locais e multinacionais e age para que a regulação jurídica atenda aos seus interesses, consoante explicitou Krell em seu estudo de caso sobre a cidade de Natal, que teve o seu plano diretor inteiramente revisto para permitir a verticalização de sua orla<sup>313</sup>.

Como consequência desta nova forma de articulação entre as redes globalizadas de empresas, o capital financeiro e o Poder Público, amplia-se a interpenetração das esferas privada e pública, e engendra-se um novo modelo regulatório, que adota maior flexibilidade e uma ambiguidade negociada<sup>314</sup> entre os políticos e os grupos de interesse. Essa condição dificulta a posterior

---

<sup>307</sup>O apoio estatal se materializa por meio da desregulamentação dos mercados, da privatização de empresas públicas, especialmente em setores estratégicos e lucrativos, como as telecomunicações, a mídia e as finanças, da flexibilização da legislação trabalhista, a fim de que as relações de trabalho se tornem cada vez mais fluidas e adaptáveis às demandas do mercado, da redução de investimentos públicos em infraestrutura e políticas públicas de matiz social, como a habitação (HARVEY, David. Condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 1992, p. 160).

<sup>308</sup>Idem, p. 142.

<sup>309</sup>ROTH, André-Noël. O Direito em crise: fim do Estado Moderno. In FARIA, José Eduardo. Direito e globalização econômica: Implicações e perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 21. Em idêntico sentido, para explicar os impactos da globalização financeira no Direito: JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. Constitucionalismo em tempos de globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 87.

<sup>310</sup>STIGLER, George J. A teoria da regulação econômica. In MATTOS, Paulo (coord.) Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano. São Paulo: Ed. 34, 2004, pp. 23-48.

<sup>311</sup>KWAK, James. Cultural capture and the financial crisis. in Daniel Carpenter and David Moss, eds., Preventing Capture: Special Interest Influence in Legislation, and How To Limit It (Cambridge University Press, 2013), disponível em <https://jameskwak.net/2016/07/20/cultural-capture-and-the-financial-crisis/>, acesso em 18 jun. 2018.

<sup>312</sup>LOGAN, Johan R. & MOTOLOCH, Harvey L. Urban Fortunes. The Political Economy of Place. Berkeley: University of California Press, 1987.

<sup>313</sup>KRELL, Andreas. A falta de sustentabilidade jurídico-ambiental da ocupação do litoral brasileiro pela construção civil. In DAIBERT, Arlindo (coord.) Direito ambiental comparado. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, pp.271-307.

<sup>314</sup>Entrevista ao então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Nelson Jobim, publicada no Valor Econômico, em 03 de dezembro de 2003, p, A/12. Disponível em:

aplicação da lei pela falta de critérios jurídicos e mesmo técnicos que possam ser utilizados para se compreender especificamente quais as obrigações e deveres resultam da legislação.

Esse cenário é observado na elaboração das normas constitucionais que criam deveres estatais desacompanhados de estratégias de financiamento das políticas públicas<sup>315</sup>, explica a vagueza do Estatuto da Cidade em relação à utilização de instrumentos redistributivos (IPTU progressivo, por exemplo), a forte presença de conceitos indeterminados e a ampla margem discricionária presente nos Planos Diretores municipais, tudo a contribuir para um bloqueio fático quanto à efetiva implementação de instrumentos jurídicos capazes de promover maior justiça social e maior sustentabilidade ecológica na cidade.

A diluição das fronteiras entre o público e privado, por sua vez, acarreta a expansão da racionalidade de mercado, fundada em produtividade e eficiência, para os outros âmbitos da sociedade e da subjetividade humana. Sobrepuja as reivindicações por justiça social e ambiental, em um contexto de negociação que se vale da democracia representativa, do pluralismo cultural e das demandas por reconhecimento de diversos segmentos da sociedade, sem realmente levá-las em consideração. A busca pelo reconhecimento é um tema pertinente à ideia de justiça, sobretudo procedimental, pois parte da premissa de que se os atores sociais, potencialmente afetados pelas decisões estatais, tiverem os seus direitos reconhecidos e puderem participar dos processos decisórios em condições de igualdade, as decisões resultantes tenderão a ser mais justas<sup>316</sup>. O problema é que não se confere o resultado concreto das decisões que foram tomadas em relação aos grupos mais vulneráveis que participaram dos processos decisórios. Além disso, como observa Neves, ao se referir à Constituição Federal de 1988,

“não há democracia como circulação de poder entre política, administração e o público, muito menos como integração de uma esfera pública pluralista no sistema constitucional (...) A maioria da população vive, como antes, sob condições de miséria, de modo que os mecanismos de participação democrática podem ser facilmente manipulados, e a abrangente declaração dos direitos fundamentais, bem como os ‘generosos’ dispositivos constitucionais característicos de um Estado de bem estar social podem ser qualificados como belas fachadas”<sup>317</sup>.

---

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/468113/noticia.htm?sequence=1>, acesso em 13 mai. 2018.

<sup>315</sup>NEVES, Marcelo. Constituição e Direito na modernidade periférica. Uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. São Paulo: Martins Fontes, 2018, p. 205.

<sup>316</sup>HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2ª Ed., 2017, p. 179; FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? In Lua Nova. São Paulo, 70:110-138, p. 104.

<sup>317</sup>NEVES, Marcelo. Constituição e Direito na modernidade periférica. Uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. São Paulo: Martins Fontes, 2018, p. 209.

Além disso, a Administração Pública é pressionada para que se submeta a uma profunda transformação, com a assimilação da ideia de governança em rede<sup>318</sup>, através da busca pelo consenso ou de um “pacto” entre os diversos atores da sociedade, o que cria um ambiente “pós-político”, suscetível a escamotear a presença do conflito<sup>319</sup>, que é um elemento essencial para a democracia, porque demanda o exercício da diversidade e do respeito pela diferença<sup>320</sup>.

Por outro lado, a presença de um ideal emancipatório na CF/88 possibilita o tensionamento por parte de agentes institucionais e sociais, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, as ONGs, sob o argumento de que as decisões tomadas na esfera da Administração Pública violam os direitos fundamentais. Ou seja, o não cumprimento espontâneo da ordem jurídica constitucional por parte do Estado-Administração gera a judicialização de decisões tomadas no âmbito do planejamento urbano ou do licenciamento<sup>321</sup>. São frequentes as ações judiciais suscitando a inconstitucionalidade de planos diretores pela ausência ou deficiência na participação social, ou em virtude da falta de embasamento técnico, ações questionando a legalidade formal e material de licenciamentos ambientais e urbanísticos de projetos urbanos e ações que contestam a aplicação de instrumentos urbanísticos, como a operação urbana consorciada e a outorga onerosa do direito de construir<sup>322</sup>. Essa situação contribui para a criação de um ambiente juridicamente inseguro, inclusive para as oportunidades de investimentos econômicos.

---

<sup>318</sup>Nusdeo esclarece que o conceito de governança relaciona-se à interação entre atores estatais, de diferentes níveis federativos, e não estatais, bem como indivíduos e organizações não governamentais, e descreve “um processo de criação de normas de diferentes categorias a partir de uma estrutura dinâmica, que compreende os diferentes atores sociais”. Surgiu entre anos 80 e 90 do século passado em relatórios do Banco Mundial, em que o termo “boa governança” associava-se à capacidade de os governos manterem um ambiente propício para investimentos econômicos (NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Litigância e governança climática. Possíveis impactos e implicações*. In SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Botter. *Litigância climática. Novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 139-156).

<sup>319</sup>SWYNGEDOUW, Erik. *Promises of the political*. Insurgent cities in a post-political environment. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 2018, p. 20.

<sup>320</sup>MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Trad. Catarina F. da Silva e Jeanne Sawaya. 2ª. Ed., São Paulo: Cortez, 2000, p. 108.

<sup>321</sup>O tema da judicialização das políticas públicas é objeto da análise de: HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. *Revista de Direito Administrativo*, v. 251 (2009), pp. 139-178. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7533>, acesso em 20 set. 2018.

<sup>322</sup>A presente pesquisa não trata dos instrumentos judiciais propriamente ditos (ação civil pública, ação direta de inconstitucionalidade, ação popular, etc.), porque esse aprofundamento fugiria dos propósitos da linha de pesquisa planejamento e espaço urbano e regional. Não obstante, ao longo do trabalho são colacionados diversos casos em que houve a propositura de ações para anular planos diretores e licenciamentos de projetos em virtude de vícios materiais e procedimentais, que sinalizam uma certa resistência dos governos de atenderem espontaneamente ao conjunto de normas que compõem o sistema jurídico.

Na sequência, aprofunda-se a análise das influências ditadas pelo sistema econômico sobre a tendência de flexibilização do Planejamento Urbano, cuja manifestação, no Brasil, dá-se pelo transplante do Planejamento Estratégico, que se contrapõe, em uma abordagem binária, ao planejamento tradicional. Comparam-se as características do Planejamento Estratégico adotado por cidades localizadas em países desenvolvidos e pelas cidades brasileiras, com o objetivo de demonstrar o efeito espacial da transposição irrefletida deste modelo para contextos socioeconômicos tão diferentes.

### 2.3.2. A flexibilidade no Planejamento Urbano

Para Nadin e Stead, os sistemas de Planejamento Urbano correspondem a modelos socioeconômicos, políticos, jurídicos e culturais mais amplos, que foram se desenvolvendo ao longo do tempo<sup>323</sup>. Cada país possui peculiaridades em seus respectivos sistemas de planejamento, o que se reflete a começar pelo próprio conceito de planejamento<sup>324</sup>. No entanto, no contexto da globalização e da integração econômica, sobretudo nos países que compõem a Comunidade Europeia, verifica-se uma tendência à homogeneização e à adaptação de práticas e de políticas no campo do planejamento territorial, em diversos temas, dentre os quais se destacam as práticas concertadas de tomada de decisão em torno da operacionalização de projetos urbanos.

Nadin e Stead consideram que existe correlação entre a tradição jurídica e administrativa dos países anglo saxões e continentais e os respectivos sistemas de planejamento territorial e urbano. Afirmam que a racionalidade que rege os processos decisórios é a mesma no sistema jurídico e no sistema de planejamento, o que também é identificado por Gielen e Tasan-Kok<sup>325</sup> e por Booth et alii<sup>326</sup>, quando apontam para a relevância dada ao caso concreto, no âmbito do sistema da *Common Law*. Neste, a lógica decisória é a da vinculação a precedentes judiciais e à noção de

---

<sup>323</sup>A mesma reflexão é feita por STEAD, Dominic, DE VRIES, Jochem and TASAN-KOK, Tuna. Planning Cultures and Histories. The evolution of planning systems and spatial development patterns. New York: Routledge, 2017.

<sup>324</sup>Estas especificações constam European Commission, The EU Compendium of spatial planning systems and policies, 1997, p. 17. Disponível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556>, acesso em 27 set. 2019. No estudo, justifica-se a opção pelo uso da expressão “spatial planning”, considerada genérica, porém adequada para designar os métodos utilizados amplamente pelo setor público para influenciar a futura distribuição de atividades no espaço, de acordo com objetivos de balancear demandas por desenvolvimento com a necessidade de proteger o meio ambiente e atingir objetivos sociais e econômicos.

<sup>325</sup>GIELEN, Demetrio Muñoz & TASAN-KOK, Tuna. Flexibility in Planning and the consequences for public-value capturing in UK, Spain and the Netherlands. In European Planning Studies, vol. 18, n. 7, Jul. 2010. Routledge Taylor & Francis Group, pp. 1097-1131.

<sup>326</sup>BOOTH, Philip et. alii. Spatial Planning Systems of Britain and France. A comparative analysis. London and New York: Routledge, 2007.



justiça procedimental (*procedural fairness*)<sup>327</sup>, ao invés de o sistema jurídico contar com hierarquizada rede normativa, como se dá com os sistemas jurídicos de tradição romano-germânica, formatados em torno do princípio da legalidade expressa<sup>328</sup>.

Sem prejuízo destas explicações de conteúdo cultural que podem ter contribuído para a formatação dos sistemas jurídico-administrativos que dão sustentação ao planejamento urbano, entende-se que o sistema econômico da Sociedade em Redes foi determinante para a progressiva similaridade entre os sistemas de planejamento europeus<sup>329</sup>. Nesta direção, Gielen aponta que, com a crise do fordismo, o Estado deixou de protagonizar uma série de intervenções urbanas, que variavam desde obras de infraestrutura a projetos urbanos destinados à habitação social, alinhados com as políticas econômicas keynesianas, e passou a assumir uma postura empreendedora, direcionada à atração de novos investimentos privados como estratégia para alavancar a competitividade econômica das cidades, no contexto da globalização<sup>330</sup>.

O sistema econômico passou a reivindicar maior flexibilidade nos Planos Diretores Urbanos, reputados rígidos e tecnocráticos, pois impediam a adoção de outros parâmetros urbanísticos para as zonas de seu interesse, sob a racionalidade de que a forma, as funcionalidades e a qualidade dos espaços da cidade interferem na competitividade econômica e na eficiência<sup>331</sup>. Assim, ao invés de serem impositivos, os planos deveriam constituir elementos indutivos do

---

<sup>327</sup>OLIVEIRA, Ana Carolina Borges de. Diferenças e semelhanças entre os sistemas da Civil Law e da Common Law. In *Constituição, Economia e Desenvolvimento*. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2014, vol. 06, n. 10, jan-jun., pp. 50-53.

<sup>328</sup>NADIN & STEAD, NADIN, Vincent & STEAD, Dominic. European Spatial Planning Systems, social models and learning (2008). *The Planning Review*, 44:172, 35-47, p. 38. Para uma análise comparada entre os sistemas de planejamento urbano, os autores reportam-se ao EU Compendiums of Spatial Planning Systems and Policies (1997), que, além da tradição jurídica vigente nos países, analisou outros critérios (p. 39).

<sup>329</sup>No final dos anos 60, o regime de acumulação fordista entrou em crise, em virtude do decréscimo dos ganhos de produtividade e da rentabilidade do capital industrial, tudo concorrendo para a diminuição da capacidade de acumulação e subsequente redução da criação de novos empregos, assim como para a incapacidade do Estado em continuar financiando as prestações positivas de conteúdo social, no contexto das políticas públicas que se seguiram ao segundo pós-guerra, alinhadas com o modelo do Estado Social de Direito. A mutação do papel do Estado quanto à provisão de infraestrutura, induzindo-o a entabular acordos com empreendedores privados para que estes implementem infraestrutura é analisada por Gielen no contexto do planejamento urbano holandês (GIELEN, Demetrio, Muñoz. *Capturing value increase in urban redevelopment*. A study of how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities. Leiden: Sidestone Press, 2010).

<sup>330</sup>Esse contexto é descrito por Gielen, quando trata das alterações no planejamento e na regulação urbanísticas da Inglaterra, Espanha e Holanda, em uma perspectiva comparada (GIELEN, Demetrio Muñoz. Quien paga los objetivos públicos en el urbanismo en Inglaterra, los Países Bajos y la Comunidad Autónoma Valenciana. In *Architecture, City and Environment*. 2009, n. 11, jun., pp. 19-43) e por Healey, Purdue e Ennis, sobre o contexto inglês (HEALEY, Patsy, PURDUE, Michael & ENNIS, Frank (1996). *Negotiating development: Planning gain and mitigating impacts*. In *Journal of Property Research*, 13:2, 143-160).

<sup>331</sup>Este aspecto é explorado por NOGUERA, Juli Esteban. *Urbanismo*, Una inmersión rápida. Barcelona: Tibidabo Ediciones, 2018, p.80.

desenvolvimento urbano, fomentando a complexidade das funções urbanas<sup>332</sup> e legando-se o detalhamento da execução do planejamento para o âmbito da gestão urbanística, em que poderia ocorrer a concertação entre os agentes públicos e privados.

A respeito, esclarece Tasan Kok que os planos urbanos das cidades europeias dos anos 50 e 60<sup>333</sup> eram “Masterplans” prescritivos e definitivos, sob a influência do modernismo, em um regime de controle estatal rígido e preocupado em criar segurança jurídica e previsibilidade quanto ao uso e à ocupação do solo urbano. A partir dos anos 80, os planos passaram a ser modificados, de tal forma a permitir a implantação de projetos urbanos capazes de atrair investimentos privados<sup>334</sup>. A implantação dos grandes projetos urbanos de revitalização de áreas centrais degradadas (antigas zonas industriais, portos, etc.) é concretizada neste contexto<sup>335</sup>.

Outro aspecto que aparece dentre as explicações para o anseio por mais flexibilidade no Planejamento Urbano é a influência dos diversos grupos integrantes da sociedade, que almejavam participar dos processos decisórios sobre a construção de uma cidade justa, democrática e inclusiva e que criticavam a rigidez funcionalista da cidade modernista<sup>336</sup>. Nessa perspectiva, a flexibilidade é percebida como um aspecto relacionado à legitimidade social para decidir, refutando-se a imposição “de cima para baixo”, sob o argumento de que a cidade é um bem de interesse transindividual, que deve propiciar o desenvolvimento de uma sociedade pluralista.

Além disso, o incremento da hiper-complexidade urbana é colocado como um argumento adicional a demandar um novo modelo de planejamento, aberto aos imprevistos e às oportunidades, aspecto este que aparece nas obras de Meirelles<sup>337</sup> e de Ascher<sup>338</sup>. Este último

---

<sup>332</sup>TASAN-KOK, Tuna. Changing interpretations of ‘Flexibility’ in the Planning Literature: from opportunism to creativity? In *International Planning Studies*, 13:3, 183-195, 2008, p. 185.

<sup>333</sup>À exceção do Reino Unido, como adiante será explanado.

<sup>334</sup>TASAN-KOK, Tuna. Global forms and local strategies of property market actors. In *Journal of Housing and the Built Environment*, March, 22:69-90, 2007, p. 73; e TASAN-KOK, Tuna. Changing interpretations of ‘Flexibility’ in the Planning Literature: from opportunism to creativity? In *International Planning Studies*, 13:3, 183-195, p.187.

<sup>335</sup>O estudo do Plano 22@ Barcelona consta em GADENS, Letícia Nerone e BEL, Joaquin Sabaté. Planejamento urbano flexível na cidade contemporânea: contribuições a partir da análise do Plano 22@ Barcelona. In *Urbe*. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2018, set/dez, 10 (3), 558-575.

<sup>336</sup>A respeito, ver BARONE, Ana Cláudia. *Team 10*. Arquitetura como crítica. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2002. O Team 10 era constituído por um grupo de arquitetos críticos do funcionalismo da arquitetura e do planejamento urbano modernistas, que persistiu no período entre 1954 a 1984. A crítica era direcionada contra a falta de “humanização” dos espaços produzidos pelo modelo, compreendendo-se por humanização “a possibilidade de incorporar na produção rigorosa e doutrinada da arquitetura funcionalista a questão das inter-relações sociais no espaço construído” (p. 61).

<sup>337</sup>MEIRELES, Quintino Augusto Pinto de Carvalho. *Planeamento e Gestão Urbanística em Portugal*. Uma aproximação à interpretação da flexibilidade/determinismo do plano. Tesis Doctoral. Universidad de Valladolid.

autor afirma que as exigências individualizadas e diversificadas das pessoas que se relacionam em redes interconectadas e a diferenciação social cada vez mais sofisticada, determinada pela globalização econômica, demandam um “neurbanismo”, capaz de elaborar uma resposta para o caso concreto, pois não há um “cardápio” disponível<sup>339</sup>. O neurbanismo privilegia “os objetivos, os resultados a serem obtidos e incentiva os atores públicos e privados a encontrar modalidades de realização desses objetivos, os mais eficientes para a coletividade e para o conjunto de agentes”, o que pressupõe um novo tipo de regulamentação jurídica, com ênfase “na negociação e no compromisso em relação à aplicação da regra majoritária, no contrato em relação à lei, na solução *ad hoc* em relação à norma”<sup>340</sup>.

Ascher se refere ao fenômeno de coalizão entre diversos agentes públicos e privados como “regulação de parceria”, em que “os atores, com lógicas diferenciadas e com interesses divergentes e conflitantes em uma série de pontos, se esforçam ou são obrigados a elaborar gestões comuns, negociar compromissos duradouros e criar instituições coletivas”. Afirma que tais parcerias são uma forma “‘reflexiva’ de regulação mais adaptada a uma sociedade aberta, diversificada, móvel e instável”, caracterizada pela sociedade hipertexto e pelo capitalismo cognitivo<sup>341</sup>. A lógica da busca do consenso passa a ser implementada na esfera política, compreendendo-se que

“a ação pública se constrói no âmbito local, atualmente, muito mais através da dinâmica dos projetos do que pela implementação de um programa, muito mais pelas soluções *ad hoc* do que pela aplicação de normas, mais através de consensos parciais do que por grandes acordos globais”<sup>342</sup>.

Estas mesmas ideias constam das formulações de Castells e Borja<sup>343</sup>, Güell<sup>344</sup>, Pascual i Esteve<sup>345</sup> e Climent<sup>346</sup>, em torno da defesa da adoção de um Planejamento Estratégico para as cidades, que

---

Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Departamento de Análisis e Instrumentos de Intervención Arquitectónica y Urbana. Valladolid, 2014.

<sup>338</sup>ASCHER, François. Os novos princípios do urbanismo. Tradução de Nadia Somekh. São Paulo: Romano Guerra, 2010, p. 30.

<sup>339</sup>Idem, p. 35.

<sup>340</sup>Idem, p. 92.

<sup>341</sup> Ascher conceitua o capitalismo cognitivo como uma forma de economia “baseada na produção, apropriação, venda e uso e conhecimentos, informações e procedimentos”. Há incorporação de capital cognitivo nas pessoas e nas organizações, o que é traduzido na alta especialização tecnológica nas áreas da informação e da comunicação (idem, p. 56).

<sup>342</sup>Idem, p. 75.

<sup>343</sup>CASTELLS, Manuel e BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. In Novos Estudos. CEBRAP, n. 45, julho, 1996, pp. 152-166. No Brasil, o Planejamento Urbano Estratégico é apresentado sob seus aspectos metodológicos por LOPES, Rodrigo. A cidade intencional. O Planejamento estratégico de cidades. Rio de

também é proposto por Ascher, ao enaltecer a figura do “projeto urbano” como uma ferramenta que, simultaneamente, “é de análise e de negociação”, e que suplanta o plano.

Tasan-Kok assinala que os conceitos de “cidade-criativa”, “cidade-empreadora”, “cidade-inovadora” surgem sob o marco dessas discussões, em que a diversidade social é percebida como uma contribuição positiva para a inovação e para o aumento da competitividade<sup>347</sup>. São conceitos que sinalizam a apropriação de discursos, como de Lefebvre, com sua teorização sobre o direito à cidade<sup>348</sup>, e de Susan Fainstein, com sua contribuição sobre as características de uma “cidade justa”, consistentes em equidade, diversidade e democracia<sup>349</sup>, que se contrapõem decisivamente à lógica de converter a cidade em mercadoria.

Sobretudo a busca por inovação tem sido um potente argumento para induzir maior flexibilidade no Planejamento Urbano<sup>350</sup>. O *timing* do ambiente criativo é incompatível com a rigidez normativa e com o longo percurso dos procedimentos legais para aprovação do Planejamento Urbano, que envolve estudos técnicos e participação popular, e para execução desse planejamento por meio da emissão de licenças ambientais e urbanísticas, que também implicam em novas rodadas de estudos técnicos e de participação. A inovação e a atividade empresarial são considerados elementos determinantes para a competitividade das cidades, pois a economia depende cada vez mais do conhecimento como base de produção<sup>351</sup>.

---

Janeiro: Mauad, 1998. O autor atuou no desenvolvimento do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro, de 1994, que foi o primeiro do país.

<sup>344</sup>GÜELL, José Miguel Fernández. Estrategias de ciudades. 2006. Disponível em [http://oa.upm.es/4755/1/INVE\\_MEM\\_2008\\_56113.pdf](http://oa.upm.es/4755/1/INVE_MEM_2008_56113.pdf), acesso em 16 jun. 2018.

<sup>345</sup>PASCUAL I ESTEVE, Jose Maria. La estrategia de las ciudades Los Planes Estratégicos como instrumento: Metodos, tecnicas y buenas prácticas. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1999.

<sup>346</sup>CLIMENT, Vicente Vidal. La planificación estratégica urbana: innovación y comunicación para renovar la ciudad. Estudio de caso: el primer Plan Estratégico de Valencia. Tesis Doctoral. Universidad Cardenal Herrera. Programa de Doctorado de Ingeniería de la Computación y Producción Industrial. Madrid, oct. 2016.

<sup>347</sup>TASAN-KOK, Changing interpretations of ‘Flexibility’ in the Planning Literature: from opportunism to creativity? In International Planning Studies, 13:3, 183-195, 2008, p. 188.

<sup>348</sup>LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001, p.118. O autor afirma que “o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada”, com priorização do valor de uso, em detrimento do valor de troca.

<sup>349</sup>FAINSTEIN, Susan S. The Just City. Cornell University Press, 2010.

<sup>350</sup>Este aspecto é especialmente enfatizado por Climent, quando afirma que o plano estratégico sempre tem um caráter inovador (op. cit., p. 71).

<sup>351</sup>COOKE, Philip e SIMMIE, James. Saber e innovación. La competitividad de las ciudades. In BUCK, Nick, GORDON, Jan, HARDIN, Alan e TUROK, Ivan. Ciudades en Transformación. Reconsideración de la competitividad, la cohesión y la gobernabilidad urbanas. Madrid: Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2006, p.86-99.

O funcionamento da Sociedade em Redes associa-se a uma materialidade espacial que necessita da concentração de pessoas criativas e de empresas de inovação, de sistemas avançados de telecomunicações, de sistemas de transporte de primeiro nível, de opções de lazer e de atividades culturais de alto padrão<sup>352</sup>. Esta materialidade é criada em torno de articulações entre as universidades, as indústrias e os governos, em um contexto de envolvimento da sociedade e levando em consideração os elementos favoráveis para criar um ecossistema de inovação e para potencializar a qualidade de vida da classe criativa, a fim de que esta permaneça no local.

Florida observa que a concentração de atividades de inovação, formando um *cluster*, tende a incrementar a produtividade e a competitividade econômica de uma região<sup>353</sup>, ao passo que Roa destaca que a capacidade de inovação tem sido um diferencial importante entre as cidades e aponta para o fato de o Observatório Europeu de Ordenação do Território, ao estabelecer uma hierarquia na rede europeia de cidades, além dos critérios tradicionais (população, desenvolvimento industrial, nível de atração turística, status administrativo, acessibilidade), acrescentou dois novos fatores: o conhecimento, medido em número de estudantes na área em questão, e a capacidade de decisão no setor privado, medida no percentual das 500 primeiras empresas do país radicadas nessa área urbana<sup>354</sup>.

Nesse contexto, qualidade de vida e desenvolvimento econômico são fatores interligados, o que sugere que a temática ambiental entra no ecossistema de inovação, não em virtude de preocupações de conteúdo ecológico, mas pelo seu valor hedônico, como elemento estratégico na formação da imagem de um território<sup>355</sup>, e para aumentar a qualidade de vida das pessoas que trabalharão e morarão na zona de inovação da cidade, ou serão atraídas a ela. Nesse pacote, a própria cidade é convertida em objeto de desejo para o turismo, feiras, exposições, congressos e demais atividades econômicas, como é o caso de Barcelona que, desde o final do século XIX,

---

<sup>352</sup>ROA, Manuel Carrero de. Fundamentos de Urbanismo. Una perspectiva sostenible. Oviedo: Ojo x Hoja Editora, 2010, p. 171.

<sup>353</sup>FLORIDA, Richard. Las ciudades creativas. Por qué donde vives puede ser la decisión más importante de tu vida. Barcelona: Paidós, 2009. O autor reconhece o efeito desigualitário e segregador das políticas públicas produzidas em torno de criar ambientes de inovação, que tendem a concentrar investimentos voltados à potencialização do bem estar de uma nova classe criativa, a fim de que esta se disponha a permanecer nos lugares, destacando que haverá vastos territórios esquecidos. Assim, estabelece-se uma competição pela fixação de pessoas inovadoras, pois são reconhecidas como estratégicas para maximizar a lucratividade e a produtividade das regiões. É aí que entra a temática ambiental, atrelada à qualidade de vida, pois estas pessoas necessitam lugares atraentes para lazer (p.69).

<sup>354</sup>European Spatial Planning Observation Network –ESPON, Potentials for polycentric development in Europe. 111 Project Final Report, Luxemburgo, 2004, citado por ROA, Manuel Carrero de. Fundamentos de Urbanismo. Una perspectiva sostenible. Oviedo: Ojo x Hoja Editora, 2010, p. 172.

<sup>355</sup>NEL-LO, Oriol. Planeamiento urbanístico de la controversia a la renovación. In FONT, Antonio. Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2003, p.37-47, p. 40.

quando realizou a Exibição Universal de 1888, que permitiu projetá-la como cidade industrial, vem sendo qualificada por meio de uma série de investimentos em monumentos, áreas de lazer e transporte público.

Para Tojo, por refutar a complexidade socioambiental do território, o Planejamento Estratégico se contrapõe à sustentabilidade ecológica. Por sua tônica ser a competitividade e o aumento da lucratividade das empresas, a intervenção no território dá-se a partir de sua consideração, ora como oportunidade, ora como ameaça. Como uma oportunidade, quando os atributos do território podem proporcionar uma vantagem competitiva; como uma ameaça, quando as condições do espaço físico criam o risco de erodir a situação atual<sup>356</sup>.

Por outro lado, nos últimos anos, uma série de Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho, amparadas no princípio da integração<sup>357</sup>, passaram a determinar a integração das questões ambientais no planejamento e na gestão urbanas. Um exemplo é o Pacto Verde Europeu (*Green Deal*), assinado em dezembro de 2019, que apresenta como Plano de Ação tornar a Europa climaticamente neutra até 2050, e a COM (2020) 380 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões - Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 – Trazer a Natureza de volta às nossas vidas. Estes documentos sinalizam a intencionalidade de esverdear a economia e as políticas públicas com repercussão territorial. Há necessidade de realização de estudos empíricos para verificar em que medida tais determinações se transmutaram em ações efetivas nas cidades, sobretudo no contexto pós-pandemia do COVID 19<sup>358</sup>.

### 2.3.2.1. O Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico, originário do planejamento militar e empresarial, foi transposto para o contexto do planejamento de cidades no início dos anos 80, nos Estados Unidos, sob a motivação de retomar o desenvolvimento econômico após um período de crise nos anos 70.

---

<sup>356</sup>TOJO, José Fariña. *Naturaleza y Planificación Ambiental*. in MOYA, Luis (coord.). *La práctica del urbanismo*. Madrid: Editorial Síntesis, 2011, pp. 57-100. Diz que “la planificación estratégica y e desarrollo sostenible son como la noche y el día porque sus finalidades son contrapuestas. Es posible que una pueda tomar prestadas técnicas, métodos u objetivos parciales de la outra, pero sus objetivos finales las conducen por caminos separados” (p. 59)

<sup>357</sup>D’OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. *O princípio da integração ambiental e a simplificação do Estado*. Instituto Jurídico. Faculdade de Direito. Universidade de Coimbra, setembro 2013.

<sup>358</sup>O contexto pandêmico da COVID 19 pode influenciar a adoção de políticas climáticas e de sustentabilidade ambiental e foi objeto de discussão no contexto do C40 Global Mayors COVID 19. O C40 Global Mayors reúne 97 grandes cidades do mundo, em uma rede que debate a implantação de ações climáticas. Disponível em <https://www.c40.org/other/covid-task-force>, acesso em 29 nov. 2020.

Climent historia que a primeira cidade a elaborar um planejamento estratégico, a partir da integração de forças entre o governo e o empresariado locais, foi São Francisco, no ano de 1981. O plano seguiu a mentalidade empresarial e ostentava quatro eixos temáticos: moradia, transporte, finanças municipais, oportunidades econômicas, cada qual dando origem a inúmeros programas de ação. Depois disso, diversas cidades norte-americanas seguiram o exemplo, a tal ponto de o planejamento estratégico ter sido absorvido pela cultura de planejamento dos Estados Unidos<sup>359</sup>.

Na Europa, o planejamento estratégico foi adotado, a partir dos anos 90, por cidades da Espanha, Itália, França, Portugal, Holanda e Reino Unido, inicialmente com o objetivo de fomentar a competitividade das cidades, no contexto da globalização<sup>360</sup>. Barcelona foi protagonista do movimento de elaboração de um plano estratégico e o seu “modelo” foi exportado para diversas cidades latino americanas<sup>361</sup>, com o suporte da criação do *Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano* - CIDEU, fundado em 1993 e com sede em Barcelona, que consiste, atualmente, em uma rede de 127 cidades, localizadas na América Latina, Portugal e Espanha, que realizaram um planejamento estratégico. O objetivo do CIDEU é promover a cultura do planejamento estratégico e capacitar agentes públicos e privados para a elaboração de planos estratégicos e sua posterior implementação<sup>362</sup>.

Climent identifica duas gerações de planos estratégicos: a primeira, que se caracteriza por equiparar a cidade a uma empresa que precisa ser competitiva, que foi adotada por cidades como Bilbao, Málaga, Sevilha, Valência e Barcelona no início dos anos 90; e a segunda, que compreende os planos estratégicos como destinados a promover um desenvolvimento mais completo e endógeno, não tão dependente de investimentos externos, e que valoriza a democracia e a participação pública no processo de formação dos planos, embora também se caracterize como um planejamento orientado para o mercado. Esta segunda geração inclui os planos metropolitanos que foram feitos a partir de 2010, sob o reconhecimento da interconexão existente entre a cidade e o seu entorno, e que abarcam uma visão mais abrangente do território, que

---

<sup>359</sup>CLIMENT, Vicente Vidal. La planificación estratégica urbana: innovación y comunicación para renovar la ciudad. Estudio de caso: el primer Plan Estratégico de Valencia. Tesis Doctoral. Universidad Cardenal Herrera. Programa de Doctorado de Ingeniería de la Computación y Producción Industrial. Madrid, oct. 2016, p. 47.

<sup>360</sup>Idem, p.47.

<sup>361</sup>Climent refere que, na América Latina, o Rio de Janeiro foi a primeira cidade a elaborar um plano estratégico, no ano de 1993. Depois, também fizeram planos estratégicos Santiago do Chile, Montevideo, Fortaleza, Juiz de Fora, Rosário, Medellín. Não obstante, a característica que marcou o movimento foi a presença do oportunismo político na realização dos planos e da adoção de uma visão que contemplava a cidade como mero instrumento do processo de globalização (idem, p. 50).

<sup>362</sup>A rede de cidades é composta por 127 cidades associadas e o CIDEU oferece, inclusive, um curso de especialização em planejamento estratégico, com professores catalães (<https://www.cideu.org/>, acesso em 29 dez. 2020).

valoriza os seus atributos socioambientais e culturais<sup>363</sup>. Um exemplo desta segunda geração de planos estratégicos é o Plan Estratégico de Montevideo -2030, elaborado em 2015, que afirma como objetivo principal assegurar o desenvolvimento humano por meio da qualificação de espaços públicos para a convivência e do fomento da criatividade, da afirmação da identidade coletiva e da inovação<sup>364</sup>.

Transposto para a gestão urbana, o planejamento estratégico propõe a elaboração de um plano de ação integrada, correspondente aos grandes objetivos de desenvolvimento da cidade, que combine estratégias de curto, médio e longo prazos e que considere aspectos econômicos, sociais, ambientais e culturais. Aloy e Climent esclarecem que o plano estratégico é um plano global para cidade, dotado de uma visão de futuro compartilhada entre os diversos agentes sociais, públicos e privados, capaz de mobilizar o conjunto da sociedade em torno da identificação das vantagens competitivas da cidade<sup>365</sup>.

Não se trata de um plano de ordenamento do território e não possui caráter vinculativo, mas que auxilia a pensar as funções a serem desempenhadas pela regulação urbanística que será materializada no Plano Diretor da cidade ou da região metropolitana<sup>366</sup>. A respeito, esclarece López, que o plano estratégico não se confunde com o plano urbanístico, mas com ele deve ser coordenado, e é construído a partir da cooperação entre as entidades governamentais e os agentes privados que tiverem capacidade e recursos para transformar o território urbano<sup>367</sup>.

Climent, referindo-se ao contexto espanhol, destaca que a relevância de coordenar o Plano de Ordenamento do Território com o Plano Estratégico deve-se ao fato de que este último é capaz de identificar as regiões da cidade que representam “fortalezas”, seja em virtude da presença de patrimônio cultural de interesse do turismo, após a implantação de um projeto de revitalização urbana, seja em virtude da oportunidade de atração de investimentos inovadores, capazes de

---

<sup>363</sup>CLIMENT, op.cit., p. 60.

<sup>364</sup>O Plan Estratégico de Montevideo está disponível em <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Montevideo.pdf>, acesso em 30 dez. 2020. O primeiro plano estratégico de Montevideo foi feito em 1994 e é objeto de análise por Pascual i Esteve (op. cit., pp. 28-30).

<sup>365</sup>ALOY, María Jesús Romano & CLIMENT, Vicente Vidal. Planificación estratégica territorial y alteraciones del plan general. In *Ciudad y Territorio*. Estudios Territoriales, n. 195, primavera, 2018, pp. 7-20.

<sup>366</sup>Nesse sentido é o esclarecimento de Climent (op.cit., p. 60) e de NOGUERA, Juli Esteban. *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*. Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona: Oficina de Publicacions Acadèmiques Diligents de la UPC, 2011. Algumas cidades possuem planos estratégicos metropolitanos, como é o caso de Barcelona (<https://pemb.cat/es>, acesso em 30 dez. 2020).

<sup>367</sup>LÓPEZ, Fátima E. Ramallo. *La planificación territorial sostenible*. Navarra: Editorial Aranzadi, 2014, p. 387.



alavancar o desenvolvimento econômico e social da cidade como um todo<sup>368</sup>. O autor cita o exemplo de Zaragoza, que elaborou o seu Plano Estratégico em 1998 e o seu Plano de Ordenamento Territorial em 1999, alinhado com as diretrizes e com os objetivos definidos no primeiro.

Examinando-se o Plan Estratégico de Montevideo – 2030, observam-se uma série de projetos urbanos propostos como estratégicos para a valorização da orla e do centro histórico, dentre os quais se destacam o *Proyecto Aceso Norte*<sup>369</sup> e o *Proyecto Cerro- Bahía*, que contemplam a inserção de edificações altas nas ramblas localizadas em frente ao Río de la Plata. Há projetos que sugerem a criação de uma nova centralidade metropolitana na imediações das Avenidas José Pedro Varela, Dámaso Antonio Larrañaga y Bulevar José Batlle y Ordóñez, por meio da implantação de uma operação urbana, a melhoria da mobilidade urbana no centro da cidade, intervenções no sistema de transporte na Av. Itália, a qualificação dos parques urbanos existentes e a implantação de dois parques lineares ao longo de rios que cruzam a cidade (Parque Lineal del Arroyo Miguelete e Parque Lineal del Arroyo Pantanoso)<sup>370</sup>. Ao mesmo tempo, esse plano inclui o objetivo de qualificar as periferias urbanas, onde reside a população de mais baixa renda, e as áreas urbanas precarizadas por meio da dotação de espaços públicos, destinados à ampliação da convivência social.

A dimensão social também é visível no Plano Estratégico de Medellín, que prevê a elaboração dos *Proyectos Urbanos Integrales*, que consistem em projetos de intervenção urbana de responsabilidade da *Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín* com o objetivo de promover a reabilitação física de grandes áreas da cidade, que se caracterizem como precárias e ocupadas por populações mais carentes<sup>371</sup>. A partir destes projetos, são promovidas intervenções para qualificação dos espaços públicos e da mobilidade urbana, construção e melhorias em

---

<sup>368</sup>CLIMENT, Vicente Vidal. La planificación estratégica urbana: innovación y comunicación para renovar la ciudad. Estudio de caso: el primer Plan Estratégico de Valencia. Tesis Doctoral. Universidad Cardenal Herrera. Programa de Doctorado de Ingeniería de la Computación y Producción Industrial. Madrid, oct. 2016.

<sup>369</sup>Consta do Plan Estratégico de Montevideo que este projeto abarca uma superfície de 11 hectares localizada ao norte da Cidade Velha e propõe a substituição de antigos galpões por edifícios altos, de usos diversificados, com a qualificação do espaço público adjacente, a ser transformado em um parque, e sua conexão do espaço público à Rambla. O objetivo é conectar o antigo tecido urbano com a costa, buscando-se “reafirmar os valores patrimoniais desde uma perspectiva contemporânea” (p.65).

<sup>370</sup>Idem, p.50.

<sup>371</sup>O instrumento Proyecto Urbano Integral, no contexto do planejamento estratégico e do “modelo Barcelona” é analisado por ORTIZ, Deiron Andres Toro. Urbanismo social y justicia espacial: Análisis de los proyectos urbanos integrales de Medellín en relación con el ‘Modelo Barcelona’. Trabajo Final de Máster en Planificación Territorial y Gestión Ambiental. Universitat de Barcelona. Departamento de Geografía Humana. Barcelona, 2017.

equipamentos coletivos, tais como bibliotecas, centros de saúde e de educação, melhorias nas habitações de interesse social e, ainda, são promovidas medidas para melhoria ambiental dos espaços públicos, tais como restauração de áreas degradadas, melhoria no tratamento de água, etc.<sup>372</sup>.

Para Albrechts, o Planejamento Estratégico integra quatro tipos de racionalidades: a racionalidade valorativa, que desenha as alternativas futuras conforme uma “visão” de como a cidade pode ser; a racionalidade comunicativa, que envolve um número crescente de atores, públicos e privados, se preocupa em construir uma visão de longo prazo, fundada em valores, e em criar confiança através da solução de problemas através de ações de curto prazo; a racionalidade instrumental, que procura encontrar a melhor forma de resolver problemas e atingir o futuro idealizado e a racionalidade estratégica para lidar com relações de poder<sup>373</sup>.

O planejamento estratégico segue uma metodologia composta pela elaboração de um diagnóstico que identifica as específicas características espaciais, econômicas, sociais e culturais que podem agregar valor para a cidade. Nesta fase, devem ser levantadas as oportunidades, os perigos, as debilidades, as potencialidades, as ameaças e as fortalezas do território e da sociedade local<sup>374</sup>. Segue-se a elaboração de um plano de ação, contendo políticas e projetos estratégicos, que se vale do marketing urbano<sup>375</sup> e da comunicação para engajar os diversos atores sociais no processo de sua implementação, que depende da cooperação público-privada para o seu financiamento. Também integram a metodologia o acompanhamento da implementação do plano e o seu monitoramento ao longo do tempo. A abordagem é flexível e o plano é compreendido como um processo em aberto, suscetível à constante adaptação e revisão<sup>376</sup>. Portanto, o plano estratégico não se confunde com um plano de ordenamento urbano, de caráter vinculante e conformador de

---

<sup>372</sup>Para examinar um estudo de caso a respeito do Proyecto Urbano Integral Zona Nororiental em Medellín, implantado a partir do ano de 2004 pela Empresa de Desarrollo Urbano, que consiste em uma empresa pública municipal, ver [https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Medell%C3%ADn\\_2010\\_es\\_FINAL.pdf](https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Medell%C3%ADn_2010_es_FINAL.pdf), acesso em 14 jan. 2021. O estudo mostra que, além de beneficiar as condições de habitabilidade em uma área carente da cidade, que abrigava cerca de 150 mil pessoas, houve o desenvolvimento econômico dessa região, com incremento de 300% da atividade comercial e geração de 3.500 empregos diretos graças às construções que foram executadas. Foram gerados 125 mil m<sup>2</sup> de espaços públicos e equipamentos sociais, tais como bibliotecas, e foram criados 18 novos parques.

<sup>373</sup>ALBRECHTS, Louis. Strategic (spatial) planning reexamined. In *Environmental and Planning B: Planning and Design*, 2004, volumen 31, pages 743-758.

<sup>374</sup>PASCUAL I ESTEVE, Josep Maria. *La estrategia de las ciudades*. Los Planes Estratégicos como instrumento: Metodos, tecnicas y buenas prácticas. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1999, p. 131.

<sup>375</sup>O marketing urbano é um objetivo central do planejamento estratégico, conforme explica Pascual y Esteve (idem, pp. 197-209). Este tema é explorado por GARCIA, José Sixto. Marketing para ciudades: las ciudades también se venden, las ciudades tambien son productos. In *Pensar la publicidad*, 2010, vol. IV, n. 1º, 211-226.

<sup>376</sup>PASCUAL I ESTEVE (op.cit.)

direitos de propriedade, mas induz a sua elaboração, pois os projetos estratégicos precisam ser contemplados pelo plano urbanístico, já que dependerão de um regime urbanístico específico.

Güell esclarece que a implantação do plano estratégico, no que tange às políticas urbanas, depende de uma boa governança, que permita “não apenas garantir a sustentabilidade do desenvolvimento urbano, senão também atingir a competitividade do tecido produtivo e a equidade do tecido social”, tidos como pressupostos para o desenvolvimento sustentável<sup>377</sup>.

A negociação entre entidades públicas e privadas em torno da concepção das visões de futuro que proporcionarão a elaboração do plano e, depois, a execução dos projetos considerados importantes para atingir os objetivos estratégicos é um elemento característico do modelo<sup>378</sup>, sobretudo para viabilização de grandes projetos urbanos<sup>379</sup>, considerados com alto potencial de valorização imobiliária e turística<sup>380</sup>.

A adoção de um plano estratégico reverbera no Direito Urbanístico porque há necessidade de aumentar a flexibilidade do planejamento por meio da adoção de um sistema normativo que amplie a discricionariedade decisória para possibilitar soluções concertadas com os atores privados, quando do licenciamento de projetos urbanos que contribuam para a valorização de determinadas áreas reputadas estratégicas. Isso significa que o Plano de Ordenamento do Território também precisa ser flexível, ou pelo menos deixar em aberto o regime urbanístico de determinadas áreas intra-urbanas, a fim de que ali possam ser desenvolvidos projetos inovadores, consoante demanda dos agentes privados.

Essa correlação entre o planejamento estratégico, o plano de ordenamento do território e as normas urbanísticas é verificável no estudo intitulado “COMPASS – *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*”, aplicado entre 2016-2018 pela

---

<sup>377</sup>GÜELL, José Miguel Fernández. Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos. Barcelona: Editorial Reverté, 2006, p. 05.

<sup>378</sup>HEALEY, Patsy, KHAKKEE, Abdul, MOTTE, Alain & NEEDHAM, Barrie. European developments in strategic spatial planning. In European Planning Studies, 7:3, 339-355. O artigo é o relatório de um amplo estudo empírico, em que os autores estudaram práticas consideradas inovadoras e representativas da adoção do planejamento estratégico diversas cidades europeias. Foram constatadas diferenças na implementação do modelo, sobretudo no que diz respeito à participação e envolvimento dos atores sociais.

<sup>379</sup>LUNGO, Mario. Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. Cadernos IPPUR. UFRJ, vol. XVIII, n. 1 e 2, jan-dez., 2004, p. 11-29.

<sup>380</sup>CASTELLS e BORJA, p. 158. No mesmo sentido, SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades para um mercado mundial. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2003, p. 297.

União Europeia<sup>381</sup>, que comparou a governança territorial e o planejamento do território de 32 países europeus. O estudo confirmou a tendência de os sistemas de planejamento buscarem imprimir maior flexibilidade aos processos decisórios por meio da ampliação da discricionariedade administrativa e das oportunidades de participação dos diversos agentes sociais nestes processos de tomada de decisão<sup>382</sup>, baseando-se em orientações de Planos Estratégicos<sup>383</sup> e adotando espaços de concertação nos processos decisórios, muito embora a segurança jurídica seja uma preocupação presente, mesmo nos sistemas mais discricionários, com o britânico<sup>384</sup>.

O COMPASS classificou os sistemas de planejamento em sistemas dirigentes ou conformadores (*plan-led*) e sistemas discricionários (*development-led*), conforme o grau de certeza a respeito do resultado da decisão administrativa em torno da aprovação de projetos urbanos<sup>385</sup>. Em um sistema conformador, há um plano juridicamente vinculante, no qual a forma como será exercido o controle estatal do uso e da ocupação do solo é explicitada por meio da definição de padrões urbanísticos e normas de zoneamento pré-estabelecidos. Já em um sistema discricionário, cada decisão depende da análise do agente público local, pois o plano de ordenamento do território

---

<sup>381</sup>NADIN, Vincent et alii. COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Final Report. ESPON 2020 Cooperation Programme, 2018, Disponível em <https://espon.eu/planning-systems>, acesso em 26 set. 2019. Este estudo representa uma atualização do Compendio da União Europeia sobre os sistemas de planejamento espacial dos Estados-membros, produzido em 1997 (European Commission, The EU Compendium of spatial planning systems and policies, 1997. Disponível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556>, acesso em 27 set. 2019).

<sup>382</sup>NADIN, Vincent & STEAD, Dominic. European Spatial Planning Systems, social models and learning (2008). The Planning Review, 44:172, 35-47, p. 36. Sobre o tema, ver o Relatório Final do estudo intitulado “Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe” - COMPASS, datado de outubro de 2018, e elaborado pela European Territorial Observatory Network. Disponível em <https://www.espon.eu/programme/espon/espon-2020-cooperation-programme>, acesso em 11 mar. 2019. O estudo abrange o estado da arte dos sistemas de governança e de planejamento espacial de 32 países da Comunidade Europeia, observando alterações e avanços no período compreendido entre 2000 e 2016.

<sup>383</sup>ALBRECHTS, Louis. Strategic (spatial) planning reexamined. In Environmental and Planning B: Planning and Design, 2004, volumen 31, pages 743-758.

<sup>384</sup>A explicação para essa transformação, conforme Fernández e González, que analisaram o contexto de Madri, é a ascensão de políticas neoliberais que determinaram a integração das grandes cidades europeias na competição internacional por investimentos financeiros. No caso de Madri, a partir de 1993, a cidade passou a adotar o planejamento estratégico e a investir em uma série de obras de grande porte, que melhoraram os sistemas de transporte e de comunicações e propiciaram a renovação de áreas urbanas, com o objetivo de torná-la uma “capital global”. A execução do planejamento urbano, que era assunto dos proprietários de terra até o início dos anos 80, tornou-se um assunto de empresários e o mercado passou a ser considerado o lugar preponderante para a tomada de decisões (FERNÁNDEZ, Rosa de la Fuente; GONZÁLEZ, Maria Velasco. La política urbana en Madrid: un relato provisional. Geopolítica (s), 2012, vol. 3, n. 1, pp. 35-59, p.52).

<sup>385</sup>Esta classificação consta do European Commission, The EU Compendium of spatial planning systems and policies, 1997. Disponível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556>, acesso em 27 set. 2019.

fornece diretrizes gerais, em regra não vinculantes, de tal forma que se abre um espaço jurídico para a concertação entre a Administração Pública e os agentes privados.

Rivolin classifica os dois modelos, respectivamente, como *conforming* e *performing*, aduzindo que o sistema de Planejamento Urbano conformador ainda é predominante nos países europeus, especialmente na escala local. No sistema conformador, os direitos de desenvolvimento são pré-estabelecidos no plano urbano e nas normas vinculantes de zoneamento; ao passo que no sistema de *performance*, adotado no Reino Unido, os direitos de desenvolver a terra são designados após a avaliação do projeto urbano, à luz de estratégias gerais não vinculantes, e há possibilidade de firmatura de acordos entre o governo local e os empreendedores. O autor assinala que o modelo conformador está sendo progressivamente mitigado, com o surgimento de políticas territoriais indutivas, porém não vinculantes, e de práticas de Planejamento Urbano que fomentam projetos capazes de, por si mesmos, concretizar estratégias coletivas e entregar “resultados”<sup>386</sup>, alinhadas com diretrizes de planos estratégicos.

Apesar de sua aceitação em diversas cidades europeias, Mayoral aponta que os planos estratégicos territoriais são criticados em virtude da importância que conferem aos interesses do mercado<sup>387</sup> e da ênfase que dão aos projetos urbanos, como método de intervenção na cidade, eclipsando-se a ideia de um planejamento mais abrangente e de longo prazo, que considere o todo da cidade. Gallach agrega que o planejamento estratégico não contempla o território, nem o espaço urbano como referentes principais. Sua preferência é pelo projeto urbano, em detrimento do plano, pelo seu potencial de atrair investimentos econômicos privados e de propiciar maior eficácia e flexibilidade para a intervenção urbanística<sup>388</sup>. Nessa perspectiva, a autora critica o modelo pela falta da consideração de estratégias mais amplas de desenvolvimento da cidade, capazes de olhar para as áreas menos interessantes para os investimentos privados.

O Planejamento Urbano orientado para o mercado (*development-led planning system*), influenciado por planos estratégicos e de caráter indutivo do desenvolvimento econômico, progressivamente está ocupando um espaço importante dentre os países europeus, conforme

---

<sup>386</sup>RIVOLIN, Umberto Janin (2008). *Conforming and Performing Planning Systems in Europe: an unbearable cohabitation*. *Planning, Practice & Research*, 23:2, 167-186, p. 170. O autor defende que o modelo baseado em *performance*, que é adotado na Inglaterra, se dissemine para os demais países europeus.

<sup>387</sup>MAYORAL, León Calvo. *El discurso urbanístico en los años ochenta*. Análisis político e ideológico de los paradigmas hegemónicos en el urbanismo español y sus condiciones de aparición. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid, 1995.

<sup>388</sup>GALLACH, Helena Cruz. *El auge de los planos estratégicos y los proyectos urbanos: hacia un planeamiento urbanístico consensuado*. X Coloquio Internacional de Geocrítica, Barcelona, 26-30 de mai. 2008. Disponível em <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/308.htm>, acesso em 11 mai. 2020, p.04.

indica a pesquisa de Gielen e de Tasan-Kok, segundo os quais, no final dos anos 90, apenas a Espanha, a Itália, a França e a Bélgica seguiam o sistema de planejamento conformador (*plan-led system*) e, ainda, assim, com a possibilidade de acordos entre o Poder Público e os empreendedores privados para detalhar ou modificar o plano diretor geral em determinados casos previamente estabelecidos no plano municipal<sup>389</sup>. Os autores também verificaram um aumento do grau de discricionariedade administrativa no Planejamento Urbano de países de tradição jurídica romano-germânica, muito embora existam aspectos regulados quanto à classificação de usos do solo e à atribuição de potencial construtivo<sup>390</sup>.

Por sua vez, Healey, Khakee, Motte e Needham, em seus estudos de casos sobre práticas de Planejamento Estratégico nos países europeus, identificaram que, em todos os casos, foram adotadas novas imagens da cidade, consistentes em novas formas de conceber o espaço e os lugares, a partir da promoção da identidade territorial<sup>391</sup>. Os autores também apontaram dificuldades relacionadas à superação das assimetrias informacionais e de poder na governança pública, salientando que, ao mesmo tempo em que a negociação entre o setor público e os agentes privados é reputada como essencial, ela suscita questionamentos éticos em torno de valores como a equidade, a transparência e a possibilidade de controle social, assim como em relação à proteção dos bens de interesse da coletividade<sup>392</sup>. O

Quadro 3 sintetiza as principais características dos modelos de Planejamento Urbano adotados nos países europeus e permite a comparação entre os dois modelos.

---

<sup>389</sup>GIELEN, Demetrio Muñoz & TASAN-KOK, Tuna. Flexibility in Planning and the consequences for public-value capturing in UK, Spain and the Netherlands. In *European Planning Studies*, vol. 18, n. 7, Jul.2010. Routledge Taylor & Francis Group, pp. 1100-1105. Os autores referem que a Inglaterra é o país que conta com o planejamento urbano mais flexível e permeável às negociações, ao passo que a Espanha está no extremo oposto, com um modelo de planejamento vinculado ao plano diretor urbano. A cidade espanhola que foi analisada empiricamente foi Valência e, na Inglaterra, foi feito estudo de caso em Bristol.

<sup>390</sup>Por sua vez, o COMPASS considerou que o sistema regulatório ainda é prevalente, muito embora não trabalhe com a diferenciação entre *plan led* e *development led system*.

<sup>391</sup>HEALEY, et alii, op.cit.,p. 351.

<sup>392</sup>Idem, p. 347.

**Quadro 3 - Modelos de Planejamento Urbano - Países europeus**

<i>Development-led planning system (performance)</i>	<i>Plan-led planning system (conformance)</i>
Adotado no Reino Unido. Inspiração na <i>Common Law</i> , lógica do caso concreto.	Adotado pelos países de tradição jurídica romano-germânica, no Brasil e demais países da América Latina.
Plano é não-vinculativo. Flexibilidade.	Plano conforma o direito de construir e o direito de propriedade (princípio da reserva do plano).
Maior discricionariedade administrativa.	Menor discricionariedade administrativa e incidência do princípio da legalidade.
Direito de propriedade é dissociado do direito de construir, que pertence ao Estado, e atribuído ao particular após a avaliação do projeto urbano.  Negociação do direito de construir por meio de contrato ( <i>development agreement</i> ), que prevê a prestação de obrigações urbanísticas.	Noção de função social da propriedade ao lado do poder de polícia.

Elaboração: Steigleder (2020), a partir de autores selecionados

Consoante Rivolin, há vantagens e desvantagens em cada modelo de planejamento: em um sistema discricionário, há maior flexibilidade, o que permite às decisões maior agilidade e capacidade de resposta às circunstâncias e às necessidades de inovação; o que não ocorre em um sistema conformador, limitado que é à análise administrativa da adequação do projeto ao plano regulador<sup>393</sup>. Oliveira, referindo-se ao contexto português, agrega que a flexibilidade do planejamento permite maior integração com a gestão urbanística, em um processo continuativo e integrado<sup>394</sup>. Assevera que o plano urbano deve ser tratado como

“ato de execução permanente e continuado, que se protela no tempo, pressupondo a sua adaptabilidade e flexibilização em termos de fazer face aos próprios desenvolvimentos resultantes da sua execução. A necessidade de maleabilidade do plano, que permite a este instrumento de programação perpetuar-se enquanto elemento conformador, exige uma margem de discricionariedade, quer dos órgãos que o elaboram, quer daqueles que o executam”<sup>395</sup>.

No entanto, o sistema mais flexível produz maior incerteza, justamente em decorrência da discricionariedade estatal na tomada de decisões que conferirão direitos de construir. Além disso, implica maiores custos administrativos, pois cada projeto deverá ser individualmente avaliado e negociado, na ausência de padrões normatizados previamente.

Por sua vez, o sistema conformador produz maior segurança jurídica. Se o interessado reunir os requisitos legais, previstos no plano diretor, sob a ideia de que houve um “pacto social e político”

<sup>393</sup>RIVOLIN, op. cit, p. 174.

<sup>394</sup>OLIVEIRA, Fernanda Paula. *A discricionariedade de planejamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 29.

<sup>395</sup>Idem, p. 31.

pela definição prévia dos parâmetros, e se o projeto urbano estiver adequado às normas pré-estabelecidas no plano, ele receberá a licença almejada. Assim, as normas que conformam o conteúdo do direito de construir vinculam o poder público, que goza de menor liberdade para decidir.

Oliveira, Meirelles<sup>396</sup> e Ascher afirmam que o planejamento flexível enfatiza o processo de elaboração do plano. Ou seja, a forma através da qual se chega ao resultado (o plano), importa. Neste processo, a participação social e o componente técnico-científico, que proporciona as bases territoriais adequadas para a integração das considerações ambientais, sociais e econômicas, são valorizados. Ascher ainda destaca a necessidade de constante monitoramento dos efeitos do plano (*avaliação ex post*), com amparo em indicadores socioambientais e econômicos, a fim de proporcionar processos de *feedback*, de aprendizagem e de revisão das práticas adotadas. Também Thomas aponta para o caráter procedimental do Planejamento Urbano e do processo de tomada de decisão a respeito dos projetos urbanos, que são construídos a partir da concepção de que os diversos interesses e princípios presentes no caso concreto devem ser ponderados, buscando-se uma solução integradora que concilie esses interesses contrapostos<sup>397</sup>.

Apesar da relevância dada à competitividade econômica, o planejamento territorial nos países europeus é obrigado a observar as exigências em matéria de proteção ambiental, integrando-as com os demais temas, em conformidade com o art. 174 do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia<sup>398</sup>, o art. 11 do Tratado sobre o Funcionamento da Comunidade Europeia e o art. 37 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2010, segundo o qual “todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria de sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável”.

---

<sup>396</sup>Meireles defende como imprescindível a “interação ou fusão entre planejamento e gestão” e critica a ideia de que a gestão deva se subordinar ao plano. Em sua análise, o autor defende a aproximação do modelo português de planejamento urbano ao modelo adotado nos sistemas anglo-saxões que, em sua interpretação, pressupõe a relação dialógica entre a gestão e o plano (MEIRELES, Quintino Augusto Pinto de Carvalho. Planeamento e Gestão Urbanística em Portugal. Uma aproximação à interpretação da flexibilidade/determinismo do plano. Tesis Doctoral. Universidad de Valladolid. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Departamento de Análisis e Instrumentos de Intervención Arquitectónica y Urbana. Valladolid, 2014, p. 25).

<sup>397</sup>Nesse sentido, ver: THOMAS, Michael. The procedural planning theory of A. Faludi. In Planning Outlook, 22:2, 72-76, 1979. O autor expõe o pensamento de Andreas Faludi, que desenvolveu uma teoria procedimental do planejamento urbano, enfatizando os meios utilizados para o planejamento, e não os seus resultados concretos.

<sup>398</sup>O artigo 174 do Tratado estabelece que a política da Comunidade Europeia no domínio do ambiente deverá contribuir nomeadamente para a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente, para a proteção da saúde das pessoas e para a utilização prudente e racional dos recursos naturais, e deverá basear-se no princípio da precaução. O artigo 6º do Tratado estabelece que as exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição das políticas e ações da Comunidade, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável.



Como expressão prática do princípio da integração, a Diretiva 2001/42 do Parlamento Europeu e do Conselho exige a Avaliação Ambiental Estratégica – AAE de planos de ordenamento territorial, sob pena de sua nulidade. A AAE fornece parâmetros para o posterior monitoramento das consequências espaciais, sociais, econômicas e ambientais dos planos e programas. Na Espanha e em Portugal, os planos, em diversas escalas, também devem ser objeto de um estudo-econômico financeiro que explicita os impactos do planejamento nos cofres públicos e que considere o princípio da justa distribuição dos benefícios e dos ônus de urbanização, a fim de que os proprietários arquem com os custos de urbanização.

Comentando o princípio da integração, D'Oliveira esclarece que ele prescreve “um esverdeamento de toda e qualquer política setorial, plano, programa ou atividade que possa causar impacto adverso no ambiente”. Faz com que as questões ambientais incidam transversalmente e horizontalmente, constituindo “elemento incontornável na ponderação de bens e interesses transportados pelas várias políticas setoriais”<sup>399</sup>. Além disso, a integração tem aplicação interna, no sentido de determinar o controle integrado da poluição nos diversos componentes ambientais, e externo, de tal forma que a proteção ambiental seja harmonizada com todas as demais políticas, planos e programas.

Outro aspecto do planejamento territorial dos países europeus é o seu caráter multiescalar<sup>400</sup>. Ainda que o Plano de Ordenação Municipal seja mais indutivo do desenvolvimento econômico, legando-se maior espaço discricionário à Administração Pública, cumpre notar que, em muitos países, ele está atrelado a um plano territorial hierarquicamente superior, na escala do país e da região<sup>401</sup>. É o caso da Itália, da Espanha<sup>402</sup>, de Portugal<sup>403</sup>, da França<sup>404</sup> e do Reino Unido. No que diz respeito às temáticas ambientais, haverá, portanto, restrições estabelecidas nas escalas nacional, regional e metropolitana, justificadas em virtude da necessidade da proteção das paisagens e do meio ambiente natural (por exemplo, as áreas integrantes da Rede Natura 2000), que deverão ser atendidas pelos Municípios quando elaborarem os seus planos de ordenação local. Na Espanha, inclusive, em virtude da competência dos Estados-Membros (Comunidades

---

<sup>399</sup>D'OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. O princípio da integração ambiental e a simplificação do Estado. Instituto Jurídico. Faculdade de Direito. Universidade de Coimbra, set. 2013, p.13.

<sup>400</sup>A “planificación en cascada” referida por López (op. cit., p. 403).

<sup>401</sup>Nesse sentido são os dados do COMPASS (op.cit).

<sup>402</sup>MARTÍNEZ, María del Mar González. Planeamiento y Gestión Urbanística. Volumen I e II. Madrid: Fundación Escuela de la Edificación, 2001, p. 120.

<sup>403</sup>MIGUERI DA COSTA, Carlos Magno. Direito urbanístico comparado. Planejamento urbano. Das Constituições aos Tribunais Luso-Brasileiros. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

<sup>404</sup>O sistema de planejamento urbano francês é analisado por YSERN, José Luis Rivero. Manual de Derecho Urbanístico. Madrid: Tecnos, 2018.

Autônomas) para legislar sobre o urbanismo, estes aprovam os planos municipais a fim de garantir coerência territorial quanto às propostas de desenvolvimento urbano.

A preocupação com as mudanças climáticas também é um tema que passou a ser muito enfatizado no planejamento das cidades europeias, que contam com planos de adaptação e de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas e incluem a avaliação climática quando da avaliação de projetos<sup>405</sup>. Com a pandemia da COVID-19, incorporou-se a abordagem da saúde única, o que confere um nível a mais de integração e de vinculação a decisões administrativas no campo do planejamento e da gestão urbanísticas<sup>406</sup>. Todos esses elementos configuram uma certa limitação à discricionariedade administrativa local, pois garantem o atendimento de determinados padrões ambientais e urbanísticos, muitos dos quais estão fixados em Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho e são vinculantes para os Estados-membros.

Portanto, a flexibilidade para a implantação de um projeto de revitalização urbana e de criação de uma área de inovação na cidade, embora enfatize o projeto urbano, se baseie em um plano urbano indutivo e adote soluções concertadas, contempla o planejamento geral do território. As diretrizes de proteção ambiental, do patrimônio cultural, da paisagem e de implantação de infraestruturas de interesse geral estarão explícitas nos estudos urbanísticos e ambientais que antecederem à decisão por um Plano Parcial ou Plano Especial de Reforma Interior (Espanha), ou por um Plano de Pormenor (Portugal), que atribua aos imóveis um aproveitamento mais intensivo, sem prejuízo de se exigir um EIA quando do licenciamento dos projetos urbanos propriamente ditos.

Gadens e Bel exemplificam a operacionalização da flexibilidade no Planejamento Urbano de Barcelona, em seu estudo sobre o Plan 22@. A área a ser objeto de transformação urbana, o Bairro de Poblenou, era destinada a uso industrial, mas estava deteriorada em virtude do declínio produtivo decorrente do processo de desindustrialização e do encerramento de várias fábricas. Quando da preparação da cidade para as Olimpíadas de 1992, o bairro tornou-se uma das quatro áreas olímpicas, nas quais se pretendia desenvolver pontos estratégicos de novas centralidades, o que ensejou a implantação de importantes obras viárias, inseridas no plano estratégico.

Em 2000, foi aprovado o Plan 22@, consistente em um Plano Especial de Reforma Interior, a partir da modificação do Plano Geral Metropolitano, que, até então, permitia usos exclusivamente

---

<sup>405</sup>Nesse sentido, por exemplo é o Clim.AdaPT.Local. Estratégias Municipais de Adaptação às Alterações Climáticas. Guia Metodológico. Agência Portuguesa do Ambiente. Janeiro, 2015, e o Plan-Clima 2018-2030 de Barcelona.

<sup>406</sup>COM(2020) 380 final da Comissão Europeia. Bruxelas, 20 mai. 2020, e Resolução do Parlamento Europeu de 17 de abril de 2020 sobre as providências para o combate ao COVID-19.

industriais. O Plano seria executado por meio de uma estrutura de governança fundada na composição dos agentes (administração pública, agentes privados, sociedade civil)<sup>407</sup> e se apoiava em três eixos: aumento da edificabilidade e conformação de uma área mais compacta<sup>408</sup>; diversidade de usos e de tipologias arquitetônicas, com o incremento da complexidade e da presença de áreas verdes na área<sup>409</sup>, e sistema flexível de planejamento, que foi propiciado através da elaboração de diversos planos especiais derivados. Tais planos especiais incidiam sobre as quadras do Ensanche de Cerdá e seriam executados pelos diversos agentes imobiliários por meio de operações de reparcelamento do solo em um sistema de cooperação entre o Município e os proprietários<sup>410</sup>, a fim de possibilitar a atribuição de novos potenciais de aproveitamento e proporcionalidade na distribuição dos encargos de urbanização aos proprietários.

O reparcelamento é um instituto jurídico previsto no direito espanhol que não encontra paralelo no direito brasileiro. Os direitos de propriedade do solo são mantidos, mas ocorre o reordenamento fundiário, a fim de que possam ser incorporadas as zonas verdes, atendidos os encargos urbanísticos relacionados à cessão gratuita de áreas para infraestrutura e habitação social, que representam o ônus pelo recebimento de aproveitamento adicional de solo e encontram respaldo jurídico no princípio da participação da comunidade nas mais valias geradas a partir da ação urbanística promovida pelas entidades públicas. O sistema de execução de planejamento por cooperação é previsto na legislação ao lado dos sistemas de compensação e de desapropriação.

No polígono estabelecido pelo Plano Especial de Reforma Interior (Plan 22@) incidem normas gerais relativas a potenciais de aproveitamento, usos e obrigações dos proprietários do solo, definidas com amparo nos eixos estruturadores do plano (edificabilidade, diversidade e flexibilidade); e, a partir destas normas, foram definidos dois mecanismos de planejamento:

---

<sup>407</sup>GADENS e BEL, op.cit., p.570.

<sup>408</sup>Foi propiciado o aumento do potencial construtivo de modo que a edificabilidade original do setor, que apresentava coeficiente de aproveitamento igual a 2, passou à previsão máxima de 3, sob a condição de que os proprietários cedessem 10% de solo para equipamentos, 31m<sup>2</sup> de solo para cada 100m<sup>2</sup> de teto residencial para espaços livres, pagassem os custos de infraestrutura e cedessem o potencial destinado à habitação de interesse social e zonas verdes para a titularidade pública. A infraestrutura obrigatória consistia em sistema viário, abastecimento de água, energia, telecomunicações, fibra ótica, rede de coleta pneumática e seletiva de resíduos, reserva de espaço para climatização centralizada no subsolo e de radiocomunicação nas coberturas e servidões para futuros serviços (GADENS e BEL, op.cit. pp.564-565).

<sup>409</sup>O incremento do potencial construtivo foi vinculado à previsão de, no mínimo, 20% de atividades @ (ligadas à tecnologia, à inovação e à comunicação) em seus programas funcionais, com o objetivo de consolidar um setor inovador, criando empregos altamente qualificados (Idem, p. 565).

<sup>410</sup>Idem, p. 571.

- a) Âmbitos considerados estratégicos, em que a proposta de ordenação é realizada exclusivamente pela administração municipal, por meio de Planos Especiais e que devem servir de catalisadores<sup>411</sup>;
- b) Instrumentos específicos, utilizados caso a caso, nas demais áreas integrantes do plano, pelos promotores privados, sendo o caso dos instrumentos de melhoria urbana de, pelo menos, uma quadra: melhoria urbana de parcelas com superfície igual ou maior de 2.000m<sup>2</sup>, melhoria urbana para edifícios industriais consolidados, melhoria urbana para frentes consolidadas de habitação, planos especiais de desenvolvimento de sistemas de equipamentos<sup>412</sup>.

Gadens e Bel esclarecem que a finalidade dos planos especiais, dedicados a compartimentos urbanos com características próprias, porém alinhados com a estrutura geral do Plano 22@ e com o plano unitário de infraestruturas, era desenvolver áreas sensíveis do Bairro Poblenou, que pudessem “atuar como motores do processo de transformação do bairro, outorgar coerência e unidade aos tecidos e espaços de cada setor, assegurar a confluência de diversos usos, promover a continuidade dos tecidos residenciais, etc.”.

Apontam que a diversidade de escalas permite a atuação sobre edificações, operações de reordenação fundiária de uma única quadra e transformações de eixos ou áreas estratégicas que impactam várias quadras. Desse modo, a transformação urbana planejada propicia “a alteração da totalidade do tecido urbano por setores (...) a sobreposição gradual dessas diversas atuações é que deve ter como resultado a implantação total das diretrizes gerais previstas”<sup>413</sup>. Como resultados da adoção deste sistema flexível, os autores apontam a possibilidade de execução progressiva do Plan 22@ Barcelona, o qual, passados vinte anos de seu desenvolvimento, ainda encontra-se em processo de implantação, pois ainda há setores pendentes de transformação.

Como impactos negativos da implantação deste Plano, operou-se a gentrificação do bairro Poblenou, além do que as áreas destinadas à habitação são descontínuas, decorrente da baixa proporção prevista para esse uso, comparativamente aos demais, o que compromete a apropriação social do espaço e o equilíbrio de usos<sup>414</sup>. Em matéria jornalística sobre a zona, consta a informação de que, até janeiro de 2018, apenas metade do percentual de área destinado à

---

<sup>411</sup>Gadens e Bel afirmam que estes planos correspondem a 47% da área total do âmbito do Plan 22@, nas quais as atuações são predeterminadas pelo poder público, e que são considerados estratégicos para o equilíbrio do processo de transformação urbana (idem, p. 572).

<sup>412</sup>Foram definidos ao todo seis Planos Especiais voltados a atuar sobre eixos urbanos e áreas identificadas como estratégicas, em coerência com os critérios aprovados no Plano 22@ (idem, p. 566).

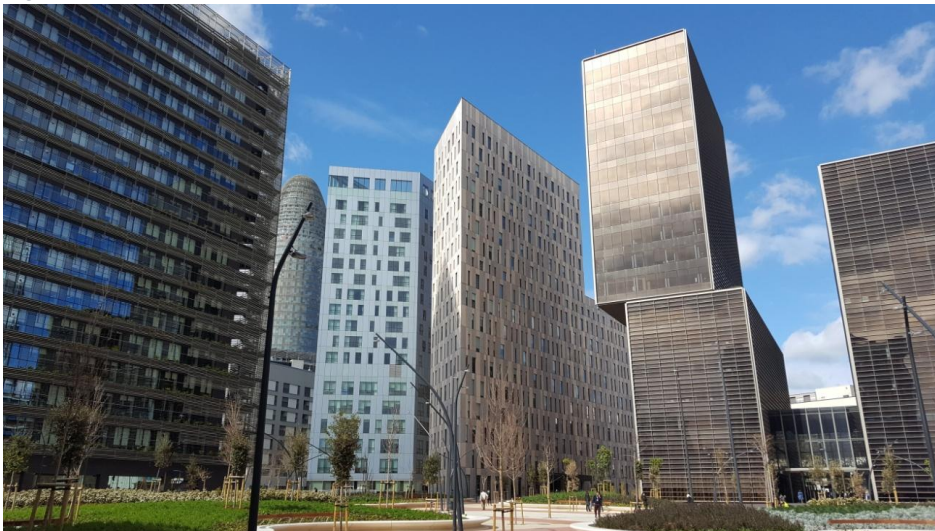
<sup>413</sup>Idem, p.572.

<sup>414</sup>Idem, p.574. No curso do processo de implantação dos planos também foram colocadas diversas questões relacionadas à proteção do patrimônio cultural industrial, que não foram destruídos pela intervenção das comunidades do entorno.

habitação social havia sido edificado, além do que o bairro carecia de vida urbana pela baixa densidade de ocupação, pela ausência de comércios locais, pelos elevados preços dos apartamentos e pela super concentração de empresas<sup>415</sup>. Por sua vez, Montaner afirma que este projeto é o exemplo de um urbanismo neoliberal, que “esvaziou o Bairro de sua vida social tradicional e gerou ruas com plantas baixas cegas e escassa vida urbana”<sup>416</sup>.

Sob a perspectiva da sustentabilidade ambiental, o Plano 22@ adota a concepção do meio ambiente como amenidade para a valorização paisagística e recreativa. A área conta com ciclovias, sistema de recolhimento pneumático de resíduos sólidos e prédios dotados de eficiência energética, o que suscita, no entanto, o questionamento sobre a viabilidade da concretização da sustentabilidade ecológica nas cidades, que transcenda a perspectiva utilitária e antropocêntrica.

**Figura 5 – Quadra do Plan 22@ Barcelona**



Fonte: A autora (2020)

Avançando, no exemplo espanhol para entender a forma como opera a flexibilidade no plano de ordenamento territorial a partir das diretrizes e objetivos ditados pelo Planejamento Estratégico, verifica-se que a ampliação da discricionariedade administrativa ocorre quando o Município classifica o solo como “urbanizável não setorizado”, o que significa a não especificação do regime urbanístico no Plano de Ordenação Geral Municipal, que lega para outro momento a definição

<sup>415</sup>El Periódico, edición de 07.01.2018, disponível em: <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20171230/433947580283/ayuntamiento-revision-distrito-22-arroba.html>, acesso em 08 mai. 2020.

<sup>416</sup>MONTANER, Josep Maria. La evolución del “modelo Barcelona” (1973-2004), MONTANER, Josep Maria, ÁLVAREZ, Fernando e MUXI, Zaida (Editores) Archivo crítico Modelo Barcelona – 1973-2004. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 2011, p.21.

específica do regime jurídico da área, por meio de um Plano Parcial, que pode ser acordado entre o Município e os proprietários por meio de um contrato (*convenio urbanístico*)<sup>417</sup>.

A indeterminação urbanística dá à categoria do solo urbanizável não setorizado uma gestão mais simples e ágil, pois não há uma pré-definição de aproveitamentos e/ou de equipamentos públicos obrigatórios, dentre outros elementos, o que favorece a que os proprietários possam propor um Plano Parcial para a região, dotado de um regime urbanístico especial<sup>418</sup>. Domínguez observa que essa possibilidade normativa produziu, em muitas cidades espanholas, o paradoxo de que os solos não categorizados acabassem se desenvolvendo antes das áreas dotadas de solos setorizados, o que suscita o risco de que a carência de determinações estruturais próprias do Plano Diretor possa produzir uma execução fragmentada do território que distorça a consecução de um modelo territorial coerente.

Nas cidades de países desenvolvidos, os efeitos socioespaciais adversos do Planejamento Urbano orientado por planos estratégicos, quando da implantação de grandes projetos urbanos e da criação de novas centralidades, são identificados com processos de gentrificação, pois a concentração de investimentos em determinadas áreas da cidade eleva o valor da terra e, conseqüentemente, dos aluguéis, expulsando os moradores do lugar<sup>419</sup>. Além disso, o espaço torna-se fragmentado, “com a valorização desigual de partes da cidade, uma vez que a cidade não é mais pensada para o uso de seus habitantes, mas meramente para o consumo global”<sup>420</sup>. Em cada fragmento de interesse do mercado imobiliário é instituído um regramento próprio, que nem sempre converge e se conecta com o todo da cidade<sup>421</sup>.

Também cabe destacar a observação de Harvey, no sentido de que a concentração de investimentos públicos nas áreas de interesse do mercado drena recursos que poderiam ser destinados para fins redistributivos e alinhados com objetivos de potencializar a solidariedade

---

<sup>417</sup>Se o solo é classificado no Plano Geral Municipal como urbanizável setorizado, o Plano Parcial que efetua o detalhamento do planejamento é vinculado e não pode inovar o conteúdo do plano geral. (DOMÍNGUEZ, José María Ezquiaga. – El Planeamiento municipal. In MOYA, Luis (coord.). *La práctica del urbanismo*. Madrid: Editorial Síntesis, 2011, pp. 25-56).

<sup>418</sup>Este aspecto também é abordado por ALOY, María Jesús Romano & CLIMENT, Vicente Vidal. Planificación estratégica territorial y alteraciones del plan general. In *Ciudad y Territorio*. Estudios Territoriales, n. 195, primavera, 2018, pp. 7-20.

<sup>419</sup>ULTRAMARI, Clovis. Grandes projetos urbanos no Brasil: conceitos, contextualização e discussão de três casos. *Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*. vol. 1, n. 1 (2006), disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635116>, acesso em 11 mai. 2020.

<sup>420</sup>GADENS, Letícia Nerone, HARDT, Letícia e FREY, Klaus. Das práticas de gestão de grandes projetos urbanos. *Saúde social*. São Paulo, v. 21, supl. 3, p. 21-32, 2012, p.28.

<sup>421</sup>MURRAY, Martin J. *The urbanism of exception*. The dynamics of global city building in the twenty-first century. New York: Cambridge University Press, 2017, p.19.

social e o bem estar de todos. Nesse sentido, contribui para o aumento da pobreza urbana<sup>422</sup>. O autor ainda aponta para o fato de que o empreendedorismo urbano converte a própria cidade em mercadoria.

Swyngedouw, a partir da perspectiva da Ecologia Política Urbana, enfatiza o caráter apolítico desta nova forma de governança urbana, elaborada em torno das ideias de consenso, “pactos pela cidade” e de cooperação entre os diversos agentes da sociedade, que, em certa medida, reúnem o poder econômico e o poder político. O autor entende que a busca pelo consenso em torno de uma mesma “ideia de cidade” elimina a diversidade e o conflito inerentes às disputas pelo território, e, por conseguinte, a complexidade. Com isso, reduzem-se os espaços destinados à discussão de ideias antagônicas em torno do valor de uso e em torno do valor de troca que pairam sobre a cidade, compreendida por Swyngedouw como um “híbrido”, um “cyborg”, que resulta de um processo historicamente constituído de metabolização dos elementos humanos e não humanos da natureza e da sociedade<sup>423</sup>. A crítica do autor não mira as práticas de planejamento adotadas em cidades de países subdesenvolvidos, o que sugere riscos ainda mais expressivos pela transposição irrefletida destas práticas para tais cidades, onde os sistemas sociais são insuficientemente diferenciados, as desigualdades socioeconômicas são abissais e onde a política, dominada pela economia, se confunde com a produção do Direito.

### 2.3.2.2. A flexibilidade no Planejamento Urbano no Brasil

Depois que Barcelona elaborou o seu primeiro Plano Estratégico em 1994, o modelo<sup>424</sup> migrou para a América Latina, inclusive com o suporte de entidades internacionais<sup>425</sup>, como é o caso do

---

<sup>422</sup>HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In *Espacos & Debates*, n. 39, 1996, pp. 48-64.

<sup>423</sup>SWYNGEDOUW, Erik. *Promisses of the political*. Insurgent cities in a post-political environment. Cambridge, London: The MIT Press, 2018, p.20.

<sup>424</sup>O modelo Barcelona encontra críticas em seu país de origem, consoante se depreende das reflexões de Gallach e de Montaner, segundo os quais Barcelona entrou em um espiral competitivo para perseguir investimentos econômicos, que a converteram em um centro urbano dedicado ao comércio e ao turismo, com alto custo de vida, que expulsa os seus moradores tradicionais (GALLACH, Helena Cruz. *El auge de los planes estratégicos y los proyectos urbanos: hacia un planeamiento urbanístico consensuado*. X Coloquio Internacional

CIDEU, reproduzindo-se novamente a prática do transplante descontextualizado de modelos estrangeiros, a exemplo do que já ocorrera quando da importação dos planos de melhoramento e de embelezamento na virada do século XX e do planejamento modernista/funcionalista, a partir dos anos 30<sup>426</sup>. Buenos Aires<sup>427</sup>, Montevideo, Medellín, Bogotá, Santiago do Chile<sup>428</sup>, Mar del Plata (Argentina) são alguns exemplos de cidades que elaboraram planos estratégicos com abordagem territorial e foco no desenvolvimento econômico.

Tratando do plano estratégico de Mar del Plata, Zavaro esclarece que a iniciativa e o protagonismo da elaboração do plano e o convite para que o poder público local se integrasse foi de empresários locais. Consequentemente, o plano foi funcional a estratégias, exigências e possibilidades de determinados agentes econômicos e a participação social, tão valorizada pelos teóricos do planejamento estratégico, foi limitada aos agentes previamente selecionados<sup>429</sup>. O mesmo ocorreu no Plano Estratégico de Buenos Aires, elaborado em 1999, sem participação popular e em contrariedade à recomendação de urbanistas quanto à localização do aeroporto Aeroparque, que poderia causar importantes impactos ambientais e sociais<sup>430</sup>.

No Brasil, a primeira cidade a elaborar o seu Plano Estratégico foi o Rio de Janeiro, no ano de 1996. Em alguns casos, como Porto Alegre, quando da revisão de seu plano diretor, em 1999, ocorreu a contratação de arquitetos catalães para assessoramento técnico, alinhados com a ideia

---

de Geocrítica, Barcelona, 26-30 de mayo de 2008; e de MONTANER, Josep Maria. La evolución del “modelo Barcelona” (1973-2004), MONTANER, Josep Maria, ÁLVAREZ, Fernando e MUXI, Zaida (Editores) Archivo crítico Modelo Barcelona – 1973-2004. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 2011, p.21). Sobre a adoção do planejamento estratégico no Brasil, ver: LOPES, Rodrigo. A cidade intencional. O Planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998, p. 85.

<sup>425</sup>O Plano estratégico de Buenos Aires é objeto da Análise de CROT, Laurence (2010) Transnational urban policies: ‘relocating’ Spanish and Brazilian models of urban planning in Buenos Aires, Urban Research & Practice, 3:2, 119-137, DOI: 10.1080/17535069.2010.481217, acesso em 30 dez. 2020.

<sup>426</sup>MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 8ª. Ed., 2013, pp. 121-191.

<sup>427</sup>O Plano Estratégico de Buenos Aires de 1999 foi analisado por CROT (op.cit., p. 123), que identifica o transplante do plano estratégico de Barcelona, mas sem participação social.

<sup>428</sup>Os planos estratégicos de Montevideo, Bogotá, Medellín e Santiago do Chile são analisados por Pascual i Esteve (op. cit.).

<sup>429</sup>ZAVARO, Rafael Böcker, Desarrollo, planificación estratégica y corporativismo local: el caso de Mar del Plata (Argentina). Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Rovira i Virgili, 2005, p. 486.

<sup>430</sup>O zoneamento de Buenos Aires foi alterado por lei para viabilizar a implantação do Aeroparque (CROT, op. cit., p.124).



de envolver a aproximação entre os setores público e privado para realizar um “Projeto de cidade”, fundado em “amplo consenso social”<sup>431</sup>.

Tratando da aplicação do Planejamento Estratégico nos países latino-americanos, Pascual i Esteve adverte que os contextos devem ser claramente diferenciados do que ocorreu em Barcelona, onde, nos anos 80, a indústria do turismo já estava muito consolidada; a cidade já havia sido objeto de grandes intervenções urbanas que haviam contribuído para sua qualificação e atratividade; existia um projeto prévio ao plano estratégico de transformação da cidade para os Jogos Olímpicos de Barcelona; a cidade, em comparação com outras cidades espanholas e latino-americanas, dispunha de uma importante tradição na cooperação público-privada; o então Prefeito da cidade, Pasqual Maragall, exercia uma forte liderança política, que perdurou entre 1980 a 1997, o que lhe permitiu colocar em prática os projetos idealizados; boa parte dos projetos e infraestruturas e dos grandes equipamentos urbanos metropolitanos já estavam consensuados e programados no Plano Geral Metropolitano de 1974; Barcelona iniciava, em 1988, um dos seus períodos de maior desenvolvimento econômico e social e, desde 1987, empenhava-se em manter um ambiente de grande envolvimento da população com os projetos de futuro que estava desenvolvendo em seu território. Por fim, a cidade dispunha de um importante sistema de informação sobre o território e aprofundados estudos sobre as mais importantes áreas de intervenção estratégica<sup>432</sup>.

Pascual i Esteve aponta que, em geral, as cidades latino-americanas interessadas em elaborar planos estratégicos não dispõem de um projeto de transformação urbana próprio, de tal forma que o plano estratégico acaba se convertendo no próprio plano diretor urbanístico. Além disso, estas cidades não têm um acordo social sobre as atuações estratégicas da cidade, nem tradição na colaboração público-privada, nem estabilidade política que garanta legitimidade e coesão social, necessários para o desenvolvimento de projetos de longo prazo. Por esses motivos, o plano estratégico representa o projeto de um governo, que pode se modificar a cada quatro anos, e é mais identificado com a ideia de marketing urbano. Crot agrega que a transposição do planejamento estratégico para a América Latina deu-se sem alteração das instituições locais e sem assimilação do genuíno interesse de participação da sociedade e de transformação do território. Consequentemente, os efeitos do plano foram de viabilizar projetos de interesse do mercado<sup>433</sup>.

---

<sup>431</sup>CASTELLS, Manuel e BORJA, Jordi. As Cidades como Atores Políticos. In *Novos Estudos*. CEBRAP, nº 45, jul.1996, pp. 152-166, p. 166.

<sup>432</sup>PASCUAL I ESTEVE, Josep Maria. *La estrategia de las ciudades*. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1999, pp. 18 e 19.

<sup>433</sup>CROT, op. cit., p.133.

Também é imprescindível ter presente a abissal diferença socioeconômica entre as cidades brasileiras - e latino-americanas - e as cidades dos países desenvolvidos. Nestas últimas, o Estado de Bem Estar Social do segundo Pós-Guerra teve significado material e resultou em políticas públicas que elevaram o padrão de vida da sociedade<sup>434</sup>. Maricato colaciona as seguintes políticas que reverberaram na produção das cidades: reforma fundiária, em que a propriedade e as rendas fundiárias foram objeto de regulação estatal, extensão das infraestruturas urbanas para atender a produção em massa de moradias, financiamento subsidiado e regulação entre o salário e o preço da moradia<sup>435</sup>. Assim, quando, nestes países, emerge a crítica ao modelo de planejamento tradicional, os principais problemas distributivos atinentes à habitação, saneamento, transporte, etc. já estavam resolvidos.

Nas cidades brasileiras, em que a regulação jurídica da terra é historicamente excludente, os salários não cobrem o preço da habitação<sup>436</sup> e há vastas parcelas do território que não foram precedidas de planejamento, onde faltam as condições básicas de habitabilidade, o planejamento estratégico, fundido no Plano Diretor, tornou-se uma ferramenta para intervir cirurgicamente nos fragmentos do tecido urbano de interesse do mercado imobiliário e para legitimar práticas de empreendedorismo urbano<sup>437</sup> e sem críticas a respeito de quais aspectos normativos do plano regulador poderiam ser flexibilizados. Mesmo que a Administração municipal não realize um planejamento estratégico autônomo, a sua racionalidade de planejamento empresarial e de conversão da cidade em mercadoria, é absorvida pelos planos diretores.

Por sua vez, a regulação urbanística que dá sustentação ao Plano Diretor Estratégico é descontextualizada das demandas da totalidade do território e trabalha com a lógica de

---

<sup>434</sup>MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 8ª. Ed., 2013, pp. 121-191, p.126.

<sup>435</sup>Idem, p. 128.

<sup>436</sup>Maricato analisa o aparato regulatório fundiário no Brasil desde 1850, quando advém a Lei de Terras, e o correlaciona ao coronelismo e ao clientelismo para explicar o motivo pelo qual a legislação é permeada por exceções e brechas que favorecem os proprietários imobiliários e não atendem a um interesse público, identificado com o ideal de justiça social "para todos". Também analisa o porquê de as invasões das terras por famílias de baixa renda ser um problema estrutural e institucionalizado, fruto do mercado imobiliário excludente e da ausência de políticas sociais que relacionem o custo da habitação com o salário e propiciem financiamento habitacional compatível com a renda (MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 8ª. Ed., 2013, pp. 121-191, pp. 150-155).

<sup>437</sup>A crítica ao planejamento estratégico empresarial aplicada às cidades é formulada por MACHADO, Laura. Avaliação ex ante da política setorial de mobilidade urbana brasileira e de planos de mobilidade urbana. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019, pp. 101-103.

customização de padrões urbanísticos conforme a demanda do mercado imobiliário. Alinha-se com o quadro nominalista descrito por Neves, quando afirma que, apesar de explicitados na Constituição Federal de 1988, os direitos fundamentais sociais “nunca foram institucionalizados com suas consequências ‘universalistas’ e includentes”; e que “o preceito de igualdade não tem significado, principalmente porque as necessidades vitais básicas dos ‘subcidadãos’ não são satisfeitas”<sup>438</sup>.

Nesse contexto, no Brasil, a flexibilização dos padrões regulatórios do Planejamento Urbano significa, para específicas áreas da cidade, a busca por decisões customizadas para o caso concreto, que criam exceções ao Plano Diretor, negociadas com os empreendedores privados, que lhe potencializem lucros<sup>439</sup>. Para as áreas informais, tem-se a flexibilização de padrões urbanísticos, ambientais e habitacionais, no contexto da regularização fundiária, a fim de reduzir custos e investimentos estatais, mesmo que a saúde humana e a qualidade do espaço urbano permaneçam prejudicadas<sup>440</sup>.

Outro ponto que merece ser salientado, com amparo em Healey, é que a transposição dos preceitos do planejamento estratégico para os Planos Diretores de diversas cidades brasileiras se deu apenas em relação aos aspectos de interesse das elites locais. O modelo submeteu-se às distorções ditadas pelas peculiaridades socioculturais e econômicas do país e das regiões e às influências da globalização financeira.

Pelo caminho percorrido pelos fluxos internacionais das ideias sobre o planejamento estratégico até o seu destino, ficaram para trás a preocupação com a participação social efetiva, com a transparência, com a integração da sustentabilidade ambiental e com a ideia de financiamento da cidade “para todos”, e com os mecanismos de controle e de monitoramento, que incluem avaliação *ex ante* e *ex post* dos impactos do planejamento, expressamente salientados por Ascher, Güell, Pascual i Esteve, como imprescindíveis para propiciar processos permanentes de aprendizagem<sup>441</sup>. Ou seja, o modelo de plano estratégico que foi recepcionado no Brasil corresponde ao da primeira geração do planejamento estratégico de cidades europeias, dos anos 80 e 90, em que a cidade é vista como uma empresa e uma mercadoria que precisam ser

---

<sup>438</sup>NEVES, op.cit., 312.

<sup>439</sup>Os limites da concertação urbanística serão tratados no Capítulo 3º.

<sup>440</sup>PICCININI, Livia Teresinha Salomão. A flexibilização dos padrões habitacionais e urbanísticos e as formações sócio-espaciais informais. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura, Porto Alegre, 2007, p. 122.

<sup>441</sup>Estas preocupações passaram a ser contempladas nos planos estratégicos de 2ª. geração, a partir dos anos 2000, conforme observação de Climent (op.cit.).

competitivas a todo custo, mesmo que, para isso, precisem ser sacrificados o desenvolvimento humano e os valores de solidariedade e de equidade.

Healey assinala que a transposição de concepções sobre como deve ser o Planejamento Urbano da cidade para que esta seja “boa” tende a se desconectar das condições sociais, políticas, culturais, institucionais e jurídicas, que favoreceram a implantação do modelo em seu lugar de origem, construindo-se uma “imagem de cidade” que representaria um padrão ideal de desenvolvimento urbano e de boas práticas<sup>442</sup>. Assim, a ideia de planejamento descola-se de seu lugar de origem, que se transforma em uma espécie de “grife” – como é o caso de Barcelona. Não se investigam o contexto histórico, as eventuais distorções ou discrepâncias ocorridas no lugar de origem, e muito menos as condições reais da cidade receptora. Por esse motivo, a autora enfatiza a importância de que as novas ideias, que são desenvolvidas em ambientes acadêmicos ou aplicadas em contextos muito específicos, mas que depois se disseminam pelos canais responsáveis pela formação de um senso comum, tornando-se um discurso hegemônico, serem analisadas cuidadosamente, através de metodologias apropriadas, sobretudo em um ambiente de neoliberalismo globalizado.

A preocupação com a transposição descontextualizada de ideias estrangeiras também é apontada por Maricato: assim como o planejamento modernista/funcionalista foi importado nos anos 30, também o foram as suas críticas para, em seguida, “se colocar, sem mediações, outro modelo no lugar”<sup>443</sup>. A autora pondera que os conceitos centrais do Planejamento Estratégico não foram minimamente compatibilizados com a realidade brasileira e tampouco foram diferenciados os aspectos que não poderiam ser flexibilizados, daqueles que poderiam.

Além disso, consoante assinala Brandão, criou-se o discurso de que a escala local, como um “sujeito político”, teria poder ilimitado para alavancar o desenvolvimento socioeconômico, desde que seguisse a cartilha das cidades globais. No entanto, os problemas econômicos espacializados nas cidades decorrem de profundas diferenças de classe, exigem soluções transescalares articuladas a partir das escalas regional e nacional e precisam considerar o fato de que “o subdesenvolvimento é uma malformação estrutural e assim deve ser enfrentado”<sup>444</sup>.

---

<sup>442</sup>HEALEY, Patsy. Circuits of Knowledge and techniques: the transnational flow of planning ideas and practices. In *International Journal of Urban and Regional Research*. Volume 37.5, sept. 2013, 1510-26, p. 1511.

<sup>443</sup>MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 8ª. Ed., 2013, pp. 121-19, p. 173.

<sup>444</sup>BRANDÃO, Carlos. *Território & Desenvolvimento*. As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora Unicamp, 2012, p.215.

Considera-se que o planejamento estratégico não consegue alavancar o desenvolvimento homogêneo do território, porque atua seletivamente, conforme as “fortalezas” e “oportunidades” identificadas, e é excludente para amplos segmentos da cidade<sup>445</sup>. Estudos sobre grandes projetos urbanos nas cidades brasileiras mostram que os governos não hesitam em desalojar populações de baixa renda para viabilizar os empreendimentos imobiliários de interesse do mercado<sup>446</sup> e tampouco consideram os efeitos desigualitários decorrentes da gentrificação quando se associam à iniciativa privada para a viabilização dos projetos. A respeito, registram-se, por exemplo, as pesquisas de Bacelar<sup>447</sup>, de Paradedda<sup>448</sup> e de Pereira<sup>449</sup>, a respeito da OUC Porto Maravilha, destacando-se, sobretudo, as conclusões de Pereira, segundo o qual

“os principais grupos empresariais e agentes financeiros à frente do processo de desenvolvimento imobiliário na região, atuam, ao mesmo tempo, como capital produtivo e como capital rentista, almejando retornos econômicos com base em atividades que intercalam a realização do lucro e a apropriação de renda”<sup>450</sup>.

Mahendra et.alii identificaram que, embora a OUC Água Espraiada, implantada em São Paulo no período compreendido entre 2004 e 2012, tivesse como foco inicial e justificativa social obter recursos para financiar moradia para a população de baixa renda que habitava uma favela na

---

<sup>445</sup>Lopes reconhece que a integração em rede, embora acelere o desenvolvimento local, “é um processo altamente excludente para vastos segmentos da população, que se tornam irrelevantes do ponto de vista econômico. Essa exclusão envolve não só vastas regiões, englobando várias cidades, como também dentro das próprias cidades, adicionando mais um fator na nova divisão internacional do trabalho” (LOPES, op. cit., p. 63).

<sup>446</sup>Oliveira identificou a flexibilização da legislação, sob encomenda, para a viabilização de empreendimentos que necessitavam de aprovação expedita, quando dos preparativos da cidade de Porto Alegre para sediar a Copa do Mundo de 2014, e concluiu que o Município manifestou-se como um facilitador de valorização imobiliária para entes privados, ainda que suas decisões representassem pesado ônus para a população vulnerável que foi expulsa de suas casas para a ampliação da Av. Tronco (OLIVEIRA, Clarice Misoczky. Empreendedorismo urbano e práticas de planejamento: A Copa do Mundo e os grandes projetos urbanos em Porto Alegre. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. UFRGS, Porto Alegre, 2013).

<sup>447</sup>O enfoque da pesquisa foi o déficit de participação social na construção institucional da OUC, com a demonstração de que as comunidades da área abarcada pela operação não foram inseridas nos processos decisórios, embora estivessem sujeitas a uma série de impactos negativos (BACELAR, Isabela. Diálogo entre Urbanismo e Direito: projeto urbano e possibilidades para a eficácia social da norma na Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Tese de Doutorado. UFRJ. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-graduação em Urbanismo. Rio de Janeiro, 2012).

<sup>448</sup>Paradedda analisou o processo de gentrificação desencadeado pelos empreendimentos imobiliários de alto padrão localizados na área da OUC (PARADEDDA, Joana de Mattos. Megaeventos, reestruturação urbana e gentrificação. O caso do Porto Maravilha. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. UFRGS. Porto Alegre, 2015).

<sup>449</sup>Pereira, desde o enfoque jurídico, analisou o papel da regulação jurídica no estabelecimento de um processo combinado de espetacularização do espaço e de valorização imobiliária, que tem como condição e resultado a exclusão de segmentos sociais de baixa renda (PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios circuitos de valorização e estratégias discursivas. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade de Direito de São Paulo. Universidade de São Paulo, 2015).

<sup>450</sup>Idem, p. 279.

região e enfrentar os problemas correlatos de saneamento básico, motivo pelo qual gravou uma área do projeto como ZEIS, não logrou promover equidade na distribuição dos recursos obtidos com a venda dos CEPACs e tampouco prevenir a gentrificação que atingiu os moradores do entorno da operação urbana. Do total de recursos obtidos com a venda das CEPACs, 34% foi investido em habitação social e qualificação de transporte público (metrô) e o restante foi investido em obras de infraestrutura viária que priorizava o transporte motorizado individual, o que, consoante os autores, sinaliza equívoco na implementação dos investimentos obtidos através da captura da valorização imobiliária, que não foi efetuada com foco na equidade<sup>451</sup>.

Estas pesquisas têm em comum a crítica a respeito de como a articulação público-privada em torno de grandes empreendimentos imobiliários tem favorecido o mercado, em detrimento do objetivo de promover equidade pela via da realização de obras e melhorias urbanas em favor das populações de mais baixa renda e infraestruturas acessíveis para um maior número de pessoas. Também confortam a aplicabilidade da tese de Harvey sobre o empreendedorismo urbano, em que o Estado atuou por meio de diversas estratégias que assegurassem a rentabilidade para os investimentos privados<sup>452</sup>.

No que diz respeito à operacionalização da sustentabilidade ambiental do território urbano e a despeito das previsões normativas, diferentemente do que ocorre nas cidades europeias, no Brasil, não há planos territoriais em escalas nacional e regional<sup>453</sup> e tampouco planos intra-urbanos em escala intermediária, que contemple um bairro, por exemplo. Ou seja, basicamente o instrumento de planejamento urbano disponível no país é o Plano Diretor, legando-se ao Município uma ampla liberdade para a regulação do uso e da ocupação do solo urbano e, inclusive, para a incorporação em sua legislação de determinados instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como é o caso do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV.

Outro aspecto que merece ser salientado, que também dialoga com a sustentabilidade ecológica, diz com o fato de que o planejamento estratégico, ao menos da forma como parece ter sido transposto para as cidades brasileiras, não se ocupa das mazelas da cidade consolidada. Nestas vastas áreas do território tende a ocorrer o abandono de padrões urbanísticos e habitacionais e o

---

<sup>451</sup>MAHENDRA, Anjali et alii. Urban Land Value Capture in São Paulo, Addis Ababa and Hyderabad: Differing interpretations, equity impacts and enabling conditions. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper WP20AM1, janeiro 2020. Disponível em [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/mahendra\\_wp20am1.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/mahendra_wp20am1.pdf), acesso em 01 abr. 2020, p. 19.

<sup>452</sup>PEREIRA, op.cit, p. 285.

<sup>453</sup>O Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015) prevê a elaboração de plano de desenvolvimento urbano integrado, porém a Lei Federal 13.683/2018 retirou o prazo para sua efetiva elaboração.

tratamento discriminatório dos espaços públicos, pois não serão realizados investimentos para qualificar os espaços urbanos ocupados pelas populações de baixa renda, caracterizados pela autoprodução das moradias, em áreas desprovidas de saneamento básico e de equipamentos públicos. Nestas temáticas, relacionadas aos espaços dos pobres nas cidades, adota-se, como política pública, a lógica do fato consumado<sup>454</sup>, presente nas estratégias de regularização fundiária, que permitem o acesso à propriedade da terra, sem correspondentes investimentos em qualificação ambiental.

A consequência disso, em termos espaciais, é a existência de uma cidade fragmentada, ambientalmente insustentável, em que coexistem espaços de exclusão social e “enclaves globalizados”<sup>455</sup>, que seguem os padrões estéticos, arquitetônicos, ambientais e urbanísticos das metrópoles globais. Essa mesma crítica é exposta por Arantes, Vainer e Maricato<sup>456</sup> e por Sánchez<sup>457</sup>, como apontado anteriormente, ao descreverem as consequências da aplicação de Planos Diretores Estratégicos nas cidades brasileiras.

Esta configuração de forças no Planejamento Urbano brasileiro produz uma diferenciação socioespacial do território extremamente acentuada, observando-se a incidência da flexibilização do planejamento em duas direções:

1. Nos empreendimentos de interesse do mercado imobiliário, a flexibilização ocorre em torno das normas de uso e ocupação do solo e do regime urbanístico, a fim de propiciar a implantação de projetos urbanos customizados conforme tais interesses, sem consideração com o contexto global da cidade e sem oneração do empreendimento pela via da não regulamentação/desregulamentação;
2. Nas áreas ocupadas por favelas, consideradas “capital morto”<sup>458</sup>, a flexibilização incide sobre os padrões urbanísticos e habitacionais, pela possibilidade jurídica de

---

<sup>454</sup>Sobre as características do fato consumado e seus efeitos prejudiciais ao meio ambiente, ver MARCHESAN, Ana Maria Moreira. O fato consumado em matéria ambiental. Salvador: Juspodivm, 2019.

<sup>455</sup>A expressão é de Mariana Fix (FIX, Mariana. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2011)

<sup>456</sup>ARANTES, Otília, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. 8ª. Ed., Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

<sup>457</sup>SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades para um mercado mundial. Chapecó: Argos, 2003.

<sup>458</sup>A expressão é de Hernandez de Soto, para que a atribuição de direitos de propriedade é necessária para que a terra entre no circuito capitalista (DE SOTO, Hernandez. O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001).

regularização fundiária viabilizada pela Lei Federal 13.465/2017<sup>459</sup>, sob a justificativa de que não há recursos financeiros para arcar com os custos associados ao cumprimento da legislação urbanística e ambiental<sup>460</sup>.

Por fim, a adoção do planejamento estratégico e de um modelo de planejamento indutivo do desenvolvimento econômico, no contexto do empreendedorismo urbano, suscita a preocupação com o risco de captura do regulador pelos grupos de interesse privado<sup>461</sup>. Estes grupos podem atuar sobre os espaços decisórios discricionários, fomentados pela ausência de critérios jurídicos mais claros sobre os limites da concertação, para ajustar os projetos urbanos aos seus próprios interesses, em detrimento do planejamento mais amplo da cidade e de seu desenvolvimento sustentável, o que produz uma contradição com a idealização constitucional e do Estatuto da Cidade em torno do “direito à cidade sustentável”.

Passa-se, em sequência, a examinar as transformações no Direito, operadas a fim de dar suporte aos preceitos do planejamento estratégico e da governança em rede, nos quais se insere a concertação urbanística, elemento capaz de conferir flexibilidade aos processos decisórios que viabilizam os projetos urbanos, reputados estrategicamente relevantes. Trata-se de ambiente permeado por contradições, em que se apresenta, para o Estado, o dilema de concretizar, por um lado, as prestações necessárias para a ampliação da sustentabilidade multidimensional, e, por outro, de atrair os investimentos privados reputados imprescindíveis para o desenvolvimento urbano, sobretudo diante da escassez de investimentos públicos.

---

<sup>459</sup>Esta lei trata da regularização fundiária rural e urbana e o art. 11, §1º, prevê que, “para fins de Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edíficos”.

<sup>460</sup>PICCININI, Livia Teresinha Salomão. A flexibilização dos padrões habitacionais e urbanísticos e as formações sócio-espaciais informais. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura, Porto Alegre, 2007.

<sup>461</sup>KWAK, James. Cultural capture and the financial crisis. In CARPENTER, Daniel and MOSS, David (Eds.) Preventing capture: special interest influence in legislation, and how to limit it. Cambridge University Press, 2013.



## CAPÍTULO 3 A Administração Consensual e o Planejamento Urbano

O presente capítulo apresenta o contexto jurídico que dá sustentação ao planejamento estratégico da forma como foi incorporado aos Planos Diretores de cidades brasileiras. O modelo demanda flexibilidade, governança em rede e concertação público-privada para a viabilização de projetos urbanos capazes de modificar as áreas intraurbanas consideradas estratégicas para a atratividade de investimentos e o aumento da competitividade econômica da cidade.

Inicialmente, aborda a ampliação da discricionariedade administrativa, favorecida pela ruptura com o positivismo jurídico, e depois avança nos contornos da Administração Pública consensual, para explicar de que forma se operacionaliza a concertação no Planejamento Urbano, que vem sendo utilizada em alguns países para acordar a repartição de custos de urbanização entre o Poder Público Municipal e os empreendedores privados<sup>462</sup>. Conclui com a explicitação de critérios jurídicos procedimentais, à luz da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro - LINDB e do regime de proteção dos direitos fundamentais, para a probidade da concertação urbanística.

### 3.1. A ampliação da discricionariedade: o espaço da concertação urbanística

Na pós-modernidade e no modelo do Estado Democrático de Direito adotado pelas Constituições de países ocidentais<sup>463</sup>, observa-se a mitigação do princípio da legalidade, a partir do reconhecimento de força normativa aos princípios jurídicos, da expansão da jurisdição constitucional e do desenvolvimento de uma nova dogmática de interpretação constitucional pós-

---

<sup>462</sup>O estudo de direito comparado em que a moldura jurídica de países que se valem de instrumentos concertados será objeto do Capítulo 4º, item 4.4.

<sup>463</sup>Este modelo estatal, próprio das Constituições europeias do 2º Pós-Guerra, objetiva “a salvaguarda cada vez maior da dignidade humana e de todos os direitos fundamentais (de todas as dimensões)” (SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental. Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2ª. Ed., 2012, p. 106), e busca compatibilizar o modo de produção capitalista com o bem estar social, através da ponderação dos princípios jurídicos constitucionais presentes na Constituição Federal, que constitui a fonte suprema do sistema jurídico, a partir da qual os diversos ramos do direito devem ser interpretados e aplicados (OHLWEILER, Leonel Pires. Os (des) caminhos hermenêuticos do direito administrativo. Historicidade e constitucionalização para efetividade dos princípios jurídicos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 93).

positivista, que se vale da técnica da ponderação de valores jurídicos inseridos em princípios, conforme a exigência de justiça que cada caso concreto demanda<sup>464</sup>.

A mitigação da legalidade significa a perda do protagonismo da lei como fonte primária do Direito<sup>465</sup>. Princípios jurídicos também são reconhecidos como dotados de normatividade e devem ser utilizados na interpretação do ordenamento jurídico e o Poder Executivo amplia a sua atividade regulatória, motivado pela necessidade de conferir maior agilidade aos processos decisórios e pelas reivindicações dos diversos grupos sociais de participar das instâncias decisórias públicas, em bases democráticas e consensuais com o Estado<sup>466</sup>.

O ambiente complexo da sociedade é o pano de fundo para justificar a mitigação do princípio da legalidade. Argumenta-se que o caso concreto pode demandar uma construção jurídica ainda não prevista pelo legislador, para o que é necessário que a própria lei amplie os espaços decisórios discricionários<sup>467</sup> legados ao Poder Executivo e lhe atribua uma função regulatória, que se expressa através de regulamentos, decretos, instruções normativas, decisões de diretorias, etc.<sup>468</sup>. Além disso, a lei pode ser redigida de tal forma a conter conceitos jurídicos indeterminados, normas finalísticas e normas técnicas, o que lhe confere um caráter incompleto. O objetivo desta normatização fluida é permitir a constante adaptação da norma à realidade fática por parte dos aplicadores do Direito, sob a premissa de que a realidade se apresenta em constante mutação<sup>469</sup>.

---

<sup>464</sup>Trata-se da adoção de uma nova concepção do Direito, conceituada como “neoconstitucionalista”, segundo a qual a Constituição é dotada de forte carga axiológica e importante papel na reconfiguração do ordenamento jurídico, que passa a criticar o positivismo. O termo neoconstitucionalismo foi utilizado pela primeira vez em 1997 em uma conferência pela jurista Susanna Pozzolo (POZZOLO, Susanna. Apuntes sobre neoconstitucionalismo, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 362-405. Disponível em <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3875>, acesso em 21 out. 2019. Sobre o tema no Brasil, ver BARROSO, Luís Roberto. O novo direito constitucional brasileiro. Contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 190.

<sup>465</sup>TORRES, Silvia Faber. A flexibilização do princípio da legalidade no Direito do Estado. Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p. 52.

<sup>466</sup>OTERO, Paulo. Legalidade e Administração Pública. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 141.

<sup>467</sup>Krell refere que nos séculos XVI e XVIII, na Europa, durante o Estado Absolutista, a discricionariedade era considerada a genuína expressão da soberania do monarca. Com a Revolução Francesa, quando se institui o Estado de Direito, por meio do qual se impõe à lei a função de limitar o poder para a proteção dos direitos individuais do cidadão, inicia-se a teorização a respeito de como conciliar a tradicional liberdade decisória do Executivo com a observância do princípio da legalidade (KRELL, Andreas J. Discricionariedade administrativa e proteção ambiental. O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 17).

<sup>468</sup>JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. Constitucionalismo em tempos de globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 44.

<sup>469</sup>TORRES, Silvia Faber. A flexibilização do princípio da legalidade no Direito do Estado. Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p. 141.

O Estado passa, então, como observa Otero, a produzir “normas elásticas”, que permitam que “a lei respire a atmosfera social que a envolve, adaptando-se melhor à vida através da imperfeição resultante da mobilidade do seu conteúdo”<sup>470</sup>. Trata-se, conforme o autor, de uma imperfeição ou incompletude intencional e voltada ao objetivo de “salvar as leis de uma vigência efêmera em matéria de bem-estar e de prevenção de riscos”, mesmo que o resultado disto seja uma progressiva indeterminação do Direito<sup>471</sup>.

Otero também pondera que o advento de uma lei rígida traria muitas dificuldades de aplicação, pois, em um

“cenário de interesses concorrentes e contra-interesses sobre o sentido disciplinador de certa matéria apenas se consegue alguma estabilidade se o texto das leis incluir referências literais habilitadoras de uma argumentação justificativa da satisfação das diversas pretensões formuladas e em conflito. Surgem no texto da lei, deste modo, ambiguidades terminológicas intencionais, obscuridades propositadas e lacunas conscientes. Remete-se para as teorias da argumentação a defesa daquela que será a solução mais conforme à lei, sacrificando-se a certeza e a uniformidade na concretização aplicativa do Direito ao caso concreto em nome do consenso político e social: o procedimento decisório absorve e subverte a razão de ser da lei”<sup>472</sup>.

Sobre a reconfiguração da legalidade, Zagrebelsky esclarece que a lei, no atual momento histórico, já não é a expressão pacífica de uma sociedade internamente coerente, senão a expressão e o instrumento de competição e de enfrentamento social, que envolve diferentes grupos de interesse, que não hesitam em negociar os mais altos valores, os direitos mais intangíveis<sup>473</sup>. Assim, as leis pactuadas, como expressão de um acordo político e social, são deliberadamente vagas, ambíguas e evadas de interesses contraditórios<sup>474</sup> e dão sustentação jurídica para espaços de atuação discricionária e negociada entre a Administração Pública e os agentes privados.

A ampliação da discricionariedade administrativa através da ambiguidade normativa, com a remessa da tomada de decisão para o Poder Executivo pode representar “o cavalo de Troia dentro

---

<sup>470</sup>OTERO, Paulo. Legalidade e Administração Pública. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 141.

<sup>471</sup>Idem, pp. 159-160. O autor aponta para a transformação material da legalidade, que, no Estado Liberal de Direito, correspondia a “um modelo de disciplina legislativa exaustiva, clara e precisa da realidade” e que foi substituído “por um modelo normativo ‘aberto’, ponderativo de interesses, bens e valores concorrenciais e, neste sentido, imprevisível na sua concretização aplicativa” (p. 162).

<sup>472</sup>Idem, p. 161.

<sup>473</sup> Para Zagrebelsky, a lei “não é, afinal, senão a continuação de um conflito, não é um ato impessoal, geral e abstrato, expressão de interesses objetivos, coerentes, racionalmente justificáveis e generalizáveis.... É, ao contrário, um ato personalizado (no sentido de que se origina de grupos identificáveis de pessoas e está dirigido a outros grupos igualmente identificáveis), que persegue interesses particulares” (ZAGREBELSKY, Gustavo. El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia. Madrid: Editorial Trotta, 2011, p. 38).

<sup>474</sup>OTERO, Paulo. Legalidade e Administração Pública. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 161.

do Estado de Direito”<sup>475</sup>, pois pode veicular, por meio de decisões de governo, interesses econômicos de grupos hegemônicos da sociedade em detrimento de demandas mais amplas da sociedade ou de direitos de grupos mais vulneráveis, o que engendra o aprofundamento da injustiça social e ambiental. O risco de desvirtuamento do interesse público é potencializado quando a lei remete a decisão estatal à concertação com os agentes privados sem a definição de balizas procedimentais e padrões técnicos a serem observados no acordo.

Cumprе esclarecer que o ato administrativo pode ser vinculado ou discricionário. É vinculado quando a lei define previamente os contornos do agir administrativo em todos os seus aspectos, restringindo a liberdade decisória do gestor público. Já o ato discricionário é produzido quando a lei confere à administração certa margem de liberdade de avaliação ou decisão, segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, na consecução do interesse público<sup>476</sup>. No modelo pós-positivista de controle de juridicidade, os atos discricionários devem harmonizar-se com o conjunto de regras e princípios constitucionais, embora estes não esclareçam *ex ante* que tipo de conduta é especificamente exigível do gestor público. Trata-se, portanto, de uma possibilidade regulatória que demanda maior atenção em termos de controle social, pois inexistе uma moldura previamente tipificada na lei<sup>477</sup>.

Platjouw considera que uma certa dose de discricionariedade na legislação é inevitável diante da complexidade envolvida na tarefa de dar efetividade à lei, em regra dotada de abstração e dependente de interpretações e escolhas<sup>478</sup>. No Direito Ambiental e no Direito Urbanístico, em virtude das especificidades e dos conhecimentos técnicos que envolvem os bens jurídicos protegidos pela legislação<sup>479</sup>, a discricionariedade é mais frequente<sup>480</sup>. Manifesta-se por meio da

---

<sup>475</sup>Vitorelli relembra a frase de Hans Huber que denota a importância de não se desconsiderarem os riscos de uma administração incontrolável, e alerta para a necessidade de que o argumento da decisão discricionária não seja um salvo-conduto para decisões reprováveis (VITORELLI, Edilson. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito na era do consequencialismo. In Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 79-112, maio/ago, 2020, p.82).

<sup>476</sup>CRETELLA JÚNIOR, José. Controle jurisdicional do ato administrativo. 4ª. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 150.

<sup>477</sup>FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública. São Paulo: Malheiros, 2007, p.32.

<sup>478</sup>PLATJOUW, Froukje Maria. Environmental Law and the ecosystem approach. Maintaining ecological integrity through consistency in Law. England and New York: Routledge, 2016, p. 122.

<sup>479</sup>No Direito Ambiental a presença da discricionariedade é justificada por Platjouw em virtude das características do bem jurídico e da necessidade de manejo adaptativo dos ecossistemas, diante das súbitas modificações que podem ocorrer. No entanto, reconhece o risco do uso excessivo da discricionariedade, dados os múltiplos interesses que podem estar em conflito, que podem implicar na justificativa da decisão a partir de critérios puramente econômicos e sociais, de curto prazo, que restem por ignorar as particularidades dos

alusão a princípios jurídicos, os quais são dotados de ampliada margem interpretativa dado o seu conteúdo axiológico, a normas técnicas e a conceitos jurídicos indeterminados, do que são exemplos os seguintes termos: “compatibilização com o entorno”, “proteção da paisagem”, “atividade de baixo risco” ou de “significativo impacto ambiental”.

A discricionariedade também está presente quando a legislação remete a tomada de decisão à assinatura de um acordo entre a Administração Pública e os empreendedores, como ocorre no Plano Diretor de Porto Alegre, que expressamente refere, em seu art. 54-A, §1º, que a avaliação dos impactos dos empreendimentos qualificados como Projetos Especiais deve resultar em soluções que visem a superação de conflitos e serão objeto de um Termo de Compromisso, no qual sejam acordadas condições e compromissos específicos.

Considera-se que as normas jurídicas de textura aberta, que remetem para o conhecimento técnico-científico, como é o caso dos conceitos científicos presentes na legislação ambiental e urbanística, não envolvem interpretação baseada em juízo de valor pessoal, oportunidade e conveniência. Envolvem, ao contrário, a necessidade de o intérprete valer-se de conhecimento abalizado e tecnicamente fundamentado, que extraia a interpretação que melhor realize os valores presentes nos princípios constitucionais relacionados ao bem jurídico objeto da decisão<sup>481</sup>.

Machado alerta que não se deve confundir os conceitos imprecisos constantes da legislação com a atividade discricionária da Administração Pública. No primeiro caso, o conceito mencionado na legislação pode ser vago (incerto, indeterminado) ou ambíguo (pode ser tomado em mais de um sentido), e sua interpretação deve ser feita levando-se em consideração o contexto em que o conceito se insere e o sistema jurídico como um todo. Se o agente público interpretar o conceito indeterminado de forma incorreta, caberá controle judicial em relação ao ato administrativo emanado com amparo na interpretação equivocada. Em compensação, na discricionariedade administrativa, a própria lei confere um certo grau de liberdade de escolha entre opções igualmente legítimas à autoridade administrativa para que desempenhe suas atribuições, sem

---

ecossistemas e os riscos ambientais (pp. 131-132). Sobre o tema: MARCHESAN, Ana Maria Moreira. O fato consumado em matéria ambiental. Salvador: Juspodivum, 2019, p. 184.

<sup>480</sup>Em comparação com outros campos jurídicos, como o direito penal e o direito tributário, onde vige o princípio da legalidade cerrada.

<sup>481</sup>BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5ª. Ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p.95.

possibilidade de controle judicial do mérito da decisão, salvo em casos de desvio de finalidade e abuso de poder, pois o arbítrio é contrário à lei<sup>482</sup>.

Um exemplo de conceito jurídico indeterminado é o de obra ou atividade capaz de causar “significativa degradação ambiental”, presente no art. 225, §1º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, que, por esta característica, é obrigada a se submeter à prévia elaboração de Estudo de Impacto Ambiental – EIA como condição ao licenciamento ambiental. Se, no plano da realidade fática, os elementos apontarem para riscos potenciais que qualificam a obra ou a atividade como de “significativa degradação”, inexistente oportunidade e conveniência para arredar a exigência do EIA<sup>483</sup>.

A adoção de uma normatividade fluida, que amplie a discricionariedade administrativa para possibilitar a governança com a participação dos atores econômicos interessados na decisão, é uma característica das políticas propostas pelo planejamento estratégico e é apontada como um dos elementos-chave para desburocratização administrativa<sup>484</sup>. Portanto, os Planos Diretores influenciados pelo planejamento estratégico se caracterizam pela flexibilidade normativa para permitir a instrumentalização jurídica da lógica da predominância do projeto urbano sobre o plano regulador e para viabilizar escolhas a respeito de utilizar ou não determinados instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como a OUC, o EIV, a contrapartida por alteração de uso, etc.

Embora se reconheça a discricionariedade como necessária pela impossibilidade de se prever antecipadamente e em detalhes todos os aspectos a serem levados em conta na aplicação da lei, os seus riscos não podem ser desprezados. Guerra observa que o poder discricionário pode resvalar facilmente para o arbítrio<sup>485</sup>, e Marchesan sustenta que a excessiva discricionariedade

---

<sup>482</sup>MACHADO, Hugo de Brito. Conceitos imprecisos e atividade administrativa discricionária. In Interesse Público, ano 16, n. 84, p.185-191, mar./abr., 2014.

<sup>483</sup>Nesse sentido: GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. Direito fundamental ao meio ambiente. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. Em sentido contrário, argumentando que há discricionariedade administrativa na interpretação do que significa “significativa degradação”, pois há o exercício de um juízo técnico-valorativo: KRELL, Adreas J. Discricionariedade administrativa e proteção ambiental. O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p.119.

<sup>484</sup>D’OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. O princípio da integração ambiental e a simplificação do Estado. Instituto Jurídico. Faculdade de Direito. Universidade de Coimbra, set. 2013, p. 47.

<sup>485</sup>GUERRA, Sérgio. Discricionariedade administrativa – Limitações da vinculação legalitária e propostas pós-positivistas. In Fórum Administrativo. Belo Horizonte, ano 16, n. 180, p. 72-88, fev. 2016, p.74. O autor considera que a atuação do Poder Executivo sustentada apenas na legalidade e na concepção da atuação discricionária com amparo em conveniência e oportunidade é fracassada, e que deveria, ao contrário, ser orientada por uma “reflexividade administrativa”, sob bases de prevenção e mediação, capaz de conduzir o administrador a pensar a situação concreta em si mesma para estabilizar o subsistema e minimizar a insegurança jurídica. Ao invés de

(inclusive a judicial) vulnerabiliza o conteúdo essencial dos direitos fundamentais pelo fato de produzir inconsistências na aplicação da legislação, gerar decisões contraditórias e sem critérios<sup>486</sup>. Para esta autora, a excessiva discricionariedade, associada à fragmentação e à pulverização da legislação ambiental e ao uso indiscriminado de conceitos jurídicos indeterminados, está na base da “irresponsabilidade organizada” detectada por Beck, pois, apesar da existência da legislação aparentemente protetiva, operam-se “fugas para frente, em que tudo se deixa para depois”<sup>487</sup>.

No campo do Direito Urbanístico, a presença da discricionariedade no Plano Diretor favorece que se criem oportunidades de valorização imobiliária da terra por ações administrativas do Município. Portanto, quando o Plano Diretor remete para a avaliação do caso concreto a possibilidade de flexibilização de altura, com vistas à “compatibilização da paisagem urbana”, esta ação estatal, potencialmente, aumenta o valor de troca do imóvel e deveria ser objeto de políticas de recuperação de mais valias fundiárias urbanas. Da mesma forma, quando a legislação municipal se abstém de internalizar a exigência do EIV, deliberadamente evita custos para os empreendedores privados, desconsiderando o fato de que o processo de licenciamento urbanístico e ambiental será prejudicado pela falta de embasamento técnico suficiente e adequado para permitir a futura gestão de riscos. Nesses casos, os riscos são socializados.

Sempre será possível promover uma ação judicial, buscando-se a invalidação do ato discricionário que seja lesivo ao interesse público e viole o ordenamento jurídico. No entanto, o controle judicial tende a ser pontual e difuso, pois depende da possibilidade de vigilância social e de organizações que favoreçam o acesso à justiça. É provável que muitas decisões formalmente lícitas, cujas consequências em termos de justiça social e ambiental não tenham sido bem avaliadas, passem despercebidas, especialmente em Municípios que não contam com sistemas de monitoramento de impactos visíveis para a população e não adotem procedimentos para avaliação de impactos de políticas públicas e de projetos<sup>488</sup>. Além disso, o sistema de justiça exerce um papel subsidiário na sociedade, atuando para corrigir desvios, prevenir danos e ilícitos, justamente porque as normas

---

agir com base em juízo pessoal de valor, o administrador deve atuar de “forma sistemática e transparente, sob uma interpretação analítica e empírica” (p. 82-88).

<sup>486</sup>MARCHESAN, op. cit., p. 191. A autora afirma que uma forma de amenizar a discricionariedade judicial na avaliação do conteúdo das normas ambientais é a atribuição de força vinculativa aos precedentes, o que consta com amparo legal no art. 926 do Novo Código de Processo Civil. Outro caminho é a utilização dos princípios do direito ambiental.

<sup>487</sup>Idem, p. 158. A autora colaciona BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós Ibérica, 1998, p. 39.

<sup>488</sup>É o caso de Porto Alegre que até hoje não implantou o sistema de monitoramento da densificação, previsto no Plano Diretor.

sociais foram descumpridas e a Administração Pública não cumpriu espontaneamente suas funções constitucionais<sup>489</sup>.

Por estes motivos, a discricionariedade administrativa prende-se a critérios constitucionais alinhados com a tutela dos direitos fundamentais, em torno dos quais se define o conceito de interesse público. Embora possa haver uma margem de liberdade na definição entre duas ou mais alternativas idôneas para a consecução do interesse público, não há liberdade alguma em relação à concretização da finalidade pública que sempre deve ser perseguida pelo Estado-Administrador. O descumprimento desta máxima pode configurar ato de improbidade administrativa. Na última parte deste capítulo serão apresentados critérios procedimentais que atuam na motivação da decisão administrativa, justamente com o intuito de proporcionar ao gestor público balizas que permitam a melhor fundamentação das decisões concertadas com os agentes privados.

### 3.2. A Administração consensual

Na Sociedade em Redes, o Estado precisa se ajustar a um modelo de governança<sup>490</sup> mais permeável às demandas da sociedade com o objetivo de assegurar mais eficácia às suas ações<sup>491</sup>. Para isso, incorpora a racionalidade da governança empresarial<sup>492</sup>, o que suscita modificações no Direito Administrativo, que, sob o guarda-chuva do princípio democrático, incorpora as noções de

---

<sup>489</sup>HACHEM, Daniel Wunder. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais. Por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014. O autor defende a tese de que há um direito fundamental à tutela administrativa efetiva, do que decorre a imposição do dever à Administração Pública de realizar espontaneamente e na máxima medida toda a potencialidade dos direitos fundamentais.

<sup>490</sup>Tratando do conceito de governança pública, Oliveira o define como “um modelo alternativo a estruturas governamentais hierarquizadas, implicando que os governos sejam muito mais eficazes em um marco de economia globalizada, não somente atuando com capacidade máxima de gestão, mas também garantido e respeitando as normas e valores próprios de uma sociedade democrática” (OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. In Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, out/dez., 2008 (versão digital).

<sup>491</sup>OLIVEIRA, Gustavo Justino e SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no Século XXI: Fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. In Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 104, p. 303-322, jan/dez. 2009, p. 307.

<sup>492</sup>NOHARA, Irene. Poder econômico e limites jurídicos à captura da concertação social. In GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda e BITENCOURT NETO, Eurico (orgs.) A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governança da administração pública. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa. Centro de Investigação de Direito Público, março de 2018, pp. 45-71, p. 60, e BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In Balço da Reforma do Estado no Brasil, Brasília: Coleção Gestão Pública, pp. 29-35, 2002, p. 29.



consensualidade, cooperação, parceria e atuação em rede<sup>493</sup>. Nessa linha, Moreira Neto afirma que

“a participação e a consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção a todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem)<sup>494</sup>.”

Também Medauar destaca que “a atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no papel de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não detém mais exclusividade no estabelecimento do interesse público”<sup>495</sup>. Nessa perspectiva, para a autora, a discricionariedade restaria reduzida pela participação dos cidadãos na formação da vontade estatal, e se atenuaria a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões por meio de uma maior proximidade entre o Estado e a sociedade, esta última definida como pluralista e heterogênea.

Marques Neto aponta para a modificação da noção tradicional de relação jurídico-administrativa, baseada na passividade do indivíduo frente ao Estado, nas ideias de autoridade como fonte do ato administrativo unilateral, de estrita conformidade com a lei e no deferimento de pouca ou nenhuma importância ao administrado, dados os atributos do ato administrativo: presunção de legitimidade e veracidade, imperatividade, exigibilidade e autoexecutoriedade. Afirma que o Direito Administrativo é desafiado a “superar o seu caráter autista” e a adotar uma “visão prospectiva (*forward-looking*), preocupada com a eficiência (otimização) e a efetividade (concretude) dos resultados do provimento administrativo”<sup>496</sup>. O significado desta reformulação,

---

<sup>493</sup>Nesse sentido: CALDAS, Roberto Correia da Silva. A relação jurídico-administrativa pactual pública: por um paradigma de eficiência e eficácia dos contratos administrativos. In Universitas Jus, Brasília, 27, n. 3, 2016, pp. 219-230.

<sup>494</sup>MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do direito administrativo, 3ª. Ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 41; BITENCOURT NETO, Eurico. A Administração concertada. In GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda e BITENCOURT NETO, Eurico (orgs.) A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governança da administração pública. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa. Centro de Investigação de Direito Público, março de 2018, pp.10-44, p.14.

<sup>495</sup>MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. 2ª. Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 211.

<sup>496</sup>Marques Neto afirma que, sob o ângulo estruturalista, o ato administrativo, que ele denomina de “autista” pelo fato de desconsiderar o administrado, é visto como “um instrumento autônomo de manifestação do poder, que se forma, é editado e se executa a partir das premissas internas ao sistema jurídico administrativo, independentemente dos interesses, interferências e injunções do administrado que, em última instância, é causa e destino do próprio ato”. Trata-se da vertente que, sob o influxo positivista, influenciou o Direito Administrativo desde a sua formação, no qual os parâmetros para a edição de um ato administrativo válido são aqueles estabelecidos previamente pelo próprio sistema jurídico (autorização legal, forma prescrita,

conforme Marques Neto, é a sujeição do ato administrativo ao dever de motivação, à adoção do consenso como um novo vetor da atuação estatal e ao princípio da proporcionalidade, por meio da “ponderação de impactos, comparação de alternativas, fundamentação da melhor escolha”<sup>497</sup>.

Não obstante a influência do princípio democrático para a abertura da Administração Pública ao consenso com os atores sociais, a atuação do sistema econômico globalizado não pode ser ignorada. Nessa perspectiva, Batista Júnior e Campos, com base em Bauman, apontam que “os governos acabam por subordinar suas políticas ao propósito supremo de evitar a ameaça do desinvestimento”. Disso decorre a necessidade de adaptação ao jogo criado pelo capital fluido, que é altamente competitivo. Este jogo significa a abertura da Administração Pública ao diálogo com o capital e a adoção de um modelo orientado para os resultados, que pressupõe a adoção de módulos consensuais para a formação da vontade estatal<sup>498</sup>, em um esquema caracterizado pelo compartilhamento da autoridade em uma rede<sup>499</sup>.

Nesse contexto, a concertação administrativa é percebida como um mecanismo útil para a promoção de maior efetividade na atuação administrativa. Sua potencialidade para criar soluções inovadoras para o caso concreto, para disciplinar obrigações e direitos não regulados explicitamente pela legislação, colmatando lacunas deixadas pelas normas gerais, pelos conceitos indeterminados presentes na legislação ou preenchendo os espaços legados às decisões discricionárias é amplamente valorizada. Não ocorre a substituição do ato administrativo pelo contrato; o que se altera é a forma de construção do ato administrativo, que passa a ser fruto da conciliação de interesses públicos e privados<sup>500</sup>. A concertação também é tratada como um meio de fortalecimento da legitimidade do ato administrativo pelo reconhecimento recíproco dos envolvidos quanto à sua aceitabilidade e adequação à situação concreta.

---

competência do agente, etc), sendo irrelevantes os fatores externos ao sistema jurídico (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A superação do ato administrativo autista. In MEDAUAR, Odete e SCHIRATO, Vitor Rhein. Os caminhos do ato administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, pp.89-113, p. 95).

<sup>497</sup>O autor esclarece que, no ambiente da processualidade, “as posições conflitantes têm de ser consideradas (levadas em conta inclusive para fins de fundamentação) no momento de produção do ato (ou seja, no curso do necessário processo administrativo”. Disso decorre o que o autor denomina “unilateralidade reflexiva”, em que o exercício da autoridade não é autoritário (idem, p. 110).

<sup>498</sup>Os autores citam a obra “Modernidade Líquida, de Zygmunt BAUMAN, em um diagnóstico correto a respeito das mutações operadas no Direito Administrativo, no sentido de sua flexibilização para se ajustar à liquidez do capital, mas sua abordagem não é crítica. Argumentam que o Estado Social tornou-se burocrático e ineficiente, motivo pelo qual precisa adotar um modelo de atuação administrativa negociada (BATISTA JÚNIOR, Onofre e CAMPOS, Sarah. A administração pública consensual na modernidade líquida. In Fórum Administrativo. Belo Horizonte, ano 14, n. 155, p. 31-43, jan. 2014, p.32).

<sup>499</sup>OLIVEIRA e SCHWANKA, op. cit., p. 307.

<sup>500</sup>MARQUES NETO, op. cit., p. 110.

O Estado de Ponderação<sup>501</sup>, referido por Freitas como um “Estado das escolhas administrativas legítimas”<sup>502</sup>, em que os impactos das decisões emanadas do Estado e das políticas públicas devem ser previamente avaliados e ponderados à luz de todo o sistema jurídico<sup>503</sup>, torna-se também um “Estado Mediador”. São exemplos da consensualidade na Administração Pública não apenas os contratos administrativos, mas os acordos, o termo de compromisso de ajustamento<sup>504</sup>, a conciliação e a transação administrativas<sup>505</sup>.

Bitencourt Neto define a administração concertada como

“aquela que, sob o pálio de um Estado de Direito democrático e social, abre-se à participação e busca do consenso como condições prévias à sua manifestação – seja de modo unilateral, bilateral ou multilateral. Para além das situações em que a Administração já fazia uso de contratos, a atuação administrativa concertada utiliza a participação e o consenso em instrumentos procedimentais diversos, como meios do exercício de poderes públicos”<sup>506</sup>.

Para esse autor, os fundamentos da incorporação da consensualidade na Administração Pública são o princípio democrático<sup>507</sup>, o princípio da imparcialidade e o princípio da eficiência. A ampla participação democrática na formação da vontade estatal, como condição à legitimidade do poder político, também é destacada por Oliveira e Schwanka<sup>508</sup>, segundo os quais a Administração deve considerar todos os fatos ou interesses relevantes envolvidos no caso concreto (imparcialidade),

<sup>501</sup>BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do Direito Administrativo. Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 86.

<sup>502</sup>FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa e o direito à boa administração pública. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 07.

<sup>503</sup>FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. In Sequência (Florianópolis), n. 70, p. 115-133, jun. 2015, p. 117.

<sup>504</sup>O termo de compromisso de ajustamento de conduta está previsto no art. 5º, §6º, da Lei 7347/85, que trata da ação civil pública e permite aos órgãos públicos legitimados para o ajuizamento da ação firmarem termos de ajustamento de conduta com os infratores com vistas à adequação de suas condutas.

<sup>505</sup>Oliveira e Schwanka esclarecem que o acordo corresponde a uma categoria mais ampla que o contrato, que consiste em um acordo cujo objeto são relações patrimoniais. Quanto à transação administrativa, aduzem que esta versa sobre uma relação administrativa controvertida, mediante concessões recíprocas, com a finalidade de prevenir ou terminar um litígio. Se a solução do conflito foi propiciada por um terceiro, alheio ao conflito, se estará diante de uma conciliação (idem, p. 317).

<sup>506</sup>BITENCOURT NETO, op.cit., p.16.

<sup>507</sup>O princípio democrático também é enfatizado como fundamento da atuação concertada do Estado por Nohara, que, ademais, pontua que os Estados contemporâneos, em contextos de crise econômica, necessitam da colaboração do segmento privado e da sociedade civil organizada, o que também enseja a instauração de um ambiente propício à concertação administrativa (NOHARA, Irene. Poder econômico e limites jurídicos à captura da concertação social. In GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda e BITENCOURT NETO, Eurico (orgs.) A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governança da administração pública. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa. Centro de Investigação de Direito Público, março de 2018, pp. 45-71, p. 51). Na mesma perspectiva, merece colação: COUTO E SILVA, Almiro do. Os indivíduos e o Estado na realização das tarefas públicas. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 209: 43-70, jul./set. 1997.

<sup>508</sup>OLIVEIRA e SCHWANKA, op.cit., p. 307.

por meio da ponderação destes interesses relevantes e dos direitos fundamentais correspondentes, no bojo de um processo administrativo (processualidade). Na mesma direção, Pereira Junior e Marçal afirmam que a democracia implica na “instauração de um contexto de diálogo, de respeito pela posição do outro e de garantia dos direitos fundamentais, sem exclusão”<sup>509</sup>.

Quanto à eficiência, Bitencourt Neto aponta que os acordos administrativos se constituem no melhor meio de se obter uma atuação administrativa efetiva. Abreviam o tempo e criam um ambiente não adversarial, de propensão ao cumprimento espontâneo do que foi avençado, o que não ocorre quando os atos são resultado de uma imposição estatal. O autor esclarece que o princípio da eficiência “é pluridimensional, englobando, para além da economicidade (relação custo-benefício, otimização de meios), a eficácia (realização adequada de fins prefixados) e a celeridade”<sup>510</sup>.

No entanto, a governança em rede e a concertação não são imunes a riscos. Conforme Zia e Khan, as críticas ao novo modelo giram em torno da ausência de valores coletivos (probidade, impessoalidade, equidade e justiça), do personalismo, já que cada decisão tende a ser produzida de forma *ad hoc*, e da falta de democracia efetiva da governança em rede, blindada que é ao acesso de grupos que representam interesses minoritários, o que é contraditório, já que o princípio democrático é invocado para provocar a abertura da Administração e a ruptura com a burocracia<sup>511</sup>.

De fato, é preciso ter cautela na transposição destes conceitos para o Brasil sem uma mediação que considere o contexto histórico patrimonialista e clientelista que, infelizmente, caracteriza a formação da Administração Pública brasileira, em que o relacionamento público-privado é vulnerável ao tráfico de influências<sup>512</sup>. Tanto a rigidez burocrática como a flexibilidade desprovida de racionalidade podem ser portas abertas a práticas corruptivas<sup>513</sup>, além do que não se pode ignorar a coincidência entre a adoção destes novos instrumentos concertados e a proposição de políticas neoliberais a partir dos anos 80 que vulnerabilizam o nível de proteção do meio ambiente e dos demais direitos sociais.

---

<sup>509</sup>PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres e MARÇAL, Thaís Bola. Orçamento público, ajuste fiscal e administração consensual. In Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, ano 14, n. 163, p. 41-52, jul. 2015, p.47.

<sup>510</sup>BITENCOURT NETO, op.cit., p. 25.

<sup>511</sup>ZIA, Yorid Ahsan and KHAN, M. Zeb. A comparative review of Traditional and New Public Administration and Critique of New Public Management. The Dialogue, volume IX, number 4, pp.428-442.

<sup>512</sup>FREITAS, Juarez. Sustentabilidade. Direito ao futuro. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2019, p. 203.

<sup>513</sup>MORIN, Edgar. A via para o futuro da humanidade. 2ª. Ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015, p.163.

Nessa perspectiva, Ost, discorrendo sobre a concertação no contexto das políticas ambientais, equipara a negociação à “Tapeçaria de Penélope”, em uma referência à fiel esposa de Ulisses, herói da Odisseia, pois o que é feito num dia é sub-repticiamente desfeito no outro<sup>514</sup>.

A preocupação com o desvio de finalidade na ampliação da discricionariedade e da concertação administrativa dialoga com o conceito de “Ecologia da Ação”, formulado por Morin<sup>515</sup>. Para o autor, a Ecologia da Ação é norteada por dois princípios: 1) Os efeitos da ação dependem não apenas das intenções do ator, mas também das condições próprias do meio onde se acontece; 2) A impossibilidade de previsão a longo prazo, do que decorre que “nenhuma ação tem a garantia de seguir o rumo da sua intenção”<sup>516</sup>.

A partir desta referência teórica, tem-se que a intenção de mitigação da legalidade, a pretexto de melhor enfrentar a complexidade das demandas que se colocam diante do Planejamento Urbano, enseja decisões administrativas que, quando entram no jogo das inter-retro-ações da Sociedade em Rede, influenciada pelo neoliberalismo, podem produzir retrocessos sociais e intensificar a desigualdade. Ou seja, a intenção (de enfrentar a complexidade) dissocia-se da ação (discricionária/concertada), que pode acarretar resultados imprevisíveis e indesejados, quando em contato com um meio (o empreendedorismo urbano) despreocupado com as injustiças sociais e ambientais.

Daí que a gestão concertada por projetos, própria do planejamento estratégico, exige um fio condutor que considere a necessidade de precaução e de controle sobre o meio onde as ações ocorrerão. Acordos público-privados considerados salutareos para alavancar o desenvolvimento econômico, movidos por demandas urgentes, podem produzir efeitos colaterais tardios e nocivos, insuscetíveis de serem previstos a longo prazo. Por isso, a convivência com normas fluidas e discricionárias no ordenamento jurídico e com a ampliação de módulos consensuais na Administração Pública pressupõe critérios normativos claros e pré-estabelecidos, que propiciem racionalidade para a tomada de decisões, e a instauração de um processo administrativo permeado pela transparência, pela sindicabilidade e pela oportunidade de participação pública

---

<sup>514</sup>OST, François. *A Natureza à margem da lei*. A Ecologia à prova do direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 132.

<sup>515</sup>MORIN, Edgar. *O método 6*. Ética. Trad. Juremir Machado. 5ª Ed., Porto Alegre: Sulina, 2017, p. 41.

<sup>516</sup>Idem, pp. 42-46.

precoce<sup>517</sup>. Busca-se com estas medidas assegurar controle social para o meio no qual incidirão as ações estatais, produzidas a partir do contato com os interesses privados.

### 3.3. A concertação no Urbanismo

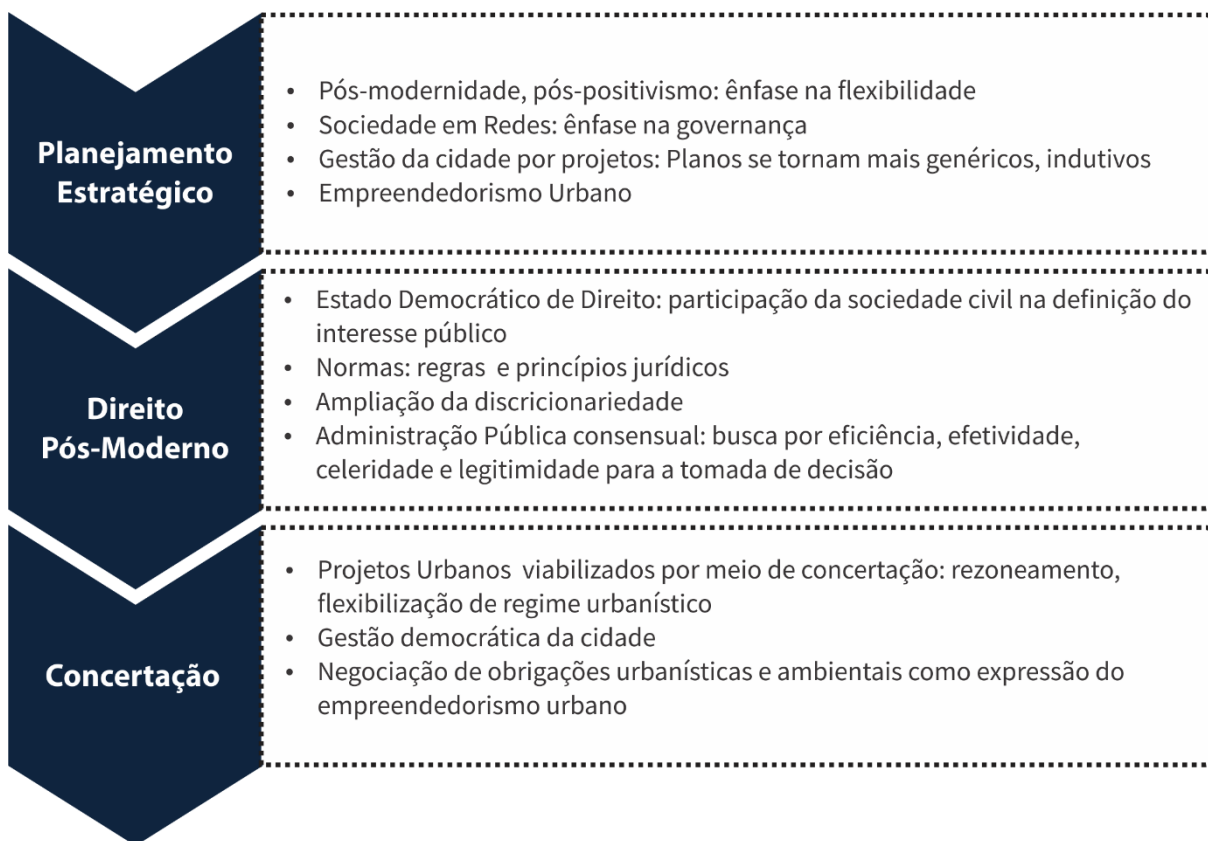
No Urbanismo, a concertação administrativa surge no contexto da globalização e da busca por maior flexibilidade no Planejamento Urbano, do planejamento estratégico, do empreendedorismo urbano e da influência do aumento da competitividade entre cidades e das demandas do mercado, que buscavam reduzir o controle estatal, aumentar o valor de troca da terra e imprimir celeridade ao processo decisório, consoante explicitado no Capítulo 2.

A figura 6 retrata a relação entre o planejamento estratégico e as estruturas jurídicas mais flexíveis, próprias do direito em sua feição pós-moderna, em que se insere a concertação urbanística. Dito de outra forma, a concertação é um instrumento que surge em um contexto em que o próprio direito torna-se mais flexível, a fim de se compatibilizar com demandas oriundas dos sistemas social e econômico. A mesma ideia de consenso, de atuação em redes, de visão compartilhada de futuro, que permeia o processo de elaboração dos planos estratégicos territoriais desemboca no desenho de um instrumento jurídico contratual, por meio do qual as partes constroem uma solução negociada para o caso concreto.

---

<sup>517</sup>CALDAS, op. cit., p. 220. O procedimento refere-se às formas específicas de se desenvolver a função administrativa, judicial ou legislativa, como sucessão de atos coordenados e encadeados, que seguem um específico rito definido em lei, para chegar ao ato administrativo final, ao passo que o processo refere-se a uma noção mais ampla, que inclui o procedimento (p. 225).

Figura 6 - Relação entre o Planejamento Estratégico e a Concertação Urbanística



Elaboração: Steigleder (2020).

A concertação tem por objeto a implantação de projetos urbanos, no que se refere aos aspectos não regulados explicitamente no Plano Diretor ou em outras legislações federais, estaduais ou municipais, ou não submetidos ao princípio da reserva legal, legados à discricionariedade administrativa, e é instrumentalizada por meio de um procedimento, por meio do qual são concretizadas negociações promovidas entre o empreendedor e as entidades públicas que, consoante a opção do ordenamento jurídico, podem se materializar em uma declaração comum de intenções, em ato administrativo ou em um contrato<sup>518</sup>.

O próprio Plano Diretor pode definir áreas estratégicas para desenvolvimento urbano, nas quais tem interesse em atrair investimentos imobiliários, e estabelecer parâmetros urbanísticos gerais de uso e de ocupação do solo, a serem especificados quando da aprovação do projeto urbano, por meio de planos específicos, ocasião em que os detalhes são objeto de concertação entre a Administração Pública e os empreendedores privados, a exemplo do que ocorreu no Plan 22@ Barcelona. Ou então, o Plano Diretor pode prever instrumentos urbanísticos flexíveis para

<sup>518</sup>CORREIA, Jorge André Alves. Contratos urbanísticos. Concertação, contratação e neocontratualismo no Direito do Urbanismo. Coimbra: Almedina, 2009, p. 38.

intervenção pontual no território, como se dá com a outorga onerosa do direito de construir, com a outorga de alteração de uso, com a OUC e como ocorre em Porto Alegre, que conta com a figura dos Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º Grau, previstos no art. 61 do Plano Diretor (Lei Complementar 434/99, com a alteração efetuada pela Lei Complementar 646/10), e que serão analisados no Capítulo 6º.

Veja-se que a presença de conceitos jurídicos indeterminados, dotados de subjetividade (“visando à qualificação da paisagem urbana”), a previsão de áreas sem regime urbanístico específico, ou de instrumentos urbanísticos que admitem concertação no Plano Diretor remete para um espaço normativo pouco denso e aberto à interação entre a Administração Pública e os agentes privados, o que converte o Plano Diretor em um instrumento dotado de um conteúdo flexível e negociável.

A respeito, Oliveira pontua que, a partir dos anos 90, o desafio para a legislação urbanística passa a ser “criar normas de planejamento que se posicionem a um meio-termo entre normas que nada determinam – por demasiadamente genéricas, abstratas e indeterminadas – e normas que tudo predeterminam e regulam”<sup>519</sup>. A jurista portuguesa admite que a excessiva discricionariedade pode conduzir a um cheque em branco, colocando-se em risco a qualidade de vida, a preservação do ambiente e a garantia do direito à habitação.

No Brasil, a utilização de meios consensuais para aprovação de projetos urbanos insere-se no contexto da reforma administrativa ocorrida em 1995<sup>520</sup>, motivada pela globalização econômica, pela competição interurbana e pelo princípio democrático adotado pela CF88. O ambiente institucional em que práticas concertadas são internalizadas é de contradição entre o ideário da Reforma Urbana<sup>521</sup> e o ideário de cidade competitiva e conectada às redes globais. Emerge, neste contexto, o conceito de governança urbana, consistente em um novo padrão de gestão local, em

---

<sup>519</sup>OLIVEIRA, Fernanda Paula. A discricionariedade de planejamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa. Coimbra: Almedina, 2011, p. 471.

<sup>520</sup>A reforma administrativa operada no Brasil em 1995, como resposta ao capitalismo global e à exigência de democracia na gestão pública, é objeto da análise de PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In Balanço da Reforma da Reforma do Estado no Brasil, Brasília: Coleção Gestão Pública, pp. 29-35, 2002, p. 29.

<sup>521</sup>Ribeiro esclarece que o ideal da Reforma Urbana tem por objetivo central a instituição de um novo padrão de política pública, fundado na instituição da gestão democrática da cidade, no fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária que assegurem a compatibilidade do funcionamento do mercado de terras com os princípios da função social da propriedade e da justa distribuição de custos e benefícios da urbanização, e a inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos, que favoreça as necessidades das populações mais pobres (RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Reforma Urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. O futuro das cidades brasileiras na crise, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, pp. 261-289, p.262.)



que as decisões são construídas a partir de “relações de parceria, acordo, negociação, cooperação entre os diversos sujeitos que compõem a cena política local, que permita a regulação coletiva dos interesses particulares”<sup>522</sup>. Ribeiro e Santos Júnior esclarecem que a governança local é guiada por dois princípios:

“1) A identificação das forças sociais locais existentes na cidade e os seus respectivos interesses; 2) a construção de um pacto territorial em torno de três eixos: a inserção da economia local no novo modelo de desenvolvimento gerado pela reestruturação e globalização das economias regionais e nacionais; a garantia dos direitos urbanos que assegurem um padrão mínimo de qualidade de vida, definido pelas condições habitacionais, urbanas e ambientais; e a reforma da máquina administrativa local, visando dotá-la das condições de eficiência e eficácia necessárias ao papel do poder público na governança do Município”.

Reisdorfer, em obra dedicada ao estudo da contratualização no direito urbanístico considera que as diretrizes da gestão democrática da cidade e de cooperação entre as esferas pública e privada no processo de urbanização (art. 2º, incisos II e III, do Estatuto da Cidade) fundamentam a concertação urbanística; e vislumbra a oportunidade de negociação no espaço decisório deixando propositalmente em aberto pelas normas urbanísticas, a fim de que a Administração Pública passe a gozar de maior autonomia na tomada de decisões<sup>523</sup>. O autor colaciona a OUC, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do potencial construtivo e a concessão urbanística como exemplos típicos de instrumentos concertados no direito brasileiro<sup>524</sup>.

Operando, então, no espaço flexível outorgado pelo Plano Diretor em seus conceitos indeterminados e cláusulas gerais, a concertação urbanística substitui ou complementa regimes regulatórios e instrumentos fundados em comando e controle para a viabilização de projetos urbanos considerados estratégicos<sup>525</sup>, que demandam um zoneamento urbanístico mais flexível e orientado para o mercado<sup>526</sup>. Vem sendo utilizada em diversos contextos e tipologias de projetos,

---

<sup>522</sup>Idem, p.16.

<sup>523</sup>REISDORFER, Guilherme F. Dias. Direito urbanístico contratual. Dos atos negociais aos contratos de gestão urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, pp. 43-54.

<sup>524</sup>Idem, p.103. O autor colaciona o exemplo das Leis 14.917/09 e 14.918/09, do Município de São Paulo, que disciplinam o contrato de concessão urbanística.

<sup>525</sup>A respeito ver: GIELEN, Demetrio Muñoz & LENFERINK, Sander (2018). The role of negotiated developer obligations in financing large public infrastructure after the economic crisis in the Netherlands. In European Planning Studies, 26:4, 768-791, DOI: 10.1080/09654313.2018.1425376.

<sup>526</sup>MURRAY, Martin J. The Urbanism of exception. The dynamics of global city in the twenty-first century. New York: Cambridge University Press, 2017, p. 59.

consoante explicita a obra organizada por Carmona e Arrese, que analisa 25 grandes projetos urbanos executados em 14 países com amparo em planos estratégicos<sup>527</sup>.

Embora a tipologia dos projetos possa variar, predominam os de grande porte, que demandam intensificação do aproveitamento urbanístico. Lungo observa que, nos Estados Unidos, prevalecem as grandes construções de infraestrutura urbana, embora Camacho identifique a pulverização da concertação urbanística em diversas cidades norte-americanas e para diversas tipologias projetuais, tudo a depender da importância outorgada ao zoneamento urbano local, cuja flexibilização é o objeto principal do contrato e norteia os valores cobrados como contrapartidas, a serem investidos em infraestrutura de interesse geral<sup>528</sup>.

Na Europa, os projetos têm um caráter mais amplo e são entendidos como uma atuação pública sobre um segmento da cidade, mas articulada a uma visão global da mesma<sup>529</sup>, ao passo que, na América Latina, a escassez de recursos públicos implica que a participação do Poder Público para atração de investimentos se dê através de flexibilizações na legislação urbanística e da desregulamentação, com vistas à desoneração do empreendedor privado de custos de urbanização, de tal forma que o projeto urbano é tratado como “motor do desenvolvimento” para a cidade, enfatizando-se a perspectiva da gestão da cidade por projetos atomizados, com fraco controle social e debilitação do Planejamento Urbano de médio e longo prazos<sup>530</sup>.

Van der Veen identifica como traço comum dos projetos urbanos nos quais ocorre a concertação urbanística, localizados em países desenvolvidos, o fato de os projetos serem destinados a grandes transformações urbanas, do que é exemplo a revitalização de antigas áreas industriais ou portuárias que se tornaram obsoletas, mas são consideradas relevantes para o posicionamento da cidade no ambiente competitivo globalizado, dada a sua localização em áreas especiais. A viabilização desses projetos se dá através de legislação ajustada às demandas do projeto, pelo que representa uma flexibilização normativa em relação às normas gerais do Plano de Ordenamento Territorial da cidade, em que a Administração Municipal se coloca na relação obrigacional como um parceiro igualmente interessado na implantação do projeto.

---

<sup>527</sup>CARMONA, Marisa y ARRESE, Alvaro. *Globalización y Grandes Proyectos Urbanos*. La respuesta de 25 ciudades. Buenos Ayres: Ediciones Infinito, 2014.

<sup>528</sup>CAMACHO, Alejandro. Mustering the missing voices: a collaborative model for fostering equality, community involvement and adaptive planning in land use decisions. Installment one. *Stanford Environmental Law Journal*, vol. 24:3, 2005.

<sup>529</sup>LUNGO, Mario. Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. *Cadernos IPPUR*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, vol. XVIII, n. 1 e 2, jan-dez., 2004, pp. 11-29.

<sup>530</sup>Idem, p. 26.

Aquele autor, em sua pesquisa sobre *development agreements*, firmados para viabilizar grande projetos em Nova York (Battery Park e Hudson Yards), Londres (Kings Cross) e Amsterdam (Zuidas), analisou como foi construída a relação de longo prazo entre o Poder Público e os entes privados e apontou elementos comuns nos projetos e nos elementos gerais dos acordos, dentre os quais a busca por ampla flexibilidade, a fim de que o projeto permitisse a atratividade de novos investimentos ao longo do tempo e pudesse ser revisto, sempre que necessário. Identificou as seguintes similaridades: Os quatro projetos urbanos incluíam novos distritos empresariais, conjugados com edifícios residenciais, para criar bairros de uso misto, que tivessem diversidade e fossem acessíveis em termos de infraestrutura urbana; a sustentabilidade ambiental era um elemento presente no projeto, compreendida como uso intensivo de tecnologia para tornar as edificações mais eficientes energeticamente; a participação social durante o processo de negociação e de planejamento não foi incentivada, o que resultou em conflitos com a comunidade, e a concertação urbanística foi utilizada como instrumento para negociar o rezonamento em troca da execução de infraestruturas de interesse comum dos empreendedores e do Município<sup>531</sup>.

Portanto, a concertação urbanística é um instrumento do Planejamento Estratégico e tem sido utilizada para a intervenção seletiva nas regiões da cidade que forem reputadas como relevantes para a atração de investimentos. Podem ser urbanizações, em áreas de ampliação do perímetro urbano, ou projetos de reabilitação de áreas centrais que estejam degradadas. O objeto da concertação, muitas vezes, concentra-se na repartição dos custos com a infraestrutura de interesse geral, necessária para conferir acessibilidade ao empreendimento privado<sup>532</sup>.

### 3.3.1. O espaço e o objeto da concertação urbanística

O espaço legado à concertação urbanística depende do papel que o plano urbanístico e o zoneamento desempenham na legislação de cada país. Quando o Planejamento Urbano assume um modelo mais normativo e detalhado, a tendência é de o espaço para acordos entre o Município e os agentes privados ser reduzido em virtude do princípio da reserva legal<sup>533</sup>. No entanto, uma vez adotado um modelo mais discricionário e indutivo do desenvolvimento urbano, como se dá no

---

<sup>531</sup>VAN DER VEEN, Menno. *Contracting for better places*. A relational analysis of development agreements in urban development projects. Doctoral Thesis. Amsterdam: Delft University of Technology, 2009, pp. 11 e 12.

<sup>532</sup>Trata-se de um elemento explícito no direito norte-americano, que será objeto de análise no item 4.4.3.

<sup>533</sup>É o caso da Espanha e da Colômbia, que serão objeto de estudo no Capítulo 4º, item 4.4.1, embora com destaque para a experiência dos planos parciais, utilizados como base territorial para a concertação, na fase da execução do planejamento urbano.

Reino Unido<sup>534</sup> e nos Estados Unidos<sup>535</sup>, ou quando o Plano Diretor define áreas nas quais admitirá o rezonamento mediante a execução de obrigações urbanísticas, a oportunidade para a utilização dos contratos para a especificação do rezonamento, dos projetos de urbanização e das correlatas obrigações é maior<sup>536</sup>, legando-se ao procedimento de controle prévio dos projetos a função de propiciar discussões em torno das diversas questões emergentes, inclusive com a participação das comunidades afetadas<sup>537</sup>.

No Canadá, as cidades localizadas na Província de Colúmbia Britânica cobram dos empreendedores interessados no rezonamento para a implantação de novos projetos urbanos (*Negotiated Rezoning Projects*) um valor a título de *Community Amenity Contribution*, que é objeto de um contrato, precedido de negociação e de participação pública<sup>538</sup>. Os valores são estabelecidos por região da cidade, consoante previsão no plano geral de ordenamento urbano, que estipula quais zonas poderão ter o seu zoneamento alterado, e servem como parâmetro para a negociação. O objetivo do acordo é evitar custos para o Município e para os contribuintes da região que receberá o empreendimento privado. O valor arrecadado com a contribuição é investido pelo Município em habitação social, construção de creches, bibliotecas, centros comunitários, parques e outros equipamentos de lazer e infraestrutura pública para acomodar os novos residentes e trabalhadores atraídos pelo empreendimento, ou então o próprio empreendedor, quando da implantação do projeto, executa os equipamentos e as infraestruturas, a título de encargos urbanísticos<sup>539</sup>.

---

<sup>534</sup>CROOK, Tony. Planning Obligations Policy in England: *de facto* taxation of development value. In CROOK, Tony; HENNEBERRY, John and WHITEHEAD, Christine. *Planning Gain: providing infrastructure and affordable housing*. First Edition, 2016, John Wiley & Sons, Inc., p.84.

<sup>535</sup>RYAN, Erin. Zoning, taking and dealing: The problems and promise of bargaining in land use planning conflicts. *Harvard Negotiation Law Review*, vol. 07, pp. 337-388, 2002.

<sup>536</sup>A respeito ver: GIELEN, Demetrio Muñoz & LENFERINK, Sander (2018). The role of negotiated developer obligations in financing large public infrastructure after the economic crisis in the Netherlands. In *European Planning Studies*, 26:4, 768-791, DOI: 10.1080/09654313.2018.1425376.

<sup>537</sup>BOOTH, Philip. *Planning by consent*. The origins and nature of british development control, London and New York: Routledge, 2003, p. 193.

<sup>538</sup>VANCOUVER. *Community Amenity Contributions Policy for Rezoning*s. Approved by Council. Jan. 29, 1999, last amended jan. 22, 2020.

<sup>539</sup>VANCOUVER. *Community Benefits from Development: Improving neighbourhoods & Enabling Affordable Housing*. City of Vancouver, june 2019. Disponível em <https://vancouver.ca/files/cov/community-benefits-from-development.pdf>, acesso em 10 out. 2020. A *Community Amenity Contribution* tem um caráter incremental em relação às outras fontes de financiamento de infraestrutura urbana (impostos sobre a propriedade, taxas e a cobrança de custos pelo desenvolvimento – *Development Cost Levy* e cobrança pela outorga do direito adicional de construir em áreas pré-definidas pelo plano geral - *Density Bonus Zoning*).

Nos Estados Unidos, conforme a legislação de cada Estado<sup>540</sup> e consoante critérios que foram sendo produzidos pelos tribunais desde os anos 40 do século XX<sup>541</sup>, a celebração de contratos (*development agreements*) é utilizada para conferir mais flexibilidade ao planejamento, detalhar aspectos concretos do planejamento local, imputar custos com obras de infraestrutura e com programas sociais aos empreendedores privados, ou para explicitar as condições a serem atendidas para a aprovação do projeto, exigindo-se que sejam compatíveis com as linhas gerais do *comprehensive plan*<sup>542</sup>, que é um plano indutivo do desenvolvimento.

As obrigações inseridas nestes contratos envolvem a estipulação de *exactions* e de *impact fees*, vinculados aos impactos negativos urbanísticos dos projetos urbanos, com o objetivo de mitigá-los e de evitar custos para o Poder Público<sup>543</sup>. *Exactions* são cobranças efetuadas pelo Poder Público local do empreendedor pelo custeio antecipado de infraestrutura para assegurar o crescimento sustentável de uma determinada área que receberá o novo projeto urbano. São objeto de prestações de fazer (implantação de um parque) ou de cessão de áreas. Já a *impact fee* é a denominação da *exaction* quando esta consiste em cobrança de dinheiro correspondente aos custos da infraestrutura, a fim de que a Administração Pública execute as obras. Outra categoria presente no direito norte-americano é a *linkage fee*, cujo objeto não é tão vinculado ao projeto que está sendo licenciado e é direcionado a objetivos sociais, como habitação social e implantação de creches comunitárias. Trata-se de uma medida de natureza compensatória de impactos sociais<sup>544</sup>.

Been e Smith esclarecem que a cobrança de *exactions* em dinheiro, na forma de *impact fees* a serem utilizados pelo Município para a implantação de infraestruturas *off-site* de interesse geral e que beneficiam o empreendimento, ou através de obrigações de o próprio empreendedor executá-las, teve início nos anos 30 do século XX, com o objetivo de fazer com que o interessado na

---

<sup>540</sup>Em estudo efetuado por Clancy Mullen, foi identificado que 29 Estados norte-americanos contam com legislação sobre *development agreements* e *impact fees*, instituídos a partir de 1987 no Texas. (Clancy Mullen, Duncan Associates, State Impact Fee Enabling Acts, 15.09.2018, disponível em [www.impactfees.com](http://www.impactfees.com), acesso em 28 mai. 2020).

<sup>541</sup>Para uma análise histórica da evolução jurisprudencial, ver: SMITH, R. Marlin, From subdivision improvement requirements to community benefit assessments and linkage payments: A brief history of land development exactions. In Law and Contemporary Problems, vol. 50, n. 1. Exactions: a controversial new source of municipal funds (Winter, 1987), pp. 5-30.

<sup>542</sup>ÁLVAREZ, María Pardo. La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho. Madrid: Marcial Pons, 2005, p. 400.

<sup>543</sup>Os instrumentos das *exactions* e das *impact fees* serão analisados no Cap. 4º, item 4.4.3, com o destaque para discussão dos critérios jurídicos utilizados para a cobrança.

<sup>544</sup>SMITH, R. Marlin, From subdivision improvement requirements to community benefit assessments and linkage payments: A brief history of land development exactions. In Law and Contemporary Problems, vol. 50, n. 1. Exactions: a controversial new source of municipal funds (Winter, 1987), pp. 5-30.

urbanização antecipasse os custos com a infraestrutura, a fim de não onerar o Poder Público e os moradores preexistentes de uma determinada área<sup>545</sup>. Com o tempo, foram agregadas outras motivações: a mitigação de impactos sociais negativos do empreendimento; a indução a usos mais eficientes da infraestrutura; a indução da internalização de externalidades ambientais negativas; o controle do desenvolvimento urbano e dos preços dos imóveis e a promoção da recuperação de parte da valorização imobiliária do empreendimento<sup>546</sup>. Been esclarece que as exigências podem constar expressamente da legislação dos Estados, conforme um esquema não discricionário e baseado em avaliação de impactos, ou podem ser negociadas caso a caso, o que é pontuado por Bauman e Ethier como um fator de risco contra o tratamento equitativo entre os diversos empreendedores e gerador de insegurança jurídica<sup>547</sup>.

Os contratos têm caráter vinculante e se submetem à exigência de que suas cláusulas sejam “justas, razoáveis e proporcionais” ao tempo de sua execução, o que se refere ao teste do *rational nexus*. Camacho observa que a negociação entre o empreendedor e o Município se ressentem de participação democrática e é permeada pela barganha (*trade-off*)<sup>548</sup> em torno da flexibilização do zoneamento urbano, motivo pelo qual contém o risco de os contratos produzirem soluções casuísticas e desiguais para situações concretas similares<sup>549</sup>, o que também é salientado por Murray, em sua crítica ao urbanismo de exceção produzido pelas *Planned Unit Developments*, que são grandes loteamentos que flexibilizam o zoneamento urbano pontualmente<sup>550</sup>.

Naquele país, o recurso às práticas concertadas é visto como instrumento que agrega eficiência às decisões estatais em função da celeridade, da disposição ao cumprimento e da alocação de recursos; e as discussões jurídicas presentes giram em torno de como ampliar os espaços democráticos de participação na formulação destas decisões, pois há a constatação de que a

---

<sup>545</sup>Este aspecto também é salientado por Evans-Cowley, para quem o principal propósito da cobrança de uma *impact fee* é dividir com o empreendedor os custos com a provisão da infraestrutura localizada fora da área do empreendimento, mas que servirá o próprio empreendimento. Até a instituição do instrumento, os Municípios custeavam a infraestrutura de interesse geral com recursos de impostos. (EVANS-COWLEY, Jennifer, Impact fees and exactions. Disponível em: <https://txplanningguide-ojs-utexas.tdl.org/txplanningguide/index.php/tpg/article/view/19>, acesso em 31 mai. 2020).

<sup>546</sup>BEEN, Vicky. Colombia Law Review Association, vol. 91, n. 3 (apr. 1991), pp. 473-545, p. 483.

<sup>547</sup>BAUMAN, Gus & ETHIER, William (1987). Development exactions and impact fees: a survey of american practices. In Law Use Law & Zoning Digest, 39:7, 3-11.

<sup>548</sup>CAMACHO, Alejandro. Mustering the missing voices: a collaborative model for fostering equity, community involvement and adaptive planning in land use decisions. Installment one. Notre Dame Law School Legal Studies Research Paper, n. 05-13. Stanford Environmental Law Journal, vol. 24, pp. 03-68.

<sup>549</sup>Os critérios de que o contrato seja “fair, just and reasonable at the time of its execution” foi expressamente reconhecido no julgamento *Carruth v. City of Madera*, citado por ÁLVAREZ, p. 403.

<sup>550</sup>MURRAY, Martin J. The urbanism of exception. The dynamics of global city building in the twenty-first century. London: Cambridge University Press, 2017, p. 308.

negociação público-privada, embora justificada sob a ampliação da democracia, tende a ocorrer em espaços fechados, nos quais as comunidades interessadas e potencialmente afetadas têm pouca ou nenhuma oportunidade de influenciar a tomada de decisão.

Nesse contexto, a compensação de impactos sociais e ambientais negativos e a execução de infraestruturas localizadas fora da área interna do empreendimento têm sido apontadas como um instrumento de barganha, por meio do qual é debatida a disposição da comunidade em aceitar impactos em troca de algum outro tipo de benefício, que não pode ser oneroso em excesso, sob pena de se caracterizar como expropriatório (*taking*), prática vedada pela Suprema Corte norte-americana<sup>551</sup>. Nos estudos sobre o tema, pouco se discute a conveniência do recurso ao contrato para flexibilização das normas de uso e ocupação do solo fixadas no zoneamento e viabilização do projeto urbano<sup>552</sup>, mas sim os limites para a negociação, de tal forma a que as obrigações resultantes sejam proporcionais aos impactos do projeto e guardem conexão com ele, e que os procedimentos decisórios sejam participativos<sup>553</sup>. Smith colaciona o precedente *Hudson Oil Co. v. City of Wichita*, da Suprema Corte do Estado do Kansas, julgado em 1964, no qual se considerou legítima a obrigação de o empreendedor prover uma série de medidas para qualificação viária em troca da aprovação de um rezonamento urbano, pois considerou que a exigência era necessária para manter uniformidade no sistema viário<sup>554</sup>.

Também se debate o rigor da regulação urbanística efetuada através do zoneamento e das *exactions*, sobretudo quando estas implicam obrigação de cessão de área privada para usos públicos, que pode configurar uma situação de expropriação (*taking*)<sup>555</sup>. Sobre o zoneamento, aponta Fennell que este instrumento, fundado em poder de polícia, tende a se afastar de finalidades coletivas e, por vezes, pode ser deliberadamente rígido para poder ser flexibilizado, em troca de alguma prestação em favor do Município, muito embora, desde os casos *Dolan vs. City of*

---

<sup>551</sup>LEVY, John. Contemporary Urban Planning. 4th Edition. New Jersey: Prentice Hall, 1997, p.133.

<sup>552</sup>Murray aponta que a prática contratual se tornou hegemônica sob o neoliberalismo, resultando em um planejamento muito flexível e adaptado aos interesses do mercado. Ou seja, não se está diante do fracasso do planejamento, mas diante de um novo tipo de planejamento urbano, movido pela urgência dos investimentos econômicos, que pereniza o estado de exceção (op.cit, p. 313).

<sup>553</sup>CAMACHO, Alejandro. Mustering the missing voices: a collaborative model for fostering equity, community involvement and Adaptive planning in land use decisions. Installment one. Notre Dame Law School Legal Studies Research Paper, n. 05-13. Stanford Environmental Law Journal, vol. 24, pp. 03-68.

<sup>554</sup>SMITH, R. Marlin, From subdivision improvement requirements to community benefit assessments and linkage payments: A brief history of land development exactions. In Law and Contemporary Problems, vol. 50, n. 1. Exactions: a controversial new source of municipal funds (Winter, 1987), pp. 5-30, p.10.

<sup>555</sup>CURTIN JR., Daniel J.; GOWDER JR., Andrew and WENTER, Bryan W. Exactions Update: The state of development exactions after *Lingle v. Chevron USA, Inc.* in The Urban Lawyer, vol.38, n.3 (Summer 2006), pp. 641-655.

*Tigard*<sup>556</sup> e *Nollan vs. California Coastal Commission*<sup>557</sup>, a Suprema Corte dos Estados Unidos tenha limitado a discricionariedade das autoridades municipais para o efeito de exigir que as obrigações guardem relação causal e proporcionalidade com o empreendimento que está sob licenciamento<sup>558</sup>. Busca-se impedir a sobrecarga de novos empreendimentos com custos que se relacionam a demandas preexistentes na comunidade<sup>559</sup>, assim como evitar que os moradores preexistentes arquem, por meio de tributos, com custos de interesse de um novo projeto urbano privado. Os testes da causalidade e de proporcionalidade são utilizados para identificar condições arbitrárias e desvinculadas dos impactos e das demandas por infraestruturas do empreendimento. Been observa que a legislação também controla o uso dos recursos obtidos através de *exactions* ou de *impact fees*, a fim de que não ocorram desvios, pois a lógica de “pagar” por uma licença que resultará em danos para a comunidade tem sido rechaçada pela jurisprudência<sup>560</sup>.

No Reino Unido<sup>561</sup>, onde é adotado um modelo de planejamento indutivo do desenvolvimento urbano, dotado de discricionariedade<sup>562</sup>, a aprovação dos projetos é viabilizada por meio de um contrato firmado entre o empreendedor e a autoridade local, no qual são estabelecidas obrigações (*planning obligations*) com o objetivo de mitigar impactos ambientais e sociais negativos e custear a infraestrutura pública e a habitação social, necessárias à viabilização do novo empreendimento, evitando-se para o Poder Público custos públicos<sup>563</sup>.

A licença que autoriza a construção, resultante do contrato, possui um efeito constitutivo de direitos de construir, distintamente do que ocorre nos países de tradição jurídica romano-

---

<sup>556</sup>Supreme Court, 512 U.S. 374 (1994)

<sup>557</sup>Supreme Court, 483 U.S. 825 (1987) Este precedente é objeto de discussão aprofundada por: BEEN, Vicky. *Columbia Law Review Association*, vol. 91, n. 3 (apr. 1991), pp. 473-545.

<sup>558</sup>FENNELL, Lee Anne. Hard bargains and real steals: land use exactions revisited. In *Iowa Law Review*, vol. 86, 2000. A autora é crítica dos precedentes da Suprema Corte, aduzindo que a exigência do *rational nexus* e da *rough proportionality* não guardam relação com a regulação do zoneamento, que é flexibilizada através dos contratos.

<sup>559</sup>SMITH, R. Marlin, From subdivision improvement requirements to community benefit assessments and linkage payments: A brief history of land development exactions. In *Law and Contemporary Problems*, vol. 50, n. 1. Exactions: a controversial new source of municipal funds (Winter, 1987), pp. 5-30, p. 19.

<sup>560</sup> BEEN, Vicky. *Columbia Law Review Association*, vol. 91, n. 3 (apr. 1991), pp. 473-545, pp.491-504.

<sup>561</sup>O instrumento das *planning obligations*, que são objeto de contratos (*development agreements*) será tratado no Capítulo 4º, item 4.4.2.

<sup>562</sup>CULLINGWORTH, Barry *et. alii.* *Town and Country Planning in the UK*, 15th Edition, London and New York: Routledge, 2015, p. 137.

<sup>563</sup>A infraestrutura suscetível de ser custeada desta forma, assim como através da *Community Infrastructure Levy*, consiste em: moradia de interesse social (*affordable housing*), escolas, equipamentos de saúde, vias, rodovias e estruturas de transporte, sistemas de espaços abertos e de lazer (praças, parques), equipamentos de interesse comunitário, infraestrutura de saneamento (água, drenagem urbana e esgotamento sanitário), infraestrutura verde. Esta relação está disponível em <https://www.gov.uk/guidance/planning-obligations>, acesso em 18 de abr. 2020.



germânica, em que o conteúdo do direito de propriedade é conformado pelo Plano Diretor. Crook esclarece que o instrumento contratual, amparado legalmente na *Section 106*, da *Town and Country Planning Act 1990*, convive com a cobrança da *Community Infrastructure Levy*, instituída em 2010, para solucionar o problema da repartição dos custos de urbanização e de infraestrutura entre os diversos empreendedores de uma mesma área<sup>564</sup>.

Sobre o tema, Healey, Purdue e Ennis destacam que, após a Segunda Guerra, o sistema de planejamento urbano britânico passou de um modelo dirigente, em que o Estado provia as infraestruturas urbanas, para um modelo contratualizado, baseado na negociação entre as partes, com o envolvimento da comunidade local, que exigia uma série de obrigações urbanísticas como compensação pelos impactos negativos, que eram materializadas sob a forma de *planning obligations* e *planning conditions*<sup>565</sup>. Não obstante, o modelo concertado suscitou, desde o início, uma série de questões em torno dos limites da negociação, da disponibilidade dos interesses envolvidos, dos critérios utilizados para garantir equidade e evitar a tomada de decisões arbitrárias, dos ganhos para a comunidade representados pelo cumprimento de determinadas obrigações como contraprestação pela concessão de benefícios. Com o tempo, o foco das exigências estabelecidas nas negociações de *planning obligations* passou a ser a mitigação dos impactos negativos do empreendimento<sup>566</sup>. No sistema inglês, a exemplo do direito norte-americano, também se exige o *rational nexus* como critério para estabelecimento das obrigações pactuadas.

Na Espanha, a adoção da concertação urbanística no planejamento urbano data de 1956, quando da publicação da primeira *Ley del Suelo* e pode incidir tanto na fase do planejamento como na sua execução<sup>567</sup>. Esclarece Noguera que, durante a redação dos planos municipais, podem ser negociados *convenios* entre o Município e o setor privado, que têm por objeto o desenvolvimento

---

<sup>564</sup>CROOK, Tony. Planning Obligations Policy in England: *de facto* taxation of development value. In CROOK, Tony; HENNEBERRY, John and WHITEHEAD, Christine. *Planning Gain: providing infrastructure and affordable housing*. First Edition, 2016, John Wiley & Sons, Inc., p.84.

<sup>565</sup>Whatmore e Boucher tratam do histórico da exigência destas obrigações de natureza compensatória pelos impactos ambientais negativos quando da implantação de novos projetos de desenvolvimento na área rural, na Inglaterra, destacando a lógica da barganha que permeia o instrumento, sob a perspectiva de que a natureza é uma “commodity”, que pode ser reproduzida e intercambiada (WHATMORE, Sarah and BOUCHER, Susan. Bargaining with Nature: the discourse and practice of ‘environmental planning gain’. *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 18, n. 2 (1993), pp. 166-178).

<sup>566</sup>HEALEY, Patsy, PURDUE, Michael and ENNIS, Frank. Negotiating development: planning gain and mitigating impacts. In *Journal of property research*. (1996) 13:2, 143-160, p. 146, disponível em <https://doi.org/10.1080/09599916.1996.9965062>.

<sup>567</sup>GÓMEZ, María Pilar Ochoa. *Los convenios urbanísticos*. Límites a la figura redentora del urbanismo. Madrid: La Ley, 2006, p. 69.

dos polígonos ou das unidades de atuação previstos no plano e buscam conciliar os interesses públicos e privados, no que tange à repartição dos encargos e dos aproveitamentos urbanísticos, já mirando na etapa de execução do planejamento<sup>568</sup>. O *convenio* tem natureza jurídica de negócio jurídico bilateral ou plurilateral, de caráter consensual, previsto na *Ley del Suelo*, por meio do qual são complementadas as determinações legais do planejamento e da execução dos planos urbanos para facilitar a futura gestão urbanística<sup>569</sup>, a partir da noção de colaboração dos cidadãos na ação urbanística, por meio do exercício do direito de propriedade e da liberdade de empresa<sup>570</sup>.

A respeito dos convênios urbanísticos, no contexto espanhol, Roa observa a sua distorção, porquanto passou a permitir um “*urbanismo a la carta*” em virtude das burlas ao regime fixado no Plano Geral de Ordenação urbana e da sua possibilidade de ser usado com fins especulativos e lesivos ao interesse público<sup>571</sup>. Aponta que a legislação espanhola permite duas categorias de contratos: os típicos, que estão previstos e regulados normativamente, como o contrato que tem por objeto a substituição do aproveitamento urbanístico de cessão obrigatória à Administração por seu valor em pecúnia<sup>572</sup>; e os atípicos, cujo objeto não conta com normatização, o que lhe confere uma casuística muito ampla, amparada no fundamento de que desde que seja lícito o objeto do contrato, ele pode ser firmado.

No *convenio de planeamiento*, o objeto contratual é a aprovação ou a modificação do planejamento urbanístico, podendo se referir tanto ao plano geral como aos planos parciais, de detalhe e especial de reforma interior, ao passo que o *convenio de ejecución*, também denominado *convenio de gestión*, versa sobre os termos e as condições de execução do planejamento, sem a possibilidade de qualquer alteração em seu conteúdo. O *convenio de planeamiento* depende de o plano ser aprovado para ser cumprido, mas, mesmo assim, é

---

<sup>568</sup>NOGUERA, Juli Esteban. *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*. UPC Posgrau. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña, jun. 2011, p.79.

<sup>569</sup>MARTÍNEZ, María del Mar González. *Planeamiento y Gestión Urbanística*. Volumen I e II. Madrid: Fundación Escuela de la Edificación, 2001, p. 692.

<sup>570</sup>LERMA, Gemma Angélica Sánchez y DEL SALVADOR, Ignacio Cabeza. Fiscalización externa de los convenios urbanísticos de las Administraciones Públicas con particulares. In *Revista Española de Control Externo*, vol. 09, n. 27, 2007, pp. 89-140, 94.

<sup>571</sup>ROA, Manuel Carrero. *Fundamentos de Urbanismo*. Una perspectiva sostenible. Oviedo: Ojo X Hoja Editora, 2010, p. 148. Também denunciando das distorções no uso dos convenios urbanísticos, ver: REXACH, Ángel Menéndez. El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva Ley de Suelo y otras normas estatales recientes. In REXACH, Ángel Menéndez, *Urbanismo y corrupción*. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid 12 (2008), Madrid, pp. 135-168, p. 153; e GÓMEZ, Maria Pillar Ochoa. *Los convenios urbanísticos*. Límites a la figura redentora del urbanismo. Madrid: La Ley, 2006.

<sup>572</sup>Conforme constar da legislação da Comunidade Autônoma, que tem competência exclusiva para legislar sobre urbanismo, ao invés de receber os lotes edificáveis nos quais se pode materializar o aproveitamento de cessão obrigatória, a Prefeitura pode optar pela conversão desta obrigação de dar em obrigação de pagar.

apontado como preocupante quanto aos riscos de captura do regulador, em que determinados proprietários ou entidades valem-se da discricionariedade administrativa na definição do conteúdo dos planos<sup>573</sup>.

Roa afirma que é comum o uso do contrato para estabelecer obrigações de execução de obras e de cessões de solo, em percentuais superiores ao previsto na legislação, como contraprestação ao incremento da edificabilidade dos terrenos por parte do Município, com o risco de se estabelecer um “tráfico de edificabilidades”, com a redução da cidade a “*un simple tablero productor de aprovechamientos*” e negação do próprio conceito de planeamento urbano<sup>574</sup>. Por esses motivos, defende o uso excepcional dos *convenios*.

O autor esclarece, que após um período de forte questionamento judicial, em torno de casos de corrupção, foram definidos critérios para o uso do convênio urbanístico na Espanha, que não pode flexibilizar o conteúdo da legislação ou dos planos urbanos, sobretudo no que tange à classificação de solos e à atribuição de aproveitamentos, não pode disciplinar assuntos a respeito dos quais inexistam discricionariedade administrativa, o que significa que somente pode versar sobre objetos transigíveis, não pode ser utilizado para a legalização de construções clandestinas ou irregulares<sup>575</sup> e tampouco para impor aos proprietários encargos adicionais, nem mais gravosos do que aqueles legalmente previstos<sup>576</sup>. Roa enfatiza que a licitude do *convenio* pressupõe a compreensão de que o urbanismo é uma função pública e de que a Administração Pública não está legalmente autorizada a reduzir o seu poder de intervenção e a se comprometer com o futuro licenciamento de atividades não previstas no planeamento, o que significaria burlar o

---

<sup>573</sup>REXACH, op. cit., p. 154. O autor cita o caso de Marbella, onde a figura do convenio chegou a praticamente substituir o planeamento urbano nos anos 80, e que resultou na publicação do *Informe sobre suelo y urbanismo en España de 1995*, onde foi afirmada a necessidade de proibir modificações essenciais dos planos diretores através dos convenios, sob o argumento de que os planos devem ter estabilidade e que as modificações devem ser induzidas pelo interesse público e sob razões que apontem para a necessidade de um melhor ordenamento urbanístico.

<sup>574</sup>ROA, op. cit., p. 149. Também Fernández critica o abuso no uso dos convenios urbanísticos, utilizados como meio de coação da Administração Pública, e colaciona uma série de decisões judiciais que afirmam os direitos fundamentais como bens indisponíveis (*res extra commercium*) (FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Manual de Derecho urbanístico*. 26ª. Ed., Pamplona: Thomson Reuters, 2019, p.160).

<sup>575</sup>A respeito dos requisitos dos convenios urbanísticos na Espanha: LERMA, Gemma Angélica Sánchez y DEL SALVADOR, Ignacio Cabeza. Fiscalización externa de los convenios urbanísticos de las Administraciones Públicas con particulares. In *Revista Española de Control Externo*, vol. 09, n. 27, 2007, pp.89-140.

<sup>576</sup>O art. 9º, item 8, da Ley del Suelo de 2015, prevê que “los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente, en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho”.

planejamento, cuja elaboração foi precedida de um procedimento administrativo instruído por estudos técnicos e por ampla participação popular<sup>577</sup>.

Por sua vez, Noguera observa que o *convenio*, em respeito ao princípio da justa distribuição de ônus e benefícios da ação urbanística, deve assegurar proporcionalidade na relação entre encargos e benefícios dos proprietários nas unidades de execução, consistentes em áreas definidas pelo Plano, nas quais se realizam as operações de gestão urbanística e de urbanização necessárias para materializar a ordenação projetada, com o objetivo de evitar os riscos de arbitrariedade<sup>578</sup>.

Assim, no direito espanhol, após um período de abusos do uso do instrumento contratual, o *convenio* passou a ser tratado como um contrato pautado pelo interesse público, a ser firmado no contexto de um processo administrativo transparente, no qual a participação pública deve ser garantida<sup>579</sup>. Após a sua assinatura, o *convenio* é publicado na página da Prefeitura, consoante se depreende do exemplo de Madri<sup>580</sup>.

A experiência portuguesa na utilização de contratos urbanísticos é muito semelhante à espanhola, no que se refere à possibilidade de celebração de um contrato na fase do planejamento urbano e de diversos tipos de contratos quando da sua execução. A tônica é negociar algumas exigências normativas e “alargar as possibilidades de configuração jurídica à disposição da Administração quando esta exerce o seu poder”, buscando-se conferir maior eficácia e eficiência à atividade administrativa<sup>581</sup>. Leitão aponta para as seguintes possibilidades contratuais: contratos para elaboração, alteração ou revisão de planos de urbanização e planos de pormenor; contratos de execução dos planos urbanos, contratos integrativos do procedimento de licenciamento de operações urbanísticas e contratos de cooperação e de concessão urbanística<sup>582</sup>.

---

<sup>577</sup>ROA, op. cit., p. 151.

<sup>578</sup>NOGUERA, op. cit. p.193.

<sup>579</sup>Esta exigência consta do art. 25, item 1, da Ley del Suelo de 2015. A respeito do trâmite, ver: LERMA, Gemma Angélica Sánchez y DEL SALVADOR, Ignacio Cabeza. Fiscalización externa de los convenios urbanísticos de las Administraciones Públicas con particulares. In Revista Española de Control Externo, vol. 09, n. 27, 2007, pp.89-140, p. 102.

<sup>580</sup>Há convenios firmados desde o ano de 1993, publicados no site da Prefeitura. Disponível em <https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Medio-ambiente-y-urbanismo/Urbanismo/Convenios-urbanisticos/?vnextchannel=c2f9508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>, acesso em 24 abr. 2020.

<sup>581</sup>CORREIA, op. cit., p. 42.

<sup>582</sup>LEITÃO, Alexandra. A contratualização no Direito do Urbanismo. Conferência proferida em 09 de novembro de 2007. Curso de Pós-Graduado de Atualização em Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo. Instituto

Para as finalidades desta pesquisa, os contratos integrativos do procedimento de licenciamento de operações urbanísticas, previstos no art. 25 do Decreto-Lei 555/99, de Portugal, que trata do regime de licenciamento de loteamentos e operações urbanas, são especialmente relevantes. Assemelham-se à prática de alguns municípios brasileiros de assinatura de Termo de Compromisso como complemento dos licenciamentos ambientais, em que se estabelecem obrigações urbanísticas adicionais às condicionantes da licença.

O Decreto-lei 555/99 prevê a possibilidade de o órgão público<sup>583</sup> competente para o licenciamento de operações urbanísticas firmar um contrato com o empreendedor, nos casos em que a licença para implantação do empreendimento houver sido indeferida pela falta de infraestrutura pública na área<sup>584</sup>, para a finalidade de avançar a assunção pelo empreendedor de responsabilidades pelo custeio dos encargos necessários à execução de infraestruturas públicas (arruamentos, redes de abastecimento de água, energia elétrica ou saneamentos), ou ao reforço nas infraestruturas existentes, que serão sobrecarregadas pelo novo projeto urbano. Oliveira, comentando o planejamento português, aduz que o planejamento das infraestruturas, com a localização dos equipamentos de uso e interesse coletivo, a estrutura ecológica e o sistema urbano de circulação de transporte público e privado já terá sido definido no plano de urbanização, que é produzido a partir do Plano Diretor; e, muitas vezes, no plano de pormenor, que consiste no plano mais detalhado previsto no ordenamento português, que se encontra já próximo do projeto<sup>585</sup>.

Neste caso, o deferimento da licença para implantação da operação urbana é condicionada ao compromisso de o particular realizar as obras necessárias ou assumir os encargos inerentes à sua execução, que podem incluir a cedência de terrenos a título gratuito. Leitão esclarece que a validade destes contratos submete-se ao cumprimento dos princípios da proporcionalidade, da igualdade, da imparcialidade e da boa fé, e que as tratativas somente são admissíveis no âmbito das matérias discricionárias, para a finalidade de determinar o seu conteúdo no caso concreto. Alerta, ainda, que deve haver relação direta entre as obras exigidas do particular e o objeto do

---

de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Disponível em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/612-913.pdf>, acesso em 30 dez. 2020.

<sup>583</sup>Em Portugal, conforme Leitão, essa tarefa incumbe às Câmaras Municipais (LEITÃO, *idem*).

<sup>584</sup>Nos termos do art. 24, itens 4 e 5, do Decreto-lei 599/99 de Portugal, o licenciamento deve ser indeferido “na ausência de arruamentos ou de infra-estruturas de abastecimento de água e saneamento ou se a obra projectada constituir, comprovadamente, uma sobrecarga incomportável para as infra-estruturas existentes” ou quando “se conclua pela não verificação das condições referidas no n.º 1 do artigo 62.º, ou que suscitem sobrecarga incomportável para as infra-estruturas existentes”.

<sup>585</sup>OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 474. A autora esclarece que o diferente grau de concretização de cada um dos três tipos de planos municipais acentua a distinta função que cada qual desempenha na regulação do uso do solo, sendo uns complementares dos outros e não sobreponíveis.

contrato, pois o objetivo é assegurar a conformidade do novo projeto urbano com as infraestruturas urbanas, de forma a não onerar o Poder Público com custos adicionais de interesse do setor privado.

As vantagens da concertação administrativa no campo do planejamento urbano são relacionadas à possibilidade de atentar para as peculiaridades dos imóveis, dotados de localizações particulares, com características ambientais, sociais, econômicas únicas, que precisam ser consideradas pelo Poder Público no planejamento e na concepção do projeto urbano. Argumenta-se que a legislação urbanística e o zoneamento tendem a ser rígidos para dar conta das complexidades<sup>586</sup> e para aproveitar as oportunidades que se colocam em termos de investimentos imobiliários e de sinergias com as ações planejadas pelo Poder Público, de tal forma a se promover um resultado “ótimo”<sup>587</sup>.

Além disso, a possibilidade de negociação em torno de projetos urbanos, buscando-se uma solução *ad hoc*, permite, em tese, o envolvimento da comunidade no processo decisório, a fim de que esta possa expressar suas necessidades em termos de serviços públicos e de qualificação urbana e ambiental, que poderiam ser acordados com o empreendedor, no contexto do licenciamento da atividade. Assim, a concertação também cumpriria a função de mediar conflitos, o que, conforme Ryan, a torna mais aceitável do que se fosse descrita como um instrumento de barganha, sobretudo no que diz respeito à posição do Poder Público, pois o mediador deve ouvir todas as partes interessadas, no encaminhamento de um compromisso aceitável<sup>588</sup>.

Na América Latina, a concertação urbanística tem sido aplicada na Argentina, na Colômbia<sup>589</sup> e no Brasil. As obrigações mais comumente avençadas nos acordos relacionam-se à responsabilidade

---

<sup>586</sup>MEIRELES, Quintino Augusto Pinto de Carvalho. Planeamento e Gestão Urbanística em Portugal. Uma aproximação à interpretação da flexibilidade/determinismo do plano. Tesis Doctoral. Universidad de Valladolid. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Departamento de Análisis e Instrumentos de Intervención Arquitectónica y Urbana. Valladolid, 2014.

<sup>587</sup>RYAN, Erin. Zoning, taking and dealing: The problems and promise of bargaining in land use planning conflicts. In Harvard Negotiation Law Review, vol. 07, 2002, pp. 337-388.

<sup>588</sup>Idem, p. 357.

<sup>589</sup>Ley 388 de 1997, da Colômbia, art. 4º, que se refere expressamente à concertação de interesses sociais, econômicos e urbanísticos, no contexto da participação democrática, e art. 45, relativo ao reparcelamento fundiário. O reparcelamento é precedido da elaboração de um Plano Parcial que dirige a gestão associada entre os diversos proprietários de terra. Após a aprovação do plano, os proprietários, organizados em uma Junta de Compensação ou em sistema de cooperação com o Município, firmam um contrato com o Poder Público, através do qual se comprometem a executar os encargos urbanísticos (*cargas de urbanización*) (COPELO, Maria Mercedes Maldonado, *et. alii*. Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios. Lincoln Institute of Land Policy. Bogotá, 2006, p. 99).

<sup>589</sup>OLIVEIRA, Fernanda Paula. A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa. Coimbra: Almedina, 2011.

pela execução de infraestrutura, sob o fundamento da recuperação da valorização imobiliária, o que também é discutido no contexto europeu<sup>590</sup>, e a pretexto de mitigar impactos ambientais, sociais e urbanísticos resultantes de grandes projetos urbanos, consoante demonstram os estudos de Jajamovich, que analisa a operação Puerto Madero, em Buenos Aires<sup>591</sup>, e de Cuenya et. alii, que examinam o projeto urbano de Puerto Norte, em Rosário<sup>592</sup>.

Os projetos urbanos argentinos têm em comum o fato de serem operações de transformação urbanística em áreas consideradas obsoletas, mas que são capazes de promover grande rentabilidade no uso do solo, pois o valor inicial da terra é muito baixo e o Poder Público está disposto a concorrer para investimentos em infraestrutura e em promover alterações nas leis de uso do solo e nas densidades edilícias, que permitam a implantação de usos hierárquicos e um maior aproveitamento do solo<sup>593</sup>. Assemelham-se à OUC prevista no Estatuto da Cidade, na qual o resultado da negociação é objeto de uma lei municipal.

Peinado *et. alii*, tratando do uso de *convenios urbanísticos* na cidade de Rosário, conforme previsão na legislação municipal, esclarecem que o objetivo do instrumento é proporcionar a recuperação da mais valia fundiária urbana por meio da imputação ao empreendedor dos custos com a infraestrutura pública e com habitação social<sup>594</sup>. Apontam que o *convenio* é o principal instrumento de gestão urbanística previsto na legislação municipal, e que é utilizado para tratar das novas urbanizações, dos projetos de transformação urbana e de especificações ou alterações em planos especiais e de detalhe. O objeto do contrato é disciplinar a designação dos encargos de urbanização entre os proprietários do solo, compreendidos como contrapartidas, cuja função é a recuperação de mais valias decorrentes da atribuição de regime especial de aproveitamento

---

<sup>590</sup>A respeito, ver GIELEN, Demetrio Muñoz. Quién paga los objetivos públicos en el urbanismo en Inglaterra, Los Países Bajos y la Comunidad Autónoma Valenciana? In *Architecture, City and Environment* – ACE, año IV, n. 11, octubre, 2009, pp.19-43; e GIELEN, Demetrio Muñoz & LENFERINK, Sander (2018). The role of negotiated developer obligations in financing large public infrastructure after the economic crisis in the Netherlands. In *European Planning Studies*, 26:4, 768-791, DOI: 10.1080/09654313.2018.1425376.

<sup>591</sup>JAJAMOVICH, Guillermo. Do Parque Espanha ao Puerto Madero. Projetos urbanos e gestão entre Argentina e Espanha. In CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro e VAINER, Carlos. *Grandes projetos urbanos*. Olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira. Porto Alegre: Masquatro Editora Ltda., 2013, pp. 91-108.

<sup>592</sup>CUENYA, Beatriz, et. alii. Mobilização de mais-valias num grande projeto urbano. A experiência do Puerto Norte, Rosário. In CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro e VAINER, Carlos. *Grandes projetos urbanos*. Olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira. Porto Alegre: Masquatro Editora Ltda., 2013, pp. 51-90.

<sup>593</sup>CUENYA, Beatriz. Grandes projetos urbanos, mudanças na centralidade urbana e conflito de interesses. Notas sobre a experiência argentina. In CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro e VAINER, Carlos. *Grandes projetos urbanos*. Olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira. Porto Alegre: Masquatro Editora Ltda., 2013, pp. 21-50.

<sup>594</sup>PEINADO, Guillermo, et. alii. *Los convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina, como instrumentos de gestión del suelo*. Análisis de sus impactos en términos de equidad. Documento de Trabajo WP18GP1SP. Lincoln Institute of Land Policy. Jun. 2018.

urbanístico por incremento de altura. A conclusão dos autores é que, embora os *convenios* tenham proporcionado a ampliação da quantidade de obras públicas realizadas na cidade, o seu efeito redistributivo não foi alcançado, porquanto as obras foram executadas na área do projeto urbano<sup>595</sup>, contribuindo para valorizá-lo ainda mais. Também apontaram que, quando da prestação de contrapartida em dinheiro, o valor acabou sendo desviado para pagamento dos gastos públicos gerais, com o desvirtuamento de sua função original, consistente em financiar habitação social e obras públicas de interesse geral. Além disso, a negociação entabulada nos diversos *convenios* não foi dotada de transparência e acessibilidade à participação democrática<sup>596</sup>.

O reconhecimento de direitos fundamentais de titularidade difusa e a afirmação do princípio da função social da propriedade na Constituição dos países são fatores decisivos para a definição da amplitude dos aspectos que podem ser negociados, pois o Estado é considerado como um garantidor desses direitos, que não pode flexibilizar sua proteção jurídica, o que repercute nos limites do acordo em torno do planejamento e do projeto urbano. Disso decorre que a noção de “barganha” em torno de direitos com repercussão na qualidade ambiental e no bem estar humano, discutida no contexto norte-americano, é inadmissível na ordem jurídica brasileira. Não se permite que o Estado transija com direitos indisponíveis em nenhum momento de sua atuação.

Em sua tese, Marchesan aborda o problema do *trade-off* nas discussões em torno do fato consumado no direito ambiental, quando se tolera a permanência de impactos deletérios ao ambiente, produzidos ilicitamente, em virtude de uma série de argumentos de ordem social ou econômica, em um raciocínio pertinente para o âmbito da responsabilidade *ex ante*, operacionalizada por meio do licenciamento urbano-ambiental, quando pontua que os bens fundamentais são considerados intangíveis e não podem ser flexibilizados em seu núcleo de proteção, no qual se inserem os processos ecológicos essenciais, nem mesmo pelo advento de uma nova lei que modifique o grau de proteção jurídica, porquanto a novidade implicaria violação ao princípio da proibição de retrocesso social<sup>597</sup>. Esse raciocínio também se aplica à etapa de ponderação de riscos e de impactos para a qualificação dos seus graus de tolerabilidade, a fim de

---

<sup>595</sup>Da forma como ocorre com as Operações Urbanas Consorciadas no Brasil, em virtude da previsão legal do Estatuto da Cidade. No entanto, na legislação de Rosário inexistente a mesma vinculação locacional de investimentos das contrapartidas, motivo pelo qual o instrumento poderia cumprir função redistributiva.

<sup>596</sup>Peinado et. alii esclarecem que, a partir de 2003, a cidade de Rosário passou por grandes transformações urbanas, com a execução de grandes projetos, o que gerou a oportunidade de utilização de convênios como forma de concessão de benefícios urbanísticos em troca de contrapartidas. Os autores analisam em profundidade cinco projetos urbanos de grande porte, avançados por convênio (op. cit., pp. 05 e 06).

<sup>597</sup>MARCHESAN, op. cit., p. 153.



que as obrigações complementares ao licenciamento a serem estabelecidas em eventual concertação não descuidem dos deveres estatais de proteção.

A preocupação procedimental, atinente à forma como será conduzido o processo decisório e à participação democrática, é um fator presente nas pesquisas sobre a contratualização no direito urbanístico, pois se reconhece que as avenças podem impactar grupos de pessoas e bens jurídicos não representados no acordo, o que põe em dúvida a legitimidade da concertação urbanística. Por outro lado, a participação democrática não é uma garantia de não sacrifício dos direitos fundamentais que possam ser objeto da negociação, o que é destacado por Marchesan<sup>598</sup>, quanto pontua que a proteção do núcleo dos direitos fundamentais não pode ser reduzida por decisões majoritárias. A participação pode iluminar aspectos que podem não estar sendo identificados ou valorados no processo para a tomada de decisão, mas, ao final, é imprescindível que esta seja tomada a partir de critérios cientificamente amparados e, ainda assim, dentro dos limites não abarcados por restrições ou comandos jurídicos previamente enunciados.

### 3.3.2. Os riscos da concertação urbanística

Além das preocupações atinentes ao patrimonialismo, ao clientelismo e ao risco de tráfico de influências que permeiam a discussão sobre a ampliação do consenso na Administração Pública, mas que, em tese, podem ser enfrentadas por meio da definição de critérios e de procedimentos jurídicos mais transparentes e sindicáveis, a principal polêmica relativamente ao uso da concertação no direito ambiental e urbanístico incide sobre a noção de indisponibilidade dos bens fundamentais.

O Município, no exercício de suas funções de proteção dos direitos fundamentais e de controle preventivo de atividades que podem ser lesivas à saúde pública, à ordem urbanística e ao meio ambiente<sup>599</sup>, não está autorizado constitucionalmente a sacrificar tais bens jurídicos, porquanto são bens de titularidade transindividual e de interesse das presentes e das futuras gerações. O risco aumenta se for considerado que o processo de licenciamento urbano-ambiental, em que ocorre a concertação, propicia um olhar pontual sobre o projeto urbano, que pode estar descolado do planejamento urbano de longo prazo.

---

<sup>598</sup>Idem, p.301.

<sup>599</sup>Supremo Tribunal Federal, RE 654.844, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 17 abr. 2020. O reconhecimento de que o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado é indisponível foi o argumento para a afirmação da imprescritibilidade da pretensão de reparação do dano ambiental.

Trata-se de uma preocupação antiga e que permeia as discussões sobre a legitimidade dos órgãos públicos para firmar o Termo de Ajustamento de Conduta, a que se refere o art. 5º, §6º, da Lei 7347/85, consolidando-se o entendimento de que não há disponibilidade sobre os bens jurídicos arrolados nesta lei (meio ambiente, patrimônio cultural, ordem urbanística, etc.), limitando-se o poder de negociação dos legitimados à forma e aos prazos para cumprimento das diversas obrigações<sup>600</sup>. Souza aduz que, como o ordenamento jurídico não esgota as diferentes possibilidades de garantia ou de exercício dos direitos, as partes podem negociar a forma mais conveniente de cumprir as finalidades legais. Além disso, agrega que “o ordenamento pode ser (e frequentemente é) omissivo em relação a outros parâmetros relevantes para as partes em conflito, os quais podem e devem ser incluídos no acordo, não para substituir, mas para complementar os parâmetros já fornecidos pelo legislador”<sup>601</sup>.

Os projetos urbanos e as obras de infraestrutura causam impactos ambientais e urbanísticos negativos e, a depender da magnitude das intervenções e da persistência dos efeitos, podem atingir o núcleo de proteção de diversos direitos fundamentais. Poderá ser necessário, por exemplo, para a implantação do empreendimento e de suas infraestruturas, remover edificações, onde comunidades habitam há muitos anos, com ameaças ao direito à moradia, ou suprimir vegetação nativa protegida pelo Código Florestal ou como remanescente de Mata Atlântica, ou localizada no entorno de alguma Unidade de Conservação<sup>602</sup>; ou poderá ser necessário demolir edificações dotadas de valor cultural, embora ainda não declaradas formalmente pelo Poder Público. Ou seja, o projeto urbano pode vir a consumir ou a agravar um quadro de degradação e injustiça socioambiental, com a imposição desproporcional de custos sobre o meio ambiente, eliminando suas funções ecológicas essenciais, ou sobre as comunidades que dependem do ambiente para manutenção de suas relações sociais.

---

<sup>600</sup>Nesse sentido, Akaoui afirma que inexistência de discricionariedade do administrador público na área ambiental, pois “a proteção do meio ambiente deixa de ser uma faculdade conferida aos entes federados, sendo, em verdade, uma obrigação irrecusável”. Nesta perspectiva, aquele que firma o compromisso de ajustamento de conduta não tem qualquer disponibilidade sobre o objeto (AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Compromisso de ajustamento de conduta ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, pp.40 e 69). No mesmo sentido é o entendimento de RODRIGUES, Geisa de Assis. Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 110.

<sup>601</sup>SOUZA, Luciane Moessa de. Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos. Negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p.71.

<sup>602</sup>Ao analisar a Petição 12.791-GO (2019/0184963-8), o Ministro Sebastião Reis Júnior, do Superior Tribunal de Justiça, determinou a paralisação das obras do empreendimento denominado “Eco Resort Quinta Santa Bárbara”, em um terreno situado no centro da cidade de Pirenópolis/GO, em virtude da prática de crimes ambientais (arts. 38, caput, e 54, caput, da Lei n. 9.605/1998), consistentes na supressão de vegetação de preservação permanente e destruição de nascentes causadas pelo empreendimento (Brasília, 27 jun. 2019).

Além disso, quando a avaliação de impactos é efetuada sobre bases utilitaristas<sup>603</sup> e simplificadoras, há elevados riscos de desconsideração de aspectos sociais, ambientais e culturais que podem estar associados aos bens que serão destruídos para dar lugar ao projeto urbano. O interesse econômico, de curtíssimo prazo, pode acabar prevalecendo, em detrimento do equilíbrio ecológico, do respeito ao patrimônio cultural e do interesse das futuras gerações.

Muitos dos interesses que podem estar em conflito com a implantação do projeto urbano não têm valor patrimonial, não são intercambiáveis ou reproduzíveis em outro lugar. Dizem respeito à proteção da dignidade da vida em todas suas formas. Como salienta Ferrer, em sua reflexão sobre o direito ambiental, o bem jurídico protegido é o ecossistema planetário<sup>604</sup>. Mesmo nos casos em que, aparentemente, será sacrificado apenas um reduzido ecossistema, como uma área de banhado, por exemplo, há necessidade de se conferir uma abordagem complexa e integradora para o problema, pois o banhado pode fazer parte de uma rede mais ampla de áreas verdes que, em conjunto, desempenham funções ecossistêmicas relevantes. Esta abordagem reconhece a interação e a conexão entre todos os componentes do ecossistema e sua relação com a qualidade de vida humana, valorizando os impactos cumulativos, sinérgicos, retardados e futuros que tendem a ser desconsiderados nas análises que incidem exclusivamente sobre um lote e que enaltecem apenas determinadas facetas da questão.

Por isso, compreende-se que, na concertação urbanística, o Estado não tem liberdade para dispor sobre os bens jurídicos de interesse difuso e coletivo e para fazer concessões. A discricionariedade administrativa que rege a concertação não pode flexibilizar o Plano Diretor nos aspectos que não estejam desde logo previamente autorizados na lei, assim como tampouco pode flexibilizar qualquer outra norma federal, estadual e municipal que regule os bens jurídicos relevantes para o acordo e os procedimentos para tomada de decisão.

Assim, incide exclusivamente sobre as formas de execução das obrigações e os respectivos prazos. Não está autorizada a atingir o bem jurídico em seu núcleo de proteção. Mesmo em relação às contrapartidas urbanísticas, correspondentes aos benefícios concedidos pelo Município quando

---

<sup>603</sup>Venturi esclarece que o “pai” do utilitarismo foi Bentham (1748-1832), segundo o qual o princípio máximo é o da maior felicidade. Prescreve que “o agir do ser humano deve ser pautado de modo a otimizar o bem-estar não apenas individual, mas também coletivo, consistente no máximo de satisfação para o maior número de pessoas, como medida do que é certo ou errado” (VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. Responsabilidade civil preventiva. A proteção contra a violação dos direitos e a tutela inibitória material. São Paulo: Malheiros, 2014, p.161).

<sup>604</sup>FERRER, Gabriel Real. La construcción del derecho ambiental. Revista NEJ – Eletrônica, vol. 18, n. 3, p. 343-368, set-dez, 2013, p. 358.

este permite maior aproveitamento urbanístico, ou alteração de uso, há limitação às negociações, tendo em vista a natureza de bem socioambiental do potencial construtivo e ao risco de o adensamento excessivo sobrecarregar a infraestrutura urbana.

Por outro lado, reconhece-se que o argumento da indisponibilidade sobre bens fundamentais não afasta que os impactos sejam autorizados, por meio do licenciamento ambiental e urbanístico, ocasião em que ocorre a avaliação da viabilidade técnica e locacional do projeto urbano e a ponderação de fatos, aspectos técnicos e interesses atinentes ao empreendimento. O licenciamento permite a produção de impactos que, sob a perspectiva jurídica, são reputados toleráveis, por conseguinte, lícitos, mesmo que impliquem a transformação do espaço e a eliminação irreversível de determinados elementos ambientais. Isso significa que, embora para o Direito os bens jurídicos sejam tratados como indisponíveis, na prática haverá uma possibilidade real de serem atingidos em sua materialidade física, o que será justificado, discursivamente, com amparo na exigência de ponderação entre os bens jurídicos que podem estar em conflito e no princípio da proporcionalidade.

Portanto, o problema de delimitar o que é tolerável ou não, como linha de corte do que é lícito ou ilícito, é o cerne das decisões estatais sobre a viabilidade dos empreendimentos. Perpassa os espaços de concertação, pois a lei não exaure em detalhes as possibilidades técnicas a serem utilizadas para a implantação dos projetos. Ou seja, remanescerá um espaço discricionário, ainda que limitado pela motivação técnica, no qual alguma negociação poderá ser entabulada. Insiste-se que a concertação não pode colidir com o princípio da reserva legal, de tal forma que as vedações e as restrições que estejam contempladas na legislação não podem ser mitigadas ou contrariadas.

Ocorre que, quando a legislação é vaga ou ambígua em relação a determinados conceitos e critérios para utilização dos instrumentos urbanísticos, abrindo margem para uma interpretação que venha a ser construída por meio de consenso público-privado, pode haver risco de que ocorra o sacrifício desproporcional de bens de interesse da coletividade, criando-se estados de exceção no planejamento da cidade. O risco é agravado pelo fato de o ambiente da concertação urbanística ser o do empreendedorismo urbano, da forma como teorizada por Harvey<sup>605</sup>.

Tratando do assunto, no contexto norte-americano, Ryan aborda o caso do *spot zoning*, que consiste em alteração do zoneamento para beneficiar pequenas áreas de interesse privado e que

---

<sup>605</sup>HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

esteve relacionado a tantos casos de corrupção que acabou banido pela jurisprudência<sup>606</sup>. O autor também assinala como problemático o *contract zoning*, por meio do qual se altera o zoneamento, por contrato entre o Município e o particular, viabilizando usos até então considerados inadmissíveis.

No empreendedorismo urbano, que impregna o meio em que se desenrolam as ações voltadas à concertação, a Administração Pública não atua como um ente imparcial e neutro, inclusive porque é constituída por pessoas humanas dotadas de preferências políticas, econômicas, estéticas, etc.. Atua como um agente interessado, que se empenha para a viabilização do projeto urbano privado. Deseja os investimentos econômicos a serem realizados no território, a pretexto de alavancar o desenvolvimento. Portanto, tende a inexistir equidade na distribuição dos ônus e benefícios concedidos através desta negociação, já que o empreendedor privado busca potencializar a sua lucratividade e o Estado o auxilia nesse intuito.

Mesmo nos sistemas jurídicos que contam com mecanismos explícitos de justa distribuição de ônus e benefícios, como o espanhol, consoante se depreende do caso estudado por Gadens e Bels, relativamente ao Plano 22@ Barcelona, podem ocorrer distorções. Passados 20 anos do início de sua implantação, o projeto produziu a gentrificação da área e subseqüentes dificuldades para a integração e a diversidade social, valores que foram utilizados pelos empreendedores e pelo Poder Público local na argumentação para justificar o projeto quando de sua concepção, ao lado da edificabilidade e da flexibilidade<sup>607</sup>.

Van der Veen, no estudo do projeto de Battery Park, apontou que o acordo que serviu de marco para a operação urbana, que nortearia a futura assinatura de acordos pontuais com as empresas que se instalassem na área, contemplou uma série de exigências em termos de sustentabilidade ambiental, que demandavam redução energética e de consumo de água, utilização de materiais reciclados e reciclagem de resíduos gerados. No entanto, no acordo parcial elaborado em relação à implantação da empresa Goldman Sachs, algumas destas exigências foram flexibilizadas, pois a empresa ameaçou instalar-se em New Jersey<sup>608</sup>.

---

<sup>606</sup>RYAN, Erin. Zoning, taking and dealing: The problems and promise of bargaining in land use planning conflicts. *Harvard Negotiation Law Review*, vol. 07, pp. 337-388, p. 352.

<sup>607</sup>GADENS, Leticia Nerone e BEL, Joaquin Sabaté. Planejamento urbano flexível na cidade contemporânea: contribuições a partir da análise do Plano 22@ Barcelona. In *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 2018, set/dez. 10 (3), 558-575, p. 574.

<sup>608</sup>VAN DER VEEN, Menno. *Contracting for better places*. A relational analysis of development agreements in urban development projects. Doctoral Thesis. Amsterdam: Delft University of Technology, 2009, p. 125.

A adoção de um modelo de planejamento urbano orientado para a competição global entre cidades, consoante mencionado no Capítulo 2º, opera por meio de incentivos para que ocorra a implantação de projetos urbanos pontuais em áreas reputadas estratégicas<sup>609</sup>. Reproduz uma visão de mundo baseada na lucratividade e na competitividade, que fragmenta, dissocia e desconsidera que, como enfatiza Morin, “a sociedade é ‘um complexo’, no sentido da palavra latina *complexus*, que significa ‘o que é tecido em conjunto’”<sup>610</sup>. A concertação que operacionaliza o empreendedorismo urbano é simplificadora da realidade porque privilegia a instância econômica.

No campo do Direito, este modelo, que repercute na governança pública, encontra ressonância nas palavras de Machado, para quem

“ação concertada ou concertação é um método flexível de governar ou de administrar em que os representantes do Governo ou da Administração participam de debates conjuntos com representantes doutros corpos sociais autônomos, com vistas à formação de consenso sobre medidas de política econômica e social a adotar”<sup>611</sup>.

Na descrição, há implícita a ideia de rede, de ausência de hierarquia, pois se considera que, na concertação, “não há relação de subordinação entre a Administração e as entidades parceiras, pois subjacente a ela reside um processo de negociação para a composição de eventuais dissensos entre as partes”<sup>612</sup>. Gielen reforça essa característica do novo modelo de Administração Pública, permeado pela ideia de governança em rede, e que dá sustentação para as relações público-privadas entabuladas para viabilização de grandes projetos urbanos<sup>613</sup>.

Este funcionamento em rede que age sobre a governança urbana, tramada em torno do consenso entre diversos agentes da sociedade, que, em certa medida, reúnem o poder econômico e o poder

---

<sup>609</sup>GALLACH, Helena Cruz. El auge de los planos estratégicos y los proyectos urbanos: hacia un planeamiento urbanístico consensuado. X Coloquio Internacional de Geocrítica, Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/308.htm>, acesso em 11 de maio de 2020. Para a autora, o planejamento estratégico, implantado em Barcelona, desvirtuou os planos urbanísticos e criou uma competição pela localização de equipamentos, infraestruturas e serviços. Em sua análise, propõe que o consenso seja operacionalizado na elaboração do Plano Urbano.

<sup>610</sup>MORIN, Edgar. A via para o futuro da humanidade. Trad. Edgard de Assis Carvalho, Mariza Perassi Bosco, 2ª. Ed, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015, p.111.

<sup>611</sup>MACHADO, João Baptista. Participação e descentralização: democratização e neutralidade na Constituição de 76. Coimbra: Almedina, 1982, citado por OLIVEIRA e SCHWANKA, p. 314.

<sup>612</sup>OLIVEIRA, Gustavo Justino e SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no Século XXI: Fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. In Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 104, p. 303-322, jan/dez. 2009, p. 315.

<sup>613</sup>MUÑOZ, Demetrio. Capturing value increase in urban redevelopment. A study of how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities. Leiden: Sidestone Press, 2010, pp.21.

político, consoante assinala Swyngedouw, pode esvaziar os espaços destinados à discussão de ideias antagônicas e dos conflitos em torno do valor de uso e em torno do valor de troca que pairam sobre a cidade<sup>614</sup>. No mesmo sentido posiciona-se Viégas em seu estudo sobre o Termo de Ajustamento de Conduta, em que critica o instrumento por sua aptidão para contornar dispositivos legais, consolidar “fatos consumados” e neutralizar conflitos em torno de questões fundamentais, pontuando que, para que seja socialmente eficaz, deve ser dotado de ampla participação popular, transparência, mecanismos de controle social, a fim de que não seja utilizado como mecanismo de flexibilização da proteção do ambiente<sup>615</sup>.

No que se refere aos atores envolvidos na concertação<sup>616</sup>, Freitas, em estudo realizado sobre vinte e seis OUCs da Região Metropolitana de Belo Horizonte, identificou uma série de agentes públicos e privados interessados na implantação desses grandes projetos urbanos, em uma abordagem que investigava, a partir do enfoque teórico de Bourdieu, os campos de poder envolvidos e os ganhos obtidos pelos distintos agentes<sup>617</sup>. São eles: as empreiteiras, os proprietários dos terrenos, os agentes financeiros, os empreendedores e parceiros na produção dos projetos, o Poder Público, os arquitetos e urbanistas, os agentes de resistência e a imprensa<sup>618</sup>. Cuenya, no seu estudo sobre os grandes projetos urbanos argentinos, identificou os mesmos atores, incluindo, dentre os grupos prejudicados os habitantes irregulares dos bairros que sediarão o projeto e poderão ser removidos à força, as empresas e demais moradores do entorno, que poderão ser afetados pela gentrificação<sup>619</sup>.

---

<sup>614</sup>SWYNGEDOUW, Erik. Promises of the political. Insurgent cities in a post-political environment. Cambridge, London: The MIT Press, 2018, p.20.

<sup>615</sup>VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. Os descaminhos da “resolução negociada”: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2013, pp. 22-23.

<sup>616</sup>A identificação dos agentes envolvidos nas operações urbanas de São Paulo é objeto do estudo de Fix, com base em Harvey, em que aponta para os proprietários, os incorporadores, os construtores, os agentes de crédito e o Estado (FIX, Mariana. São Paulo Cidade global. Fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 141).

<sup>617</sup>FREITAS, Daniel Medeiros. Desvelando o campo de poder dos grandes projetos urbanos na região metropolitana de Belo Horizonte. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

<sup>618</sup>Idem, pp. 310-311. O autor esclarece que os arquitetos e urbanistas proporcionam os argumentos técnicos que legitimam os projetos urbanos e que a mídia confere visibilidade e ajuda na formação de uma opinião pública.

<sup>619</sup>CUENYA, Beatriz. Grandes proyectos urbanos latinoamericanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local. Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad, vol. 08, n. 08, oct. 2009, pp. 229-352, p.245. Cuenya identifica também atores beneficiários auxiliares, dentre os quais se inserem os escritórios de arquitetura, as firmas consultoras, contratadas para realização de estudos ambientais, etc.

As pesquisas de Freitas e Cuenya revelam a complexidade dos interesses envolvidos em uma negociação em torno de um empreendimento urbano, que não aparece na leitura do acordo ou do contrato firmado, e frequentemente se transmuta em um conflito quando do licenciamento ambiental, ocasião em que os ajustes no projeto e nas medidas direcionadas aos impactos são limitados e não se cogita em adotar a opção zero. Em geral, estarão na mesa de negociação o Poder Público e as empresas constituídas para a implantação do projeto urbano, por vezes consistentes em Sociedades de Propósitos Específicos, que são controladas por outras empresas, não possuem capital próprio e são extintas tão logo o empreendimento seja concluído<sup>620</sup>. Desta formatação empresarial decorre o risco de algumas obrigações de natureza mitigadora e compensatória de impactos urbanísticos (urbanização de praças, implantação de vias, etc.) não serem implementadas e não se ter meios efetivos para sua cobrança judicial, pela falta de patrimônio da empresa signatária do acordo firmado com o Município.

Vainer, em seu estudo sobre os grandes projetos urbanos brasileiros, assinala como principais impactos destes empreendimentos o agravamento das desigualdades socioespaciais pela concentração de investimentos em áreas específicas, quase sempre acessíveis também desigualmente, e critica o processo de decisão sobre a viabilidade do projeto, em geral hermético à participação democrática<sup>621</sup>, o que também foi detectado por Camacho em sua pesquisa sobre os *development agreements* norte-americanos.

Além disso, Cuenya aduz que as operações viabilizadas através da concertação tendem a privilegiar os interesses de grupos privados específicos. A autora exemplifica com o caso do Porto Madeiro, em Buenos Aires, em que as terras e os edifícios públicos, que eram patrimônio da coletividade, foram vendidos para um pequeno grupo de empreendedores privados e as mais valias fundiárias urbanas captadas pelo setor público através da operação foram investidas na

---

<sup>620</sup>Como observado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no precedente inserido na Apelação Cível nº 0122445-94.2012.8.26.01002/25, Relator Desembargador Cláudio Godoy, julgado em 17 mar. 2015, a sociedade de propósito específico é figura societária criada “para prestar um serviço a sua controladora, para cumprir uma simples etapa de um projeto, ou até mesmo para desenvolver um projeto da controladora. Normalmente, cumprido esse projeto, o seu destino é a liquidação...”.

<sup>621</sup>VAINER, Carlos. Grandes projetos urbanos. Significado e formas de avaliação, In CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro e VAINER, Carlos. Grandes projetos urbanos. Olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira. Porto Alegre: Masquatro Editora Ltda., 2013, pp. 135-166, p. 143.



área da própria operação, de tal modo a valorizá-la ainda mais e a reforçar a diferença socioespacial com relação a outros bairros da cidade<sup>622</sup>.

Agrega-se o risco de captura do regulador pelos grupos de interesse privado<sup>623</sup> interessados na maximização do valor de troca que a atuação da Administração Pública pode propiciar, potencializado pela cultura do “jeitinho brasileiro”<sup>624</sup>, que passam a influenciar os espaços discricionários, fomentados pela ausência de critérios jurídicos mais claros sobre os limites da concertação, para ajustar os projetos urbanos aos seus próprios interesses, em detrimento do planejamento mais amplo da cidade e de seu desenvolvimento sustentável, o que produz uma contradição com a idealização constitucional e do Estatuto da Cidade em torno do “direito à cidade sustentável”.

O conceito de captura do regulador foi desenvolvido por Stigler para definir uma forma de apropriação dos espaços de regulação, que ocorre quando uma agência reguladora, criada para definir critérios a serem adotados, com vistas à concretização do interesse público, age em benefício dos interesses econômicos ou políticos de específicos grupos de interesse que dominam o setor daquela agência reguladora. Pode haver corrupção, mas também casos em que se dá a captura, por parte dos grupos de interesses, do processo administrativo através da “colonização de ideias”, considerando-se que os tomadores de decisão são pessoas e, portanto, suscetíveis a formas não racionais de influência, que podem ser exploradas pelos grupos de interesse, inclusive através de redes de relacionamentos. O tema também é tratado por Kwak, que explica o processo de “captura cultural”, que opera através de uma série de entendimentos compartilhados, mas não

---

<sup>622</sup>Beatriz. Grandes projetos urbanos, mudanças na centralidade urbana e conflito de interesses. Notas sobre a experiência argentina. In CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro e VAINER, Carlos. Grandes projetos urbanos. Olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira. Porto Alegre: Masquatro Editora Ltda., 2013, pp. 21-50. p.42.

<sup>623</sup>STIGLER, George. The Theory of Economic Regulation. In The Bell Journal of Economics and Management Science. Vol. 2, n. 1 (Spring, 1971), pp.3-21, citado por KWAK James. Cultural capture and the financial crisis, in Daniel Carpenter and David Moss, eds., Preventing Capture: Special Interest Influence in Legislation, and How To Limit It (Cambridge University Press, 2013), disponível em <https://jameskwak.net/2016/07/20/cultural-capture-and-the-financial-crisis/>, acesso em 18 jun. 2018. Esta mesma preocupação é externada por REISFORFER, Guilherme F. Dias. Direito urbanístico contratual, p.62.

<sup>624</sup>ROSSEN, Keith S. Brazil's legal culture: The Jeito Revisited. In Florida International Law Journal, vol. 01 (1984). O autor atribui o “jeitinho”, como uma forma de os brasileiros lidarem com o sistema legal formal, de modo a flexibilizá-lo em diversos graus e para diversos tipos de contexto, que podem incluir práticas corruptivas, à herança colonialista e patrimonialista, à profunda inequidade na atribuição de direitos às pessoas, ao personalismo, à alta tolerância diante da corrupção, ao sentimentalismo, à influência do catolicismo e à falta de responsabilidade cívica. Cada um destes aspectos é aprofundado em seu estudo, que destaca o efeito perverso do patrimonialismo, no qual os cidadãos não têm direitos e as autoridades públicas consideram estarem prestando “favores” diante de uma legislação rígida, abstrata, pessoalizada e desconectada da realidade, tudo a contribuir para um ambiente corruptivo e muito burocrático, em que dificuldades são criadas, para se venderem facilidades.

explícitos, a respeito do mundo, em um ambiente desprovido da livre competição de ideias e evidências, que se concretiza através de três mecanismos: identidade, status e relacionamentos. Os reguladores tendem a adotar posições semelhantes às pessoas que percebem estar inseridas nos mesmos grupos sociais ou naqueles em que gostariam de estar<sup>625</sup>.

Na mesma direção, Nohara aponta que a captura é favorecida pela assimetria informacional existente e pelo poder econômico envolvido, do qual decorre um poder político expressivo, capaz tanto de influenciar as decisões tomadas em órgãos regulatórios como de eleger os políticos. Disso decorre que “alguns grupos acabam dominando os ajustes numa sintonia fina com determinados agentes políticos, para que, futuramente, os momentos de interlocução com a sociedade civil sejam meramente simbólicos”<sup>626</sup>.

Apparecido Júnior afirma que a captura pode influenciar todos os momentos do ciclo de formulação e de implementação do planejamento urbano, porque a regulação resultante repercute no valor da terra, criando benefícios econômicos para os proprietários e empreendedores, que provavelmente não serão compensados ou recuperados para a coletividade. Alguns resultados materiais da captura citados por Aparecido Júnior são:

“a) conformação urbanística da propriedade, adotando-se parâmetros e destinações aos imóveis não coerentes ou nem mesmo compatíveis com o conjunto de informações produzidas no processo de planejamento urbanístico; b) estabelecimento de regras de normatização dos mecanismos de outorga onerosa de potencial construtivo adicional e de transferência de potencial construtivo que privilegiem ou prejudiquem indevidamente determinados grupos de interesse ou mesmo proprietários específicos; c) conformação da propriedade urbanística e de mecanismos de implantação de operações urbanas consorciadas que tenham por desiderato privilegiar determinados agentes ou grupos de interesses, em detrimento do objetivo geral de promover melhorias sociais, ambientais e urbanísticas a toda a comunidade....”<sup>627</sup>.

Para Prestes, a adoção, no âmbito da Administração Pública, do modelo gerencial, que, no campo do planejamento urbano se expressa através da concertação urbanística pode gerar espaços

---

<sup>625</sup>KWAK, James. Cultural capture and the financial crisis. in Daniel Carpenter and David Moss, eds., Preventing Capture: Special Interest Influence in Legislation, and How To Limit It (Cambridge University Press, 2013), disponível em <https://jameskwak.net/2016/07/20/cultural-capture-and-the-financial-crisis/>, acesso em 18 jun. 2018, p. 76.

<sup>626</sup>NOHARA, Irene. Poder económico e limites jurídicos à captura da concertação social. In GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana Fernanda e BITENCOURT NETO, Eurico (coord.) A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governança da administração pública. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Centro de Investigação de Direito Público, 2018, p. 65.

<sup>627</sup>APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. Direito urbanístico aplicado. Os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá Editora, 2017, p. 284.

corruptivos, tanto no âmbito público como privado<sup>628</sup>. Também López identifica o risco de corrupção nas atividades relacionadas à ordenação do solo urbano em virtude da excessiva discricionariedade dos gestores municipais na definição do regime de uso e ocupação do solo<sup>629</sup>.

Prestes aponta que a corrupção é intrínseca ao sistema social e se apresenta de diversos modos, “cabendo à sociedade estabelecer o freio mediante o ordenamento jurídico próprio, considerando que as leis são uma proteção da sociedade contra ela mesma, na medida em que o Direito estabelece o lícito e o ilícito”<sup>630</sup>. Para a autora, a falta de procedimentos transparentes e abertos à participação e ao controle social e de estrutura administrativa para a tramitação dos processos decisórios são fatores que agravam o risco de corrupção. Por esse motivo, afirma a necessidade do estabelecimento de controles voltados aos sistemas onde as decisões são produzidas, e não às pessoas, pois compreende que

“a falta de um sistema jurídico que separa o direito da política, que vede condutas que favorecem a impessoalidade, que favorecem a apresentação de dificuldades para ‘vender facilidades’, o excesso de discricionariedade administrativa, a falta do desenvolvimento de controles no processo urbanístico, a carência de publicidade das regras, a falta de publicidade dos instrumentos e das possibilidades existentes, o excesso de legislação e a precária informação da existência destas, bem como das concertações realizadas são uma constante”<sup>631</sup>.

No sistema de decisões judiciais, existe um mecanismo de revisão destas decisões que é produzido pelos Tribunais Superiores, e no qual se tem sustentado a força vinculante dos precedentes judiciais justamente para evitar desvios e retrocessos sociais, com amparo nos arts. 926 e 927 do Código de Processo Civil de 2015. Porém, no cotidiano das decisões administrativas proferidas nos processos de licenciamento ambiental e urbanístico, que aprovam os projetos urbanos, e que tendem a aplicar o regramento mais próximo (portarias, decretos...), e não o ordenamento jurídico como um todo, o controle jurídico e social preventivo é mais tênue.

A participação social somente ocorre excepcionalmente, quando se realizam audiências públicas – cujos encaminhamentos e conclusões não são vinculantes ao administrador –, ou quando se tratam de projetos de grande magnitude, que tendem a ser aprovados por Conselhos Municipais

<sup>628</sup>Idem, p. 269.

<sup>629</sup>LÓPEZ, Fátima E. Ramallo. Gestión urbana sostenible: La necesaria revisión de técnicas para evitar la corrupción y la especulación urbanística. Hacia una nueva gobernabilidad urbana sostenible. In LÓPEZ, Fátima Ramallo (coord) y BLANCO, Federico A. Castillho. Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios. Navarra: Arazandi, 2014, p. 215-277.

<sup>630</sup>PRESTES, Vanêsa Buzelato. Corrupção urbanística. Da ausência de diferenciação entre Direito e Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora Forum, 2017, p. 264. Ver ainda: REXACH, Ángel Menéndez. Urbanismo y Corrupción. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid 12, Madrid, 2008.

<sup>631</sup>Idem, p. 268.

do Plano Diretor. As assimetrias entre os participantes das audiências públicas é outro fator que merece destaque. Além disso, no Brasil, o ambiente institucional onde as decisões são produzidas, como resultados de visões de governos específicos, é precário, tanto em razão da insuficiência de recursos materiais e humanos nos órgãos públicos municipais, quanto pela suscetibilidade a pressões políticas<sup>632</sup>.

Em razão da influência dos sistemas econômico e político no ambiente da concertação urbanística, quem define o que pode ser flexibilizado? Quem define o que é aceitável, sob quais critérios técnicos e qual o grau de vinculação a estudos e planos existentes e aspectos atinentes à sua implementação efetiva das medidas ao longo do tempo?

Estas várias respostas são remetidas para o ambiente concertado protagonizado por governos, cuja duração é de 04 anos, que podem não incorporar objetivos de Estado, com grande risco de vulnerabilização dos bens jurídicos de interesse da coletividade. Isso ocorre porque o objeto da concertação urbanística pode ter caráter especulativo e esta pode favorecer a gestão de projetos urbanos em detrimento do planejamento urbano como processo de criação e de implementação de políticas públicas de curto, médio e longo prazos, de escala territorial abrangente e integrada, e de regramentos territoriais voltados ao desenvolvimento sustentável da cidade e à melhoria da qualidade de vida da população.

A consequência disso é o tratamento fragmentado que passa a ser dispensado ao espaço urbano e às externalidades ambientais e urbanísticas negativas associadas ao projeto, o que produz o risco de os impactos negativos não serem mitigados ou compensados proporcionalmente, assim como o risco de as contrapartidas por flexibilização de regime urbanístico não serem estabelecidas por meio de fórmulas que reflitam a valorização imobiliária, o que prejudica a captação de recursos para a implantação de infraestrutura em outras áreas da cidades<sup>633</sup>.

É necessário encontrar antídotos para o risco de captura do processo de concertação urbanística. O diálogo e a construção de consensos alinham-se com a importância de se cultivar um ambiente não adversarial e probó na Administração Pública, e substituem a visão puramente técnica, que

---

<sup>632</sup>Álvarez e Ribera exploram o mesmo tema em relação à realidade espanhola, destacando o fenômeno da “partidocracia”, em que partidos políticos ocupam cargos no governo e nomeiam cargos de confiança e tendem a beneficiar as empresas que os financiaram quando da campanha eleitoral. Além desses fatores, detectam a deficiência dos sistemas de controles legais e políticos no âmbito da administração pública (ÁLVAREZ, Manuel Liedo y RIBERA, Sara Liñana. Medidas contra la corrupción urbanística: la visión del promotor. In REXACH, op. cit., pp. 207-218).

<sup>633</sup>Para as hipóteses de outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, o art. 26 do Estatuto elenca as destinações das contrapartidas.

pode se manifestar através de soluções binárias. Incorporam a dimensão humana, das pessoas que habitam e usam o território, nem sempre percebida nos processos decisórios. O lugar para a manifestação destas práticas dialógicas, em busca do consenso, é o processo administrativo, como expressão da face procedimental dos direitos fundamentais.

### 3.4. O processo da concertação urbanística

A concertação urbanística exige um processo composto por procedimentos adequados para a avaliação dos riscos e dos impactos negativos, em escalas espacial e temporal apropriadas, dotados de ampla participação pública e de transparência, como condições de sua legitimidade, no contexto do direito fundamental à boa administração pública.

O direito à boa administração pública é teorizado por Freitas como um direito que vincula racionalmente o gestor público e o obriga a ponderar as consequências sistêmicas de suas opções, pois deverá motivá-las coerentemente, sobretudo em seu custo-efetividade<sup>634</sup>, escrutinando os impactos sociais, econômicos e ambientais e demonstrando cabalmente os “benefícios líquidos, contemplados custos e benefícios, diretos e indiretos”<sup>635</sup>. Esse direito converge com o direito à organização e ao procedimento, que cumpre a função de transpor os direitos proclamados nos textos legais para “o mundo da vida”<sup>636</sup>, instrumentalizando e garantindo uma proteção efetiva dos direitos materiais, determinando posições jurídicas subjetivas frente ao Estado e a particulares<sup>637</sup>.

Antunes afirma que os direitos procedimentais dialogam com a perspectiva da justiça procedimental e constituem “meio para garantir um resultado adequado ao conteúdo objetivo do direito fundamental”<sup>638</sup>. Esta perspectiva está presente em Rawls, sob a premissa de que o procedimento justo tende a garantir um resultado justo. O filósofo norte-americano elaborou a

<sup>634</sup>FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e direito fundamental à boa administração. *Sequência* (Florianópolis), n. 70, pp. 115-133, jun. 2015, p. 118.

<sup>635</sup>FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*. Direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 232.

<sup>636</sup>Consoante elucida Gavião Filho, os direitos à organização e ao procedimento não representam direitos fundamentais processuais autônomos em relação aos direitos fundamentais materiais, mas dimensões procedimentais do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, atinentes às normas definidoras de competências e de trâmites para a formação da vontade estatal (GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. *Direito fundamental ao meio ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p.77).

<sup>637</sup>SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, a participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. In *Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica*, vol. 23, n. 2, maio-ago 2018, pp. 417-465. Os autores apontam para a convergência e a conexão entre os deveres de proteção do Estado e as perspectivas organizacional e procedimental.

<sup>638</sup>ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O procedimento administrativo de avaliação ambiental*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 141.

alegoria de um contrato hipotético, firmado sob o véu da ignorância, portanto em uma condição ideal, denominada de “posição original”, em que as pessoas se apresentavam como iguais e livres, para desenvolver uma teoria preocupada com a justiça na estrutura básica da sociedade e com as desigualdades de oportunidade de vida das pessoas<sup>639</sup>. A condição de igualdade na posição original é o traço que aponta para a noção de justiça procedimental, o que é observado por Nussbaum como uma característica das teorias contratualistas, nas quais se atribui ao procedimento a condição de modelar determinadas condições-chave de equidade e de imparcialidade e se apoia nesse procedimento para gerar um resultado apropriadamente justo<sup>640</sup>.

A partir destas influências contratualistas, formulam-se as concepções em torno da democratização dos processos decisórios e de justiça como reconhecimento de Fraser<sup>641</sup> e de Honneth<sup>642</sup>, através das quais se busca assegurar que as pessoas de diferentes grupos, origens, opções culturais, etc., possam ter o direito de participar em condições igualitárias nos processos de tomada de decisão, ou de serem representadas de uma forma considerada justa. No âmbito desta discussão, há debates sobre os instrumentos necessários para assegurar as condições ideais de fala, compensando-se as desigualdades substanciais que podem existir entre as pessoas em razão de renda, condição social, raça, deficiências físicas, mentais e outras situações de discriminação e de opressão, e então promover diálogos democráticos que possam contribuir para a tomadas das decisões.

Mesmo Fainstein, que procura enfatizar o resultado concreto obtido por meio do planejamento e das ações urbanísticas, afirma, na exigência de democracia, ao lado dos demais critérios de sua *Just City* (equidade e diversidade), a importância do processo de tomada de decisão no âmbito estatal, que facilmente pode resvalar para o arbítrio e para a exclusão de pessoas que não estejam

---

<sup>639</sup>RAWLS, John. Uma teoria da justiça. 3ª. Edição, São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 41.

<sup>640</sup>NUSSBAUM, Martha C. Fronteiras da justiça. Deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 19.

<sup>641</sup>FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? In Lua Nova. São Paulo, vol. 70, pp. 110-138, 2007, p. 104. Fraser trata o reconhecimento como uma questão de status social, a ser reivindicado não sob o fundamento da identidade específica de um grupo, mas a partir da condição dos membros do grupo como parceiros integrais na interação social. O centro normativo de sua concepção de justiça é a noção de paridade de participação, o que implica o estabelecimento de arranjos sociais que permitam a todos os membros adultos de uma sociedade interagir uns com os outros como parceiros.

<sup>642</sup>HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2ª. Ed., p. 179. Para o autor, o reconhecimento por um outro sujeito é uma condição necessária para a formação de uma subjetividade integral e não distorcida, e a falta de reconhecimento dificulta que a pessoa tenha uma visão positiva de si mesma, visão esta que é adquirida intersubjetivamente. Honneth compreende o reconhecimento como uma questão ética.

em condições igualitárias de acessar a cidade e os processos decisórios<sup>643</sup>. Para a autora, os três critérios de justiça (equidade, democracia e diversidade) são interconectados e circulares, pois, quanto mais equidade na distribuição de renda e habitação, mais acesso à participação democrática terão os diversos grupos sociais que convivem na cidade, incrementando-se a tolerância pelo aumento da diversidade. Portanto, considera que os processos de tomada de decisão e os resultados são atados uns nos outros, embora não haja garantia de que os procedimentos abertos e democráticos produzirão resultados justos<sup>644</sup>.

A democracia também é considerada um elemento fundamental da justiça ambiental, compreendida como direito a um ambiente seguro, que veda a imposição desproporcional de riscos sobre os grupos sociais mais vulneráveis, com a participação democrática desses grupos nos processos decisórios<sup>645</sup>. Também Bosselmann afirma que “a justiça só pode florescer em uma sociedade aberta e democrática e se incentivar formas cada vez mais democráticas de tomada de decisão”<sup>646</sup>.

O procedimento não deve ser um fim em si mesmo, mas um meio para a consecução de objetivos concretos, que possam ser mensurados e verificados na materialidade, que possa conferir legitimidade para o processo de tomada de decisão<sup>647</sup>. Assim, mais do que qualquer garantia de que o resultado final possa ser justo – pois de fato esta garantia não existe –, o procedimento é um pressuposto para a legitimidade da decisão, atuando em uma esfera política, onde ocorre a ponderação entre diferentes pontos de vista, que incluem aspectos técnicos, mas não são dominados por estes<sup>648</sup>. O procedimento transparente, impessoal e probo é um fator de proteção contra riscos de captura do processo de tomada de decisão, e proporciona acompanhar a Ecologia da Ação.

Para as finalidades da presente pesquisa, há dois aspectos relevantes que merecem referência, atinentes ao processo administrativo no qual ocorrerá a concertação urbanística:

---

<sup>643</sup>FAINSTEIN, Susan S. *The Just City*. NY: Cornell University Press, 2010.

<sup>644</sup>FAINSTEIN, Susan S. Searching for the Just City, In MARCUSE, Peter. *Searching for the Just City*. Debates in urban theory and practice. New York: Routledge, 2009, p. 33.

<sup>645</sup>ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In ACSELRAD, Henri (org). *A duração das cidades*. Sustentabilidade e risco nas políticas públicas. Rio de Janeiro: De Paulo Ed. Ltda., 2001, p. 29.

<sup>646</sup>BOSELMMANN, Klaus. *O princípio da sustentabilidade*. Transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, pp. 124-125.

<sup>647</sup>NUSSBAUM, Martha. *Fronteiras da justiça*. Deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 99.

<sup>648</sup>GOMES, Carla Amado. *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 384.

Uma questão atinente à democracia no processo decisório, suscitando questionamentos sobre quem deve decidir (quais setores são representativos da sociedade civil), por que meios deve ocorrer a participação democrática<sup>649</sup> e qual o grau de vinculação estatal às diversas manifestações e opiniões que resultarem dos debates e de outras formas de comunicação; e uma questão de ordem técnico-científica, relativa aos tipos e ao conteúdo de estudos e análises a serem produzidos para subsidiar o processo de tomada de decisão no planejamento urbano e no licenciamento ambiental e definir a tolerabilidade dos impactos negativos.

Estes dois aspectos são relacionados, pois o aprofundamento da democracia, com a ampliação do acesso à informação e das discussões e o envolvimento de diversos grupos, titulares de interesses antagônicos, amplia o olhar sobre as diversas dimensões dos impactos e tende a apontar para novos assuntos de ordem técnica a serem perquiridos durante o processo de formação do convencimento. Portanto, há um entrelaçamento entre a técnica e a política no curso do procedimento decisório, que confere legitimidade à decisão final<sup>650</sup>.

A participação pública nos processos administrativos de tomada de decisão deve ser acessível, consistente e ter a possibilidade real de influenciar a decisão administrativa<sup>651</sup>, o que também é enfatizado por Dagnino em sua reflexão sobre o significado da sociedade civil na “confluência perversa” entre o projeto democratizante da Constituição Federal de 1988 e o neoliberalismo<sup>652</sup>, e por Antunes, para quem a posição participativa deve ser tanto mais intensa quanto mais direta for a incidência do ato administrativo final sobre o direito ou interesse em causa<sup>653</sup>.

A participação democrática alinha-se com a dimensão subjetiva do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, CF/88) e do direito à cidade sustentável. Na CF/88, o princípio democrático é expresso em seu preâmbulo e, no âmbito do Estatuto da Cidade, o art. 2º, inciso II, afirma o princípio da gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Esta diretriz

---

<sup>649</sup>Sobre a necessidade de a participação pública valer-se de instrumentos e aplicativos digitais, ver FREITAS, Juarez. Direito à cidade sustentável: Agenda positiva. Interesse público, Belo Horizonte, ano 22, n. 119, p. 15-25, jan./fev., 2020, p. 17.

<sup>650</sup>Nesse sentido, é o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, que suspendeu licenciamento ambiental, a fim de garantir a realização de audiências públicas com a participação da população local (AgRg na SLS 1.552/BA, Rel. Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, julgado em 16 mai. 2012).

<sup>651</sup>ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais, 2ª. Edição, São Paulo: Malheiros, 2015, p. 471.

<sup>652</sup>DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In MATO, Daniel (coord.) Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

<sup>653</sup>ANTUNES, Luis Felipe Colaço. O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental, p. 180.



acolhe as demandas por reconhecimento e participação igualitária que proporcionam a diversidade urbana. Na mesma direção é o inciso XIII, do art. 2º, do Estatuto, que prevê “a audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”.

O princípio da participação democrática consta do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente de 1992, da qual o Brasil é signatário. O país também assinou o Acordo de Escazú, em 04 de março de 2018, sobre os direitos de acesso em matéria ambiental, que contemplam informação ambiental, participação democrática e acesso à justiça<sup>654</sup>. A fim de que a participação possa ser efetiva, a legislação prevê o direito à informação por meio da Lei Federal 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e da Lei Federal 10.650/2003, que trata do acesso às informações ambientais.

Quanto aos aspectos técnico-científicos, a Constituição Federal de 1988 exige a avaliação de impacto ambiental para as atividades suscetíveis de causarem significativos impactos (art. 225, §1º, IV) e afirma o dever de controlar atividades que “comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente” (inciso V). Tratam-se de normas dotadas de eficácia imediata, que vinculam o Estado ao dever de definir competências e de criar estruturas administrativas que possam tramitar os processos de licenciamento urbano-ambiental. Na esfera federal, esta temática é objeto da Lei Complementar 140/2011 e da Lei Federal 6938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que devem ser interpretadas em conjunto com o Estatuto da Cidade, cujo art. 37 prevê a realização do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV.

Os ritos procedimentais do licenciamento e as questões atinentes à competência não serão esmiuçados nesta pesquisa porque este assunto está prestes a sofrer profunda alteração legislativa<sup>655</sup>. A ênfase da tese são os contornos constitucionais atinentes ao processo de concertação urbanística, explorando-se a relevância da democracia e dos estudos necessários para a identificação dos impactos multidimensionais e, conseqüentemente, para a conformação dos deveres de proteção, voltados ao impedimento dos riscos intoleráveis e dos danos, que serão materializados em obrigações urbanísticas e ambientais de natureza mitigadora e compensatória

---

<sup>654</sup>Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf)> Acesso em 20. abr. 2020.

<sup>655</sup>Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 3729/2004 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental) que pretende simplificar os ritos procedimentais e disciplinar alguns assuntos decisivos como o conceito de obra e atividade de “significativa degradação ambiental”. Desde 01 jul. 2019, o Projeto de Lei tramita em regime de urgência. Informação disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>, acesso em 23 set. 2020.

de impactos, a serem executadas em conjunto com os encargos urbanísticos. Propõe-se que esta avaliação seja ampla e capaz de produzir uma decisão que integre os diversos aspectos ambientais e socioeconômicos envolvidos, para o que precisa interagir com o planejamento urbano de uma forma mais profunda do que a simples aferição da conformidade com as normas de uso e ocupação do solo para determinado lote.

Para Antunes, o procedimento administrativo de avaliação de impactos ambientais, e o mesmo raciocínio vale para os impactos urbanísticos, não tem apenas uma função de imparcialidade para formação da decisão estatal, como consiste em um “instrumento de eficácia e de legitimação da atividade administrativa, de modo que as suas regras são e devem ser dirigidas também à realização de uma nova legalidade: uma legalidade-justiça”, para cuja construção é imperativa a participação democrática, por meio da qual todos os interesses contrapostos deverão ser levantados e ponderados<sup>656</sup>.

Por sua vez, Ryan chama a atenção para a relevância das avaliações integradas do território que receberá o projeto urbano e será objeto de um acordo que viabilize a flexibilização do zoneamento. Alerta que a análise isolada de um determinado projeto pode produzir uma “zona cega” para a capacidade de suporte da infraestrutura existente; ao passo que uma análise mais abrangente do território permite que se ajuste a necessidade do novo projeto urbano, imputando-se ao empreendedor obrigações voltadas ao reforço e às adequações nas infraestruturas, a fim de que a coletividade não venha a ser prejudicada, ou que o Poder Público tenha que pagar por custos de interesse privado. Ryan alerta que o assunto é polêmico, pois a sobrecarga prevista na infraestrutura, com a implantação do novo projeto, pode representar a “última gota d’água” sobre uma infraestrutura que já está à beira do colapso, e o último empreendedor de uma área já saturada não poderia ser onerado desproporcionalmente com novas infraestruturas de interesse geral, que já eram indicadas no planejamento<sup>657</sup>. Diante do impasse, é possível que o pedido de licenciamento para o novo empreendimento tenha que ser inteiramente reformulado para se ajustar à capacidade de carga das infraestruturas, sob pena de o Município indeferir o pedido, pois tampouco é razoável onerar os antigos residentes da região, com o eventual colapso das infraestruturas públicas preexistentes.

---

<sup>656</sup>ANTUNES, Luís Filipe Colaço. O procedimento administrativo de avaliação ambiental. Coimbra: Almedina, 1998, pp. 116-118. O autor adota uma posição substancial do procedimento administrativo, com a qual concordamos, em que este “se assume como sede e instrumento de aquisição, composição e hierarquização dos interesses coenvolvidos na atividade administrativa” (p. 119).

<sup>657</sup>RYAN, Erin. Zoning, taking and dealing: The problems and promise of bargaining in land use planning conflicts. Harvard Negotiation Law Review, vol. 07, 2002, pp. 337-388, p. 373.

A importância do procedimento decisório para valoração de impactos no meio ambiente urbano, com a ênfase nos aspectos técnicos, foi expressamente enfrentada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em precedente que anulou decisão que dispensava a elaboração de EIV para determinado projeto urbano. Em sua argumentação, o relator do acórdão afirmou o dever do Município de Niterói, cidade litorânea, portanto, mais vulnerável às oscilações climáticas, de controlar atividades que pudessem causar danos ao meio ambiente urbano e julgou descabida a restrição do EIV apenas para grandes projetos urbanos, o que resultaria no esvaziamento deste instrumento jurídico. Neste mesmo caso, a Corte correlacionou o princípio da proibição da proteção deficiente com as mudanças climáticas por meio do reconhecimento de um princípio da “adaptação climática”, que precisa ser considerado nos processos decisórios estatais, porque visa “reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos, aí incluindo o ambiente urbano das grandes cidades, frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima”<sup>658</sup>.

As mesmas considerações procedimentais atinentes à avaliação de impactos aplicam-se ao processo de definição das contrapartidas que serão objeto da concertação urbanística, que demanda critérios e instrumentos específicos para sua prévia valoração. A falta de critérios tecnicamente embasados enseja judicialização, como demonstra o caso envolvendo o Projeto de Lei Complementar 2019/2020, conhecido como Projeto de Lei da “Mais Valia” ou da “Lei dos puxadinhos”, do Município de Rio de Janeiro, em que o Ministério Público Estadual ingressou com uma ação civil pública preventiva contra o Município e a Câmara Municipal de Vereadores para obstar o trâmite de um projeto de lei, que possibilitava a regularização de edificações irregulares, a dispensa de vagas de estacionamento e alterações de uso em troca do pagamento de uma contrapartida. O fundamento da ação foi a impossibilidade de se promover a regularização massiva de edificações sem estudos e diagnósticos técnicos e sem a efetiva participação popular e submissão ao Conselho Municipal de Política Urbana<sup>659</sup>. O caso chegou ao Supremo Tribunal Federal que manteve a decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que suspendia a eficácia da referida lei, sob o reconhecimento de que haveria significativo risco para a ordem urbanística e para o meio ambiente<sup>660</sup>.

---

<sup>658</sup>Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Apelação Cível nº 00061555720138190002, 17ª Câmara Cível, Rel. Des. Elton Leme, j. em 10 mai. 2019.

<sup>659</sup>Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro. Processo: 0139148-23.2020.8.19.0001, Juiz de Direito Dr. André Pinto, decisão liminar datada de 15 jul.2020. Esta decisão foi mantida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>660</sup>Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar na Suspensão de Liminar 1411-Rio de Janeiro, Rel. Min. Rosa Weber, j. 25 jan. 2021.

Estes dois casos ilustram a necessidade de o processo administrativo para tomada de decisão ser tecnicamente instruído, transparente e acessível à participação popular. A falta destes elementos macula a decisão resultante de ilegalidade por vício de motivação. Trata-se de um vício formal e material, pois refere-se aos motivos determinantes da decisão que deferir o pedido de licenciamento ambiental, em cujo bojo será firmada a concertação urbanística.

### 3.5. A concertação por meio do Termo de Compromisso

No Brasil, com amparo na sua competência para o ordenamento do uso e da ocupação do solo urbano e para o licenciamento ambiental de obras e de atividades capazes de causar impacto local, muitos Municípios têm se valido do Termo de Compromisso, consistente em um título executivo extrajudicial, a exemplo do Termo de Ajustamento de Conduta a que se refere o art. 5º, §6º, da Lei Federal 7347/85, como ferramenta associada às licenças ambientais e urbanísticas, com o objetivo de exigir medidas mitigadoras e compensatórias por impactos negativos e contrapartidas, em geral associadas à recuperação de mais valias fundiárias.

O instrumento também encontra previsão no art. 38, §2º, da Lei Federal 13.465/2017, que trata da regularização fundiária e prevê que, nos casos da regularização de interesse específico – Reurb-E, os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb-E<sup>661</sup>.

O art. 26 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), com a alteração efetuada pela Lei Federal 13.655/2018, também ampara a concertação urbanística, pois prevê o instrumento do termo de compromisso para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença<sup>662</sup>.

Este instrumento tem sido utilizado no licenciamento de projetos urbanos de grande porte, que demandem alteração de regime urbanístico, como um reforço contratual para garantir o pagamento de contrapartidas, como ocorre em Fortaleza, que possui o instrumento da Outorga

---

<sup>661</sup>Este termo de compromisso também é mencionado no art. 33, §1º, incisos II e III, da Lei Federal 13.465/2017. Esta tese não aprofundará o estudo a respeito da regularização fundiária.

<sup>662</sup>A respeito do termo de compromisso a que se refere o art. 26 da LINDB, ver ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. O termo de compromisso do art. 26 da LINDB, o licenciamento ambiental e a proteção do direito ao ambiente. In *Revista de Direito Público*, 17, n. 95, 128-152, set./out.2020. O autor esclarece que a lei permitiu acabar com a incerteza jurídica da via consensual na esfera administrativa, em que pese esta prática já fosse muito disseminada. Adverte que o termo de ajustamento de conduta a que se refere o art. 5º, §6º, da Lei 7347/85, também devem seguir os comandos da LINDB.

de Alteração de Uso<sup>663</sup>, e para assegurar o cumprimento de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos e de contrapartidas, como ocorre em Belo Horizonte, que conta com a Operação Urbana Simplificada<sup>664</sup>, e em Porto Alegre, que adota a figura dos Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º Grau<sup>665</sup>.

O Termo de Compromisso tem a natureza jurídica de acordo em sentido estrito, e não de transação, pois não pode envolver concessões recíprocas, dada a indisponibilidade dos bens jurídicos que podem ser afetados pela concertação<sup>666</sup>. Diferencia-se do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta e do Termo de Compromisso Ambiental<sup>667</sup> pelo motivo de que não se dedica à regularização de atividade ilícita e lesiva ao meio ambiente, mas sim a disciplinar as condições de exercício lícito de uma atividade econômica em uma área privada, a fim de que esta se compatibilize com a infraestrutura urbana e com a necessidade de proteção do meio ambiente e da qualidade de vida dos habitantes da cidade, aspectos esses fundamentais para o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade.

Em virtude do meio discricionário em que opera a concertação, frequentemente a Administração Pública também assume obrigações necessárias à viabilização do projeto, tais como a desapropriação de áreas privadas para implantação, prolongamento ou alargamento de vias públicas, tocando a execução das obras para o empreendedor privado. O acordo também pode prever prioridade na tramitação administrativa, ou concessão de algum benefício urbanístico, como o solo criado, mediante prestação de contrapartida. Trata-se da expressa incorporação da concertação administrativa no processo de tomada de decisões pelo Poder Público.

Considera-se relevante para os objetivos desta pesquisa apontar os aspectos essenciais a serem observados pela Administração Pública para assegurar a lisura do procedimento decisório e a probidade do conteúdo final do acordo, pois a concertação urbanística é um instrumento que depende das intenções de quem dela faz uso:

- a) Interfere no valor de troca da terra, conformando o direito de construir e determinando a internalização de externalidades negativas, pelo que os agentes econômicos buscarão

---

<sup>663</sup>Regido pela Lei Municipal 10.431/2015. O instrumento será mencionado no item 4.2.1.

<sup>664</sup>Regulado no art. 66 do Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei Municipal 11.181/2019). O instrumento será comentado no item 4.2.1.

<sup>665</sup>O instrumento é o objeto do estudo de caso apresentado no Capítulo 6º.

<sup>666</sup>AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Compromisso de ajustamento de conduta ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 70.

<sup>667</sup>Previsto no art. 79-A da Lei 9.605/98 para regularização administrativa de atividades que sofreram ação fiscalizadora.

potencializar as oportunidades de lucratividade e podem se valer do espaço consensual da Administração Pública, que não é neutro, para capturar a negociação em prol de seus interesses econômicos;

- b)** A depender das intenções e das circunstâncias do meio, pode ser um instrumento do empreendedorismo urbano, cujos efeitos socioespaciais nas cidades brasileiras, quando não contempla o território como um todo, podem causar consequências sociais, ambientais e urbanísticas adversas que precisam ser consideradas no processo de constituição do acordo;
- c)** Tem por objeto um projeto urbano que gera impactos negativos multidimensionais, qualificados como externalidades negativas que precisam ser internalizados. O projeto precisa se adequar ao tecido urbano preexistente, criando as infraestruturas locais e gerais necessárias e reforçando-as quando for preciso, em atenção à capacidade de carga do território e das infraestruturas;
- d)** Deve respeitar a teleologia constitucional, no sentido de proteger a qualidade do meio ambiente, o patrimônio cultural e o bem estar da população, assegurando obrigações adicionais às previstas na lei, que podem ser assimiladas na licença ambiental e urbanística, como condicionantes da implantação dos empreendimentos.

Como a concertação urbanística opera em um espaço legado à discricionariedade da Administração Pública, esta possui um elevado ônus argumentativo no sentido de explicitar a motivação e a proporcionalidade das obrigações pactuadas e a adequação das escolhas efetuadas, sobretudo no que diz respeito ao preenchimento do significado dos conceitos jurídicos indeterminados e das normas de conteúdo técnico. Os aspectos procedimentais, que exigem publicidade e participação social para o processo de tomada de decisão, também devem ser respeitados.

Além da previsão constitucional (art. 37, CF/88), a respeito do dever de motivação dos atos administrativos, o art. 20 da LINDB expressamente contempla o dever de consideração das consequências práticas das decisões administrativas e judiciais, o que remete para a tomada de decisões com amparo em evidências científicas.

O dever de motivação com base em evidências foi expressamente afirmado pelo Supremo Tribunal Federal na Ações Diretas de Inconstitucionalidade movidas contra a Medida Provisória 966/2020,

em que se discutiu a responsabilização de agentes públicos pela prática de atos relacionados com as medidas de enfrentamento da pandemia da COVID 19<sup>668</sup>, afirmando a Corte que, na caracterização de erro grosseiro, deve-se levar em conta a observância, pelas autoridades: a) de *standards*, normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades reconhecidas nacional e internacionalmente; e b) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. Ainda, a autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente das normas e critérios técnicos aplicáveis à matéria e da observância dos princípios da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos.

Vitorelli, ao tratar do art. 20 da LINDB, propõe uma metodologia para avaliação das consequências práticas das decisões que abarque micro e macroconsequências, a sua distribuição temporal (curto, médio e longo prazos), a maximização do bem estar à luz das alternativas, a avaliação a respeito de se o ato é desejado pelo grupo social por ele afetado (representatividade), a distribuição social das consequências, com especial atenção aos grupos vulneráveis, e a economicidade, que contempla a avaliação das consequências econômicas da adoção ou não adoção da decisão administrativa “em face das alternativas disponíveis e dos direitos materiais do grupo social afetado pelo ato, bem como do orçamento disponível para aplicação”<sup>669</sup>.

Agrega-se a esse rol a necessidade de considerar as consequências espaciais da decisão administrativa na seara ambiental e urbanística, pois os impactos negativos podem ostentar efeitos cumulativos e sinérgicos projetados para além do lote ou da gleba do empreendimento licenciado, atingindo, por exemplo, toda uma bacia hidrográfica, a depender do tipo de impacto

---

<sup>668</sup>Supremo Tribunal Federal ADIs 6421 e 6422 MC/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, j. em 20 e 21 mai. 2020. As ações diretas tinham por objeto a MP 966/2020, o art. 28 do Decreto-Lei 4.657/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ou LINDB), com a redação dada pela Lei 13.655/2018 e, ainda, os arts. 12 e 14 do Decreto 9.830/2019, que regulamentam o referido art. 28. Constou da decisão que: “No tocante à saúde e à proteção da vida, a jurisprudência do Tribunal se move por dois parâmetros: o primeiro deles é o de que devem ser observados padrões técnicos e evidências científicas sobre a matéria. O segundo é que essas questões se sujeitam ao princípio da prevenção e ao princípio da precaução, ou seja, se existir alguma dúvida quanto aos efeitos de alguma medida, ela não deve ser aplicada, a Administração deve se pautar pela autocontenção”.

<sup>669</sup>VITORELLI, Edilson. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito na era do consequencialismo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 79-112, maio/ago., 2020, p.93. Para o autor, cada um dos elementos que compõem esta metodologia deve ser avaliado adotando uma abordagem consequencialista moderada, concerta, maximizante, agregada, não igualitária e avessa a perdas.

sob avaliação<sup>670</sup>, ou uma área já muito sobrecarregada pela concentração de polos geradores de tráfego.

A concertação urbanística deve ser generalizável para casos semelhantes, sob pena de ensejar injustificáveis particularismos que violam o princípio da impessoalidade e agravam o efeito desigualitário do planejamento urbano e da gestão. Mesmo que as circunstâncias de cada projeto urbano possam ostentar diferenças, em termos de infraestruturas e condições ambientais e tecnológicas envolvidas, os critérios gerais que norteiam a definição dos estudos necessários, das contrapartidas, dos encargos e das obrigações de natureza preventiva, mitigadora e compensatória precisam ser generalizáveis.

No que diz respeito ao conteúdo do Termo de Compromisso, é preciso distinguir os atos geradores das obrigações de fazer ou pagar quantia certa, pois haverá casos em que a obrigação decorre de contrapartidas por flexibilização da legislação urbanística, que precisam ser quantificadas conforme metodologias próprias, previamente estabelecidas em lei municipal e normalmente associadas à verificação do preço da terra; e casos que desencadeiam obrigações de natureza preventiva, mitigadora e compensatória de impactos negativos. O acordo, com base no princípio da autonomia da vontade, também poderá contemplar obrigações voluntárias do empreendedor privado, que tenham por objetivo incrementar os padrões de sustentabilidade para além do que consta na legislação ambiental<sup>671</sup>.

Quanto às obrigações assumidas pela Administração Pública, cumpre observar que a autonomia da vontade estatal é condicionada à concretização do interesse público primário e o percurso decisório, com a explicitação dos motivos determinantes das decisões administrativa, deve ser transparente. O Termo de Compromisso não se presta para o “autolicensing”, de tal forma a que os proponentes negociem e interfiram de maneira tão ativa que acabem tomando as rédeas das decisões técnicas<sup>672</sup>.

---

<sup>670</sup>Tratando da gestão territorial do risco de desastres, Carvalho adverte que as informações técnicas sobre áreas de risco limitam a discricionariedade administrativa, pois obrigam os municípios a considerar os riscos de cheia nas decisões de planejamento de sua responsabilidade (CARVALHO, Délton Winter. Gestão jurídica municipal. São Paulo: Editora RT, 2017, p. 386).

<sup>671</sup>NIEBUHR, Pedro de Menezes. Processo administrativo ambiental. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 202.

<sup>672</sup>VIÉGAS, op. cit., p.251. O autor observa que “por ser fruto de posições e decisões políticas, o TAC pode servir como um instrumento de garantia da realização de interesses econômicos privados mediante a salvaguarda de empreendimentos e atividades produtivas, sob a justificativa de sua suposta ‘utilidade pública’ ou de seu presumido ‘interesse social’ (p. 254).



Entende-se que o Termo de Compromisso para a responsabilização *ex ante* do empreendedor deve estar previsto e regulado pela legislação municipal para a finalidade de especificar a tipologia dos projetos que poderão ser objeto da concertação e as obrigações a serem pactuadas, assim como para explicitar a necessidade de atrelamento ao licenciamento ambiental e urbanístico, no qual os estudos técnicos que instrumentalizarão a concertação sejam inseridos e, posteriormente, publicizados, a fim de que haja oportunidade de participação substantiva da coletividade. O art. 10, §4º, do Decreto Federal 9830/2019, fornece parâmetros para esse regramento no âmbito municipal, ao exigir a instauração de um processo administrativo que subsidie a decisão estatal de celebrar o termo de compromisso, de iniciativa da Procuradoria-Geral do Município, e seja instruído com:

- I - o parecer técnico conclusivo do órgão competente sobre a viabilidade técnica, operacional e, quando for o caso, sobre as obrigações orçamentário-financeiras a serem assumidas;
- II - o parecer conclusivo do órgão jurídico sobre a viabilidade jurídica do compromisso, que conterà a análise da minuta proposta;
- III - a minuta do compromisso, que conterà as alterações decorrentes das análises técnica e jurídica previstas nos incisos I e II; e
- IV - a cópia de outros documentos que possam auxiliar na decisão de celebrar o compromisso.

Destaca-se aqui a relevância do parecer jurídico sobre a viabilidade do compromisso, pois essa exigência significa a necessidade de a Administração Pública formar sua decisão com amparo nas normas e princípios jurídicos presentes no sistema jurídico como um todo, considerando não apenas o direito positivo, mas também a jurisprudência vigente. Trata-se, portanto, de um controle prévio de juridicidade do compromisso.

Ainda no que se refere aos procedimentos, é necessário apontar para a necessidade de uma estrutura institucional no âmbito do Município que se responsabilize pelo monitoramento das obrigações assumidas no Termo de Compromisso e subsequente cobrança, em caso de atrasos no adimplemento. É preciso dar publicidade ao conteúdo do Termo no endereço eletrônico da Prefeitura, assim como aos documentos, às atas de audiências públicas e aos estudos que subsidiaram o processo decisório. Um exemplo positivo, neste sentido, é o site da Prefeitura de Belo Horizonte, que divulga os documentos que subsidiaram a tomada de decisão pela aprovação das Operações Urbanas Simplificadas<sup>673</sup>.

---

<sup>673</sup>As informações sobre os vários projetos urbanos caracterizados como Operações Urbanas Simplificadas e respectivas etapas de aprovação, acompanhadas dos pareceres técnicos, constam em

Por ser um título executivo extrajudicial, também há rigores formais necessários à validade e à eficácia do Termo de Compromisso, estipulados no art. 10, §2º, do Decreto Federal 9830/2019, quais sejam: a) especificação das obrigações das partes; b) o prazo e o modo para seu cumprimento; c) a forma de fiscalização quanto a sua observância; d) os fundamentos de fato e de direito; e) a sua eficácia de título executivo extrajudicial; e f) as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. Ainda, estabelece o mesmo art. 10 que o compromisso firmado somente produzirá efeitos a partir de sua publicação (§3º).

É preciso observar a representatividade das partes envolvidas na assunção de obrigações, a procuração dos advogados, o cuidado relativamente à prévia autorização de lei, caso o Município assumira alguma obrigação patrimonial. Além disso, as obrigações devem ser líquidas e certas, com clareza a respeito da forma através da qual o descumprimento destas obrigações será aferido (por quem e de que forma), e jamais poderão conceder a desoneração permanente de dever ou o condicionamento de direito reconhecido por orientação geral. O padrão de adimplemento esperado também deve ser explicitado na concertação, com a expressa menção aos projetos arquitetônicos e de engenharia que devem ser apresentados e seus respectivos memoriais descritivos, que permitirão monitorar, posteriormente, o cumprimento das obrigações.

Uma decisão importante a cargo da Administração Pública é especificar as obrigações de natureza mitigadora e compensatória de impactos negativos nas licenças ambientais, conforme a etapa em que tiverem de ser cumpridas (Licença Prévia, de Instalação e de Operação), e não apenas no Termo de Compromisso. O objetivo é permitir que, em caso de descumprimento da licença, a autoridade administrativa possa se valer da possibilidade de responsabilização administrativa do infrator, sem prejuízo da execução judicial do Termo de Compromisso. Uma solução pode ser a alusão, no Termo de Compromisso, às licenças que deverão ser alcançadas e a inserção de Anexos ao Termo, onde constem os padrões a serem respeitados. Por vezes, estes projetos dependem de prévia aprovação por outros órgãos públicos, o que também deverá ser previsto no Termo, com prazos compatíveis, todos acompanhados de cominações proporcionais que assegurem o cumprimento.

Ainda, é recomendável que os Termos de Compromisso, porque regulam relações jurídicas de longo prazo, disciplinando projetos urbanos que podem ser implantados no decorrer de muitos anos, contemplem a previsão de garantias reais, como é o caso da hipoteca e do penhor, ou

---

<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/operacoes-urbanas/simplificadas>, acesso em 11 de março de 2021.

fidejussórias<sup>674</sup>, que assegurem o cumprimento das obrigações de fazer, muitas das quais são imprescindíveis para conferir habitabilidade ao bairro (abertura de vias, implantação de infraestrutura de drenagem e coleta de esgotos, de parques, praças e outras áreas de fruição coletiva, etc.). O risco a ser evitado é a falência do empreendedor, sem que os passivos ambientais e urbanísticos do empreendimento, que repercutem na qualidade ambiental da cidade, sejam resolvidos.

A previsão de garantias para prestações continuadas e de longo prazo, dentre as quais se incluiu o seguro, encontra previsão legal no art. 9º, inciso XIII, da Lei 6938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), e no art. 56 da Lei 8666/93 (Lei de Licitações), que expressamente contempla o seguro-garantia (inciso II)<sup>675</sup>. São normas que propiciam critérios para conferir maior segurança jurídica para a concertação urbanística, sobretudo porque o empreendedor, ao executar infraestruturas de interesse geral na cidade, como macrobem de interesse difuso, executa uma função pública<sup>676</sup>, que lhe foi contratualmente repassada pelo Município.

No contexto da negociação em torno das obrigações a serem imputadas ao empreendedor a título de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos<sup>677</sup>, uma questão relevante diz respeito à proporcionalidade e à razoabilidade destas obrigações, aspectos estes que foram explicitados no art. 3º, inciso IX, “e”, da Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica). Este dispositivo legal veda por abusiva a utilização de meio de coação ou intimidação. Isso significa que as obrigações pactuadas devem ser previstas na legislação municipal e devem relacionar-se ao empreendimento objeto da concertação, sob pena de caracterização de desvio de finalidade. Por conseguinte, devem estar lastreadas em estudos técnicos que demonstrem a sua proporcionalidade em relação aos impactos urbanísticos previstos pelo empreendimento, vedando-se o enriquecimento sem causa, seja de parte do Poder Público, quando impõe obrigações que implicam custos excessivos<sup>678</sup>, seja para o empreendedor, quando o Poder Público

---

<sup>674</sup>As garantias fidejussórias também são denominadas garantias pessoais, porque o adimplemento da dívida se dá quando, por aval, fiança ou caução, a satisfação do débito é garantida por uma terceira pessoa que não o devedor (art. 818, Código Civil). Este terceiro pode ser uma instituição financeira, que pode prestar uma fiança bancária para garantir o cumprimento das obrigações do devedor.

<sup>675</sup>A respeito do seguro-garantia ver POVEDA, Eliane Pereira Rodrigues. Seguro garantia como instrumento de gestão para a mitigação de danos ambientais na mineração. Tese de Doutorado em Ciências. UNICAMP, Instituto de Geociências. Campinas, 2012.

<sup>676</sup>Esta questão é amplamente discutida no direito espanhol no que se refere à natureza das *cargas de urbanización* (FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Manual de Derecho Urbanístico. 26ª. Ed., Navarra: Civitas, 2019).

<sup>677</sup>Entende-se que os impactos ambientais são objeto desta norma, consoante será abordado no Capítulo 5º.

<sup>678</sup>Ryan esclarece que a jurisprudência norte-americana tende a anular acordos (*development agreements*) quando as cláusulas impõem obrigações excessivamente onerosas, que são qualificadas juridicamente como

se abstém de exigir obrigações relacionadas aos impactos dos empreendimentos ou a benefícios concedidos.

Ryan, tratando do contexto dos *development agreements*, no direito norte-americano, afirma que, a partir do momento em que a Suprema Corte passou a exigir o *rational nexus* entre o empreendimento e as exigências a serem incorporadas nas obrigações contratuais, muitos municípios passaram a exigir dos empreendedores todos os estudos necessários à comprovação da proporcionalidade<sup>679</sup>. Ou seja, a face procedimental da tomada de decisão ganhou relevo, em uma solução aplicável ao contexto brasileiro, dada a importância conferida à motivação administrativa na CF/88 e na LINDB.

Em síntese, a concertação urbanística oferece vantagens e desvantagens. De um lado cria um ambiente não adversarial, propício ao cumprimento espontâneo, já que o empreendedor terá participado da construção do acordo. Também tende a ser mais ágil pela postura colaborativa que se instaura ao longo do processo de licenciamento. A flexibilidade das avenças permite sua constante readaptação às circunstâncias imprevisíveis que podem se apresentar, o que é muito importante, já que a implantação de grandes projetos urbanos tende a se prolongar no tempo. Por fim, o termo de compromisso complementa a licença e é um título executivo extrajudicial.

No entanto, há desvantagens que não podem ser desprezadas e precisam ser controladas por meio de um procedimento cuidadoso, transparente, participativo, e por meio de cláusulas contratuais, instruídas por critérios técnicos, que busquem gerar equidade na justa distribuição de ônus e benefícios e segurança de futuro adimplemento dos encargos urbanísticos e das medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos.

Identifica-se como principal desvantagem o risco de captura do regulador pelos interessados na aprovação do projeto, com influência no processo de sopesamento entre os bens jurídicos que podem se apresentar em conflito no caso concreto. Em razão deste *trade-off*, poderá ocorrer a aceitação de riscos desproporcionais para bens jurídicos fundamentais, tais como a destruição de vegetação de relevância ecológica, a destruição do patrimônio cultural, a implantação de projetos que determinem a remoção de famílias ou gerem sobrecarga de infraestruturas públicas, sem a adoção de medidas mitigadoras e compensatórias adequadas. Este risco aumenta quanto maior

---

formas de expropriação (*takings*), que violam a 5th Amendment, motivo pelo qual firmou-se o entendimento de que deve haver *rational nexus* entre as obrigações e o projeto que é objeto do acordo, restando proibidas as “*free-market bargains*”. O autor cita como precedente da Suprema Corte o caso *Nollan v. California Coastal Commission*, 483 U.S. 825, 839 (1987) (RYAN, op. cit. pp. 359-363).

<sup>679</sup>Idem, p. 366.

for a opacidade do processo decisório e os obstáculos criados à participação social substantiva, que demandaria a oportunidade de uma escuta ativa da comunidade em uma etapa precoce do desenvolvimento do projeto urbano.

Passa-se, em sequência, a examinar as obrigações urbanísticas e ambientais que, a depender do sistema jurídico, podem ser objeto de concertação. Sistemas mais discricionários, como o britânico e o norte-americano<sup>680</sup>, admitem negociações mais amplas a respeito dos ônus associados à urbanização quando do licenciamento de projetos; ao passo que sistemas mais regrados, como dos países do sistema romano-germânico, tendem a disciplinar em lei os pontos que podem ser objeto de posterior concertação. Nesse caso, a negociação ocorre no âmbito do poder legislativo, antes da aprovação do Plano Diretor. No capítulo 4º serão abordadas as obrigações urbanísticas do tipo encargos e contrapartidas e será analisada a forma como a repartição dos ônus e dos benefícios é tratada nos países selecionados. No capítulo 5º, serão examinadas as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos.

---

<sup>680</sup>São países que adotam o sistema da Common Law e, portanto, tendem a ser menos regrados por lei.

## CAPÍTULO 4 As obrigações urbanísticas

No presente capítulo, serão analisadas as obrigações urbanísticas do tipo encargos urbanísticos e contrapartidas, definidas como ônus urbanísticos, no sentido de corresponderem à faculdade de exercício de direito<sup>681</sup>. As medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos, dadas as especificidades do processo de avaliação de impactos, serão analisadas no próximo capítulo. Estas obrigações podem, a depender do delineamento jurídico adotado em cada ordenamento, ser objeto de concertação, seja na fase de elaboração do planejamento urbano, seja no momento de licenciamento do projeto.

Em linhas gerais, encontram-se na legislação municipal brasileira, o uso indiscriminado das expressões contrapartida e compensação urbanística, como se fossem sinônimos, cumprindo funções de recuperação de mais valia fundiária urbana e de contraprestação a benefícios concedidos, muitas vezes associados à regularização administrativa de uma obra irregular. São experiências que escancaram os objetivos de financiar a infraestrutura pública e de evitar alguns custos para o Município com infraestruturas de interesse geral, mas que, por outro lado, resultam na produção de instrumentos funcionalmente híbridos, por vezes descolados de um planejamento urbano mais amplo e de longo prazo e que tendem a resolver pontualmente os problemas, especialmente quando são objeto de negociação entre o Município e os empreendedores.

A doutrina também é escassa sobre o tema. Vizzotto<sup>682</sup> e Argenta<sup>683</sup>, as poucas autoras que enfrentam o assunto, tratam todas as obrigações urbanísticas como “contrapartidas”, motivadas pela necessidade de recuperação da valorização imobiliária do imóvel em favor da coletividade. No entanto, investigando-se o direito comparado, verifica-se que as obrigações que têm origem em ônus da urbanização podem ter diferentes fundamentos, o que é esclarecido por González e Acosta quando identificam, a partir do princípio de que “o urbanizador, urbaniza”, dois nortes distintos nos sistemas jurídicos dos países: o intuito de distribuição da satisfação das necessidades em função da rentabilidade dos produtos imobiliários, opção adotada pela Espanha; e a imposição de ônus como medidas para internalização dos efeitos negativos dos projetos urbanos,

<sup>681</sup>CARNELUTTI, Francesco. *Teoría General del Derecho*. Granada: Ed.Comares, pp. 199-201.

<sup>682</sup>VIZZOTTO, Andrea Teichmann. *A efetividade da justa distribuição do ônus do processo de urbanização por meio da recuperação de mais-valias urbanas*: Estudo do Shopping Center Iguatemi em Porto Alegre, 1983-2016. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura da UFRGS. Porto Alegre, 2018, pp. 161-170.

<sup>683</sup>ARGENTA, Graziela. Contrapartidas urbanísticas: expressão da urbanística consensual. *Revista de Direito Ambiental*, v. 86, 2017, pp. 415-437.

opção adotada nos Estados Unidos<sup>684</sup>. Entre estes dois polos, há sistemas mistos, que se valem das duas elaborações, para, por meio de diferentes instrumentos urbanísticos, justificarem a imputação de parte dos custos com infraestruturas públicas para os empreendedores. É o caso do Brasil.

Assim, o objetivo do capítulo é compreender a natureza jurídica das obrigações urbanísticas do tipo encargos e contrapartidas e, depois, com apoio no método comparativo horizontal, a forma através da qual se operacionaliza a repartição de custos entre o Município e os empreendedores privados para a execução das infraestruturas de interesse geral e os respectivos critérios jurídicos, examinando-se qual o espaço para eventual concertação. Busca-se também investigar a distinção entre as tipologias de ônus urbanísticos previstos na legislação brasileira a partir do estudo de suas funções, que podem estar relacionadas à compatibilização do empreendimento ao tecido urbano, à mitigação de impactos e à recuperação de mais valias<sup>685</sup>.

O método do estudo comparativo abrangeu três etapas, conforme recomendações de Sartori e Marrara<sup>686</sup>:

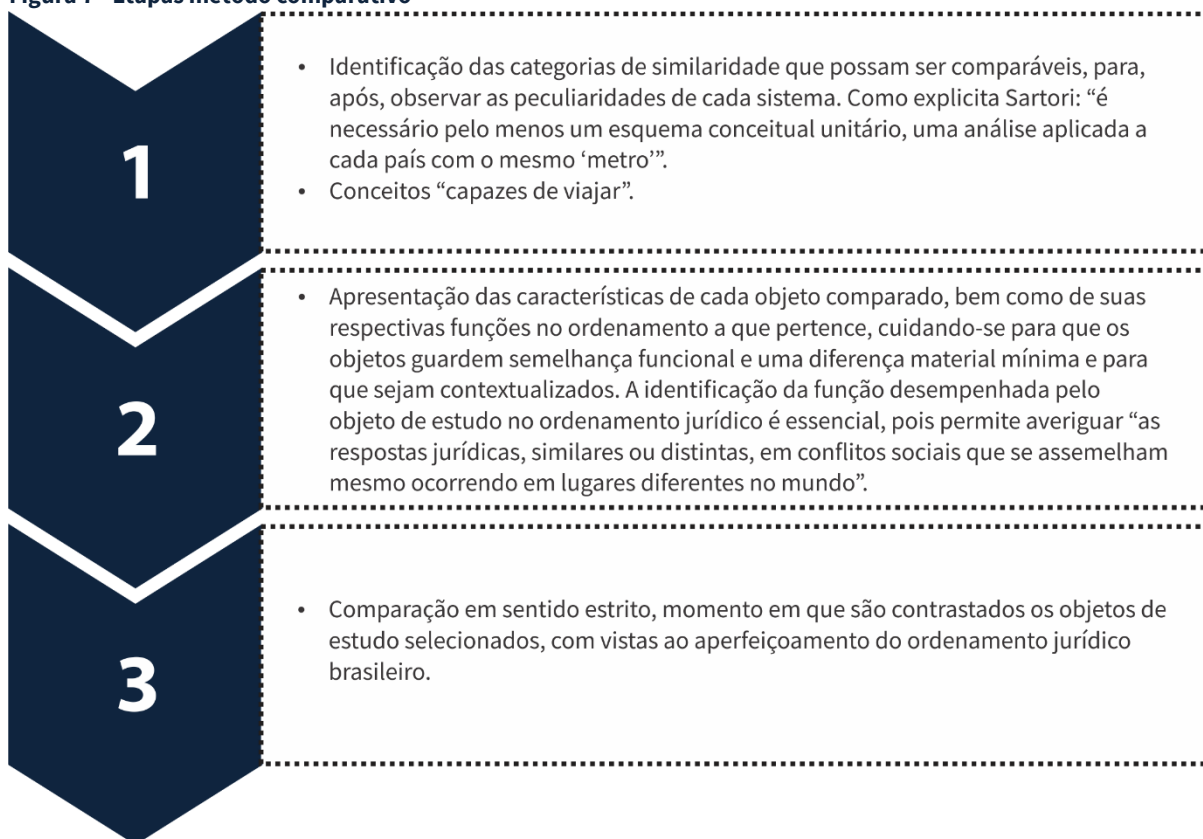
---

<sup>684</sup>GONZÁLEZ, Gloria Henao; ACOSTA, Cláudia. CÓRDOBA, Jorge Iván Rincon; MANOSALVA, Nicolás Cabezas. Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano. Competencia, instrumentos de planificación y desafíos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020, pp. 717-763.

<sup>685</sup>O método comparativo consiste em um método de verificação que permite identificar semelhanças e diferenças entre políticas públicas e seus instrumentos. (SARTORI, Giovanni. A política. Lógica e método nas ciências sociais. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 210). Quando a comparação é entre objetos contemporâneos, mas pertencentes a ordenamentos distintos (estrangeiros ou de unidades federativas diferentes), com o objetivo de identificar a função que cada objeto desempenha no seu sistema jurídico, o método é denominado por Dutra de funcionalista e horizontal (DUTRA, Deo Campos. Método(s) em Direito Comparado. In Revista da Faculdade de Direito –UFPR. Curitiba, vol. 61, n. 3, set/dez., 2016, pp. 189-212, p. 198).

<sup>686</sup>Marrara assinala que a primeira etapa do método comparativo para o Direito é a identificação do objeto a ser comparado, seguindo-se a escolha entre a técnica comparativa vertical, que implica em comparação de objetos semelhantes em épocas distintas, e a técnica comparativa horizontal (MARRARA, Thiago. Método comparativo e direito administrativo. In Revista Jurídica UNIGRAN. Dourados, MS, v. 16, n. 32, jul/dez. 2014, pp25-37, p.32).

Figura 7 - Etapas método comparativo



Elaboração: Steigleder (2020), com base em Sartori e Marrara.

No campo do Direito, o elemento estruturante que “viaja” é o termo ônus urbanístico, eleito pelo motivo de ser uma expressão mais ampla do que as acepções “contrapartida”, “encargo urbanístico” e “medidas mitigadoras e compensatórias”. É um termo tecnicamente mais preciso do que “obrigação urbanística”, pois foi adotado pelo art. 2º, inciso IX, do Estatuto da Cidade, na diretriz da “justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização”.

Sartori afirma que para aumentar a extensão de um conceito devemos reduzir sua conotação<sup>687</sup>. Nessa perspectiva, a expressão “ônus urbanístico” denota as contrapartidas, os encargos da urbanização e as medidas mitigadoras e compensatórias por impactos negativos. A pesquisa investiga nos sistemas jurídicos da Espanha, Reino Unido, Estados Unidos e Colômbia:

1. os fundamentos da limitação do direito/faculdade de construir (dever fundamental de proteção do meio ambiente, função social da propriedade, poder de polícia);

<sup>687</sup>“A extensão (ou denotação) de uma palavra é a classe dos objetos a que a palavra se aplica e a conotação de uma palavra é o conjunto das propriedades que determinam a que palavra é aplicável. Analogicamente, entendemos por denotação a totalidade dos objetos, ou eventos, a que a palavra se aplica; por conotação, a totalidade das características que um objeto ou evento deve possuir para entrar na denotação daquela palavra” (SARTORI, *A política. Lógica e método nas ciências sociais*. Trad. De Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 228).



2. A função que o ônus urbanístico desempenha no sistema jurídico pesquisado;
3. Os critérios utilizados para a imposição de ônus à urbanização.

O capítulo inicia com a apresentação do tratamento jurídico dispensado ao direito de construir, como fundamento das obrigações que têm causa em ônus urbanísticos, e depois avança na análise da natureza jurídica e das funções desempenhadas pelas contrapartidas e pelos encargos urbanísticos do loteador. Conclui com o estudo comparado sobre os ônus urbanísticos e sua relação com a repartição de responsabilidades pelos custos de urbanização.

## 4.1. Os fundamentos jurídicos dos ônus urbanísticos

### 4.1.1. Direito de construir e seus limites

No direito brasileiro, a propriedade privada é um direito real, protegido pelo art. 5º, caput, da CF/88, e regido pelo art. 1228 do Código Civil de 2002. Contempla o direito de uso, gozo e disposição sobre a coisa e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. Dentre os direitos de uso e de disposição sobre a coisa insere-se o direito de construir (*ius aedificandi*), que consiste em uma faculdade condicionada à observância das normas de uso e de ocupação do solo estabelecidas, para a propriedade de imóveis urbanos, pelo Plano Diretor e das normas decorrentes dos direitos de vizinhança<sup>688</sup>.

Os limites específicos impostos às faculdades inerentes à propriedade privada são amparados no princípio da função social da propriedade, previsto na CF/88 (arts. 5º, XXII e XXIII<sup>689</sup>, 170, II e III, 182 e 186), no art. 39 do Estatuto da Cidade e no art. 1228, §1º, do Código Civil de 2002, segundo o qual o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. Esse direito alinha-se com o princípio da proteção da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), com os fins do Estado Democrático de Direito (art. 3º, CF/88), condiciona o direito ao livre exercício da atividade econômica (art. 170 da CF/88) e é condicionado pela observância dos direitos fundamentais, dentre os quais se destacam o direito

---

<sup>688</sup>Conforme Meirelles, “restrição de vizinhança é toda imposição de ordem privada, pessoal, recíproca e gratuita, instituída em benefício dos vizinhos”, a fim de proteger-lhes a saúde, o patrimônio, o sossego e o bem-estar (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de construir, 11ª. Edição atualizada por Adilson Abreu Dallari, Daniela Libório Di Sarno, Luiz Guilherme da Costa Wagner Júnior e Mariana Novis. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 29).

<sup>689</sup>Arts. 5º, incisos XXII e XIII, CF/88, afirma, respectivamente, que “é garantido o direito de propriedade” e que “a propriedade atenderá a sua função social”.

fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado e ao patrimônio cultural (arts. 225, caput, e 216, CF/88).

A exemplo do que ocorre nos sistemas jurídicos dos demais países de tradição romano-germânica, a função social da propriedade ampara a imposição de condicionantes às faculdades associadas ao domínio<sup>690</sup>, sob a assertiva de que a propriedade privada somente é legitimada pelo Estado quando cumpre a sua função social<sup>691</sup>, o que a converte em um poder-dever, ou uma “propriedade-função social”<sup>692</sup>. O princípio sinaliza a incorporação de exigências sociais ao direito de propriedade, evidenciando a subordinação do interesse individual aos interesses superiores da coletividade<sup>693</sup>.

Para Antunes, a propriedade privada tem um conteúdo objetivo, conformado por imposições jurídicas constitucionais, legais e pelos planos urbanísticos, o que significa que é o legislador quem confere funções à propriedade privada “em obséquio ao equilíbrio entre os interesses coletivos e os interesses individuais”<sup>694</sup>. Na mesma direção é o entendimento de Ysern, para quem o domínio se configura como um poder funcional, à medida em que outorga ao seu titular uma faculdade de atuação que não é livre, senão predeterminada pelo poder público, na garantia da satisfação de interesses gerais<sup>695</sup>. A função social não é um limite externo ao direito de propriedade e às faculdades que compõem o domínio, senão um elemento integrante do próprio direito de propriedade.

No direito brasileiro, em razão de o valor ambiental, insculpido no art. 225, *caput*, da CF/88, permear todo o sistema jurídico e impor um dever de proteção ambiental em direção ao Estado e à sociedade civil, vislumbra-se a concepção da função social e ecológica da propriedade<sup>696</sup>. A inserção de valores ambientais no conteúdo do princípio da função social da propriedade retrata o

---

<sup>690</sup>LOUREIRO, Francisco Eduardo. A propriedade como relação jurídica complexa. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 52.

<sup>691</sup>GOMES, Wilton Luis da Silva. Articulações entre os setores público e privado em matéria urbanística. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito. São Paulo, 2013, p. 107.

<sup>692</sup>ROCHA, Carmen Lúcia. O princípio constitucional da função social da propriedade. In BACELLAR, Romeu Felipe; MOTTA, Paulo Roberto Ferreira e AGUIRRE CASTRO, Rodrigo Pironti (orgs.) Direito administrativo contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 88.

<sup>693</sup>YSERN, José Luis Rivero. Manual básico de derecho urbanístico. Madrid: Tecnos, 2018, p. 141.

<sup>694</sup>ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Direito urbanístico. Um outro paradigma: a planificação modesto-situacional. Coimbra: Almedina, 2002, pp. 161-166.

<sup>695</sup>YSERN, José Luis Rivero. Manual básico de derecho urbanístico. Madrid: Tecnos, 2018, p. 141.

<sup>696</sup>O conceito de função ecológica da propriedade é desenvolvido por BENJAMIN, Antonio Herman, Teoria Geral do Direito Ambiental Brasileiro. Uma contribuição biocêntrica. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

caráter evolutivo, dinâmico e flexível do próprio direito de propriedade, que incorpora as demandas sociais de cada momento histórico.

Contemporaneamente, nos países europeus, em uma tendência que já começa a chegar no Brasil, embora em um ritmo mais lento do que o desejável<sup>697</sup>, a crise climática está tensionando o direito de propriedade para que se torne “filoclimático”<sup>698</sup>, e absorva novos padrões urbanísticos e ambientais, tanto na escala da edificação e dos loteamentos como do planejamento do uso e da ocupação do solo. Simou exemplifica, como medidas filoclimáticas que podem fazer parte dos ônus associados ao direito de propriedade, com a função de reduzir as emissões de gases de efeito estufa, a obrigatoriedade de introdução da eficiência energética nas edificações (telhados verdes, reuso de água, energia solar, isolamento térmico, etc.), a reserva de áreas em um âmbito de atuação urbanística para constituírem uma infraestrutura verde, a determinação de uso de materiais renováveis e de materiais resistentes a determinadas condições climáticas (secas, tempestades, inundações, etc.) e de redução da geração de resíduos sólidos<sup>699</sup>.

Mirra sustenta que a função social e ecológica não deve ser tratada como um simples limite ao exercício do direito de propriedade. Vai mais longe e autoriza a imposição de comportamentos positivos, para que a propriedade “concretamente se adeque à preservação do meio ambiente”<sup>700</sup>, no que dialoga com a proposição de Simou, a fim de que a propriedade de torne filoclimática, como uma exigência incontornável do século XXI. No entanto, tais limites não podem esvaziar o conteúdo econômico do direito de propriedade e os ônus resultantes não podem ser excessivos, sob pena de configuração de uma situação de desapropriação indireta. Além disso, no caso da propriedade urbana, as obrigações filoclimáticas devem ser inseridas em uma política mais ampla de uso e de ocupação do solo, que preserve a igualdade na imposição dos encargos entre os diversos proprietários de uma determinada zona e que adote uma racionalidade e finalidades

---

<sup>697</sup>Carvalho *et alii* investigaram 39 planos diretores de municípios localizados na região metropolitana de São Paulo e detectaram que a inserção de ações para mitigação e adaptação climática nos planos urbanos ainda é incipiente e têm se limitado à designação de áreas de interesse ambiental e ao ajardinamento de canteiros centrais de avenidas e ao plantio de árvores de pequeno porte nas calçadas. Por outro lado, nos códigos de edificação municipais e outras leis urbanísticas locais, há previsão de incentivos para reuso de água, para eficiência energética, para mitigação às ilhas de calor, para previsão de taxa de permeabilidade do solo, dentre outros pontos (CARVALHO, Wanessa Karoline Maciel; SILVA, Andrea Oliveira da; BOM, Frederico Pedro; FERNANDES, Ricardo Augusto Souza. Mudanças climáticas na metrópole paulista: uma análise de planos diretores e leis urbanísticas. In *Ambiente Construído*. Porto Alegre, v. 20, n. 4, p. 143-156, out./dez.2020).

<sup>698</sup>Simou trata dos limites filoclimáticos impostos ao direito de propriedade, analisando sua extensão e os conflitos com outros usos econômicos (SIMOU, Sofía. La configuración filoclimática del derecho de propiedad. In *Dret. Revista para el Análisis del Derecho*. Barcelona, jul. 2017).

<sup>699</sup>Idem, p. 11.

<sup>700</sup>MIRRA, Álvaro Valery. *Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 59-60.

filoclimáticas, do que são exemplos: a contenção da expansão do perímetro urbano, a previsão de um sistema de espaços livres verdes, a instalação de energias renováveis, a adoção de sistemas de transporte público eficientes, a ampliação das redes de ciclovias e das áreas destinadas ao pedestre<sup>701</sup>.

Gomes considera que a função social da propriedade é o fundamento para a imputação de obrigações “com o objetivo de evitar danos à sociedade causados pelo imóvel, ou, então compensar tais danos gerando melhorias na região afetada”<sup>702</sup>. A tese de Gomes é elaborada a partir da tríplice feição da função social da propriedade que pode implicar: “a) a privação de determinadas faculdades; b) a obrigação de exercer certos direitos elementares; c) a criação de um complexo de condições para que o proprietário possa exercer seus poderes”<sup>703</sup>. Estas obrigações, para o autor, podem ser executadas fora dos limites geográficos da propriedade privada, como ocorre no caso de polos geradores de viagens que precisam mitigar os seus impactos nas vias públicas e no tráfego.

Nos países do sistema da *Common Law*, que não reconhecem o princípio da função social da propriedade, como os Estados Unidos<sup>704</sup>, a Austrália e os países do Reino Unido, as restrições às atividades econômicas e ao direito de construir são estabelecidas com amparo no poder de polícia<sup>705</sup>. Reconhece-se a existência de interesses e bens coletivos que dependem dos usos que se fazem na área privada, tais como a proteção da saúde, do meio ambiente, da segurança pública, da circulação, etc.<sup>706</sup>.

Na Austrália, os proprietários de áreas sujeitas a riscos de inundação e vulneráveis a eventos climáticos extremos, são obrigados a adotar medidas de adaptação climática, construindo diques, recuando suas propriedades e executando reforços nas infraestruturas, e o próprio governo tem

<sup>701</sup>SIMOU, Sofia. La configuración filoclimática del derecho de propiedad. InDret. Revista para el Análisis del Derecho. Barcelona, julio 2017, p. 06.

<sup>702</sup>GOMES, Wilton Luis da Silva. Articulações entre os setores público e privado em matéria urbanística. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito. São Paulo, 2013.

<sup>703</sup>Idem, p. 108.

<sup>704</sup>É o caso do Estado da Flórida, em que a autoridade local tem o poder de exigir uma série de obrigações baseadas no poder de polícia e nas previsões estabelecidas no zoneamento, que são voltadas à mitigação de impactos ambientais negativos, mas também à provisão da infraestrutura necessária à urbanização. No zoneamento, a proteção do litoral (*waterfront*) implica restrições ao direito de construir no que se refere à usos do solo, altura e densidades, com o objetivo de assegurar a proteção da paisagem, o acesso às praias e as funções recreativas e laborativas desta área. ([https://www.law.ufl.edu/\\_pdf/academics/centers-clinics/clinics/conservation/resources/exactions.pdf](https://www.law.ufl.edu/_pdf/academics/centers-clinics/clinics/conservation/resources/exactions.pdf), acesso em 14 abr. 2020).

<sup>705</sup>VALLVE, Marta Lora-Tamayo; HIRT, Sonia. La compatibilidad de usos por defecto o por qué los europeos no zonifican. Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiente, n. 289, abr./mai. 2014, Madrid, p. 13-52.

<sup>706</sup>LEVY, John. Contemporary Urban Planning. 4th Edition, New Jersey: Prentice Hall, 1997, p. 102.

sido cobrado no sentido de exigir estas medidas e de executá-las nas áreas de acesso público<sup>707</sup>, o que denota o caráter público dos ônus urbanísticos e ambientais, plenamente justificados pela natureza de bem coletivo do meio ambiente e da cidade.

Retomando-se o contexto brasileiro, com amparo no art. 182 da CF/88 e nas diretrizes do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, por meio do zoneamento e da definição de regime urbanístico, delimita uma posição básica de liberdade do proprietário, mas não outorga automaticamente direitos de construir. Estes somente poderão ser exercidos depois de obtido o licenciamento urbano-ambiental e de cumpridos os encargos urbanísticos associados ao parcelamento do solo. Por isso é que se diz que o Plano Diretor atribui direitos *in potentia*, que somente se materializam diante do cumprimento dos ônus urbanísticos e da emissão da correspondente licença para construir e da licença ambiental, quando for o caso<sup>708</sup>.

Comentando as características da propriedade urbanística, Aparecido Junior afirma que esta deve ser pensada como uma “propriedade cúbica”, o que significa que o proprietário somente pode construir acima e abaixo do solo se o Plano Diretor permitir, de tal forma que a altura e a profundidade passam a constituir valores intrínsecos dessa propriedade<sup>709</sup>, e, ainda assim, se houver viabilidade técnica e locacional em concreto, pois o empreendimento precisa ser compatível com as condições ambientais e urbanísticas do território em questão. Estas reflexões demonstram a condicionalidade ínsita ao direito de propriedade, que reverbera no direito de construir, em uma lógica que vale para o direito ao livre exercício de atividade econômica.

#### 4.1.2. O Direito de construir e os ônus urbanísticos

Quando do exercício da faculdade de construir e de implantar atividades econômicas, ocorrem intervenções nos bens de uso comum do povo, (vias, praças, redes de drenagem e de abastecimento, etc.), que são de fruição coletiva, e pressão sobre a capacidade de carga das infraestruturas de interesse geral da coletividade, dos sistemas de espaços abertos e dos equipamentos de saúde, educação, lazer, etc. Em razão disso, a ordem jurídica brasileira atrela o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade ao atendimento de específicos ônus urbanísticos e ambientais, como condicionantes do direito de construir e de empreender atividade

---

<sup>707</sup>PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari. Climate change litigation: regulatory pathways to cleaner energy. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

<sup>708</sup>Nesse sentido, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual a “manifestação do direito de propriedade não prescinde de licença para construir”(Supremo Tribunal Federal, RE 746356 AgR, Rel.Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j.em 28 mai. 2013).

<sup>709</sup>APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. Direito urbanístico aplicado. Os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá Editora, 2017, p.110.

econômica. Diz-se aqui faculdade, porque o proprietário não é obrigado ao exercício da atividade econômica, mas, se desejar fazê-lo, o reconhecimento de seu direito é condicionado ao cumprimento de uma série de obrigações de conteúdo ambiental e urbanístico.

Conforme Varela, ônus jurídico consiste “na necessidade de observância de certo comportamento, como meio de obtenção ou de conservação de uma vantagem para o próprio – não para satisfação de um interesse de outrem”<sup>710</sup>. Para o autor, o ônus distingue-se do dever jurídico e da obrigação em sentido estrito porque a conduta não é imposta sob a ameaça de uma sanção, “mas do estabelecimento de um pressuposto, ou condição, para a obtenção ou manutenção de certa vantagem, ou para o não sofrimento de certa desvantagem”. Além disso, a conduta exigida direciona-se ao atendimento de um interesse próprio<sup>711</sup>, e não para interesse alheio, como ocorre com a obrigação em sentido estrito<sup>712</sup>. A mesma posição é adotada por Carnelutti, em sua diferenciação entre ônus e dever<sup>713</sup>.

Diniz esclarece que ônus jurídico consiste na imposição ao titular de um direito *in potentia* de observar determinado comportamento para a obtenção ou conservação de uma vantagem para si próprio, e não para a satisfação de interesses alheios. Exemplifica que o adquirente de um bem imóvel tem o ônus de registrar o bem, caso deseje que sua aquisição produza efeitos contra terceiros<sup>714</sup>.

No campo do direito urbanístico, a prestação de contrapartida pela aquisição do direito de construir acima do coeficiente básico, que caracteriza a outorga onerosa do direito de construir, e os encargos incidentes sobre o construtor e sobre o loteador (no contexto da Lei 6766/79 - Lei do Parcelamento do Solo), que obriga a cessão gratuita de áreas e a implantação de infraestrutura pública que atenderá ao empreendimento, constituem exemplos de ônus urbanísticos. Para Bechara, também as compensações ambientais têm natureza jurídica de um ônus, pois correspondem ao exercício de uma faculdade<sup>715</sup>.

---

<sup>710</sup>VARELA, Antunes. Direito das obrigações. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 57.

<sup>711</sup>Idem, p. 57.

<sup>712</sup>SAÉZ, José Fulgencio Angosto. El ius aedificandi y el derecho de propiedad sobre el suelo urbano. Universidad de Murcia. Servicio de publicaciones, 1998, pp. 189-190.

<sup>713</sup>CARNELUTTI, Francesco. Teoría General del Derecho. Granada: Ed. Comares, 2003, pp. 199-201.

<sup>714</sup>DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil brasileiro. V. 2: Teoria Geral das Obrigações, 22<sup>a</sup>. Ed., São Paulo: Saraiva, 2007, pp. 26-27.

<sup>715</sup>BECHARA, Erilka. Licenciamento e compensação ambiental na lei do sistema nacional das unidades de conservação (SNUC). São Paulo: Atlas, 2009.

A natureza jurídica do ônus urbanístico é não tributária e o instrumento cumpre funções diversificadas no sistema jurídico: pode servir a propósitos arrecadatórios com vistas à futura redistribuição, como se dá no caso da contrapartida por outorga onerosa do direito de construir ou de alterar o uso do solo, que pretende recuperar, para a coletividade, a mais valia fundiária associada à flexibilização da legislação<sup>716</sup>; ou pode servir ao objetivo de evitar, para o Município, a assunção de custos que corresponderiam à satisfação de interesses privados, como se dá no caso dos encargos urbanísticos incidentes sobre o imóvel objeto do loteamento ou da edificação e das medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos negativos.

Tratando da natureza dos encargos previstos na Lei Federal 6766/79 (Lei do Parcelamento do Solo), Silva esclarece que não se relacionam à recuperação da mais valia fundiária urbana, porquanto os encargos são orientados pelo princípio da compensação, e não da distributividade<sup>717</sup>. Da mesma forma, o construtor tem o ônus de atender às determinações da legislação municipal que disciplina as edificações, os padrões edilícios, as adaptações da edificação às redes públicas existentes, a construção de calçadas e acessos, tudo a garantir que o empreendimento se conecte de forma adequada ao tecido urbano. Os encargos têm natureza real e aderem à propriedade imobiliária, transmitindo-se aos adquirentes dos lotes, pois representam as condições básicas para a habitabilidade do loteamento.

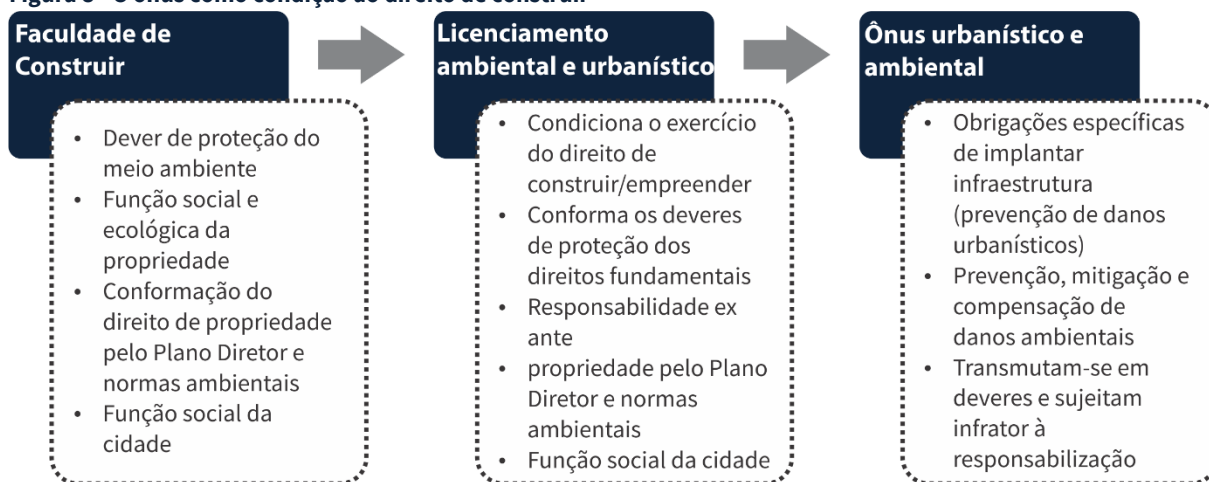
O elemento configurador do conceito jurídico de ônus, no sentido de que a conduta afigura-se como necessária para a satisfação de um interesse próprio e para a obtenção de um direito *in potentia*, condicionado ao cumprimento de determinadas prestações, é um ponto essencial para a compreensão do princípio da justa distribuição dos benefícios e dos ônus da urbanização. O ônus que se projeta em direção ao proprietário/construtor, dada a sua natureza *propter rem*, porquanto adere ao direito real de propriedade, deve ser compreendido como uma condição para que tais sujeitos tenham reconhecido o seu direito de empreender. Esta condição é inerente aos princípios da função social da propriedade e da cidade.

---

<sup>716</sup>Nessa perspectiva: SILVA, Fernanda Furtado de Oliveira. Recuperação de mais valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999, p.125; e SOTTO, Débora. A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. PUC/SP, São Paulo, 2015, p.186. As interpretações das autoras aplicam-se ao contexto brasileiro, porquanto no estudo comparado que será apresentado no item 4.4., será esclarecido que há países, como a Colômbia e a Espanha, que exigem esses ônus (*cargas de urbanización*) como forma de recuperação de mais valias fundiárias urbanas.

<sup>717</sup>SILVA, Fernanda Furtado de Oliveira. Recuperação de mais valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999, p. 127.

Figura 8 - O ônus como condição ao direito de construir



Elaboração: Steigleder (2020)

Há controvérsia sobre se o direito de construir é autônomo em relação ao direito de propriedade<sup>718</sup>. Na Espanha, a Ley del Suelo de 2015 dissocia a propriedade sobre o solo do direito de edificar, ao passo que, na Alemanha, o direito de edificar integra o direito de propriedade, de modo que a licença urbanística apenas declara um direito preexistente<sup>719</sup>. Gielen e Lenferik esclarecem que os países que diferenciam entre o direito de construir e o direito de propriedade, tratando a concessão de edificabilidade como um benefício instituído pelo ato do Poder Público,

<sup>718</sup>A posição doutrinária majoritária, na Alemanha, é no sentido de não diferenciar o direito de propriedade do direito de construir, posição também dominante em Portugal, embora com a discordância de Correia, que qualifica tal entendimento como incompatível com o Direito do Urbanismo, que exige normas de ordem pública suficientemente fortes para garantir um desenvolvimento harmonioso da cidade. Correia entende que o direito de construir é uma faculdade de natureza jurídico-pública, atribuída pelo Plano Diretor e conformada através de uma licença administrativa (CORREIA, Fernando Alves. O plano urbanístico e o princípio da igualdade. Coimbra: Almedina, 2001 pp. 361-362 e pp. 376-377). Este mesmo assunto é tratado em BETANCOR RODRÍGUEZ, GARCIA-BELLIDO. Síntesis General de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales. CyTET, XXXIII (127), 2001, Ministerio del Fomento.

<sup>719</sup>SIMOU, p. 50. A autora colaciona a STC 61/1997, FJ10, segundo a qual a faculdade de edificar é uma criação do plano urbanístico, que não apenas condiciona o seu exercício senão o constitui. O tratamento conferido ao direito de propriedade na França, Itália e Alemanha é aprofundado por CARDOSO, Isabel Moraes (coord.) Preparação da Nova Lei do Solo. Análise Comparativa das Leis de Solos de Países Europeus. Ministério do Meio Ambiente e do Ordenamento do Território. Documento Técnico DGTDU 8/2011. Lisboa. Disponível em: [http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2013-12/2013-12-04150500\\_54ab20bb-0b19-4b78-b3b7-038c54e0742158DFEBCB8-39BF-4D6B-9005-B78E0D8DC9F453853EC6C-3E28-4C15-BA66-B2029F3664AA5File5pt51.pdf](http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2013-12/2013-12-04150500_54ab20bb-0b19-4b78-b3b7-038c54e0742158DFEBCB8-39BF-4D6B-9005-B78E0D8DC9F453853EC6C-3E28-4C15-BA66-B2029F3664AA5File5pt51.pdf), acesso em 17 jan. 2020.



podem condicionar o benefício à prestação de um ônus urbanísticos, como uma forma de captura da valorização imobiliária<sup>720</sup>.

No direito brasileiro, Fernandes<sup>721</sup>, Gomes<sup>722</sup>, Marques Neto<sup>723</sup>, Aparecido Junior e Pinto<sup>724</sup> identificam na cobrança de contrapartida pela construção acima de determinado coeficiente básico estipulado no Plano Diretor, prevista nos institutos da outorga onerosa do direito de construir (solo criado), na outorga onerosa de alteração do uso do solo e na OUC, o descolamento entre o direito de propriedade sobre o solo e o direito de construir. Na interpretação desses autores, há o direito gratuito a um aproveitamento básico, previsto pelo Plano Diretor. No entanto, se o proprietário desejar construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, ou alterar o uso do solo, precisa pagar uma contrapartida como um ônus pela faculdade prevista para específicas áreas delimitadas pelo Plano.

Trata-se de posicionamento compatível com o entendimento de Eros Grau, externado em seu voto no Recurso Extraordinário 387.047-SC, quando Ministro do STF, no julgamento que analisou a natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir<sup>725</sup>. Grau esclareceu que o plano urbanístico atribui potenciais construtivos que se transformam em direitos de construir após o cumprimento de ônus urbanísticos, pelos quais o proprietário contribui para financiar a infraestrutura da cidade. Aduziu, com amparo na doutrina de Carnelutti, que

---

<sup>720</sup>GIELEN, Demetrio Muñoz & LENFERINK, Sander (2018). The role of negotiated developer obligations in financing large infrastructure after the economic crisis in the Netherlands. In *European Planning Studies*, 26:4, 768-791, p. 770.

<sup>721</sup>FERNANDES, Edesio. *Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil*. 2003. Disponível em <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1286>, acesso em 12 mar. 2020. Os mesmos princípios são citados por BONIZZATO, Luigi. *A Constituição Urbanística*. Elementos para a elaboração de uma Teoria do Direito Constitucional Urbanístico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p.49.

<sup>722</sup>GOMES, Wilton Luis da Silva. *Articulações entre os setores público e privado em matéria urbanística*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito. São Paulo, 2013, p. 80.

<sup>723</sup>MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga onerosa do direito de construir (solo criado). In DALLARI, Adilson Abreu e FERAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade*. Comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 221-243.

<sup>724</sup>Nesse sentido: MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2ª. Ed., São Paulo: Dialética, 2002, p. 289. Contrapondo-se à posição de José Afonso da Silva, para quem o solo criado é uma restrição administrativa, não implicando a separação da faculdade de construir do direito de propriedade, Mukai afirma que “o instituto pressupõe a compra do direito de construir acima do coeficiente único”. No mesmo sentido: APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. *Direito urbanístico aplicado*. Os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá Editora, 2017, p. 107; e PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico*. Plano Diretor e direito de propriedade, 2ª. Edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, 229.

<sup>725</sup>STF, RE 387.047-SC, Rel. Min. Eros Grau. j. 06 mar.2008.

“ônus é um comportamento que o sujeito deve adotar para alcançar uma determinada vantagem, que consiste na aquisição ou na conservação de um direito. É o atendimento aos ônus urbanísticos que permite ao proprietário incorporar ao seu lote o direito de construir previsto no plano”<sup>726</sup>.

Veja-se que nesta argumentação há, implícita, a ideia de contraprestação pelo recebimento de um benefício patrimonial que não seria natural ao direito de propriedade do solo. O Ministro Grau equiparou o ônus devido pelo solo criado aos encargos urbanísticos do loteador de entregar ao Poder Público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e de lazer, como “condição (ônus) para o exercício do direito de lotear”<sup>727</sup>, para a finalidade de explicitar que o direito de construir, na realidade, consiste em uma faculdade do proprietário.

Nesse mesmo julgamento, o Ministro Lewandowski, concordando com a natureza não tributária da contrapartida cobrada por outorga onerosa do direito de construir, apontou que se trata

“de uma espécie de indenização que se faz ao Poder Público porque, à medida que se eleva uma edificação, evidentemente, o Poder Público tem maior ônus no que tange à infraestrutura do seu entorno. É preciso criar mais canalização de água, de esgoto, transporte coletivo, etc. Evidentemente, existiria um locupletamento indevido do particular se não houvesse um ressarcimento do Poder Público em função dos investimentos que ele faz”.

Essa mesma orientação foi adotada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que se posicionou no sentido de que a natureza da outorga onerosa do direito de construir é contratual, e que “a remuneração exigida do interessado como condição para a criação do solo tem natureza indenizatória”, “de modo a dotar a Administração municipal dos recursos necessários à implementação dos serviços básicos para suportar o adensamento populacional”<sup>728</sup>. O acórdão explicita que há custos públicos associados à urbanização e à implantação de infraestrutura pública, pontuando a problemática a respeito de quem deve pagar e em que proporção por estes custos, necessários à provisão de infraestrutura cuja falta implicará em prejuízos para a coletividade.

---

<sup>726</sup>Idem.

<sup>727</sup>No mesmo sentido registra-se o entendimento de Carvalho, que ao tratar da destinação das áreas públicas em parcelamento do solo, esclarece que esta foi concebida, pelo Decreto-lei 58/1937, como um ônus inerente ao processo de urbanização da gleba, também conhecida como concurso voluntário. CARVALHO, Ana Luiza Soares. Parcelamento do solo e destinação de áreas públicas. In Revista Brasileira de Direito Municipal. Belo Horizonte, ano 15, n. 54, p. 13-26, out./dez. 2014, pp.13-26.

<sup>728</sup>Tribunal de Justiça de Santa Catarina, 3ª. Câmara Cível, Apelação cível em Mandado de Segurança n. 99.004031-3, rel. Des. Cláudio Barreto Dutra, j. em 11 mai.1999.

A lógica da recuperação de custos ou de evitação de custos para o Poder Público, quando da urbanização, é o fundamento para os encargos urbanísticos do loteador, na forma da Lei Federal 6766/79 (Lei do Parcelamento do Solo), também considerados como um ônus associado à faculdade de empreender. Porém, este ônus não se assemelha ao ônus que enseja as contrapartidas, nos termos do que prevê o Estatuto da Cidade.

O principal fundamento da cobrança de contrapartida é a valorização imobiliária que o proprietário adquire em razão da flexibilização do regime jurídico contemplado pelo Plano Diretor; ao passo que, nos encargos urbanísticos do loteamento, o fundamento é evitar a socialização de custos, já que as infraestruturas são necessárias para conferir acessibilidade ao empreendimento privado e para sua compatibilização com as diversas políticas públicas que incidem sobre o território.

A partir destas ponderações sobre o direito de construir, é possível retirar dois encaminhamentos em torno da natureza dos ônus urbanísticos, pensando-se no cenário jurídico brasileiro. Podem ser qualificados como contraprestações à flexibilização do regime urbanístico previsto no Plano Diretor, do que decorre um benefício urbanístico; ou podem ser qualificados como condições ao direito de construir, formuladas a partir do conceito de função social da propriedade e da cidade e dos deveres jurídicos de proteção do meio ambiente, em uma concepção ampla que inclui o ambiente urbano e que abriga as medidas “filoclimáticas” propostas por Simou.

Os encargos urbanísticos e as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos sociais, ambientais e urbanísticos incidem sobre o direito de construir, que é limitado pelo dever de observância da função social da propriedade e das normas que protegem o meio ambiente, a saúde e a segurança públicas, o patrimônio cultural, etc. Nestas duas tipologias de obrigações, não há contraprestação, como ocorre na contrapartida urbanística, inclusive qualificada pela doutrina como um preço público<sup>729</sup>; mas sim condição à urbanização sustentável e à licitude da atividade. Ou seja, para que o empreendedor possa exercer o direito de construir em conformidade com o disposto no Plano Diretor, precisa cumprir os encargos urbanísticos e demais restrições ao direito de propriedade, especificadas em normas de proteção ambiental e do patrimônio cultural, nos termos do disposto no art. 1228, §1º, do Código Civil, sem prejuízo de mitigar e de compensar os impactos negativos associados ao empreendimento. Se quiser construir acima do coeficiente

---

<sup>729</sup>É a posição adotada por GASPARINI, Diogenes. Outorga onerosa do direito de construir. *Interesse público*, n 47, pp. 37-74, p. 67; e de MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga onerosa do direito de construir (solo criado). In DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade*. Comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 221-243.

básico ou alterar o uso e se o Plano Diretor permitir, terá que pagar contrapartida, que se coloca como um ônus adicional em relação aos demais encargos.

Por sua vez, a contrapartida é um ônus pelo recebimento de algum benefício concedido pelo Poder Público. Trata-se de um instrumento não tributário que, no Brasil, é destinado ao financiamento das prestações estatais necessárias à concretização de justiça social<sup>730</sup>, da equidade intra-urbana e da sustentabilidade ambiental na cidade<sup>731</sup>, nos termos do art. 26 do Estatuto da Cidade<sup>732</sup>. Os seus fundamentos constitucionais são o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), e o art. 3º, inciso III, que afirma constituir objetivo fundamental da República erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, combinado com o princípio da função social da propriedade e da cidade (art. 182). Este conjunto normativo enseja, para o Município, o dever irrenunciável de buscar fontes de financiamento para o custeio das prestações estatais necessárias à efetividade dos direitos fundamentais<sup>733</sup>.

Aprofunda-se na sequência as hipóteses de incidência da contrapartida urbanística no Estatuto da Cidade, suas características e funções.

#### 4.2. A contrapartida urbanística no Estatuto da Cidade

As tarefas relacionadas ao saneamento básico, à regularização fundiária, à proteção das áreas ambientais e à implantação de infraestruturas verdes, dentre outras políticas públicas, são especialmente onerosas para o Município, também encarregado da implantação de políticas nas áreas da saúde, transporte, educação, habitação social, segurança pública, dentre outras. Por isso, o Município precisa contar com instrumentos tributários (IPTU, Contribuição de Melhoria, etc.) e

---

<sup>730</sup>A relação entre contrapartidas e a justiça social é aprofundada por VIZZOTTO, Andrea Teichmann. A efetividade da justa distribuição dos ônus do processo de urbanização por meio da recuperação de mais-valias urbanas: Estudo do Shopping Center Iguatemi em Porto Alegre, 1983-2016. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. UFRGS, 2018.

<sup>731</sup>MARCO, Cristhian Magnus de. O direito fundamental à cidade sustentável e os desafios de sua eficácia. Tese de Doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito. Porto Alegre, 2012, p.311.

<sup>732</sup>Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

<sup>733</sup>É o que sustentam José Casalta Nabais (NABAIS, José Casalta. Por uma liberdade com responsabilidade. Ensaios sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp.176-181) e Carla Canepa (CANEPA, Carla. Cidades sustentáveis. O Município como lócus da sustentabilidade. São Paulo: RCS Editora, 2007, p. 265).

não tributários (preços públicos), com o repasse de recursos do Estado, da União<sup>734</sup> e até mesmo de entidades internacionais para o seu financiamento<sup>735</sup>. É nesse contexto que as contrapartidas previstas no Estatuto da Cidade devem ser analisadas, pois cumprem a função de concorrerem para o financiamento do desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Cidade prevê que “o plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário” (art. 28) e que “o plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário” (art. 29). Ainda, o art. 30 do mesmo diploma legal aponta para a necessidade de que lei municipal específica estabeleça as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando a fórmula de cálculo para cobrança da contrapartida, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário (incisos I, II e III).

O art. 32 do Estatuto da Cidade, trata da OUC, que consiste em um projeto urbano composto por

“um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (art. 32, §1º).

As contrapartidas a serem exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados devem estar atreladas aos benefícios previstos nos incisos I e II do §2º do art. 32, que consistem, exemplificativamente<sup>736</sup>, em: modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrentes; e regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. O valor arrecadado com as

---

<sup>734</sup>Exemplificam-se com os projetos de infraestrutura financiados com os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC do Ministério de Planejamento, criado em 2007 para finalidades que compreendem grandes obras de infraestrutura a empreendimentos habitacionais financiados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida a projetos de prevenção contra enchentes nas áreas metropolitanas. Lista de empreendimentos financiados pelo PAC até 2019 disponível em <http://pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana>, acesso em 09 jun. 2020.

<sup>735</sup>SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015, pp. 226-249.

<sup>736</sup>Lomar entende que a lei municipal específica que autorizar a OUC poderá prever outros benefícios, porquanto este instrumento foi concebido “a partir da ideia de ‘flexibilização’ das restrições da lei de zoneamento mediante a modificação de seus parâmetros urbanísticos, permitindo-se potencial construtivo maior do que aquele por ela autorizado” (LOMAR, Paulo José Villela. Operação Urbana Consorciada, In DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 245-275, p.270).

contrapartidas somente pode ser investido na própria OUC (art. 33, §1º, Estatuto da Cidade), mas não deve ser confundido com obras exigíveis como compensação e mitigação de impactos.

A respeito das contrapartidas relacionadas à OUC, Monteiro esclarece que estas são

“meios de corrigir distorções do processo de produção das cidades e de recolher parte da renda envolvida no incremento do território e à utilização da propriedade particular com consequente obtenção de mais valia. A valorização oriunda de projetos implantados que qualificam o território pode ser recolhida pelo Executivo Municipal, com a finalidade de ressarcir gastos públicos que agregam valor à propriedade privada e proporcionar investimentos que solucionem problemas diagnosticados no espaço”<sup>737</sup>.

Além das hipóteses previstas no Estatuto da Cidade, os Municípios têm competência para legislar sobre contrapartidas por concessão de outros benefícios urbanísticos, como quando da ampliação do perímetro urbano (art. 42-B, Estatuto da Cidade), desde que haja compatibilidade com as diretrizes do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor<sup>738</sup>.

A cobrança de contrapartidas por atos do Poder Público que importem em alteração do plano regulador (outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso) precisa ser objeto de uma política pública permanente, baseada no Plano Diretor e relacionada com os planos setoriais que especificam as infraestruturas e os projetos de interesse social que precisam ser custeados pelo Município, nos termos do art. 26 do Estatuto da Cidade. A contrapartida não pode ser negociada caso a caso, porque se vincula às estratégias de financiamento da cidade e porque a flexibilização do plano regulador, desacompanhada de avaliação técnica prévia, ocasiona a probabilidade da ocorrência de impactos ambientais e urbanísticos negativos intoleráveis, com a sobrecarga das infraestruturas públicas pelo risco de excessiva densificação da área. Esta condição implicaria desvio de finalidade na utilização destes instrumentos urbanísticos<sup>739</sup>.

Neste sentido, o art. 28, §3º, do Estatuto da Cidade, expressamente exige que o Plano Diretor, ao definir os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considere a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada

---

<sup>737</sup>MONTEIRO, Livia de Oliveira. Espacialidades e especificidades: As Operações Urbanas Consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço. Tese de Doutorado. Escola de Arquitetura. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014, p. 154.

<sup>738</sup>A respeito, o STF decidiu que “os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor” (RE 607.940-DF, Rel. Min Teori Zavascki, j. em 29 out.2015).

<sup>739</sup>MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga onerosa do direito de construir (solo criado). In DALLARI, Adilson Abreu e FERAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 221-244p. 233.

área, pois não será possível prever a possibilidade de solo criado e de alteração de uso em áreas em que a infraestrutura não possui capacidade de suporte<sup>740</sup>.

Desse microsistema jurídico urbanístico, depreende-se que as contrapartidas urbanísticas previstas no Estatuto da Cidade relacionam-se aos benefícios econômicos oriundos da flexibilização das normas gerais do Plano Diretor, a fim de que:

- a) o interessado possa “criar solo”, edificando acima do coeficiente básico adotado na cidade (art. 28 do Estatuto);
- b) possa alterar o uso do solo estipulado no zoneamento urbano (art. 29 do Estatuto);
- c) possa se valer dos benefícios previstos em OUC.

Especialmente no que diz respeito à OUC, pela sua complexidade e capacidade de transformação estrutural de uma parcela da cidade, é obrigatória a elaboração de um EIV e de estudo econômico-financeiro que subsidiem a elaboração do projeto de lei da operação. O EIV deve nortear a elaboração do plano da operação e de sua área de influência, especificando os critérios para cálculo das contrapartidas e a forma como serão pagas, que podem contemplar contrapartidas não financeiras, a serem prestadas em obras que complementarão a urbanização da área ou mediante transferência de terrenos para o Poder Público<sup>741</sup>.

Um aspecto interessante relacionado ao instrumento da outorga onerosa do direito de alteração de uso refere-se à possibilidade ou não de retenção da carta de habitação enquanto o pagamento da contrapartida não é ultimado. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal considerou ilegal essa retenção, aspecto este muito importante para demonstrar que as contrapartidas não são tratadas como condicionantes hábeis à prevenção ou à compensação de impactos negativos, ou como encargos da urbanização, mas como um preço público que pode ser cobrado por outros meios jurídicos. Se a obra exigida a título de contrapartida fosse essencial à viabilidade ambiental e à acessibilidade do empreendimento que criou solo ou impactou o ambiente em razão da alteração do uso, como uma condicionante urbanística, a retenção do habite-se poderia ser considerada justificada<sup>742</sup>.

---

<sup>740</sup>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, p. 81.

<sup>741</sup>MONTEIRO, op.cit., p.227.

<sup>742</sup>TJDFT, Acórdão 566945, 20090110972453RMO, Relator: Des. José Divino de Oliveira, 6ª Turma Cível, j. 15 fev 2012, publicado no DJE: 1 mar. 2012, p. 159.

No mesmo sentido, foi o entendimento da Ministra Carmen Lúcia, do STF, para quem a exigência de pagamento pela outorga onerosa de alteração de uso decorre “da valorização que o imóvel recebe em virtude de modificação ou extensão do seu uso”. Em seu voto, a Ministra considerou inconstitucional, por violação do princípio da liberdade do exercício de atividade econômica, a retenção do alvará de funcionamento ou de carta de habite-se, aduzindo que a Administração Pública conta com outros meios para satisfazer o seu crédito<sup>743</sup>.

Não obstante, é lícito ao Município reter a carta de habitação do empreendimento quando as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos ainda não foram integralmente executadas, de tal forma a comprometer a habitabilidade e a segurança de determinada área. Neste sentido, foi o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em um caso que analisou a licitude da retenção da carta de habitação de empreendimentos residenciais localizados no entorno da Arena do Grêmio, área sujeita a frequentes e intensas inundações, sem que as obras de drenagem, previstas como medidas mitigadoras, estivessem adimplidas. No voto do relator foi reconhecido que “a assunção de obrigações relativas às obras de mitigação e compensação dos danos foi pressuposto para a aprovação do projeto construtivo dos imóveis. Logo, não foram preenchidos os requisitos necessários à concessão do Habite-se, porquanto não observado o projeto aprovado pelos órgãos públicos”<sup>744</sup>. Este caso é especialmente relevante porque reconheceu o caráter *propter rem* das obrigações de natureza mitigadora e compensatória de impactos ambientais e urbanísticos, de tal forma que são transferidas aos adquirentes do empreendimento. Também explicita que os ônus do tipo medidas mitigadoras e compensatórias de impactos são condições para a licitude do empreendimento, e não contraprestações pela concessão de benefícios.

Aprofundando a análise, cumpre agora examinar a natureza jurídica da contrapartida e o bem jurídico que é disponibilizado pelo Município na relação contraprestacional.

#### 4.2.1. O bem jurídico, a natureza e o valor da contrapartida

---

<sup>743</sup>Supremo Tribunal Federal, no RE 733657-DF, Real. Min. Carmen Lúcia, j. em 19 mai. 2013.

<sup>744</sup>TJRS, Agravo de Instrumento n. 70073050619, 2ª. Câmara Cível, Rel. Des. Ricardo Torres Hermann, j. em 31 mai. 2017.



O bem jurídico que é objeto da contrapartida é o potencial de aproveitamento e de uso do imóvel, tratado por Aparecido Júnior como um bem jurídico socioambiental, incorpóreo, de natureza civil, que tem conteúdo econômico e que pode servir de objeto a uma relação jurídica<sup>745</sup>.

Esse bem jurídico pode ser transacionado<sup>746</sup>, como se depreende dos instrumentos da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, da transferência do potencial construtivo e da possibilidade de o potencial construtivo ser comercializado por meio dos CEPACs em leilão ou mesmo diretamente entre particulares após a venda pelo Poder Público<sup>747</sup>. Notadamente em relação ao potencial construtivo adicional em abstrato, não vinculado a um lote, aduz o mesmo autor que se trata de um bem de domínio público, ao passo que o potencial construtivo que for adquirido por um particular, seja através da outorga onerosa do direito de construir, seja por venda de CEPAC, se tornará um bem privado<sup>748</sup>.

Para Marques Neto, a contrapartida, como ônus cobrado em pecúnia, na forma de doação de terrenos, ou na forma de prestações de fazer, consoante dispuser a legislação municipal, corresponde a um preço público, porque a aquisição do direito ao solo criado ou à mudança do uso do solo é voluntária e a remuneração correspondente é contratual<sup>749</sup>. Nesse sentido, foi o

---

<sup>745</sup>Apparecido Júnior esclarece que o atributo socioambiental do potencial construtivo refere-se à sua função diferenciada de conjugar os direitos dos proprietários do solo com os direitos da coletividade em sua utilização, através do controle do desenvolvimento urbano e da possibilidade de orientação e mitigação dos impactos causados pelo adensamento da cidade. O seu caráter incorpóreo decorre do fato de que ele não tem uma existência tangível e não pode ser confundido com a edificação realizada. Diz respeito à possibilidade jurídica, em tese considerada, de edificar em solo urbano (APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. Propriedade urbanística e edificabilidade. O plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá Editora, 2012, p.126).

<sup>746</sup>O caráter patrimonial do potencial construtivo pode ser depreendido da jurisprudência, em um caso no qual se discutiu um contrato entre o Município e o agente privado através do qual se estabeleceu a promessa de doação de parcela do imóvel para a construção de uma escola em troca de índice construtivo, com amparo no então Plano Diretor de Porto Alegre (LC 43/79) (TJRS, Embargos de Declaração, nº 70080159155, 2ª Câmara Cível, Rel. Des. Laura Louzada Jaccottet, j. em: 27 fev.2019).

<sup>747</sup>APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. Propriedade urbanística e edificabilidade. O plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá Editora, 2012, p.122.

<sup>748</sup>O autor colaciona o exemplo da OUC, através da qual o Município reserva para si um certo volume de potencial construtivo adicional, para comercialização mediante outorga onerosa ou CEPAC, o que sinaliza que a Prefeitura tem a disposição deste bem jurídico. No entanto, o potencial construtivo perde a condição de bem público e passa à categoria de bem privado, quando alienado a um particular (APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. Potencial construtivo e sustentabilidade. In NERY, Ana Rita de Figueiredo e ARAÚJO, Alexandra Fuchs. Direito urbanístico. Ensaios por uma cidade sustentável. Da formulação de políticas à sua aplicação. São Paulo: Quartier Latin, 2016, pp. 69-82, pp. 74-75).

<sup>749</sup>MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga onerosa do direito de construir (solo criado). In DALLARI, Adilson Abreu e FERAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 221-244, p. 243.

entendimento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal<sup>750</sup>, que, em outro precedente, afirmou que o prazo prescricional para a exigibilidade do crédito por parte do Município é de cinco anos<sup>751</sup>. Também Sotto<sup>752</sup> e Levin atribuem à contrapartida por outorga onerosa do direito de construir a natureza de preço público pelo exercício da faculdade de construir acima do coeficiente básico de aproveitamento ou de alterar o uso do imóvel<sup>753</sup>.

Conforme elucida Probs, o preço público é cobrado em virtude de “uma relação contratual, alheia ao regime tributário e concatenada à prestação pecuniária devida ao Estado em decorrência do uso e venda de bens públicos e pelo exercício de determinadas atividades, a exemplo dos serviços públicos”<sup>754</sup>. As características jurídicas do preço público são a facultatividade, a contratualidade e o seu caráter não compulsório, enfatizando Rodrigues que o preço público evidencia autonomia de vontade e/ou liberdade de contratar do particular com o Poder Público<sup>755</sup>.

Quanto ao valor da contrapartida por solo criado, Marques Neto aponta que os critérios para o cálculo devem ser explicitados no Plano Diretor, e podem consistir em um percentual sobre o valor venal do imóvel, ou podem ser uma estimativa de mercado do potencial econômico atribuível ao solo criado. O autor considera que o valor máximo exigível pelo Município não pode exceder, em valor unitário do metro quadrado de solo criado, o valor unitário do terreno<sup>756</sup>. Por sua vez, Sotto recomenda que o valor da contrapartida considere a especial valorização a ser experimentada pelo imóvel que receberá o potencial construtivo adicional ou cujo uso será alterado, sob pena de

---

<sup>750</sup>TJDTF, Apelação Cível 07158795920188070017, 2ª. Turma Recursal, Rel. Des. Almir Andrade de Freitas, j. em 25 set. 2019, DJE 03 jun. 2019.

<sup>751</sup>TJDTF, Acórdão n.1141218, 20170020218087IDR, Câmara de Uniformização, Rel. Des. Romeu Gonzaga Neiva, j. 29 out. 2018.

<sup>752</sup>SOTTO, Debora. A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica. Tese de Doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2015, p. 184.

<sup>753</sup>LEVIN, Alexandre. Outorga onerosa do direito de construir: fundamentos principiológicos, natureza jurídica e disciplina normativa. In Fórum de Direito Urbano e Ambiental. Belo Horizonte, ano 16, n. 96, p. 09-20, nov/dez 2017.

<sup>754</sup>PROBS, Marcos Frey. A remuneração dos serviços públicos: taxa ou preço público. In Interesse Público, Belo Horizonte, ano 21, n. 116, jul./ago. 2019.

<sup>755</sup>Nesse sentido também: RODRIGUES, Raphael Silva. Taxa X Preço público: destinação no sistema tributário nacional e na jurisprudência dos tribunais pátrios. Revista Fórum de Direito Tributário. Belo Horizonte, ano 09, n. 50, mar./abr., 2011.

<sup>756</sup>Idem, p. 241. Por sua vez, Furtado, Resende, Oliveira Jorgensen, no estudo sobre a aplicação do solo criado em 12 cidades brasileiras, concluíram que os critérios para cálculo da contrapartida variam muito e não têm uma metodologia comum (FURTADO, Fernanda; REZENDE, Vera F; OLIVEIRA, Teresa e JORGENSEN JR., Pedro. Outorga onerosa do direito de construir: Panorama e avaliação de experiências municipais. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper WP10FF15P, 2006).

os instrumentos da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso não servirem ao propósito da justa distribuição dos ônus e benefícios, nem ao controle do preço dos imóveis<sup>757</sup>.

A respeito do valor da contrapartida, o Guia para implementação do Estatuto da Cidade, elaborado pela Câmara dos Deputados<sup>758</sup>, orienta que haja equilíbrio entre o volume, a qualidade e a excepcionalidade do benefício a ser concedido pelo Poder Público e a contrapartida financeira, com a sugestão de que os Municípios utilizem dois critérios que, com uso simultâneo, oferecem parâmetros adequados: o critério da valorização do terreno, por meio do qual a contrapartida seria a integralidade ou uma porcentagem da valorização do terreno decorrente do benefício concedido<sup>759</sup> e o critério do terreno virtual, que

“parte da hipótese de que o proprietário do terreno a ser beneficiado teria a possibilidade de adquirir um terreno vizinho seu, com uma metragem quadrada suficiente para ampliar a área construída de seu empreendimento até o limite desejado. Como se trata de um ‘terreno virtual’, este não pode possuir o mesmo valor de um terreno real, que poderia ser usado para piscina, jardim, quadra de esportes, etc. Por este motivo, admitiu-se para o terreno virtual um valor aproximado de 70% do terreno real. A contrapartida seria, portanto, uma porcentagem do valor desse terreno virtual”<sup>760</sup>.

O Guia esclarece que o critério do terreno virtual não serve para casos de alteração de uso ou outros índices e que pode sofrer distorções quando a zona em que o terreno está localizado possui coeficiente de aproveitamento excessivamente baixo.

Não cabe nesta pesquisa aprofundar os critérios para a quantificação do valor da contrapartida, que envolve conhecimentos específicos sobre o funcionamento do mercado imobiliário, tocando apenas evidenciar que a racionalidade da definição das contrapartidas não guarda similaridade com a racionalidade que orienta as medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias por impactos urbanísticos e ambientais, pois não são quantificados os supostos impactos decorrentes do adensamento e os custos adicionais da Prefeitura em solucionar estes problemas. Daí que, se o valor obtido com as contrapartidas for investido em infraestrutura urbana que reste por compatibilizar o empreendimento imobiliário com o tecido urbano, como se dá nas OUC, esta é uma consequência da utilização do instrumento que não altera a sua natureza jurídica de preço

---

<sup>757</sup>SOTTO, op. cit., p. 189.

<sup>758</sup>Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos Municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2001 p. 145. O guia cita como fonte o estudo de Domingos Theodoro de Azevedo Neto. As operações interligadas e a Lei 6766/79. São Paulo. Mimeo, 1989.

<sup>759</sup>O Guia observa que a porcentagem é definida por meio do interesse público na operação, aliado ao incentivo à iniciativa privada, e aponta que um percentual de 100% implicaria que o interessado abdicar de toda a valorização do seu terreno, o que não representaria um incentivo econômico para que participasse da operação (p. 145).

<sup>760</sup>Idem, pp. 145-146.

público, cobrado em uma relação contratual em que o proprietário recebe um benefício econômico associado à flexibilização dos parâmetros urbanísticos.

Maleronka esclarece que, enquanto na outorga onerosa do direito de construir, o cálculo da contrapartida toma por base o valor venal dos imóveis, na OUC, a referência é o valor de mercado. Essa afirmação amparou-se em dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo, relativamente ao padrão utilizado nas OUCs Faria Lima e Água Branca<sup>761</sup>.

Em Belo Horizonte, há previsão do instrumento da Operação Urbana Simplificada, instituída pelo art. 66 do Plano Diretor (Lei Municipal 11.181/2019) e sujeito à aprovação de lei específica para flexibilização do regime urbanístico, com o objetivo de viabilizar a abertura de vias ou melhorias no sistema de circulação; a implantação de empreendimentos de interesse social e melhoramentos em assentamentos precários; dentre outras situações motivadas pelo interesse público. Distintamente do que ocorre com a OUC, que contempla polígonos mais amplos, sempre é de iniciativa pública e envolve a emissão de CEPACs, esse instrumento pode ser de iniciativa privada, tem incidência pontual em um quarteirão específico, nos quais as normas do plano regulador serão alteradas, e a forma de exigência de contrapartidas é simplificada<sup>762</sup>. Um exemplo é a Operação Urbana Simplificada do Shopping Anchieta, composto pelo centro comercial e por dois edifícios residenciais, com área total de 6.039,46m<sup>2</sup>.

O Decreto 16.505/2016, que regulamenta a Operação Urbana Simplificada, prevê, em seu art. 4º, que a contrapartida proposta em função dos benefícios conferidos não se confunde com as medidas de qualificação urbanística que condicionam a concessão dos benefícios e com medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos. O valor da contrapartida é calculado com base nos benefícios econômicos decorrentes da concessão de potencial construtivo adicional, ao aumento da densidade populacional, à alteração de uso ou à modificação de qualquer outro parâmetro urbanístico que gere mais valor ao imóvel (art. 4º, §1º). O ar. 5º do mesmo decreto estipula que o valor de referência para cobrança da contrapartida será obtido a partir do recolhimento de 50% ou 60% da renda fundiária adicional proporcionada pela incidência de

---

<sup>761</sup>MALERONKA Camila. Projeto e gestão na metrópole contemporânea. Um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura, São Paulo, 2010, p. 107.

<sup>762</sup>Araújo e Andrade esclarecem que, ao passo em que as OUCs dependem da adesão e participação de vários proprietários e investidores para a emissão e alienação dos CEPACS, na operação simplificada, a Prefeitura, após avaliar a compatibilidade do empreendimento com o Plano Diretor e com as características da área em que se insere, autoriza a alteração do regime urbanístico em troca de contrapartida (ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber de; ANDRADE, Leonardo Batista de. Entre o público e o privado: reflexões sobre as Operações Urbanas Simplificadas de Belo Horizonte. ENAMPUR, Natal, 2019, 27 a 31 mai.).

normas diferenciadas. O percentual de 50% é adotado quando a operação prevê o atendimento de “aspectos de sustentabilidade e resiliência”<sup>763</sup>, fomento a meios de transporte não motorizados e padrões de desenho urbano que contemplem a implantação de ações de qualificação do espaço público, dentre outros aspectos<sup>764</sup>. Ao final do procedimento administrativo de aprovação da Operação Urbana Simplificada, é assinado um “Termo de Conduta Urbanístico”, no qual as obrigações e respectivos prazos são pactuados<sup>765</sup>.

Em Salvador, o instrumento denominado Transformação Urbana Localizada - TUL, previsto no art. 333 do Plano Diretor e regulamentado pelo Decreto Municipal 30.799/2019, permite a flexibilização de parâmetros urbanísticos para projetos urbanísticos especiais, com área de até 50.000 m<sup>2</sup>, localizados em um raio de 800 metros das estações dos sistemas de transporte de alta e média capacidade, em troca do pagamento de contrapartida, que, nos termos do art. 8º deste decreto, não se confunde com as medidas mitigadoras e compensatórias por impactos ambientais e urbanísticos negativos<sup>766</sup>. O cálculo do valor da contrapartida deve considerar “todos os benefícios econômicos decorrentes da modificação de regras da legislação urbanísticas vigentes aplicáveis à área, relacionadas à concessão de potencial construtivo adicional, ao aumento da densidade populacional, à alteração de uso ou à modificação de qualquer outro parâmetro urbanístico que agregue mais valor ao imóvel”<sup>767</sup>.

A TUL deve ser objeto de lei específica, precedida de estudo econômico-financeiro, de estudo de impacto de vizinhança e de audiências públicas, nos termos do art. 5º do Decreto Municipal 30.799/2019, que regula as etapas do procedimento prévio à elaboração do projeto de lei e que contempla uma etapa denominada “Análise Técnica de Caracterização Preliminar de interesse

---

<sup>763</sup>O art. 5º, inciso I, do Decreto Municipal 16.505/2016, prevê como aspectos de sustentabilidade e resiliência: a) o cumprimento ou aumento da taxa de permeabilidade em terreno natural, em atendimento a parecer técnico; b) adoção de caixa de detenção ou reutilização de água pluvial, c) consecução de certificado de sustentabilidade conferido pelo Município.

<sup>764</sup>Se estes aspectos de sustentabilidade não forem observados, o percentual da contrapartida será de 60% da renda fundiária adicional da operação.

<sup>765</sup>O trâmite administrativo e a documentação relativa às OUS em andamento (proposta, parecer técnico, atas de audiências públicas, licenças emitidas para os projetos) estão disponíveis no site da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Disponível em <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/operacoes-urbanas/simplificadas>, acesso em 14 jan. 2021.

<sup>766</sup>Art. 8º do Decreto Municipal 30.799/2019 prevê que “a contrapartida proposta em função dos benefícios conferidos ao responsável legal pela TUL não se confunde com as medidas de qualificação urbanística às quais os empreendimentos estejam condicionados, e tampouco com medidas mitigadoras, potencializadoras e compensatórias às quais estão sujeitos os empreendimentos classificados como de impacto pela legislação vigente”. Detalhes sobre a TUL podem ser obtidos em PREFEITURA DE SALVADOR. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Manual de Transformação Urbana Localizada. 2020. Disponível em <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/tul-compactado.pdf>, acesso em 14 jan. 2021.

<sup>767</sup>Art. 8º, §1º., Decreto Municipal 30.799/2019.

público”<sup>768</sup>. Ao final da tramitação deste procedimento, o Município firma com os empreendedores um Termo de Acordo, no qual estes se comprometem a cumprir as obrigações e os prazos constantes da proposta de texto legal (art. 5º, inciso VII, mesmo decreto). Em seguida, o projeto de lei segue para a Câmara de Vereadores. Trata-se de instrumento que se assemelha ao *convenio de planeamiento* previsto no direito espanhol, em que a concertação ocorre antes da alteração do plano regulador<sup>769</sup>.

A lei específica que criar a TUL deve contemplar os critérios para cálculo da contrapartida, observando as diretrizes do art. 9º do Decreto Municipal 30.799/2019, onde consta que o valor de referência da contrapartida das TULs será obtido “a partir do cálculo proporcional à renda fundiária adicional proporcionada pela adoção das regras específicas previstas pela operação, de acordo com a conformidade urbanística do empreendimento no que se refere à sustentabilidade, resiliência, mobilidade por meio de transporte não motorizado e desenho urbano”.

Também o exemplo de Fortaleza merece referência. A cidade instituiu o instrumento da outorga onerosa de alteração de uso por meio do seu Plano Diretor, regulamentado neste aspecto pela Lei Municipal 10.335/2015. É possível em áreas específicas da cidade, nos termos do Plano Diretor, mediante pagamento de contrapartida em dinheiro, em doação de imóveis ao Município ou em execução de obras de infraestrutura urbana em Zonas de Interesse Social, a alteração de índices urbanísticos ou de usos<sup>770</sup>.

O processo de aprovação do projeto urbano, que culmina com a submissão ao Conselho do Plano Diretor, prevê a necessidade de avaliação da capacidade de infraestrutura instalada, em especial das redes de água tratada, esgoto sanitário, drenagem pluvial, sistema viário e de estacionamento; da capacidade dos equipamentos comunitários existentes e projetados; da previsão de receita com a arrecadação da outorga e a sua relação com os gastos necessários aos reforços nos equipamentos públicos e comunitários; e da compatibilidade do aumento do potencial construtivo com a política de uso e ocupação do solo (art. 5º). Aprovados o projeto urbano e o

---

<sup>768</sup>Esta etapa é regulada no art. 7º do Decreto Municipal 30.799/2019.

<sup>769</sup>Este instrumento é tratado no Capítulo 3º, item 3.3.1, e no Capítulo 4º, item 4.4.1.

<sup>770</sup>Lei Municipal 10.431/2015, Art. 2º (...)§ 1º - Considera-se alteração de uso a mudança dos índices urbanos na implantação das atividades, nos termos previstos nos arts. 18,19 e 20 da LUOS. § 2º - Considera-se também alteração de uso a inclusão de um novo uso ou tipo de atividade não previsto para a unidade imobiliária, mantendo-se o uso previsto nas normas de edificação, uso e gabarito vigentes. § 3º - Em qualquer das situações, se a desconformidade com a legislação de uso e ocupação do solo se restringir à autorização de construir acima do coeficiente básico, o pagamento de contrapartida pelo beneficiário será calculada de acordo com o disposto no art. 220 do PDP. § 4º - Só será admitida a alteração de uso na Macrozona de Ocupação Urbana definida no PDP, observados os objetivos da mesma.

valor do cálculo da contrapartida, é firmado um Termo de Compromisso entre o Município e o empreendedor, por meio do qual se especifica a forma de pagamento da contrapartida que, uma vez descumprida, enseja a constituição de dívida ativa do Município. É possível consultar no sistema on line de licenciamento de Fortaleza os processos

Quanto ao valor da contrapartida, o art. 6º da Lei Municipal 10.335/2015 prevê que “o valor a ser pago pela outorga onerosa de alteração de uso corresponderá ao valor integral da valorização havida, nos termos previstos no art. 2º desta Lei Complementar”. Portanto, a contrapartida exerce uma clara função de recuperação de mais valias fundiárias urbanas propiciada pela flexibilização do Plano Diretor e não se confunde com eventuais medidas mitigadoras e compensatórias de impactos ambientais e urbanísticos negativos. A sua destinação atende aos critérios do art. 26 do Estatuto da Cidade, reproduzidos no art. 9º, parágrafo único, da Lei Municipal 10.335/2015.

Monteiro trata do valor das contrapartidas em OUC em uma análise muito detalhada do conteúdo do estudo econômico-financeiro que deve instruir o projeto de lei da OUC e ser produzido no âmbito de um EIV. Para cálculo das contrapartidas, o estudo econômico-financeiro deve identificar os valores do solo na área da operação, fazer projeções do preço da terra depois das intervenções para qualificação da área, simular a taxa interna de retorno de empreendimentos residenciais e comerciais nos setores da operação e agregar “simulações que demonstrem o quanto empreender na área da OUC é economicamente lucrativo – ou – não a partir de análises de composição de possíveis lançamentos imobiliários”<sup>771</sup>.

A mesma autora alerta que as contrapartidas pagas em obras apresentam a vantagem de que as infraestruturas podem ter um custo mais baixo e não precisam ser licitadas pelo Município. No entanto, apresentam riscos: dependem da qualidade do projeto executivo, de especificações técnicas precisas, de aprovação e de licenciamento prévio das obras que serão executadas por outros órgãos públicos e da aferição dos resultados pela Administração Pública, que deve contar com uma estrutura administrativa eficiente para monitoramento das obras.

Além disso, Monteiro destaca o problema decorrente do tempo de execução das obras, geralmente, vinculado à construção do empreendimento privado, e o risco de eventual desistência do empresário em relação ao investimento, assim como o risco de inadimplência ou de falência da empresa. Assinala que o atraso ou a interrupção da construção dos empreendimentos privados que se beneficiaram do regime da OUC pode significar a demora ou a paralisação de obras de um

---

<sup>771</sup>MONTEIRO, op. cit., p. 224.

projeto estruturador do plano urbanístico, “caso não sejam previstas regras para entrega de tal intervenção, independentemente da utilização particular dos terrenos para fins edifícios ou de desempenho de atividade econômica”.

Em nenhuma hipótese deve ser permitido que o investidor escolha a obra que executará em primeiro lugar, pois este “tenderá a realizar intervenções que incidam mais diretamente em seus imóveis, o que nem sempre é condizente com a preocupação e a urgência de solucionar os problemas urbanos mais iminentes”<sup>772</sup>. Trata-se de uma preocupação a ser observada quando da assinatura do Termo de Compromisso que viabilizar a OUC, em uma racionalidade aplicável aos demais casos em que houver algum tipo de negociação sobre a destinação de recursos de contrapartida para infraestruturas públicas, como se dá no caso da outorga onerosa por alteração de uso de Fortaleza, também objeto de Termo de Compromisso.

#### 4.2.2. Contrapartidas como estratégia de recuperação da valorização imobiliária

A cobrança da contrapartida como ônus à faculdade de construir acima do coeficiente básico do Plano Diretor tem sido fundamentada no Brasil no princípio da recuperação de mais valias fundiárias urbanas<sup>773</sup>, sem prejuízo de também representar uma forma de compensação antecipada ao Município por custos adicionais na infraestrutura em virtude do adensamento na área beneficiada com a flexibilização do Plano Diretor<sup>774</sup>. Conforme o sistema jurídico e de planejamento de cada país, uma ou outra função pode ser ressaltada. A atribuição de benefícios adicionais produz, ao mesmo tempo, valorização imobiliária para o proprietário e o risco de impactos ambientais e urbanísticos adicionais, que precisam ser enfrentados, no mínimo, por meio da implantação de reforço nas infraestruturas públicas existentes.

Em Vancouver, coexistem a *Community Amenity Contribution*<sup>775</sup>, de natureza não tributária, devida pelos empreendedores que forem beneficiados com o rezoneamento, o *Density Bonus Zoning*, devido por todos os empreendedores interessados na obtenção de densidade adicional em determinadas zonas, e a *Development Cost Levy (Development Cost Charge)*<sup>776</sup>, devida por todos os empreendedores para financiamento da construção de infraestrutura pública de interesse geral. A

---

<sup>772</sup>MONTEIRO, op. cit., p. 233.

<sup>773</sup>É o posicionamento da Min. Carmen Lúcia que rechaçou a constitucionalidade da retenção da carta de habitação como meio de cobrança da contrapartida pela outorga de alteração de uso (STF, RE 733657-DF, em 19 mai.2013).

<sup>774</sup>Este foi o entendimento do Min. Lewandowski no RE 387.047-SC.

<sup>775</sup>A contribuição está prevista na Section 904 do *Local Government Act*.

<sup>776</sup>Previsto nas Section 922 a 937 do *Local Government Act*, é cobrada de todos os novos empreendedores para o financiamento de infraestrutura de transporte, tratamento de esgotos, abastecimento de água e implantação de parques públicos. É cumulativa com a *Community Amenity Contribution*.



função da *Community Amenity Contribution* é o custeio de infraestruturas que não podem ser financiadas com recursos obtidos com a cobrança da *Development Cost Charge* e que serão necessárias para acomodar os novos residentes e garantir qualidade no nível de prestação de serviços públicos, recreativos e culturais. O momento do pagamento desta contribuição, cujo conteúdo pode ser em pecúnia ou em obras, conforme negociação entre as partes, é quando do deferimento do pedido de rezoneamento.

Nos casos de cobrança de *Community Amenity Contribution* e de *Density Bonus Zoning*, há semelhança com a figura das contrapartidas previstas no direito brasileiro, pois é concedido um direito não originalmente previsto no zoneamento urbano. No entanto, a recuperação de mais valias não é enunciada na legislação como o objetivo destes instrumentos<sup>777</sup>. O enfoque é endereçar impactos e evitar custos para os contribuintes e para o Município, de tal forma a manter o padrão de qualidade na prestação de serviços urbanos e de infraestruturas que seriam sobrecarregadas pelo adensamento. A legislação exige que as obrigações a título de *Community Amenity Contribution* sejam relacionadas com o crescimento urbano e populacional, sejam consistentes com os serviços proporcionados pelo Município e tenham respaldo em demandas da comunidade, previstas em Planos Urbanos ou avaliações específicas. Embora haja preferência de que as obrigações sejam executadas na área do entorno do empreendimento, não há impedimento de que sejam executadas em outras zonas<sup>778</sup>.

No Brasil, há uma posição predominante na doutrina, a partir da obra pioneira de Fernanda Furtado de Oliveira Silva<sup>779</sup>, no sentido de que a função desempenhada pela contrapartida pela flexibilização do regime urbanístico é de recuperação da valorização imobiliária. Nessa perspectiva, Smolka define por recuperação de mais valias fundiárias urbanas a mobilização de

---

<sup>777</sup>VANCOUVER. Community Amenity Contributions: Balancing Community Planning, Public Benefits and Housing Affordabilit. Ministry of Community, Sport and Cultural Development, 2014. O guia expressamente refuta a adoção do critério da recuperação de mais valias fundiárias urbanas, recomendando que o cálculo da contribuição seja feito conforme a identificação de custos necessários e proporcionais ao novo desenvolvimento urbano (p.21).

<sup>778</sup>VANCOUVER. Community Amenity Contributions Policy for Rezoning. Jan., 2020, disponível em: <https://vancouver.ca/files/cov/community-benefits-from-development.pdf>, acesso em 12 out. 2020.

<sup>779</sup>Silva define a mais-valia fundiária urbana como a renda econômica da terra, elaborando o conceito a partir dos referenciais teóricos de David Ricardo. Assinala que qualquer tributo ou ônus que incida sobre a terra, ainda que parcialmente, pode ser entendido como instrumento de recuperação de mais-valia fundiária urbana, trazendo amplitude ao rol de instrumentos a serem considerados. A base ética para a recuperação de parcelas desse valor é a de que, ao contrário do valor original (preço de aquisição) que foi pago pelo proprietário, o incremento do valor da terra, ou parte dele, é recebido de forma gratuita por ele (SILVA, Fernanda Furtado de Oliveira. Recuperação de mais valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura. Universidade de São Paulo, 1999, p. 71).

parte ou de todo o incremento de valor da terra, atribuível aos esforços da comunidade para convertê-los em arrecadação pública pela via fiscal (através de impostos, taxas, contribuições e outras formas), ou, mais diretamente, através de contrapartidas prestadas através de melhoramentos *in loco* em benefício dos ocupantes e da comunidade em geral. Assinala que as mais valias fundiárias urbanas resultam, geralmente, de ações alheias às do proprietário, protagonizadas pelo Poder Público, seja através de investimentos em infraestrutura ou de decisões regulatórias sobre o uso do solo, como quando se dá a conversão do solo de rural para urbano, ou quando se dá a atribuição de potencial de uso e de aproveitamento diferenciado. Alerta que os incrementos no valor da terra, sem uma intervenção estatal para sua recuperação, serão apropriados em forma privada pelos proprietários da terra beneficiada<sup>780</sup>.

Explicando a dinâmica da valorização imobiliária da terra, Sotto esclarece que o valor de um imóvel urbano é determinado não apenas pelas características que lhe são inerentes, mas, sobretudo, por suas características locais. Condicionam o valor do imóvel a acessibilidade a infraestruturas e serviços públicos e a máxima utilização possível permitida pelo Plano Diretor para aquela propriedade específica<sup>781</sup>.

Esta linha de argumentação parte da ideia de que os custos de infraestrutura pública foram arcados pelo Poder Público com o valor arrecadado pelos impostos. No entanto, como observa Silva, se cada empreendedor arcar com os próprios custos de infraestrutura, não haveria, em tese, mais-valia fundiária urbana a ser recuperada, salvo aquela gerada por alterações regulatórias que modifiquem o zoneamento, ampliem possibilidades de uso e aumentem a sua intensidade<sup>782</sup>, como ocorre nos casos de outorga onerosa do direito de construir, outorga onerosa de alteração do uso do solo e na OUC<sup>783</sup>.

Além das hipóteses previstas no Estatuto da Cidade, no contexto da concertação urbanística, podem ser pactuados, nos termos autorizados pelo Plano Diretor, entre o empreendedor e o Município, que este flexibilizará alguns padrões urbanísticos (altura, vagas de estacionamento,

---

<sup>780</sup>SMOLKA, Martim. Recuperación de plusvalías en América Latina, Ed. Eurolibros, 2001. No mesmo sentido SMOLKA, Martim, AMBORSKI, David. Recuperación de plusvalias para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. In Revista Eure (vol. XXIX, n. 88), pp. 55-77, Santiago de Chile, dic., 2003.

<sup>781</sup>SOTTO, op. cit., p. 98.

<sup>782</sup>SILVA, Fernanda Furtado de Oliveira. Recuperação de mais valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura. Universidade de São Paulo, 1999, pp. 84-92.

<sup>783</sup>Estas condições para a geração de mais valia são apontadas também por REBELO, Emília Malcata. Avaliação e controle de mais-valias decorrentes de decisões de planeamento. Revista Portuguesa de Estudos Regionais, n. 20, 2009, pp.13-27.

etc.) para viabilização do projeto privado ou que executará parte das infraestruturas públicas, de interesse geral da coletividade. São ações estatais que, pelo raciocínio de Smolka<sup>784</sup>, Silva<sup>785</sup>, Sandroni<sup>786</sup>, Monteiro<sup>787</sup> e Sotto concorrem para a valorização do imóvel privado. Por isso, a valorização imobiliária deve ser recuperada na forma da cobrança de contrapartidas. No Brasil, as obras públicas são fato gerador da contribuição de melhoria, prevista no art. 145, III, CF/88. Outro exemplo é a cobrança de contrapartida em Operações Urbanas Simplificadas, no Município de Belo Horizonte, e em Transformações Urbanas Locais, no Município de Salvador, e na outorga onerosa de alteração de uso, no Município de Fortaleza, conforme explicado no item acima.

Milton Santos chama a atenção para a “socialização capitalista”, que consiste no financiamento de infraestruturas urbanas através do esforço coletivo por meio do pagamento de tributos em benefício de um grupo muito restrito de pessoas físicas e jurídicas, o que converte o Estado em “um motor de desigualdades, já que, por esse meio, favorece concentrações e marginalizações”<sup>788</sup>. É uma prática que propicia a valorização imobiliária para os empreendedores de grandes projetos urbanos e, caso o Município não implante a cobrança de contribuição de melhoria e não cobre contrapartida pela alteração do regime urbanístico, a comunidade, que financiou as obras pública através do pagamento de impostos, não será compensada.

Alguns exemplos de alterações regulatórias que potencializam a produtividade dos investimentos privados realizados nos lotes e, conseqüentemente, aumentam o seu valor, são as modificações no zoneamento de usos do solo (de rural para urbano, de residencial para misto, etc.), o aumento do índice construtivo e da taxa de ocupação. São alterações que produzem um efeito desigualitário entre os diferentes proprietários de imóveis, pois alguns serão beneficiados com o aumento do valor do solo, caso estejam incluídos no perímetro de um projeto de requalificação urbana, enquanto outros não. Este é o ponto chave, conforme Smolka, para compreender a motivação da exigência de contrapartidas no Estatuto da Cidade, sobretudo no que diz respeito à outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, em que há deliberada flexibilização do regime urbanístico, que propicia valorização fundiária para o interessado.

---

<sup>784</sup>SMOLKA, Martim. *Recuperación de plusvalías en América Latina*, Ed. Eurolibros, 2001.

<sup>785</sup>SILVA, op.cit.

<sup>786</sup>SANDRONI, Paulo. *Plusvalia urbana, fuente de financiamiento de infraestructura: la experiencia de Brasil y Colombia*. Buenos Aires: FODECO, 2013.

<sup>787</sup>MONTEIRO, op.cit., p. 222.

<sup>788</sup>SANTOS, Milton. *Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo*, 2ª Ed. São Paulo: Edusp, 2009, p. 119, citado por SOTTO, op.cit., p. 103.

Agregam-se a estes exemplos, as hipóteses em que o Poder Público flexibiliza exigências ambientais para determinadas áreas e permite a regularização de atividades e empreendimentos considerados ilícitos pelo Plano Diretor ou pela Lei do Parcelamento do Solo, como foi viabilizado pelos arts. 64 e 65 da Lei Federal 12.651/2012 (Código Florestal) e pela Lei Federal 13.465/2017, que tratam da regularização fundiária por interesse social (Reurb- S) e por interesse específico (Reurb- E). Tais normas, embora propiciem mais valias fundiárias aos beneficiários da regularização fundiária, não tratam deste tema, pontuando apenas a necessidade de os beneficiários da Reurb – E custearem os investimentos necessários à regularização<sup>789</sup>. Diante desta lacuna legislativa, os Municípios devem legislar a respeito da recuperação da mais valia fundiária urbana associada à regularização fundiária por interesse específico, nos termos do art. 30, inciso II, da CF/88, e valendo-se dos princípios gerais contemplados no Estatuto da Cidade, já que não seria razoável buscar essa valorização na regularização fundiária de interesse social, destinada a propiciar a segurança jurídica da moradia para a população de baixa renda.

Para Vizzotto, as medidas mitigadoras e compensatórias, apontadas em estudos de impacto ambiental e urbanístico, são um instrumento de recuperação da valorização imobiliária. Sua posição, que converge com o entendimento de Argenta<sup>790</sup>, de Smolka<sup>791</sup> e de Sotto<sup>792</sup>, é que tais prestações de fazer impõem custos ao empreendedor privado, o que reduz a sua lucratividade. Seriam, então, mecanismos indiretos de recuperação de mais valias.

No entanto, ainda que a premissa da redução da lucratividade seja verdadeira, considera-se que a motivação e a finalidade principais das medidas mitigadoras e compensatórias por impactos ambientais e urbanísticos não é a captura da valorização imobiliária, mas sim a prevenção de danos ambientais e urbanísticos, por meio da internalização dos custos com mitigação e compensação das externalidades negativas. Mesmo que o empreendimento não gere valorização imobiliária, o empreendedor deve executar as obras necessárias à mitigação e à compensação de impactos negativos e à adaptação de seu projeto ao tecido urbano e às infraestruturas existentes. Também deve implantar as infraestruturas públicas necessárias para que o projeto seja

---

<sup>789</sup>Art. 33, Lei Federal 13.465/2017 (...).

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados;

III - na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

<sup>790</sup>ARGENTA, Graziela. Contrapartidas urbanísticas: expressão da urbanística consensual. *Revista de Direito Ambiental*, v. 86, 2017, pp. 415-437.

<sup>791</sup>SMOLKA, Martim. *Recuperación de plusvalías en América Latina*, Ed. Eurolibros, 2001.

<sup>792</sup>SOTTO, op.cit., p.105.

compatível com o Plano Diretor e com o desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões.

De resto, a operacionalização concreta da cobrança de contrapartidas no país mostra que o instrumento, no que diz respeito à função que desempenha no sistema jurídico pátrio, se afasta da lógica da compensação de impactos. Em primeiro lugar, observa-se que o valor da contrapartida não é proporcional aos custos com reforço ou implantação de obras de infraestrutura, como se dá no Canadá, mas tem sido fixado consoante o valor do imóvel ou da valorização propiciada pela flexibilização do Plano Diretor, como se verifica no exemplo da outorga onerosa de alteração de uso de Fortaleza<sup>793</sup>.

Em segundo lugar, Furtado, Rezende, Oliveira e Jorgensen, com amparo em pesquisa empírica aplicada em doze cidades brasileiras, identificaram no instrumento da outorga onerosa do direito de construir a função de capturar mais valias fundiárias urbanas decorrentes de atos da administração pública que flexibilizaram padrões urbanísticos<sup>794</sup>. Concluíram que, sob o ponto de vista da proteção da qualidade ambiental do espaço, as áreas urbanas em que foi autorizada a construção acima do coeficiente básico de aproveitamento são as mais impactadas negativamente pelo excessivo aumento de densidade, com a conseqüente saturação dos serviços de saneamento básico e de infraestrutura viária. Também identificaram que a proporcionalidade entre a infraestrutura urbana existente e o aumento da densidade esperada em cada área, definida como base para o estabelecimento dos coeficientes máximos de aproveitamento, só aparece de modo indireto. Assim, o instrumento da outorga onerosa do direito de construir apresenta-se, na prática, como um mecanismo de arrecadação e, ainda assim, pouco efetivo pela falta de procedimentos metodológicos que assegurem proporcionalidade entre o valor da contrapartida e as mais valias obtidas com o solo criado<sup>795</sup>.

Poder-se-ia argumentar que a atribuição de coeficiente adicional de aproveitamento, no caso da outorga onerosa do direito de construir, proporciona valorização imobiliária e causa potenciais impactos negativos, de tal forma que a contrapartida cumpriria as duas funções. Para que esta assertiva seja verdadeira, à luz do ordenamento brasileiro, o cálculo da contrapartida deveria considerar o custo de implantação das obras que mitigam e compensam o adensamento da área.

---

<sup>793</sup>Citado no item 4.2.1.

<sup>794</sup>FURTADO, Fernanda; REZENDE, Vera F; OLIVEIRA, Teresa C e JORGENSEN JR., Pedro. Outorga onerosa do direito de construir: Panorama e avaliação de experiências municipais. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper WP10FF15P, 2006.

<sup>795</sup>Idem, p. 22.

Não é o que acontece. Por isso, entende-se que a função de adaptação do empreendimento ao tecido urbano e de mitigação de impactos é desempenhada pelos encargos urbanísticos e pelas medidas mitigadoras e compensatórias, devidas mesmo nos casos em que a construção ou o parcelamento do solo ocorrem conforme o plano regulador, sem qualquer tipo de flexibilização de regime urbanístico.

No âmbito das respectivas competências para uso e ordenação do solo urbano, alguns Municípios vêm buscando operacionalizar a cobrança de contrapartida pela regularização de empreendimentos, como uma espécie de anistia condicionada à integralização da contrapartida, definida por uma “indenização pela irregularidade”, que pode consistir no pagamento em dinheiro ou na doação de um terreno no mesmo bairro. É o caso do Distrito Federal, cuja Lei Complementar 940/2018 prevê o instrumento da Compensação Urbanística para fins urbanos, com vistas a possibilitar a regularização e o licenciamento de empreendimentos edificados em desacordo com os índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos, mediante indenização pecuniária ao Estado.

No Rio de Janeiro, a Lei Complementar 192/2018, conhecida como “Lei da Mais Valia”, prevê a cobrança de contrapartida, calculada com base nas características da edificação (área a ser legalizada) e o valor do metro quadrado, para legalização de obras e de acréscimos concluídos até 19 de julho de 2018, sob o fundamento da recuperação de mais valia e afirmando-se expressamente que “a contrapartida constitui multa compensatória” (art.12). Também em São Paulo, a Lei 13.876/2004 permitia aos proprietários a legalização dos imóveis em desacordo com a legislação mediante pagamento de outorga onerosa. A norma valia para os proprietários que comprovassem a edificação antes da Lei de Zoneamento de 1972 e para aqueles que construíram seus imóveis até 13 de setembro de 2002.

A falta de um tratamento jurídico uniforme no país que trate da contrapartida gera confusões conceituais. O instrumento é denominado ora de multa, ora de indenização, observando-se que o intuito é penalizar pelo ilícito praticado no passado (construção em desacordo com a lei), ao mesmo tempo em que se cobra pelo benefício concedido (a regularização), em uma racionalidade semelhante à da outorga onerosa por alteração de uso.

De fato, à luz do princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, não haveria problema de a prestação de contrapartida ser tratada como pressuposto para a regularização de construções irregulares. Nesse caso, a função do instrumento seria proporcionar ao Município a

recuperação da mais valia fundiária apropriada pelo proprietário que construiu em desacordo com o Plano Diretor.

A utilização do instrumento pressupõe a elaboração prévia de estudos técnicos que identifiquem as áreas da cidade nas quais a regularização é viável e que especifiquem critérios e metodologias voltadas à adequação dos passivos, contemplando ajustes e reforços na infraestrutura, e não apenas o recolhimento de um valor pecuniário aleatório. Trata-se do tema que está sendo objeto de debate judicial no Município do Rio de Janeiro, em que o Ministério Público Estadual argumenta que o Projeto de Lei da Mais Valia, que reedita a lei de 2018, permite a regularização de edificações clandestinas em áreas de preservação permanente e em Unidades de Conservação, sem estudos técnicos anteriores (EIV e EIA/RIMA) e sem participação popular, pelo que contribui para a perpetuação de graves danos ambientais e urbanísticos<sup>796</sup>.

Em síntese, a contrapartida é um ônus urbanístico que cumpre, principalmente, função arrecadatória de recursos para o financiamento da cidade sustentável, pois permite o financiamento de uma série de prestações de conteúdo social e ambiental, elencadas no art. 26 do Estatuto da Cidade. Portanto, exerce função redistributiva.

A cobrança de contrapartida urbanística deve ser precedida da elaboração de uma política pública, prevista em lei, que contemple as suas hipóteses de incidência, os critérios técnicos e a forma de cálculo da contrapartida, a qual deve considerar a valorização imobiliária propiciada pelo ato do poder público. Também precisa estar atrelada à prévia e motivada definição de áreas no Plano Diretor em que será possível a regularização de edificações, a alteração do regime urbanístico e de uso e a construção acima do coeficiente básico.

Com o intuito de se preservar o princípio da igualdade de tratamento entre os proprietários, a flexibilização do plano regulador sujeita à prestação de contrapartida deverá incidir em polígonos urbanísticos previamente determinados em lei, que guardem coerência com o Planejamento Urbano global da cidade.

A adoção de uma escala espacial que norteie a cobrança de contrapartidas é visível na Província canadense de Colúmbia Britânica e serve de inspiração, como boa prática, para o direito brasileiro. O plano geral de ordenamento territorial indica previamente as áreas da cidade, em que o zoneamento é viável, assim como o valor que será cobrado, pois não se admite o *spot zoning*. É

---

<sup>796</sup>Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro. Processo: 0139148-23.2020.8.19.0001, Juiz de Direito Dr. André Pinto, decisão liminar datada de 15 jul.2020.

feito um detalhado estudo da área para identificar as tendências de crescimento urbano e a demanda por infraestrutura pública de interesse geral. Também são estimados os custos de manutenção futura dos equipamentos que serão providos, com vistas a que haja proporcionalidade entre as demandas no novo projeto e os valores que serão cobrados, consoante os critérios da necessidade, da proporcionalidade e do nexo de causalidade entre o novo projeto e as *amenities (need and nexus)*<sup>797</sup>.

### 4.3. Os encargos urbanísticos

No Brasil, o parcelamento do solo em áreas urbanas e os loteamentos em áreas de expansão urbana são os instrumentos jurídicos que produzem a cidade, impulsionados pelo interesse na divisão da terra para a comercialização dos lotes e no acesso à moradia. Conforme historia Leonelli, a origem dos loteamentos remonta à Lei 601/1850 (Lei de Terras), que proibia a aquisição de terras devolutas por outro meio que não a compra. Naquele momento, a terra torna-se mercadoria e surge a figura do loteador e do lote demarcado, bem definido e diferenciado das áreas públicas<sup>798</sup>. Inicia-se também o embate entre o público e o privado, a cidade sendo produzida como um negócio imobiliário, com os loteadores sempre procurando potencializar seus ganhos a partir das localizações e da acessibilidade às infraestruturas públicas.

O próprio Estado, por décadas, evitou a regulação do loteamento. A primeira norma federal foi o Decreto-lei 58/1937, que disciplinava a comercialização dos lotes, como forma de proteger os adquirentes, mas nada mencionava em relação à cessão de solos, à implantação de vias e de infraestruturas. Ou seja, não se preocupava em integrar o parcelamento do solo com o planejamento do território.

Embora alguns municípios contassem com legislações próprias sobre o parcelamento do solo<sup>799</sup>, somente em 1979, com a Lei Federal 6766, os encargos urbanísticos do empreendedor<sup>800</sup>, correspondentes à doação de área para o Município e à execução da infraestrutura pública básica,

---

<sup>797</sup>CSEKE, Adam. Municipal planning and market interventions: Community Amenity Contributions in British Columbia. Master of City Planning. University of Manitoba, Winnipeg, 2015, p.15.

<sup>798</sup>LEONELLI, Gisela Cunha Viana. A construção da lei federal do parcelamento do solo urbano. Lei 6766/79. Tese de Doutorado em Arquitetura. Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos, 2010, p. 47. Sobre o tema também: SAULE, Nelson; BRUNO, Fernando. A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo; Caderno Pólis, São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

<sup>799</sup>Leonelli trata das primeiras normas de São Paulo e Rio de Janeiro, do início do século XX que tratavam do tema dos loteamentos. A lei paulistana 2611/23 foi a primeira a estabelecer procedimentos para a abertura de ruas, nas quais a Prefeitura definia o local e o percentual de áreas públicas demarcadas em planta. O loteador não era obrigado a executar infraestruturas públicas (LEONELLI, op. cit., p.62).

<sup>800</sup>A Lei Federal 12.118/2021 incluiu o art. 2º -A na Lei 6766/79 para a finalidade de definir o conceito de empreendedor.



foram contemplados, com a especificação da infraestrutura básica dos parcelamentos do solo, nos termos do art. 2º, §5º, da Lei 6766/79<sup>801</sup>. O resultado espacial dessa omissão histórica é a existência de um passivo nas cidades quanto à existência de áreas verdes e de infraestruturas públicas<sup>802</sup>. A qualidade dos espaços urbanos foi muito prejudicada, mesmo na cidade formal. O licenciamento ambiental dos loteamentos somente passou a ser exigível a partir dos anos 80<sup>803</sup>, de tal forma que tais empreendimentos foram implantados ao longo do tempo sem maiores preocupações com a qualidade urbanística e ambiental, sem falar na proliferação de loteamentos clandestinos e irregulares<sup>804</sup>.

Com o advento da CF/88, a conformação jurídica dos parcelamentos, assim como das demais atividades econômicas, sofreu uma importante alteração. Os já mencionados dispositivos que tratam da função social da propriedade e da cidade, da proteção do patrimônio cultural e do meio ambiente conferiram uma nova moldura jurídica a partir da qual as regras da Lei Federal 6766/79 devem ser interpretadas. Também o Estatuto da Cidade prevê como diretriz (art. 2º, inciso VI, incisos “c” e “d”) que a ordenação do uso do solo deve evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana e a instalação de polos geradores de tráfego sem a previsão da infraestrutura correspondente.

Esta legislação que se forma a partir dos anos 80 encampou o pensamento de juristas históricos do Direito Administrativo, dentre os quais se destaca Hely Lopes Meirelles<sup>805</sup>. Em obra dos anos 70,

---

<sup>801</sup>O art. 2º, §5º, da Lei 6766/79, prevê que 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 e domiciliar e vias de circulação. Caso o parcelamento seja situado em zona habitacional declarada por lei como de interesse social, a infraestrutura é simplificada, exigindo-se, no mínimo vias de circulação, escoamento de águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar (§6º, art. 2º).

<sup>802</sup>Não se está aqui considerando o passivo da cidade informal, ocupada por loteamentos clandestinos e irregulares.

<sup>803</sup>A Resolução CONAMA 01/86 exige EIA/RIMA para parcelamentos com mais de 100 hectares. Para os licenciamentos de parcelamentos do solo com área inferior, o procedimento é instruído com laudos de cobertura vegetal, laudo de fauna e outros estudos que forem considerados necessários.

<sup>804</sup>O art. 3º, parágrafo único, da Lei Federal 6766/79 proíbe o parcelamento do solo para fins urbanos em áreas sujeitas a inundações, dotadas de valor ecológico ou que tivessem sido aterradas com material tóxico. Mas não há padrões de qualidade ambiental inseridos nesta lei. Apenas em 2004, por meio da Lei 10.932, foi inserido um dispositivo na Lei 6766/79, que remeteu ao licenciamento ambiental decisão sobre a exigência de faixa não edificável vinculada a dutovias (art. 4º, §3º). Em 2017, a Lei Federal 13.465 incluiu o §4 no art. 4º da Lei 6766/79, afirmando que “no caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros”

<sup>805</sup>Leonelli refere que Hely Lopes Meirelles participou da gestão do projeto do Decreto-lei 271/67, de âmbito federal, o qual acabou sendo aprovado sem boa parte das contribuições do jurista, que procurava integrar os loteamentos com o planejamento urbano a partir de experiências retiradas dos países europeus (LEONELLI, Gisela Cunha Viana. A construção da lei federal do parcelamento do solo urbano. Lei 6766/79. Tese de

Meirelles criticava a falta de consideração do próprio Estado em relação à importância do planejamento urbano, destacando que “não se realiza urbanismo particular; não se faz urbanismo por conta própria; nem há imposições urbanísticas sem norma legal e geral que a determinem”<sup>806</sup>. Devem-se a ele as primeiras elaborações sobre as restrições estatais impostas ao parcelamento do solo, a partir de uma abordagem que considerasse o conjunto da cidade, pois “inócua será a ordenação urbanística de uma área, se a contígua permanecer desordenada”<sup>807</sup>.

Para Meirelles, as obrigações do loteador seriam “imposições urbanísticas e preceitos de ordem pública”, derivados do poder de polícia, que “atingem indistintamente a todos os indivíduos, como membros da coletividade administrada”. São imprescritíveis, irrenunciáveis e intransacionáveis e devem “corresponder às justas exigências do interesse coletivo que as motiva”. O autor diferenciava as restrições de loteamento entre convencionais e legais. As primeiras são estabelecidas pelo loteador no projeto de loteamento, têm natureza civil e são vinculantes para os adquirentes, para o próprio loteador e para o Poder Público, enquanto não derogadas por lei urbanística superveniente, ao passo que as restrições legais são de ordem pública e impostas para todas as urbanizações, tais como tamanho dos lotes, percentual de cessão de áreas públicas, etc.<sup>808</sup>.

A Lei Federal 6766/79 trata dos encargos do loteador, atinentes à destinação de área para equipamento urbano e comunitário e para áreas livres de uso público e à execução da infraestrutura pública, como “requisitos para loteamento” em seu art. 4º<sup>809</sup> e das restrições convencionais no seu art. 26, inciso VII. As áreas públicas a serem doadas ao Município, de acordo com o art. 4º, inciso I, dividem-se em institucionais (para a “implantação de equipamento urbano e comunitário”), de arruamento (“sistemas de circulação”) e áreas verdes (“espaços livres de uso público”). O projeto do loteamento deve explicitar o atendimento, no perímetro do

---

Doutorado em Arquitetura. Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos, 2010, p. 88).

<sup>806</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. Urbanismo e proteção ambiental. *Revista de Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, vol. 33, 1978, p.14-62, p. 17.

<sup>807</sup>Meirelles propunha um planejamento integrado e multiescalar. Aduzia que “as medidas urbanísticas, como as de higiene e de saúde públicas, que lhe são conexas, não admitem absenteísmo, visto que seus resultados dependem da ação de conjunto. Daí que as normas urbanísticas hão de baixar do plano nacional ao local, numa gradação descendente de medidas gerais que se vão particularizando do âmbito federal ao estadual, e deste ao municipal, de modo a formar um sistema, orgânico e funcional, com a tessitura própria de cada entidade estatal” (idem, p.17).

<sup>808</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. Urbanismo e proteção ambiental. *Revista de Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, vol. 33, 1978, p.14-62, p. 17.

<sup>809</sup>AMADEI, Vicente Celeste e AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba*. O parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (Loteamento e desmembramento). 4ª. Edição, Campinas: Millennium Editora, 2014, p. 06.

empreendimento, da quantidade de áreas destinadas ao Município, nos termos especificados pela legislação municipal, consideradas no total e de forma pormenorizada para cada uma das suas três funções acima mencionadas<sup>810</sup>.

Estes encargos são ônus relacionados à faculdade de urbanizar o solo que cumprem a função de internalizar externalidades urbanísticas negativas associadas a um empreendimento privado que produzirá o adensamento de uma área e criará demandas por serviços públicos, evitando a socialização de custos. São justificados sob a compreensão de que a propriedade privada está interligada com o seu entorno envoltório físico e social, o que implica um determinado escopo de restrições ou condicionamentos à sua utilização. Em sua origem nas legislações municipais paulistana e carioca do início do século XX, os encargos decorriam do controle sobre arruamentos, sob a racionalidade de evitar custos de urbanização para o Município e ordenar o solo urbano<sup>811</sup>.

A natureza jurídica dos encargos do loteador, em uma lógica aplicável aos encargos de edificações, foi mencionada pelo Ministro Grau, do STF, como um ônus urbanístico, associado a uma faculdade exercida em proveito próprio, no já citado precedente que analisou a natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir<sup>812</sup>. Por sua vez, o STJ, em um acórdão em que analisou a natureza jurídica dos encargos urbanísticos convencionais, as definiu como restrições *propter rem*, no que se refere à sua relação com o imóvel e aos seus efeitos sobre os não-contratantes, e de índole pública, alertando que podem ser mais restritivas do que as normas da Lei Federal 6766/79, porém jamais podem flexibilizá-las<sup>813</sup>. Estes acórdãos explicitam a importância, para o desenvolvimento urbano sustentável e da função social da cidade, do cumprimento dos ônus urbanísticos, justificados a partir de normas de ordem pública e indisponíveis para a Administração.

---

<sup>810</sup>Esta observação consta do Manual de Orientação Funcional para a atuação do Ministério Público em casos de parcelamento do solo para fins urbanos. Ministério Público do Paraná. Curitiba, janeiro de 2019. Disponível em <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MANUALLOTEAMENTOFINAL.pdf>, acesso em 10 mar. 2021.

<sup>811</sup>LEONELLI, Gisela Cunha Viana. *A construção da lei federal do parcelamento do solo urbano*. Lei 6766/79. Tese de Doutorado em Arquitetura. Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos, 2010, pp. 59-65.

<sup>812</sup>STF, RE 387.047-SC, Rel. Min. Eros Grau. j. 06 mar.2008.

<sup>813</sup>O caso em questão se referia à alteração da legislação municipal para flexibilizar as normas convencionais e permitir um prédio no loteamento que havia convencionado a implantação de casas. O acórdão entendeu que o Município pode flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais (*ius variandi*), mas deve respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento. Além disso, submete-se ao princípio da não-regressão, como “garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes” (STJ, Resp. 302.906 – SP, 2ª. Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. em 26 ago. 2010).

A Lei Federal 6766/79 prevê, relativamente aos requisitos urbanísticos para loteamento, no art. 4º, inciso I, com a redação que lhe deu a Lei Federal 9785/99<sup>814</sup>, que as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário<sup>815</sup>, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. Antes da elaboração do projeto de loteamento, o empreendedor deverá solicitar diretrizes ao Município para uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, localização dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário (art. 6º)<sup>816</sup>. Essas áreas integrarão o domínio municipal no momento do registro do loteamento junto ao Cartório de Registro de Imóveis, nos termos do art. 22 da Lei 6766/79.

Os lotes deverão ter área mínima de 125m<sup>2</sup> e frente mínima de 5 m, salvo quando o loteamento se destinar à urbanização específica ou à edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes. O art. 4º ainda estabelece, ao longo das faixas de domínio público das rodovias<sup>817</sup> e ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio das ferrovias, como área não edificável, no mínimo 15 m para cada lado (incisos II e III). As vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local, do que se depreende que caberá ao loteador os custos com as extensões e conexões viárias.

Quando o parcelamento localizar-se em um imóvel que possua área de preservação permanente, assim definida pelo Código Florestal Federal (Lei Federal 12.651/2012), as metragens estabelecidas no art. 4º, inciso III-A, deste Código deverão ser respeitadas, nos termos do entendimento do

---

<sup>814</sup>Até o advento da Lei 9785/99, o percentual para área pública era de 35%.

<sup>815</sup>O art. 4º, §2º, da Lei 6766/79, define por equipamentos comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

<sup>816</sup>É necessária atenção com o projeto de parcelamento do solo, pois, conforme prevê o art. 2º da Lei Federal 6766/79, é o aproveitamento ou não do sistema viário já existente que determina a hipótese de loteamento ou de desmembramento. Assim, pode ocorrer a intenção de burla da legislação por meio da indicação, nas plantas e projetos do parcelamento, de meras diretrizes viárias ou trechos destinados à futura abertura/implantação de vias como ruas já oficiais ou existentes. Nesse caso, há necessidade de aprovar o projeto como de loteamento, e não como um desmembramento.

<sup>817</sup>A Lei Federal 13.913/2019 modificou a Lei Federal 6766/79, para a finalidade de alterar o 4º, inciso III, que passou a ter a seguinte redação “ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado”. Com essa medida, passou a ser permitido que o Município legisle para assegurar a permanência de edificações na faixa não edificável, contígua às faixas de domínio público de rodovias.

STJ<sup>818</sup>. Ou seja, aplica-se o Código Florestal e não a Lei Federal 6766/79 quanto aos afastamentos dos cursos d'água localizados em área urbana porque se caracterizam como área de preservação permanente.

Também há exigência de doação de área para o Município, a depender dos requisitos previstos na legislação municipal, para a aprovação do projeto de desmembramento<sup>819</sup> de lotes decorrentes de loteamento cuja destinação da área pública tenha sido inferior à mínima prevista no §1º do art. 4º da Lei 6766/79<sup>820</sup>.

Competirá ao Município definir, para cada zona em que se divida o seu território, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e coeficientes de aproveitamento (art. 4º, §1º). Ainda, conforme o art. 5º, o Poder Público poderá, complementarmente, exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa não edificável destinada a equipamentos urbanos, consistentes em equipamentos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

Uma vez aprovado o projeto de loteamento, os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador<sup>821</sup> e desde que observadas as exigências do art. 23 da Lei 6766/79, que trata das hipóteses de cancelamento do registro do loteamento. Para a garantia do cumprimento desses encargos, os arts. 9º e 18, V, do mesmo diploma legal, preveem, respectivamente, a necessidade de apresentação do cronograma de obras com prazo máximo de quatro anos como documento obrigatório para registro do parcelamento e a exigência de garantias reais (hipoteca ou caução de uma parcela dos lotes a serem produzidos no empreendimento, os quais poderão ser adjudicados pelo Município em caso de eventual

---

<sup>818</sup>Trata-se da decisão ao Tema 1010, fruto da controvérsia 73, oriunda dos recursos formulados pelo Ministério Público de Santa Catarina, em face de decisões do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que insistia em aplicar a Lei 6766/79, em detrimento da Lei Federal 12.651/2012. Recursos Especiais 1.770.760/SC, 1.770.808/sc, 1.770.967/2c, Superior Tribunal de Justiça, STJ, 1ª. Seção, julgado em 28 abr. 2021.

<sup>819</sup>O desmembramento é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (art. 2º, §2º, Lei 6766/79).

<sup>820</sup>Este é o teor do art. 11 da Lei 6766/79.

<sup>821</sup>Trata-se aqui de determinação do art. 17 da Lei 6766/69.

regularização e assunção das obras faltantes)<sup>822</sup>. Enquanto não concluída a infraestrutura básica, o Município não poderá emitir alvarás de construção para quaisquer lotes do empreendimento<sup>823</sup>.

Não obstante, cumpre apontar o caráter ainda muito privatista da regulação jurídica dos loteamentos, historicamente voltada à regulação de produtos imobiliários, o que, de resto, foi agravado pelo surgimento dos loteamentos de acesso restrito, previsto no art. 2º, §8º, da Lei Federal 6766/79<sup>824</sup>. Diferentemente do que ocorre na Espanha, em Portugal e na Colômbia, em que os parcelamentos do solo se inserem em um plano mais amplo de urbanização<sup>825</sup>, que abarca diversas propriedades e serve de base para o planejamento da infraestrutura por parte do Poder Público e para a aplicação de mecanismos de equalização de ônus e benefícios, dentre os quais o reajuste de terrenos para que haja a justa distribuição de potenciais de aproveitamento e de encargos, no projeto de loteamento, a proposta parte do empreendedor privado e incide sobre uma única gleba, em uma lógica de avaliação pontual<sup>826</sup>. Não há interação com as propriedades do entorno e este é um problema muito grave no que se refere ao enfrentamento de impactos cumulativos de diversos loteamentos, localizados em uma mesma região. Os conflitos são legados para o licenciamento ambiental, ao invés de serem previamente equacionados quando do planejamento do uso e da ocupação do solo.

Além disso, a legislação municipal nem sempre exige que o loteamento seja contíguo às áreas urbanizadas e infraestruturadas e tampouco adota instrumentos urbanísticos que inibam a formação de vazios urbanos, como seria o caso da adoção do parcelamento compulsório<sup>827</sup> e do IPTU progressivo<sup>828</sup>, o que tem favorecido a especulação imobiliária e a implantação de empreendimentos isolados, em áreas ainda desprovidas de infraestrutura pública<sup>829</sup>. O art. 6º da

---

<sup>822</sup>O Município deve exigir, nos autos do processo de aprovação do parcelamento, os laudos de avaliação imobiliária dos lotes a serem oferecidos como garantia, para verificar se o seu valor é suficiente para garantir os custos estimados de implantação da infraestrutura básica.

<sup>823</sup>Conforme observa o Manual de Orientação Funcional para a atuação do Ministério Público em casos de parcelamento do solo para fins urbanos, incorre em improbidade administrativa o agente público que assumir a execução de obras de infraestrutura que, por lei, seriam encargo do loteador. Disponível em <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MANUALLOTEAMENTOFINAL.pdf>, acesso em 10 mar. 2021.

<sup>824</sup>Esse dispositivo foi inserido na Lei 6766/79 através da Lei 13.465/2017.

<sup>825</sup>Este aspecto será tratado no item 4.4.1, relativo ao estudo de caso de Espanha e Colômbia, e no item 5.1.2., ocasião em que serão abordados os Planos Parciais e de Pormenor (Portugal).

<sup>826</sup>ROLNIK, Raquel. Breve histórico e comentários sobre a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6766/79). In SAULE, Nelson; BRUNO, Fernando. A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo. Cadernos Pólis, 10, São Paulo: Instituto Pólis, 2008, pp. 42-48.

<sup>827</sup>Previsto no art. 5º do Estatuto da Cidade, mas dependente de lei municipal.

<sup>828</sup>Previsto no art. 7º do Estatuto da Cidade, mas dependente de lei municipal.

<sup>829</sup>É o caso do Plano Diretor de Porto Alegre, instituído pela Lei Complementar 434/99. Também se observa a pressão sobre a ampliação do perímetro urbano com a finalidade de viabilizar loteamentos, sem atendimento aos requisitos do art. 42-B do Estatuto da Cidade, segundo o qual é necessário que os Municípios interessados

Lei Federal 6766/79 apenas impõe que haja conexão viária entre o loteamento e a malha urbana<sup>830</sup>. Esta realidade, além de ambientalmente insustentável pelos impactos que gera sobre os ambientes naturais, enseja custos para o Município, que tenderá a assumir os passivos relacionados ao déficit de áreas verdes e à implantação de sistemas de transportes, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, construção de escolas, postos de saúde, etc.

Os encargos urbanísticos incidentes sobre os loteamentos independem das medidas mitigadoras e compensatórias de impactos ambientais e urbanísticos negativos e não se sujeitam às prescrições da Lei da Liberdade Econômica (art. 3º, XI), restrita às medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos. Tampouco se confundem com as restrições legais incidentes sobre a propriedade, previstas em legislação especial<sup>831</sup>. Tais ônus transmutam-se em deveres, pois são “requisitos do loteamento”, que condicionam o exercício da atividade econômica, a fim de que o terreno se converta em um lote edificável. O descumprimento dos encargos acarreta a responsabilização civil, administrativa e criminal do loteador (art. 50, Lei Federal 6766/79), em virtude dos danos urbanísticos e aos adquirentes dos lotes, que ficarão desprovidos da infraestrutura necessária à habitabilidade do lugar. Como asseveram Amadei e Amadei,

“o universo do parcelamento do solo urbano regular é o da prevenção: primeiro se colhem as diretrizes, depois se aprova o projeto (e só aí se pode interferir fisicamente na gleba, iniciando as obras) e se registra o loteamento ou o desmembramento (e só aí se pode iniciar as vendas), tudo, ainda, sob o rígido controle da implantação e entrega das obras de infraestrutura. Assim, o parcelamento do solo (ainda que de ‘pormenor’) insere-se no planejamento maior da cidade, que passa, antes da atividade humana interventiva no meio ambiente urbano, por estreito filtro de controle de legalidade, de estudos de impacto ambiental e de vizinhança, exigíveis conforme o tipo de empreendimento, de licenciamento urbanístico e ambiental”<sup>832</sup>.

Como projeto urbano que é, o loteamento deverá ser implantado de forma ambientalmente sustentável, o que significa que, em seu licenciamento ambiental e na etapa de análise de

---

na ampliação de seu perímetro urbano que elaborem um projeto específico dotado de uma série de exigências técnicas.

<sup>830</sup>O projeto de loteamento deverá indicar os arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada (art. 6º, inciso IV, Lei 6766/79).

<sup>831</sup>Exemplos de legislação especial que restringe o direito de construir são a Lei Federal 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), a Lei Federal 12.651/2012 (Código Florestal), o Decreto-lei 25/67, que prevê restrições ao entorno de bens tombados, a Lei Federal 9985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação).

<sup>832</sup> AMADEI, Vicente Celeste e AMADEI, Vicente de Abreu. Como lotear uma gleba. O parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (Loteamento e desmembramento). 4ª. Edição, Campinas: Millennium Editora, 2014, p. 29.

viabilidade, as medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos negativos serão determinadas, com amparo nos estudos que subsidiarem o processo decisório.

Para os empreendimentos inseridos no Programa Minha Casa, Minha Vida, objeto da Lei Federal 11.977/2009, há obrigatoriedade de “adequação ambiental” dos projetos, que deverão ser dotados de infraestrutura básica, que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e que permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia (art. 5º - A). Caso a área não conte com tal infraestrutura, deverá existir o compromisso de que o poder público local instalará ou ampliará os equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde, lazer e transporte público (art. 5º, IV). Diante da ausência de um plano urbano mais amplo e de estimativas financeiras para sua execução, este compromisso tende a ser vago e desprovido de efetividade. Por sua vez, a adequação ambiental é controlada através do licenciamento ambiental do empreendimento, que define, para o caso concreto, o seu conteúdo.

No que diz respeito às novas edificações em áreas já urbanizadas, que foram objeto de parcelamento do solo no passado, os empreendedores devem atender aos preceitos do Plano Diretor e à legislação edilícia local. São responsáveis pelo custeio das obras de ampliação e reforço das infraestruturas que conectam o seu próprio empreendimento à infraestrutura urbana, na forma prescrita na legislação municipal, sem prejuízo do pagamento de contrapartidas caso tenham se beneficiado de coeficientes de aproveitamento adicionais e da obrigação de mitigar e compensar impactos urbanísticos e ambientais negativos na forma como for estabelecido no licenciamento ambiental.

Tratando dos ônus urbanísticos associados a empreendimentos imobiliários, Simou afirma que medidas “filoclimáticas” também devem ser associadas aos encargos urbanísticos decorrentes do parcelamento do solo e das edificações, como expressão do princípio da integração entre as diversas políticas públicas que incidem sobre o território e com o objetivo de conferir resiliência ao território<sup>833</sup>. Na mesma linha é o entendimento de Macías, ao tratar da relação entre os ônus urbanísticos e as medidas necessárias à adaptação climática, direcionadas ao enfrentamento de

---

<sup>833</sup>SIMOU, Sofia. La configuración filoclimática del derecho de propiedad. *InDret*. Revista para el Análisis del Derecho. Barcelona, julio 2017.



eventos climáticos extremos, cujos efeitos produzem prejuízos econômicos substanciais e de difícil reversão<sup>834</sup>.

Essa mesma orientação pode ser encontrada no Marco de Sendai, Prioridade 3 (Investir na redução do risco de desastres para a resiliência), item 30, “c”, onde consta o direcionamento de que os investimentos públicos e privados aumentem a resiliência a desastres por meio de uma série de medidas estruturais, não estruturais e funcionais de prevenção e redução de riscos de desastres, dentre as quais se insere

“construir melhor desde o início para suportar os perigos através de projeto e construção adequados, incluindo a utilização dos princípios de design universal e a padronização dos materiais de construção; reforma e reconstrução; promover uma cultura de manutenção; e considerar avaliações de impacto econômico, social, estrutural, tecnológico e ambiental”.

A orientação de construir melhor desde o início representa o reconhecimento de que a mitigação de riscos e de impactos negativos deve incidir em uma fase muito precoce da concepção dos projetos, influenciando na escolha de materiais, no design e nas tecnologias a serem adotadas. É aplicável ao direito brasileiro, pois o Estatuto da Cidade contempla como diretriz do art. 2º, inciso XVII, o estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, de padrões construtivos e de aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais<sup>835</sup>. Este dispositivo introduz a possibilidade de os Municípios legislarem<sup>836</sup> para a finalidade de exigirem que os loteamentos e as edificações sejam projetados em consonância com a lógica da mitigação e da não lesividade<sup>837</sup>, reduzindo o consumo de energia, a geração de resíduos sólidos, dentre outros aspectos que melhorem o metabolismo urbano e favoreçam a mitigação e a adaptação climáticas.

Exemplos de iniciativa municipal na direção de padrões mais adequados à sustentabilidade ambiental são as leis que exigem dos loteamentos percentuais de áreas livres permeáveis para melhorar a drenagem urbana, ciclovias, implantação de arborização das vias, percentual de áreas

---

<sup>834</sup>MACÍAS, Giovanni Andrés Pérez. Las cesiones urbanísticas “verdes” en los planes parciales con tratamiento de desarrollo en Bogotá. MALDONADO, Melinda Lis. *Políticas de Suelo, Derecho Urbanístico y Cambio Climático: Instrumentos Urbanísticos-Tributarios como Medidas para enfrentar al Cambio Climático*, Etapa 2: Análisis de casos Working Paper WP20MM1SP, Lincoln Institute of Land Policy, 2020.

<sup>835</sup>Incluído pela Lei nº 12.836/13.

<sup>836</sup>A competência legislativa do Município é prevista no art. 30, incisos I e II, da CF/88.

<sup>837</sup>A mitigação de impactos deve atuar na concepção do projeto, na definição de seus materiais e das tecnologias envolvidas, prevenindo os riscos e impactos negativos. O tema será aprofundado no item 5.2.1.

verdes, fachadas ativas e implantação de reservatórios para utilização da água das chuvas<sup>838</sup>, como é o caso do art. 48 da Lei 16.402/2016, do Município de São Paulo, que disciplina o parcelamento do solo e trata dos loteamentos<sup>839</sup>, segundo o qual:

Art. 48. Os loteamentos serão entregues com infraestrutura urbana implantada, constituída pelos equipamentos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e sistema viário, incluindo ciclovias, vias de pedestre e as calçadas.

§ 1º O sistema de escoamento de águas pluviais deve comportar equipamentos de retenção ou infiltração e de dissipação de energia, de modo a atenuar os picos de cheias, favorecer a recarga das águas subterrâneas e prevenir a instalação de processos erosivos.

§ 2º O sistema de distribuição de energia elétrica deve ser implantado por meio de dutos enterrados.

§ 3º As calçadas devem ser implantadas concomitantemente às vias de circulação, devendo ainda:

I - propiciar condições adequadas de acessibilidade;

II - ter no mínimo 30% (trinta por cento) de sua superfície formada por elementos permeáveis;

III - ter arborização implantada, obedecendo, para o plantio, o espaçamento mínimo e a especificação das espécies arbóreas definidos nas normas editadas pelo órgão ambiental competente.

Estes encargos incidem na escala do empreendimento imobiliário e seu entorno e também cumprem a função mitigatória de impactos negativos.

No entanto, o problema que motiva a presente investigação e que passa a ser analisado à luz do direito comparado diz respeito à forma como se operacionaliza a repartição dos custos com infraestruturas de interesse geral e implantação de espaços públicos, localizados fora dos limites do loteamento, que com ele devem estar conectadas e que são impactadas, cumulativamente, por diversos projetos. A Lei Federal 6766/79 não trata desse tema e tampouco o faz o Estatuto da Cidade, que apenas menciona o princípio da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização (art. 2º, IX) e remete à necessidade de proporcionalidade entre a infraestrutura urbana e o parcelamento do solo (art. 2º, VI, “d”). Assim, remanesce o problema de como repartir

---

<sup>838</sup>GONÇALVES, Joana Carla Soares. Edifícios, ambiente construído e as relações intrínsecas do desempenho ambiental. In MOSTAFAVI, Mohsen et alii (orgs.) *Urbanismo ecológico na América Latina*. Harvard University Graduate School of Design. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2019, p. 42-46.

<sup>839</sup>A Lei Municipal 16.402/2016 também disciplina os percentuais de área verde (art. 46), as fachadas ativas (art. 71) e a implantação de reservatórios para o uso de água da chuva (art. 80). Esta lei cria a “quota ambiental” (art. 74), que corresponde a um conjunto de regras de ocupação dos lotes objetivando qualificá-los ambientalmente, tendo como referência uma medida da eficácia ambiental para cada lote, expressa por um índice que agrega os indicadores Cobertura Vegetal (V) e Drenagem (D).

custos com a implantação de infraestruturas públicas de interesse geral entre o Poder Público e os empreendedores.

O resultado da pesquisa foi agrupado de acordo com aspectos comuns identificados nos ordenamentos pesquisados, que iluminam os esquemas de repartição de custos de urbanização, no contexto do planejamento urbano de cada país.

#### 4.4. Ônus Urbanísticos no Direito Comparado

##### 4.4.1. Espanha e Colômbia: Planos Parciais e a definição das *cargas de urbanización*

Na Espanha e na Colômbia<sup>840</sup>, as respectivas Constituições<sup>841</sup> afirmam o princípio da função social da propriedade, que serve de fundamento para a conformação do direito de construir, à luz do que for especificado no plano de ordenamento territorial do município (equivalente ao Plano Diretor). A legislação federal impõe a necessidade de o solo ser classificado no plano de ordenamento do município e, a partir das classes designadas, são definidos os planos urbanísticos que nortearão a intervenção no território e são atribuídos direitos dos proprietários (edificabilidade e usos) e os correspondentes deveres<sup>842</sup>. A faculdade de construir é condicionada ao cumprimento de ônus urbanísticos, denominados de *cargas de urbanización*, exigíveis de todos os empreendedores interessados em implantar novos empreendimentos urbanos em uma área ainda não urbanizada ou dotada de urbanização incompleta, ou requalificar/transformar áreas já consolidadas. Cumprem a função de obter solo para a implantação de equipamentos públicos, praças e parques, e de prover as infraestruturas públicas necessárias para compatibilizar o novo empreendimento com o tecido urbano preexistente, evitando custos para o Município.

Na Espanha, as *cargas de urbanización* são identificadas com a política de recuperação da valorização imobiliária<sup>843</sup> e com a função social da propriedade e são tratadas como uma

---

<sup>840</sup>O planejamento espanhol influenciou o sistema de planejamento colombiano, muito embora existam diferenças no momento da execução do planejamento em virtude da desigualdade socioeconômica entre os países, o que faz com que, nas cidades colombianas, assim como no restante da América Latina, a urbanização se apresente incompleta em muitas partes e resulte de ocupações por comunidades pobres, o que não acontece nas cidades espanholas.

<sup>841</sup>Art. 33 da Constituição Espanhola de 1978 e arts. 8º e 58 da Constituição colombiana de 1991.

<sup>842</sup>Na Colômbia, o município tem o poder de classificar o solo, segundo as classes definidas na Ley 388 de 1997: solo urbano, solo de expansão urbana e solo rural; e, na Espanha, o tema é objeto da Ley del Suelo de 2015, que prevê as classes de solo urbano (consolidado e não consolidado), urbanizável e rústico.

<sup>843</sup>SIMOU, Sofia. La configuración filoclimática del derecho de propiedad. *InDret*. Revista para el Análisis del Derecho. Barcelona, julio 2017.

contraprestação a um benefício concedido pelo Poder Público, sob o fundamento de que o ordenamento territorial é uma função pública<sup>844</sup>.

O art. 11, item 2, da Ley del Suelo, objeto do Real Decreto Legislativo 7/2015, diferencia expressamente o direito de construir do direito de propriedade, do que decorre que a concessão do aproveitamento urbanístico ao imóvel é qualificada como um benefício que agrega valorização à terra para a qual o proprietário não concorreu. Daí a necessidade de recuperação das mais valias fundiárias urbanas, propiciadas pelos atos do poder público, em consonância com o disposto na Constituição de 1978 (art. 47)<sup>845</sup>. A execução das infraestruturas públicas (vias, redes de saneamento, de iluminação, de telecomunicações) e a dotação de solo para constituição de parques, praças, escolas, etc, são qualificadas como ônus do proprietário, em troca dos benefícios urbanísticos designados a partir do Plano, quais sejam edificabilidades e usos (art. 11, Ley del Suelo, 2015).

Conforme o art. 18 da Ley del Suelo, os proprietários devem ceder área reservada para o sistema viário, para a implantação de áreas verdes e de equipamentos públicos, na forma como for definido nos planos urbanísticos (geral e parciais), e, ainda, ceder área para constituição de patrimônio público de solo correspondente a um percentual sobre a edificabilidade média ponderada da zona fixado entre 5 e 15% (suscetível de ser reduzido e aumentado até o máximo de 20%). Também devem custear as obras de urbanização previstas nos planos, relativas ao polígono da intervenção urbana, as infraestruturas de conexão do empreendimento com as redes gerais existentes e com o sistema viário, e as despesas relacionadas com eventuais relocações de moradias e indenizações correlatas (art. 18.1)<sup>846</sup>.

Dentre estes ônus, insere-se, ainda, a necessidade de destinar um percentual da área da operação urbana para habitação social (*vivienda de protección pública*). O percentual é objeto de legislação das Comunidades Autônomas. Na Catalunha, por exemplo, em cada nova operação urbanística

---

<sup>844</sup>Art. 4º, Ley del Suelo/2015.

<sup>845</sup>Sobre as interpretações jurisprudenciais do princípio da recuperação das mais-valias fundiárias e da justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, ver TORRES, José Antônio. Los principios generales del derecho en el derecho urbanístico. Tesis Doctoral em Derecho. Universidad Miguel Hernández de Elche. Elche, 2015.

<sup>846</sup>FERNÁNDEZ, Tomás Ramon. Manual de Derecho Urbanístico. Navarra: Editorial Aranzadi, 26ª Ed., 2019, p 120.

residencial em solo urbanizável ou não consolidado, deve-se destinar entre 30 e 40% das unidades habitacionais para *viviendas de protección pública*<sup>847</sup>.

Os instrumentos de planeamento que, a partir dos critérios gerais previstos no *Plan de Ordenamiento Territorial Municipal*, proporcionarão o detalhamento das infraestruturas públicas necessárias e a definição das *cargas de urbanización* que serão atribuídas em troca dos coeficientes de aproveitamento, na fase compreendida como de execução do planeamento urbano, são o Plano Parcial e o Estudo de Detalhe<sup>848</sup>, exigíveis para solos classificados como urbanizáveis e solos urbanos não consolidados<sup>849</sup>, e o Plano Especial de Reforma Interior ou de *Mejora Urbana*<sup>850</sup> para solos classificados como urbanizados consolidados, nos quais se deseja promover uma transformação urbanística, como seria o caso da revitalização de um bairro considerado degradado ou obsoleto<sup>851</sup>. Estes planos são considerados planos derivados do Plano de Ordenamento Territorial porque a este são vinculados.

A execução do planeamento distingue-se da fase de elaboração do planeamento e pode ocorrer sob três modalidades: compensação, cooperação e expropriação. Na primeira modalidade, um grupo de proprietários se organiza em uma Junta de Compensação, elabora o Plano Parcial ou de Reforma Interior e executa a urbanização<sup>852</sup>; na cooperação, os proprietários cedem solo e a urbanização é feita pela Prefeitura e na expropriação, ocorre a desapropriação dos imóveis pelo Município<sup>853</sup>. Cumpre notar que a execução é feita de forma associada entre os proprietários de imóveis inseridos no polígono do plano derivado, de tal forma que a urbanização ou a transformação urbana ocorra de forma completa, inclusive com a possibilidade de reparcelamento, como técnica urbanística necessária à justa distribuição entre ônus e benefícios.

---

<sup>847</sup>Item 6 das Disposições Adicionais do Decreto- Lei 17/2019 da Comunidade Autônoma da Catalunha e art. 57.3, Decreto-legislativo 1/2010..

<sup>848</sup>Os Estudos de Detalhe são figuras complementárias destinadas a adaptar as determinações dos Planos Gerais para o solo urbano e nos Plano Parciais. Mantêm as determinações fundamentais do plano, sem alterar o aproveitamento dos terrenos. Não podem violar os planos que os fundamentam, nem estabelecer determinações normativas originárias ou de alcance inovador ao que foi prescrito no planeamento de maior alcance (MARTÍNEZ, María del Mar González. *Planeamiento y Gestión Urbanística*. Volumen I e II. Madrid: Fundación Escuela de la Edificación, 2001, p. 241).

<sup>849</sup>Estes planos incidem sobre áreas que forma convertidas de rurais para urbanas.

<sup>850</sup>YSERN, José Luis Rivero. *Manual Básico de Derecho Urbanístico*. Madrid: Tecnos, 2018, p.210.

<sup>851</sup>MARTÍNEZ, María del Mar González. *Planeamiento y Gestión Urbanística*. Volumen I e II. Madrid: Fundación Escuela de la Edificación, 2001.

<sup>852</sup>Esta operação pode ser executada através de um agente urbanizador, consoante experiência da Comunidade Autônoma Valenciana.

<sup>853</sup>MARTÍNEZ, María del Mar González. *Planeamiento y Gestión Urbanística*. Volumen I e II. Madrid: Fundación Escuela de la Edificación, 2001, pp. 499-505.

O *Plan de Ordenamiento Territorial Municipal* equivale ao Plano Diretor do direito brasileiro e promove uma regulação urbanística de caráter estrutural por zonas e conforme a classificação do solo, mas não detalha parâmetros edilícios, que são objeto de planos parciais e de reforma interior, encarregados de desenhar a ordenação pormenorizada dos diversos setores previstos no plano geral. Fernández esclarece que o objeto deste plano é estabelecer a estrutura geral e orgânica do território e, em particular, os sistemas gerais de comunicação, de espaços livres, de equipamentos comunitários e as medidas de proteção da paisagem, ao ambiente natural e cultural. Ainda, deve fixar o aproveitamento urbanístico médio para os diversos setores do solo urbanizável<sup>854</sup> e as *areas de reparto*, que consistem em polígonos definidos no plano, que servem de base territorial para a justa distribuição de ônus e benefícios entres os proprietários inseridos no polígono<sup>855</sup>. A elaboração deste plano é precedida de Avaliação Ambiental Estratégica.

O Plano Parcial tem o objetivo de detalhar a urbanização de setores inteiros de solo urbano não consolidado e de solo urbanizável (áreas de expansão do perímetro urbano), estabelecendo a malha viária, as características das redes de comunicação, os espaços abertos, a delimitação das zonas de ordenação urbanística, com a designação de usos e tipologias edificatórias, e a definição das *cargas de urbanización* (cessão de solo, áreas para parques, conexão com redes gerais, percentual de habitação social, etc.). Deve observar as densidades e edificabilidades previstas no Plano Geral de Ordenação Urbanística<sup>856</sup>. Os imóveis localizados no polígono do plano são obrigados a urbanizar a área conforme suas prescrições, observando-se que o art. 17 da Ley del Suelo qualifica os encargos do proprietário, quanto ao financiamento das infraestruturas e à cessão gratuita de solo como um “dever” e não como uma faculdade<sup>857</sup>.

O *Plan de Mejora* ou Especial de Reforma Interior é utilizado para operações de transformação urbanística em áreas urbanas já consolidadas, para a finalidade de completar a urbanização, promover a reabilitação de áreas urbanas e sua total reestruturação e regular a composição volumétrica e de fachadas. Foi o instrumento adotado no caso do Plano 22@ Barcelona<sup>858</sup>.

---

<sup>854</sup>FERNÁNDEZ, Tomás Ramon. *Manual de Derecho Urbanístico*. Navarra: Editorial Aranzadi, 26ª Ed., 2019, p.57.

<sup>855</sup>YSERN, op. cit., p. 180.

<sup>856</sup>Ysern esclarece que o objeto do Plano de Ordenamento Geral é a regulação urbanística de caráter estrutural e vinculante, que permitem a elaboração de planos derivados (planos parciais, de mejora urbana, etc.) (YSERN, José Luis Rivero. *Manual Básico de Derecho Urbanístico*. Madrid: Tecnos, 2018, p.122).

<sup>857</sup>As faculdades do proprietário estão referidas no art. 12 da Ley del Suelo.

<sup>858</sup>O caso foi tratado no item 2.3.2.1.

Vincula-se ao Plano Geral de Ordenação Territorial e não pode modificar o aproveitamento urbanístico dos imóveis sem sua prévia alteração<sup>859</sup>.

Noguera esclarece que, em solo urbano, o Plano Geral poderá delimitar diretamente os polígonos de atuação para renovação urbanística ou remeter para a posterior elaboração de um plano parcial específico<sup>860</sup>.

Admite-se a assinatura de um contrato urbanístico (*convenio de planeamiento*) entre a Administração Pública e os proprietários para pactuar alterações ou revisões no Plano Geral quanto à classificação do solo, ao regime de uso e à localização de espaços livres e infraestruturas e para a elaboração ou execução dos Planos Parciais, dos Estudos de Detalhe e de *Mejora Urbana*<sup>861</sup>. Neste contrato, os agentes privados assumem a obrigação de ceder solo urbano para o Município, pagar determinado valor pecuniário ou executar obras de qualificação urbana (parques lineares, obras viárias, etc.<sup>862</sup>) em troca de o Município comprometer-se a preparar a modificação do Plano Geral (obrigação de meio)<sup>863</sup>. No entanto, como observa Gómez, essa modificação não pode contrariar o interesse público e tampouco violar o procedimento legal previsto para a revisão do Plano Geral, no que diz respeito aos aspectos técnicos e à participação social<sup>864</sup>. Além disso, não gera a obrigatoriedade de o Município aprovar a revisão do plano com o conteúdo pactuado no *convenio* e não produz direito adquirido para o particular<sup>865</sup>. Portanto, trata-se de um acordo de eficácia suspensiva, pois é vinculado à aprovação da revisão do plano.

---

<sup>859</sup>YSERN, op. cit., p. 120.

<sup>860</sup>NOGUERA, Juli Esteban. *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*. UPC Posgrau. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña, jun, 2011, p.63.

<sup>861</sup>No primeiro caso, a Prefeitura se obriga apenas a dar início aos procedimentos administrativos, pois não pode se comprometer a alterar o Plano Geral em favor dos particulares, já que este é um processo político e que deve ser participativo (NUÑEZ, Guillermo Lago. Los convenios urbanísticos en Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 58, 2005).

<sup>862</sup>As diversas possibilidades de obrigações urbanísticas, nos termos dos regramentos estabelecidos pelas Comunidades Autônomas, são exploradas por FRANCH I SAGUER, Marta; GIFREU I FONT, Judith. Los convenios urbanísticos en la legislación española. In CIENFUEGOS, David Salgado (org.). *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz*. Derecho administrativo. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 65-87, livro eletrônico, disponível em: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1594-estudios-en-homenaje-a-don-jorge-fernandez-ruiz-derecho-administrativo>, acesso em 06 jan. 2021.

<sup>863</sup>Gómez esclarece que a Administração, através do convenio de planeamiento, assume uma obrigação de meio, não de resultado, pois não pode se comprometer à aprovação do plano da forma como pactuada com os proprietários privados. Por tanto, compromete-se a dar início ao processo de alteração do plano, sem qualquer garantia de sua futura aprovação (GÓMEZ, Maria Pillar Ochoa. *Los convenios urbanísticos*. Límites a la figura redentora del urbanismo. Madrid: La Ley, 2006, p. 382).

<sup>864</sup>Idem, pp. 362-364.

<sup>865</sup>Gómez esclarece que, na hipótese de o particular cumprir determinadas obrigações e o Município não, haverá direito à indenização (idem, pp. 373-375).

Abaixo, tem-se a figura do Plano Especial de Reforma Interior do Bairro Trinitat Nueva, localizado em Barcelona, que fora construído nos anos 50, sem planejamento, para abrigar operários de fábricas. O bairro foi incluído no Projeto Europeu Ecocity e, a partir de 2002, foi remodelado, com a adoção de padrões de sustentabilidade ambiental (eficiência energética das edificações, hortas comunitárias, usos diversificados, ciclovias, áreas para pedestres) em um processo que contou com amplo envolvimento da comunidade<sup>866</sup>.

**Figura 9 - Plan Especial de Reforma Interior - Trinitat Nueva**



Fonte: Prohabitat (2020)

O conteúdo das *cargas de urbanización* é determinado pela classificação do solo em urbanizável e urbanizado (consolidado ou não consolidado) (arts. 15 a 18 da Ley del Suelo) e é proporcional aos benefícios projetados em termos de aproveitamento urbanístico na unidade de execução (*areas de reparto*)<sup>867</sup> estabelecida no Plano de Ordenamento Geral e nos planos derivados. Não pode ser objeto de flexibilização por meio de *convenio* entre a Administração e os empreendedores porque não há discricionariedade em sua definição<sup>868</sup>.

<sup>866</sup>No início dos anos 90, o parque de moradias de Trinitat Nueva estava muito degradado por problemas construtivos. Diante disso, a Associação de Moradores elaborou um plano comunitário com o objetivo de aperfeiçoar o sistema viário do bairro, para conectá-lo melhor com os bairros vizinhos, e substituir as edificações deterioradas, que foi acolhido quando da modificação do Plano Geral Metropolitano em 1999. O Plano Especial de Reforma Interior, produzido em 2002 após um concurso público, reordenou o parcelamento do solo, contemplando a substituição de 85 edificações (em duas fases). O projeto foi em parte financiado com recursos da União Europeia. Informações sobre o projeto urbano constam de: <http://www.prohabit.org/info-barri/Trinitat%20Nova/es>, acesso em 18 nov.2020.

<sup>867</sup>A unidade de execução é um polígono delimitado pelo plano, formado por terrenos classificados como solo urbano não consolidado, que servirá de base para a distribuição de benefícios e cargas de urbanísticas (YSERN, op. cit., p. 215).

<sup>868</sup>FRANCH I SAGUER; GIFREU I FONT, op. cit., p.80.



A implantação de empreendimento em solo urbanizável significa que um solo que era classificado como rural foi objeto de reclassificação, passando a ser urbanizável. Neste caso, a responsabilidade por custear e executar toda a infraestrutura necessária é do proprietário, ou de um grupo de proprietários organizados em uma Junta de Compensação (art. 18, Ley del Suelo), que, depois, transfere o domínio das áreas de destinação pública ao Município, o que também pode ser objeto de um *convenio*<sup>869</sup>. Busca-se promover a urbanização completa do polígono compreendido no Plano Parcial, a fim de que, depois, possa receber as edificações. Da mesma forma, em solos urbanos não consolidados, o empreendedor é obrigado a arcar com todos os custos com a infraestrutura pública necessária a tornar acessível o seu empreendimento e a executá-la, adotando-se o princípio do benefício. Roa afirma que

“o princípio de ‘quem urbaniza, paga’, já muito consolidado na cultura urbanística espanhola, não apenas inclui as obras necessárias dentro do próprio âmbito, mas também se estende àquelas necessárias para conectar com os sistemas gerais (viário, de abastecimento, de saneamento, de fornecimento de energia elétrica, etc.) da cidade em seu conjunto<sup>870</sup>”.

Quando se trata de solo urbanizado consolidado, em que as infraestruturas públicas e os sistemas livres públicos já existem, o novo empreendedor é obrigado a compatibilizar o seu empreendimento com tais infraestruturas, reforçando-as, ampliando-as e executando os ajustes necessários às suas expensas. Fernández esclarece que os proprietários têm o dever de completar a urbanização necessária para que seus terrenos alcancem, se ainda não têm, a condição de lote edificável, mas não são obrigados a ceder solo, pois se compreende que a urbanização já está concluída e que tais obrigações já foram atendidas no passado. No solo não consolidado, ao contrário, os deveres dos proprietários equiparam-se aos deveres dos proprietários de solo urbanizável<sup>871</sup>.

Caso o Município intencione promover uma transformação urbanística, em solo urbano consolidado, que envolva a necessidade de cessão de novas áreas para equipamentos públicos e

---

<sup>869</sup> FRANCH I SAGUER e GIFREU I FONT esclarecem que a formação da Junta de Compensação também é objeto de um contrato e abrange pelo menos 50% dos proprietários do polígono correspondente à unidade de execução (idem, p. 86).

<sup>870</sup>ROA, Manuel Carrero de. Fundamentos de urbanismo. Una perspectiva sostenible. Oviedo: Ojo X Hoja Editora, 2010, p 68 (trad. livre).

<sup>871</sup>Os proprietários de solo não consolidado têm que ceder gratuitamente à Administração todo o solo necessário para as vias, os espaços livres, zonas verdes e dotações públicas de caráter local a serviço da área de desenvolvimento em que seus terrenos se encontrem incluídos, dentre outras medidas arroladas no art. 18 da Ley del Suelo. Estes deveres são destinados a compensar a atribuição de “*ese plus de contenido dominical inherente al reconocimiento legal de su posibilidad de aprovechamiento urbanístico*” (FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Manual de Derecho Urbanístico. 26<sup>a</sup>. Ed., Navarra: Civitas, 2019, p. 113).

áreas livres, deverá desapropriar os imóveis. Neste caso, também poderá ser promovido o reparcelamento<sup>872</sup> da área demarcada, com base em um *Plan de Mejora*, com a redesignação de potenciais de aproveitamento para os lotes e definição dos correspondentes encargos, que serão imputados aos proprietários que integrem o polígono da área, proporcionalmente aos potenciais de edificabilidade recebidos<sup>873</sup>. Caso a iniciativa parta de empreendedores privados, por exemplo, interessados em implantar um complexo empresarial e comercial em uma área consolidada, estes deverão submeter ao Município um *Plan de Mejora* da área demarcada e serão responsáveis por todos os custos associados à renovação da área (demolições, indenizações, realojamento de pessoas e infraestruturas públicas).

As obras públicas de interesse geral, não localizadas no âmbito do Plano Parcial ou Especial de Reforma Interior, são financiadas com recursos tributários, dentre os quais se destaca a contribuição especial, prevista na Lei General Tributária, art. 2.2. letra “b”, que tem por fato gerador a obtenção pelo responsável tributário de um benefício ou aumento de valor em seus bens como consequência da realização de obras públicas ou do estabelecimento ou ampliação de serviços públicos. Também compete ao Município custear a manutenção das áreas públicas e das infraestruturas que foram construídas pelos empreendedores.

Na Colômbia, conforme González e Acosta, há três tipos de *cargas de urbanización*: a *Participación en Plus Valias*, as *obligaciones urbanísticas*, que se equiparam aos encargos urbanísticos devidos pelo loteador no direito brasileiro; e a transferência do direito de construir<sup>874</sup>. As *cargas de urbanización* são previstas na Ley 388 de 1997 (*Ley de Desarrollo Territorial*) e nos deveres de os particulares contribuírem aos fins do Estado (art. 2º da Constituição de 1991) e cumprirem a função social e ecológica da propriedade.

As *obligaciones urbanísticas*, de interesse desta pesquisa, são de cumprimento obrigatório pelos proprietários, interessados em implantar novos empreendimentos, e incluem medidas para o enfrentamento dos impactos negativos gerados pelo projeto, embora estes não sejam objeto da

---

<sup>872</sup>O reparcelamento é promovido de acordo com a definição de uma unidade de execução, cujo polígono permita a materialização do regime de cessões de solo imposto pelo plano e a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização. Produz o reordenamento das propriedades, pois o plano localizará uma via ou um parque em uma área que antes da operação não apresentava o gravame (YSERN, José Luis Rivero. *Manual básico de derecho urbanístico*. Madrid: Tecnos, 2018, p. 183).

<sup>873</sup>Por sua vez, os proprietários deverão se organizar em uma Junta de Compensação para executar o plano parcial.

<sup>874</sup>GONZÁLEZ, Gloria Henao; ACOSTA, Cláudia. CÓRDOBA, Jorge Iván Rincon; MANOSALVA, Nicolás Cabezas. *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano*. Competencia, instrumentos de planificación y desafíos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020, pp. 717-763.

Ley 388 de 1997<sup>875</sup>. Assim como na Espanha, estes encargos são definidos com amparo em um Plano Parcial, previsto no art. 19 da Ley 388 de 1997<sup>876</sup> como um instrumento de gestão urbanística associada entre diversos proprietários e elaborado para nortear a urbanização de novas áreas e de projetos de transformação urbana, nos quais haverá o reparcelamento como forma de permitir a justa distribuição de ônus e benefícios entre os proprietários inseridos no plano<sup>877</sup>.

O Plano Parcial é dividido em unidades de atuação urbanística<sup>878</sup> (art. 41, Ley 388 de 1997) que são averbadas nas matrículas dos imóveis e devem observar a proporcionalidade entre as obrigações e os benefícios urbanísticos designados pelo Plano Geral de Ordenamento Territorial (usos e edificabilidades). O licenciamento urbanístico é emitido para o conjunto de empreendimentos localizados no polígono correspondente às unidades de atuação urbanística inseridas no Plano Parcial, de forma única e integrada, e os proprietários são responsáveis solidários pelo cumprimento das obrigações e devem executar os encargos nos prazos que serão pactuados com a Administração Pública<sup>879</sup>.

Há necessidade de que 51% dos proprietários inseridos na unidade de atuação urbanística cheguem a um acordo sobre o reparcelamento, os benefícios e os encargos correspondentes, a fim de que constituam uma entidade gestora, semelhante à junta de compensação prevista no direito espanhol. Os proprietários que não concordarem serão expropriados pelo Município em favor de terceiros, com base em um contrato a ser firmado entre o Município e a entidade gestora<sup>880</sup>. Assim, a execução do planejamento urbano, na Colômbia, é feita de forma associativa entre os proprietários, como estratégia para garantir isonomia na distribuição dos encargos associados à implantação do Plano Parcial, superando-se a intervenção lote a lote. O sistema estimula a

---

<sup>875</sup>Idem, p.758.

<sup>876</sup>Pela Ley 388, os Planos Parciais são exigíveis para os casos de áreas que devem ser desenvolvidas através de unidades de atuação urbanística (*Planes de Desarrollo*), macroprojetos ou outras operações especiais (*Planes de Renovación Urbana*).

<sup>877</sup>Na Colômbia, o reparcelamento está previsto nos art. 45 da Lei 388 de 1997, e é objeto do estudo de Montandon, que analisa como se dá a repartição de encargos e de aproveitamento urbanístico em Unidades de Atuação Urbanísticas, em um Plano Parcial (MONTANDON, Daniel Todtmann. Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p.118-130).

<sup>878</sup>A unidade de atuação urbanística corresponde a *area de reparto*, ou unidade de execução, do direito espanhol e é definida pelo Plano de Ordenamento Territorial do Município, que tem por função definir as áreas que serão urbanizadas mediante sistemas de execução associados.

<sup>879</sup>RESTREPO, Ana Isabel. Instrumentos de Gestión Urbana (Cap. 7º). In GONZÁLEZ, Gloria Henao; ACOSTA, Claudia; QUINTERO, Juana Hofman. Manual de derecho urbano. Bogotá: Editorial Universidad de Rosário, 2019, p. 281.

<sup>880</sup>Idem, p. 290.

concertação entre os proprietários em virtude das perspectivas de benefícios urbanísticos, mas também contempla a coerção na medida em que contempla hipóteses de expropriação.

González e Acosta esclarecem que o conteúdo das *cargas de urbanización* depende de prévia definição legal, não é discricionário e deve respeitar o princípio da igualdade entre os proprietários, insito ao princípio da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização. Nos projetos de urbanização, são exigidas *cargas locales*, consistentes na cessão gratuita de solo para implantação de parques e equipamentos comunitários, na construção de infraestrutura viária local e de conexão com as áreas do entorno e construção de redes secundárias de serviços públicos. Em algumas cidades, a legislação prevê a obrigatoriedade de destinação de 20% de área útil para habitação de interesse social. Estas obrigações são prestadas na área abrangida pelo projeto urbano<sup>881</sup>.

Nas áreas urbanas consolidadas, não há exigências de encargos locais, salvo nos projetos urbanos de transformação urbanística e quando são estabelecidos maiores aproveitamentos urbanísticos, ocasião em que serão exigidas cessões de solo para constituição de espaços públicos. Nos solos classificados como de expansão urbana, os proprietários são obrigados a financiar as infraestruturas de interesse geral (infraestrutura de saneamento, viárias e de transportes, parques, etc.), que devem ter conexão com o empreendimento<sup>882</sup>.

Assim, a definição das *cargas de urbanización* dependem da classificação do solo em urbanizável (de expansão urbana), urbano consolidado ou rural e da prévia elaboração de um Plano Parcial, muitas vezes atrelado a um *Plan Zonal de Expansión Urbana*, que é mais abrangente e detalha o planejamento previsto no *Plan de Ordenamiento del Territorio*<sup>883</sup> para as zonas de ampliação do perímetro urbano. Tem-se, portanto, um sistema escalonado de planos urbanísticos.

Como a legislação colombiana não diferencia explicitamente o direito de construir do direito de propriedade, há controvérsia jurídica a respeito das motivações e funções desempenhadas pelas *cargas de urbanización* que incluem cessão de solo e execução de infraestruturas públicas. Apesar do precedente da Corte Constitucional colombiana, no qual se considerou que as cessões gratuitas de solo constituem uma contraprestação dos proprietários imobiliários pela mais valia fundiária

---

<sup>881</sup>GONZÁLEZ; ACOSTA; CÓRDOBA; MANOSALVA, op. cit., p. 734.

<sup>882</sup>Idem, p. 734.

<sup>883</sup>Equivale ao Plano Diretor brasileiro, pois sua abrangência territorial é o Município. A respeito de seu conteúdo detalhado, ver: COPELO, María Mercedes Maldonado et. alii. Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Lincoln Institute of Land Policy. Bogotá, 2006, p. 93.

urbana gerada pelas diferentes atuações urbanísticas dos municípios<sup>884</sup>, Herrera afirma que as *cargas de urbanización* são ônus públicos, necessários para converter o solo urbanizável em solo urbano, no qual se possam desenvolver produtos imobiliários atrativos para o mercado<sup>885</sup>. O seu fundamento é a função social e ecológica da propriedade, a partir do que se permite ao Município impor aos proprietários, interessados na urbanização, obrigações necessárias à configuração do modelo espacial do Plano Diretor e à mitigação dos impactos indesejáveis. No mesmo sentido, é o entendimento de Alfonso, para quem os ônus urbanísticos são requisitos para garantir acessibilidade e habitabilidade aos imóveis<sup>886</sup>.

Por sua vez, González e Acosta entendem que o fundamento principal para a exigência das *cargas de urbanización* é a concessão de benefícios por parte da Administração Pública, em formulação semelhante à adotada na Espanha, embora reconheçam que também cumprem a função de mitigação de impactos urbanísticos negativos<sup>887</sup>.

O art. 39 da Ley 388 de 1997 prevê que as *cargas de urbanización* sejam repartidas entre os diversos proprietários de imóveis localizados em uma unidade de atuação urbanística<sup>888</sup> no âmbito do Plano Parcial. Os encargos correspondentes ao financiamento da infraestrutura viária principal e das redes matrizes de serviços públicos serão repartidos entre os proprietários de toda a área beneficiária do Plano Parcial e deverão ser recuperados através da cobrança de tarifas, contribuição de valorização, participação em *plusvalias*, imposto predial ou qualquer outro sistema que garanta a repartição equitativa dos ônus e benefícios das atuações.

---

<sup>884</sup>A discussão travada em torno da constitucionalidade das *cargas de urbanización* girou em torno da previsão legal de que ensejam a cessão gratuita de solo em favor do Município. Os autores da ação judicial argumentaram que a norma implicava expropriação inconstitucional, o que foi rechaçado pela Corte Constitucional (Sentencia C-495, 15.11.98, Magistrado Ponente: Antonio Carbonell, disponível em <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1998/C-495-98.htm>, acesso em 03 mai. 2020). Acompanhando o entendimento da Corte Constitucional: MOLINA, José Camilo Castellanos e EBERHARD, María Cristina Rojas. Desarrollo institucional para los planes parciales de desarrollo en Bogotá. In Planes Parciales de Desarrollo. Evolución y Práctica. Bogotá 2002-2015. Alcaldía Mayor de Bogotá, Disponível em: <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planes-parciales.pdf>, acesso em 15 jun. 2020.

<sup>885</sup>HERRERA, Constanza Catalina Hernández. El contexto jurídico de las cargas urbanísticas y el principio de reparto equitativo. Mágister em Derecho Administrativo. Universidad del Rosario. Facultad de Jurisprudencia. Bogotá, abril 2019, p.28.

<sup>886</sup>ALFONSO, Oscar. ¡No hay suelo gratis! un aporte desde la economía institucional urbana al desarrollo del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización. Revista de Economía del Caribe, n. 2, Barranquilla (Colombia): Fundación Universidad del Norte, p. 138.

<sup>887</sup>GONZÁLEZ; ACOSTA; CÓRDOBA; MANOSALVA, op. cit., p. 758.

<sup>888</sup>Trata-se da mesma operacionalização adotada na Espanha, com a diferença de que a iniciativa de elaborar e promover a urbanização através do Plano Parcial é dos proprietários. O Município aprova o plano e a proposta de distribuição de benefícios e de encargos, conforme os parâmetros legais.

A contribuição de valorização<sup>889</sup> é um tributo equivalente à contribuição de melhoria prevista no direito brasileiro e tem por fato gerador a execução de obras públicas. É cobrada de todas as propriedades localizadas na zona de influência considerada beneficiária da execução de uma obra, plano ou conjunto de obras. Há um planejamento prévio à cobrança, instruído por estudos econômico-financeiros nos quais os custos das obras são calculados, a fim de que possam ser distribuídos entre os proprietários<sup>890</sup>.

A *Participación en plusvalías*, prevista na Ley 388 de 1997, tem por objetivo capturar a valorização urbanística decorrente da autorização para uma ocupação do solo mais intensa, pelo incremento da taxa de ocupação, do coeficiente de aproveitamento do terreno ou de ambos<sup>891</sup>. O momento de sua exigência é quando se expede uma licença administrativa ou quando ocorre a transferência do imóvel. O valor arrecadado é em parte destinado para a aquisição de imóveis para a implantação de moradias de interesse prioritário (70%), para a construção de infraestrutura viária e de serviços, para a implantação de parques e zonas verdes.

Monteiro compara o Plano Parcial colombiano com o Plano de uma OUC, embora sua aplicabilidade seja mais ampla do que ocorre no Brasil. Destaca que a virtude do instrumento é permitir a análise do território e o planejamento de intervenções para novas urbanizações e transformações urbanísticas que não sejam do tipo “lote a lote”. Um polígono formado por diversos lotes é objeto do planejamento e serve de base territorial para a definição de infraestruturas a serem custeadas pelos proprietários, para o planejamento da preservação

---

<sup>889</sup>Em Bogotá, o Acordo 7 de 1987, alterado pelo Acordo 16 de 1990, disciplina o instrumento da Contribuição de Valorização, que é definido como um gravame real incidente sobre as propriedades imóveis, sujeita a registro e destinado à construção de uma obra, plano ou conjunto de obras de interesse público que se impõe aos proprietários ou possuidores daqueles bens imóveis que se beneficiem com a execução das obras (art. 1º). Disponível

em:[https://www.idu.gov.co/Archivos\\_Portal/Transparencia/Valorizacion/Acuerdos%20anteriores/Acuerdo%207%20de%201987/Acuerdo\\_7\\_de\\_1987.pdf](https://www.idu.gov.co/Archivos_Portal/Transparencia/Valorizacion/Acuerdos%20anteriores/Acuerdo%207%20de%201987/Acuerdo_7_de_1987.pdf), acesso em 08 abr.2020.

<sup>890</sup>Sandroni esclarece que o objetivo da contribuição de valorização é fazer com que os proprietários que se beneficiarão de obras públicas paguem parte dos custos de sua execução (SANDRONI, Paulo. Plusvalía urbana, fuente de financiamiento de infraestructura: la experiencia de Brasil y de Colombia. Buenos Aires: FODECO, 2013). A respeito, González aponta que o tributo é um instrumento indireto de recuperação de mais valias (GONZÁLEZ, Gloria Henao. Instrumentos para a recuperación de plusvalias en Bogotá. Café de las Ciudades, ano 4, n. 35, sept. 2005).

<sup>891</sup>A Lei de Desenvolvimento Territorial n. 388 de 1997 autoriza a recuperação da mais valia nos seguintes casos: a) na conversão do solo rural em solo de expansão urbana, ou na qualificação de parte do solo rural como suburbano; b) na autorização de alteração de uso para outro uso mais rentável; c) na autorização de um maior aproveitamento do solo para edificação. As três hipóteses contempladas na lei ensejam o incremento no preço da terra, sem que, para isso, tenha concorrido qualquer esforço do proprietário.

ambiental de áreas verdes, a definição de densidades e de aproveitamento urbanístico. Com isso, promove-se uma urbanização completa<sup>892</sup>.

Para que se possa entender a tramitação do processo de elaboração e implantação de um Plano Parcial, vale consultar o endereço eletrônico da *Secretaria Distrital de Planeación* de Bogotá. Todos os planos parciais e respectivos estudos (ambiental, financeiro, infraestruturas, tráfego, etc.) estão disponibilizados para *download*, além do que é possível buscar os casos conforme o estágio em que se encontrem os *planes de desarrollo* ou de *renovación urbana* (delimitação de área, concertação, implantação, modificados, finalizados, não implantados). É possível baixar um guia que trata da repartição de ônus e benefícios e outro que trata da participação democrática. No período compreendido entre 2002 e 2019, foram implantados 52 *Planos Parciales de Desarrollo* em Bogotá<sup>893</sup>. Há 15 *Planos Parciales de Renovación Urbana* já adotados nesta cidade e outros 13 em formulação<sup>894</sup>.

Abaixo têm-se o desenho de um Plano Parcial de Renovação Urbana, conforme o Guia metodológico de repartição de ônus e benefícios, disponibilizado pela Prefeitura de Bogotá, onde constam as divisões por Unidades de Atuação Urbanística, e o desenho da proposta de intervenção de renovação urbana, já com a designação dos espaços públicos e das áreas verdes. O referido Guia contém exemplos das propostas de espacialização das infraestruturas, dos espaços verdes e das tipologias edilícias, conforme os aproveitamentos urbanísticos designados para cada Unidade de Atuação Urbanística. Serve de norte para os empreendedores, interessados em propor um Plano Parcial, e apresenta uma metodologia para cálculo dos encargos, proporcionalmente aos benefícios urbanísticos que serão concedidos aos proprietários inseridos no polígono, que também são simulados à luz da legislação.

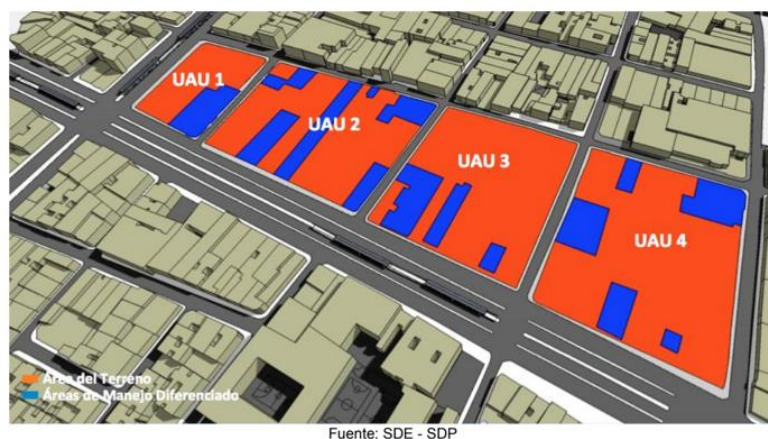
---

<sup>892</sup>Para uma análise sobre o conteúdo e características do Plano Parcial Colômbia, ver: MONTEIRO, Livia de Oliveira. Espacialidades e especificidades: As Operações Urbanas Consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço. Tese de Doutorado. Escola de Arquitetura. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014, pp. 352-354. O instrumento não se confunde com o projeto de um loteamento, pois abrange diversos proprietários de um mesmo âmbito urbanístico.

<sup>893</sup>BOGOTÁ. Secretaria Distrital de Planeación. Listado de Planes Parciales de Desarrollo Adoptados. Publicado em 31 dez. 2020. Para uma visão geral do instrumento Plano Parcial, desde sua aplicação, a partir de 2002, ver: Planes Parciales de Desarrollo. Evolución y Práctica. Bogotá 2002-2015. Alcaldía Mayor de Bogotá. <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planes-parciales.pdf>, acesso em 27 dez. 2020. Disponível em: [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/listado\\_pp\\_adoptados\\_31-12-19.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/listado_pp_adoptados_31-12-19.pdf), acesso em 14 jun. 2020.

<sup>894</sup>BOGOTÁ. Secretaria Distrital de Planeación. Informe de Planes Parciales de Renovación Urbana em curso, publicado em 24.01.2020. Disponível em: [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/ppru\\_renovacion\\_01\\_20.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/ppru_renovacion_01_20.pdf), acesso em 14 jun. 2020.

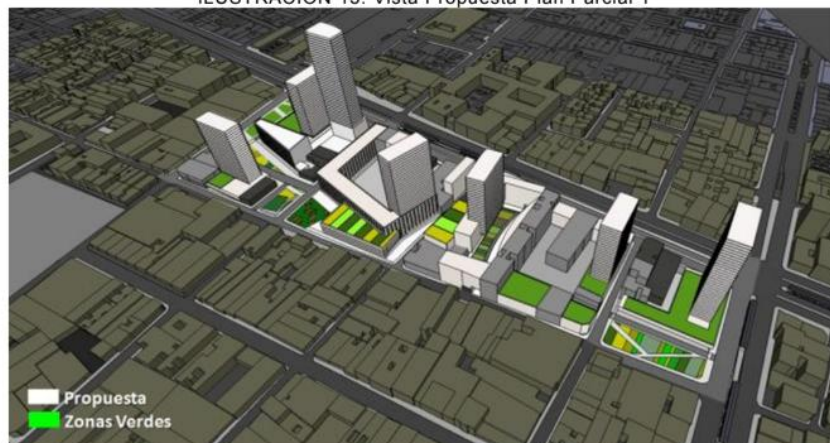
**Figura 10 - Unidades de Actuación Urbanística**



Fonte: Guia para el Reparto de Cargas y Beneficios em Planes Parciales de Renovación Urbana<sup>895</sup>

**Figura 11 - Plan Parcial**

ILUSTRACIÓN 13. Vista Propuesta Plan Parcial 1



Fonte: Guia para el Reparto de Cargas y Beneficios en Planes Parciales de Renovación Urbana de Bogotá<sup>896</sup>

Para projetos, obras ou atividades que requeiram licenciamento ambiental, desenvolvidos em solo de expansão urbana, e para planos parciais que demandem a delimitação de solos de proteção ou colidam com ecossistemas vulneráveis, tais como parques, reservas florestais ou zonas costeiras, ou que contenham áreas de risco identificadas no Plano de Ordenamento Territorial, deverá haver prévia concertação com a autoridade ambiental, nos termos do disposto no art. 10 do Decreto 2181/2006, cuja “*acta de concertación*” passará a ser parte integrante do Plano Parcial.

Tanto na Espanha como na Colômbia, as *cargas de urbanización* se relacionam com as obrigações de natureza mitigatória e compensatória de impactos urbanísticos e ambientais negativos, e

<sup>895</sup>Bogotá. Secretaria Distrital de Planeación. Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana. Guía para el Reparto de Cargas y Beneficios en Planes Parciales de Renovación Urbana de Bogotá. Disponível em [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia\\_reparto\\_cargas\\_beneficios.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia_reparto_cargas_beneficios.pdf), acesso em 14 jun. 2020.

<sup>896</sup>Idem.



podem contemplar inclusive aspectos de mitigação e de adaptação climática<sup>897</sup>, embora este aspecto não conste de forma explícita na legislação destes países.

Macías, discorrendo sobre o contexto colombiano, entende que a Ley 388 de 1997 ampara a exigência de medidas de mitigação e de compensação climática integradas às *cargas de urbanización* do tipo *obligaciones urbanísticas*, embora exista espaço para o aperfeiçoamento da utilização deste instrumento para tal finalidade, que demandaria a especificação de padrões ambientais que melhorem a funcionalidade dos espaços abertos (permeabilidade, plantio de vegetação, etc). O autor colaciona o exemplo da cessão de áreas em Planos Parciais para constituição de áreas verdes, adotado na cidade de Bogotá<sup>898</sup>. A legislação prevê percentuais de solo para doação obrigatória no âmbito do Plano Parcial e se, porventura, não for possível atender ao percentual *in situ*, o que é muito comum quando há concessão adicional de edificabilidade, deve haver uma doação compensatória, com áreas localizadas fora do polígono do plano.

Aos poucos, os planos de expansão urbana passaram a incorporar diretrizes de sustentabilidade ambiental que repercutem no conteúdo dos ônus urbanísticos. Um exemplo é o Plano de Ordenamento Zonal Norte de uma área localizada ao norte de Bogotá, denominada *Ciudad Lagos de Torca*, que receberá a implantação de um parque metropolitano<sup>899</sup>. O Decreto 088/2017 exige a implantação de sistema urbano de drenagem sustentável em todos os 34 Planos Parciais e projetos urbanos localizados nesta região, às expensas dos empreendedores.

---

<sup>897</sup>SIMOU, Sofía. La configuración filoclimática del derecho de propiedad. *InDret*. Revista para el Análisis del Derecho. Barcelona, jul. 2017.

<sup>898</sup>MACÍAS, Giovanni Andrés Pérez. Las cesiones urbanísticas “verdes” en los planes parciales con tratamiento de desarrollo en Bogotá. In MALDONADO, Melinda Lis. *Políticas de Suelo, Derecho Urbanístico y Cambio Climático: Instrumentos Urbanísticos-Tributarios como Medidas para enfrentar al Cambio Climático*, Etapa 2: Análisis de casos Working Paper WP20MM1SP, Lincoln Institute of Land Policy, 2020, p.100.

<sup>899</sup>São previstas cerca de 132 mil moradias na área de implantação da operação urbana, distribuída em 1800 hectares, que abrigará cerca de 400 mil pessoas, em uma grande operação urbana que foi objeto de uma concertação urbanística entre a Prefeitura e a Corporación Autónoma Regional, que corresponde ao órgão ambiental regional, responsável pela gestão ambiental do território. Informações disponíveis em <http://www.sdp.gov.co/noticias/lagos-de-torca>, acesso em 22 nov.2020.

Figura 12 - Plan Zonal Ciudad Lago de Torca



Fonte: Planeación Distrital. El Tiempo<sup>900</sup>.

Herrera adverte que deve haver causalidade e proporcionalidade entre os encargos exigidos e os impactos a serem mitigados ou compensados, como se daria na hipótese de se exigir a cessão de solo para ampliar a malha viária<sup>901</sup>. Consuegra, com amparo na Sentencia No. T-530/92 da Corte Constitucional colombiana, assinala que a autoridade pública deve avaliar os impactos sobre as pessoas diretamente afetadas pelas intervenções urbanas, adotando-se o princípio da proporcionalidade para contrastar os interesses públicos que se pretendem alcançar com os meios empregados para isso<sup>902</sup>.

Por sua vez, no sistema jurídico espanhol, a mitigação de impactos ambientais é estipulada no contexto dos licenciamentos das edificações e outros projetos urbanos, no âmbito de mecanismos de comando e controle, e não são justificados sob a necessidade de a comunidade participar em mais valias, como ocorre com as *cargas de urbanización*. Estrutura-se como uma obrigação independente das *cargas de urbanización*, porém com estas relacionadas no que diz respeito a

<sup>900</sup>Disponível em: <https://www.eltiempo.com/bogota/plan-de-ordenamiento-zonal-del-norte-lagos-de-torca-en-bogota-61753>, acesso em 22 nov.2020.

<sup>901</sup>HERRERA, op. cit., p. 67.

<sup>902</sup>CONSUEGRA, César. Desarrollo normativo de planes parciales en el contexto nacional y local. In Planes Parciales de Desarrollo. Evolución y Práctica. Bogotá 2002-2015. Alcaldía Mayor de Bogotá, p. 16. Disponível em: <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planes-parciales.pdf>, acesso em 27 dez. 2020.

padrões ambientais que devem ser atendidos pelas edificações, parcelamentos do solo e respectivas infraestruturas (eficiência energética, uso de energia solar, reuso de água, etc.)<sup>903</sup>.

É que as *cargas de urbanización* já terão sido cumpridas quando da emissão das licenças para edificação. Além disso, o Plano Parcial ou de Reforma Interior é objeto de uma avaliação ambiental (Informe Ambiental), alinhada com a Avaliação Ambiental Estratégica que instruiu a elaboração do Plano de Ordenamento Territorial do Município, a ser aprovada pela Comunidade Autônoma<sup>904</sup>. Disso decorre uma maior probabilidade de padrões ambientais estipulados no contexto do planejamento territorial informarem o licenciamento de edificações<sup>905</sup>. Especialmente a preocupação com medidas de mitigação e de adaptação climática tem sido considerada pelo planejamento territorial, tanto na escala autonômica como local<sup>906</sup>.

A sistemática de execução do planejamento urbano por Planos Parciais e de Reforma Interior permite que metas de qualificação dos espaços públicos e de implantação de infraestruturas verdes sejam pensadas de forma precoce e detalhada<sup>907</sup>, com a adoção de parâmetros capazes de interferir no metabolismo urbano<sup>908</sup>. A partir do norte definido nos planos de ordenamento territorial e parciais, o licenciamento das edificações e dos parcelamentos do solo é direcionado para a redução do consumo de recursos naturais e de energia, assim como para a adoção de fontes

---

<sup>903</sup>Esta conexão é evidenciada no estudo de Rueda et. alii para um ecobarrio na cidade de Figueres. (RUEDA, Salvador et. alii. *El urbanismo ecológico*. Su aplicación en el diseño de un ecobarrio en Figueres. Barcelona: Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. 2012, pp.59 e seguintes).

<sup>904</sup>A lista completa de documentos espanhóis relacionados a padrões de sustentabilidade ambiental consta em: SUÁREZ-INCLÁN, Luis Miguel. *La ruina de la “ciudad-negocio”*. Manual crítico para la búsqueda de una lógica medioambiental en la ciudad y sus edificios. Sevilla: Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, 2014.

<sup>905</sup>Inclusive em virtude das Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho, do que é exemplo a Diretiva 2018/844, que trata da eficiência energética em edificações.

<sup>906</sup>Nesse sentido, o *Plan Clima* de Barcelona e as obras de RUEDA, Salvador. Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas. Secretaria de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas. Ministerio de Fomento. Gobierno de España. *Certificación Del Urbanismo Ecológico*. Barcelona, 2012, Disponível em: <http://www.bcnecologia.net/sites/default/files/publicaciones/docs/certificacion-urbanismo-ecologico.pdf>, acesso em 15 fev. 2020. Com amparo nas diretrizes do guia, Rueda e sua equipe elaboraram a seguinte obra: RUEDA, Salvador, CÁCERES, Rafael de, CUCHI, Albert e BRAU, Lluís. *El urbanismo ecológico*. Su aplicación en el diseño de un ecobarrio en Figueres. Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2012.

<sup>907</sup>NOGUERA, Juli Esteban. *Urbanismo*. Una inmersión rápida. Barcelona: Tibidabo Ediciones, 2018, p.76.

<sup>908</sup>SUÁREZ-INCLÁN, Luis Miguel. *La ruina de la “ciudad-negocio”*. Manual crítico para la búsqueda de una lógica medioambiental en la ciudad y sus edificios. Sevilla: Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, 2014., pp.201-207. No mesmo sentido: RUEDA et. alii., idem, op. cit., p. 36; MARTÍN, María del Pilar Bensusan. El protagonismo de los Municipios y de las Asociaciones municipales en las políticas públicas de cohesión y solidaridad territorial y urbana para el desarrollo urbano sostenible: propuestas de cohesión y solidaridad territorial y urbanas en las políticas públicas. In LÓPEZ, Fátima Ramallo (coord) y BLANCO, Federico A. Castillo. *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*. Navarra: Editorial Aranzadi, 2014, p. 279-339, p.284.

de energia renovável<sup>909</sup>. Os empreendimentos devem evitar a geração de resíduos, as emissões atmosféricas, sonoras e o lançamento de efluentes e devem considerar a variabilidade climática a médio e longo prazos (inundações, precariedade hídrica, aumento de temperatura) para permitir resiliência e adaptação climática<sup>910</sup>. Como consequência destas novas demandas, as *cargas de urbanización*, especialmente em áreas urbanizáveis e ainda não consolidadas, passaram a dialogar com medidas filoclimáticas<sup>911</sup>.

Como aprendizado deste estudo comparado, retiram-se dois elementos principais: os Planos Parciais/Reforma Interior, que, em conjunto com as unidades de atuação urbanística (*areas de reparto*), servem de base territorial para a execução do planejamento de forma associada entre os proprietários; e a clareza na definição do conteúdo das *cargas de urbanización* em leis de abrangência nacional, em que se explicita a sua finalidade de concorrer para o financiamento do desenvolvimento urbano.

Estes planos em escala intermediária permitem o planejamento da infraestrutura de interesse local e geral que será necessária para acomodar os novos residentes da área e, indiretamente, têm o potencial de endereçar impactos cumulativos de projetos e de contemplar objetivos mais amplos de sustentabilidade ambiental, como ocorre com as ações para mitigação e adaptação climáticas. Por outro lado, a execução destes planos demanda a existência de estruturas institucionais que viabilizem a associação entre os proprietários, como ocorre com a Junta de Compensação ou com o sistema de cooperação, tema que remete para a adoção de fórmulas consensuais de composição de interesses entre os proprietários e o Poder Público.

Merece referência que, na Espanha, diante da expressa previsão legal de distinção entre a faculdade de construir e o direito de propriedade e de que as *cargas de urbanización* são uma contraprestação a um benefício (a edificabilidade e os usos), sua natureza jurídica assemelha-se a

---

<sup>909</sup>RUEDA, Salvador, CÁCERES, Rafael de, CUCHI, Albert e BRAU, Lluís. El urbanismo ecológico. Su aplicación en el diseño de un ecobarrio en Figueres. Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2012, p.22.

<sup>910</sup>Exemplos no âmbito das Comunidades Autônomas são: Gobierno Vasco. Criterios de sostenibilidad aplicables al planeamiento urbanístico. Departamento de Ordenación del Territorio. Sociedad Pública de Gestión Ambiental – IHOBE, País Vasco, 2003; Estratègia Territorial Comunitat Valenciana, Decreto 1/12 de 13 de janeiro do Conselho, que contemplam estratégias de constituição de infraestruturas verdes, manutenção de superfícies permeáveis, o respeito às características naturais do território, o reaproveitamento da água das chuvas, dentre outros aspectos.

<sup>911</sup>A implantação de medidas filoclimáticas nos municípios da Comunidade Autônoma de Madrid é analisada por NAVARRO, Carmen (dir). Cambio climático. Informe 2019. Análisis comparado de las políticas de cambio climático em municípios de la Comunidad Autónoma de Madrid. UAM. Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid.

da contrapartida prevista no direito brasileiro, conforme a interpretação que foi adotada neste trabalho. Não se trata de uma abordagem que possa ser transplantada sem mediação para o Brasil, em que, conforme o Estatuto da Cidade, há o direito gratuito de construir previsto no Plano Diretor como coeficiente de aproveitamento básico. A contrapartida é devida quando o interessado deseja construir acima desse coeficiente ou alterar o uso do solo.

Para áreas já consolidadas que não sejam objeto de uma transformação urbanística, alterações nas infraestruturas devem ser financiadas com recursos públicos, oriundos de tributos, pois presume-se que as infraestruturas gerais necessárias já foram implementadas no momento oportuno. Toca aos proprietários que pretenderem edificar nestas áreas ampliar e complementar as infraestruturas faltantes, assim como reforçá-las para que possam assimilar os impactos da projeção de crescimento da área, assim evitando a ocorrência de impactos urbanísticos e ambientais intoleráveis.

Também merece destaque o caráter não discricionário das *cargas de urbanización*, que não podem ser objeto de negociação entre o Poder Público e os proprietários quando da execução do planejamento urbano, e que têm os seus respectivos valores calculados conforme o aproveitamento conferido no âmbito do Plano Parcial. Eventual negociação ocorre no momento da elaboração do Plano Diretor ou de sua revisão (*convenio de planeamiento*), ocasião em que os aproveitamentos e respectivos ônus são definidos conforme a classe de solo.

Abaixo, o Quadro 4 sintetiza a investigação comparada:

**Quadro 4 - Cargas de Urbanización Espanha e Colômbia**

<b>CARGAS DE URBANIZACIÓN</b>		
	<b>Espanha</b>	<b>Colômbia</b>
<b>Função que desempenha no ordenamento jurídico</b>	Recuperação de valorização imobiliária; Evitação de custos para o Município.	Recuperação de valorização imobiliária; Evitação de custos para o Município/mitigação de impactos.
<b>Abrangência das cargas de urbanización</b>	Cessões de solo. Execução de infraestruturas locais e gerais em solos não consolidados e urbanizáveis. Reforço e ampliação das infraestruturas existentes nos solos consolidados. Inclui mitigação de impactos ambientais. Percentual de habitação social	Cessões de solo, consistente na cessão obrigatória e gratuita de até 7% do imóvel afetado pela malha viária arterial, quando o proprietário solicita licença para urbanizar <sup>912</sup> . Execução de infraestruturas locais e gerais secundárias, conforme Unidade de Atuação Urbanística e Plano Parcial. Percentual de habitação social.  Infraestruturas de interesse geral principais são custeadas com impostos, Contribuição de Valorização e Participación en Plusvalias (art. 39, Ley 388 de 1997); Inclui mitigação de impactos ambientais.
<b>Repartição das cargas entre vários proprietários</b>	Planejamento conforme um Plano de Reforma Interior para operações de transformação urbana ou Plano Parcial para áreas não consolidadas e urbanizáveis.  Cargas são atribuídas proporcionalmente ao aproveitamento urbanístico.	Planejamento conforme Plano Parcial e Unidade de Atuação Urbanística.  Cargas são atribuídas proporcionalmente ao aproveitamento urbanístico.

Elaboração: Steigleder (2020) a partir dos autores consultados.

<sup>912</sup>Esta exigência, prevista na Lei 388/97 foi julgada constitucional pelo Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sentencia de junio 12 de 2003, Expediente 2001-0248, Sección Primera. A sentença foi confirmada pelo Conselho de Estado, Sentencia de la Sección Primera del 1 de oct. 2007, Expediente 2001-00248-02, C.P. Marco Antonio Velilla. Citado por PINILLA, Juan Felipe. *Cesiones urbanísticas*. Lecciones desde la jurisprudencia colombiana, Seminario ACIUR, Bogotá, 2009.

#### 4.4.2. Reino Unido: Planejamento flexível com expressa previsão legal da distinção entre encargos urbanísticos e o financiamento da infraestrutura de interesse geral

No Reino Unido, o direito à propriedade privada e a proibição de expropriação sem justa indenização são contemplados pelo *Human Rights Act* de 1998. O direito de desenvolver a terra foi nacionalizado em 1947 pela *Town and Country Planning Act* e é condicionado à emissão de uma licença para construir<sup>913</sup>, que tem efeito jurídico constitutivo do direito de empreender. O modelo de planejamento territorial adotado na Inglaterra e País de Gales é flexível, caracterizado como *development-led system*, em que as autoridades locais exercem uma função indutiva e gerencial<sup>914</sup>, alinhada com o planejamento estratégico do território. Trata-se de um modelo que enfatiza o procedimento que instrui o planejamento e que culmina na celebração de acordos entre os proprietários e a autoridade local (*development agreement*).

Os planos urbanos existentes têm caráter não vinculativo, discricionário e orientador do desenvolvimento urbano, limitando-se a constituir um guia de referência para as atividades de gestão urbanística<sup>915</sup>, muito embora sejam subordinados ao planos de maior hierarquia territorial<sup>916</sup> e à observância dos critérios previstos na *National Planning Policy Framework de 2012*<sup>917</sup>.

A *National Planning Policy Framework de 2012* aborda a temática do desenvolvimento ambientalmente sustentável como um aspecto transversal do planejamento territorial, a ser considerado por todos os planos e políticas públicas, que devem se submeter a uma avaliação de sustentabilidade (*Sustainability Appraisal*)<sup>918</sup>, e abarca a necessidade de mitigação e de adaptação

---

<sup>913</sup>CULLINGWORTH, Barry et.alii. *Town and Country Planning in the UK*, 15th Edition. London and New York, Routledge, 2015. Os autores esclarecem que os direitos de desenvolver a terra não são conferidos pelo plano urbano, que apenas fornece uma indicação sobre usos futuros apropriados, mas pela licença (p. 137).

<sup>914</sup>RIVOLIN, Umberto Janin (2008). Conforming and Performing Planning Systems in Europe: na unberable cohabitation. *Planning, Practice & Research*, 23:2, 167-186.

<sup>915</sup>CROOK, Tony; HENNEBERRY, John and WHITEHEAD, Christine. *Planning Gain: Providing Infrastructure and Affordable Housing*, First Edition, John Wiley & Sons, 2016, p. 67.

<sup>916</sup>Arts. 70 e seguintes da *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009*, que procede à planificação estratégica do território de uma região.

<sup>917</sup>*National Planning Policy Framework* (2012). Disponível em <https://www.gov.uk/guidance/national-planning-policy-framework/4-decision-making#para56>, acesso em 18 abr.2020.

<sup>918</sup>CULLINGWORTH et. alii, op. cit., p. 312. Esta avaliação ambiental dos planos é exigida pela *Section 19* da *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* que incorpora a Diretiva 2001/42 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à avaliação ambiental estratégica, mas é mais ampla porque inclui aspectos sociais e econômicos atinentes à sustentabilidade, e o seu objetivo é demonstrar como o plano pode contribuir para melhorar a sustentabilidade local. Em 2004, foi publicado pelo gabinete do Primeiro Ministro britânico um guia específico sobre a metodologia a ser utilizada nessa avaliação: *Sustainability Appraisal of Regional Spatial*

às mudanças climáticas, de proteção do patrimônio cultural, da paisagem e dos ambientes naturais<sup>919</sup>. No entanto, Davoudi observa que, no balanceamento entre os componentes do desenvolvimento sustentável (ambiental, social e econômico), a ênfase é dada à sustentabilidade econômica e com foco em mitigação e adaptação às mudanças climáticas, buscando-se maior eficiência energética para novas edificações e estabelecimento de restrições à construção em áreas inundáveis ou que se apresentem vulneráveis<sup>920</sup>.

O proprietário do solo, interessado em implantar um projeto urbano, deve cumprir encargos urbanísticos (*planning obligations*), avençados contratualmente por meio de um negócio jurídico (*Development Agreement*), o que confere flexibilidade às obrigações, que têm por objetivo evitar os custos públicos com infraestrutura<sup>921</sup>, sem prejuízo de também mitigarem e compensarem impactos urbanísticos e ambientais negativos, nos termos da *Town and Country Planning Act*, de 1990, *Section 106*, que incorporou a exigência de submeter os projetos de novos empreendimentos à avaliação de impacto ambiental.

As *planning obligations* diferenciam-se das *planning conditions*, embora ambas estejam contempladas pelas licenças para construir (*planning permission*). Enquanto as *planning conditions* referem-se às condições que o particular deve satisfazer para que lhe seja outorgada uma licença, as *planning obligations* oneram a propriedade, e não o seu titular<sup>922</sup>, pelo que se assemelham aos encargos urbanísticos do direito brasileiro. Porém, enquanto os encargos urbanísticos brasileiros

---

*Strategies and Local Development Frameworks*, disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/SEAguides/UK%20Sustainability%20Appraisal%20for%20Regional%20Strategies%20consultation%20paper.pdf>, acesso em 17 nov.2020.

<sup>919</sup>O desenvolvimento sustentável é objeto dos itens 7 a 14 e o tema das mudanças climáticas consta dos itens 149 a 169 (*Achieving sustainable development e Meeting the challenge of climate change, flooding and coastal change*) da *National Planning Policy Framework* (2012). <https://www.gov.uk/guidance/national-planning-policy-framework/2-achieving-sustainable-development>, acesso em 18 abr.2020.

<sup>920</sup>DAVOUDI, Simin. (2012). Climate Risk and Security: New Meanings of “the Environment” in the English Planning System. *European Planning Studies*, 20(1), 49–69. doi:10.1080/09654313.2011.638491

<sup>921</sup>A infraestrutura suscetível de ser custeada desta forma, assim como através da Community Infrastructure Levy, consiste em: moradia de interesse social (*affordable housing*), escolas, equipamentos de saúde, vias, rodovias e estruturas de transporte, sistemas de espaços abertos e de lazer (praças, parques), equipamentos de interesse comunitário, infraestrutura de saneamento (água, drenagem urbana e esgotamento sanitário), infraestrutura verde. Esta relação está disponível em <https://www.gov.uk/guidance/planning-obligations>, acesso em 18 abr.2020.

<sup>922</sup>CARDOSO, Isabel Moraes (coord.) *Preparação da Nova Lei do Solo*. Análise Comparativa das Leis de Solos de Países Europeus. Ministério do Meio Ambiente e do Ordenamento do Território. Documento Técnico DGTDU 8/2011. Lisboa, p. 161. Disponível em: [http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2013-12/2013-12-04150500\\_54ab20bb-0b19-4b78-b3b7-038c54e07421\\$\\$8DFEBCB8-39BF-4D6B-9005-B78E0D8DC9F4\\$\\$3853EC6C-3E28-4C15-BA66-B2029F3664AA\\$\\$File\\$\\$pt\\$\\$1.pdf](http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2013-12/2013-12-04150500_54ab20bb-0b19-4b78-b3b7-038c54e07421$$8DFEBCB8-39BF-4D6B-9005-B78E0D8DC9F4$$3853EC6C-3E28-4C15-BA66-B2029F3664AA$$File$$pt$$1.pdf), acesso em 17 jan. 2020.



estão previstos em lei federal (Lei 6766/79), no Reino Unido, as autoridades locais têm o poder de estabelecer as *planning obligations* mediante acordo, e não por ações de comando e controle.

O conteúdo das *planning obligations* é flexível: podem incluir pagamento em dinheiro, cessão gratuita de áreas e prestações de fazer, em que o empreendedor constrói equipamentos públicos, destina unidades para habitação social, executa vias e outras infraestruturas em benefício da coletividade<sup>923</sup>. Não obstante, essa flexibilidade não significa total discricionariedade, pois o procedimento deve ser permeado pela participação popular, ocasião em que demandas da comunidade devem ser consideradas, além do que o *Planning Practice Guidance* representa uma espécie de “jurisprudência” de boas práticas de planejamento e gestão urbanísticas que devem ser seguidas pela autoridade competente<sup>924</sup>. Ou seja, a tradição jurídica de valorização dos precedentes, própria da *Common Law*, também influencia as práticas de gestão urbanística, que devem ser, ao final, justificadas em um relatório da autoridade local, a ser submetido ao crivo do Comitê de Planejamento Urbano, que explicita os critérios adotados para o entendimento de que o projeto deve ser aprovado, a partir de uma análise de custo/benefício (*planning balance*)<sup>925</sup>.

Além disso, o empreendedor deve pagar uma contribuição não negociável para custeio da infraestrutura pública e de habitação social, com base na *Community Infrastructure Levy - CIL*, de 2010<sup>926</sup>, instituída pelo governo central. Crook esclarece que o surgimento da *CIL* deu-se para possibilitar a cobrança homogênea de todos os empreendedores imobiliários, à exceção dos muito pequenos, a fim de financiar a infraestrutura local e sub-regional, necessária para dar suporte ao desenvolvimento de uma área<sup>927</sup>. A estrutura da cobrança permite que esta seja mais previsível e

---

<sup>923</sup>CROOK, Tony; HENNEBERRY, John and WHITEHEAD, Christine. *Planning Gain: Providing Infrastructure and Affordable Housing*, First Edition, West Sussex: John Wiley & Sons, 2016, p. 68.

<sup>924</sup>O *Planning Practice Guidance* consiste em um repositório digital contendo padrões a serem observados, como boas práticas, em diversos assuntos, que incluem qualidade do ar, gestão de ruídos, gestão de áreas contaminadas, mudanças climáticas, patrimônio cultural, proteção da fauna e da flora, aspectos paisagísticos e estéticos relacionados aos projetos, dentre outros temas. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/collections/planning-practice-guidance>, acesso em 06 jan. 2021.

<sup>925</sup>Para um exemplo de um relatório contendo, em sua parte final, um balanceamento entre os benefícios e os impactos negativos de um específico empreendimento imobiliário ver a ata da reunião de 02 set. 2020 do Cambridge City Council, no qual foi ponderado que o projeto proporcionaria 290 unidades habitacionais, das quais 40% seriam destinadas à habitação social, dentre outras obrigações, apesar de implicar a destruição de uma área de relevância ambiental (p. 90). Disponível em: <https://democracy.cambridge.gov.uk/documents/g3834/Public%20reports%20pack%2002nd-Sep-2020%2010.00%20Planning.pdf?T=10>, acesso em 06 jan. 2021.

<sup>926</sup>*The Community Infrastructure Levy* (CIL) é uma contraprestação qualificada como “*planning charge*”, que foi primeiramente introduzida pelo *Planning Act 2008*, que entrou em vigor em abril de 2010 através do *Community Infrastructure Regulations*.

<sup>927</sup>CROOK, p. 93. Mais informações estão disponíveis em: <https://www.gov.uk/guidance/community-infrastructure-levy>, acesso em 17 abr.2020.

certa do que as *planning obligations*, previstas na *Section 106*, por permitir que todos os empreendedores sejam onerados com a cobrança. Desta forma, o instrumento consegue endereçar melhor os impactos cumulativos dos pequenos empreendimentos e a necessidade de financiamento de infraestrutura local e sub-regional<sup>928</sup>.

A valorização imobiliária é capturada através da tributação do rendimento (*Capital Gains Tax*), que convive com outros tributos sobre a transmissão de herança e compra e venda de imóveis<sup>929</sup>. Consoante refere Crooks, não se admite que as *planning obligations* sejam utilizadas com finalidade arrecadatória e de recuperação de valorização imobiliária<sup>930</sup>.

Nos termos da *Planning and Policy Statement 12*, que trata do planeamento local, as autoridades locais devem produzir um plano urbano que contemple as infraestruturas necessárias ao desenvolvimento das áreas, discriminando os custos, a programação temporal, as fontes de financiamento e as responsabilidades pela execução das obras de infraestrutura (parágrafos 4.1 e 4.4. do PPS 12). Este plano é o guia orientativo para o estabelecimento das *planning obligations* e da CIL, devida como uma contraprestação<sup>931</sup> pelos proprietários do solo onde serão implantados novos projetos de desenvolvimento urbano e de edifícios com área interna bruta adicional a partir de 100 metros quadrados, ou quando envolver a criação de moradias adicionais, mesmo quando estiver abaixo de 100 metros quadrados.

Abaixo, colaciona-se como exemplo o mapa que orienta a cobrança da CIL e das *planning obligations* da *Section 106* em Cornwall Council, dividido em áreas (*community network areas*). O quadro que acompanha a área selecionada contém as informações dos recursos financeiros arrecadados em cada área, com a respectiva destinação (infraestrutura de transportes, escolas, áreas verdes, habitação social, etc):

---

<sup>928</sup>Há expressa menção aos impactos cumulativos na definição da CIL na página de Cornwall Council: “*The Community Infrastructure Levy (CIL) is a planning charge which allows planning authorities to charge a fixed rate per square metre of development to fund infrastructure which addresses the cumulative impact of development*”

(<https://cornwallcouncil.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=90098f3eca8542ce8a0d6056a0ba9f25>, acesso em 17 nov.2020).

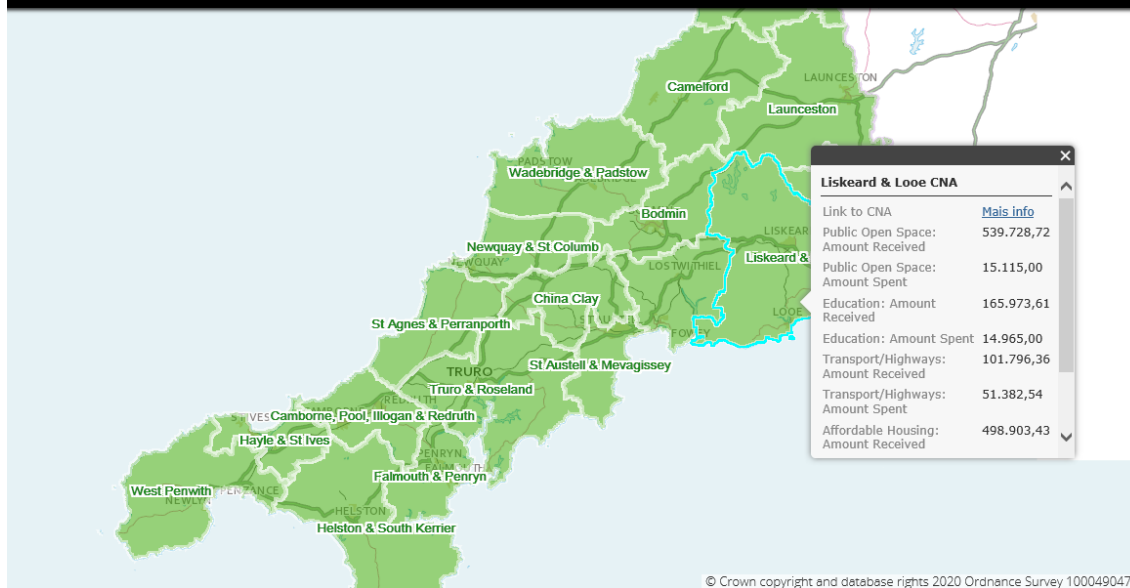
<sup>929</sup>CARDOSO, op. cit, pp. 177-178. Em 2007, o governo inglês tentou introduzir um tributo, mediante a aprovação de um *planning-gain supplement*, mas desistiu, substituindo a ideia pelo *Community Infrastructure Levy*, de 2010.

<sup>930</sup>Crooks colaciona um documento do Department of the Environment (DoE) (1988) PPG1: General Policies and Principles, London.

<sup>931</sup>Trata-se de contraprestação que é descrita pelo governo britânico como inserida em uma “*tariffary approach*” (*Community Infrastructure Levy: an overview* (2011). Department for Communities and Local Government).

Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/6313/1897278.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6313/1897278.pdf), acesso em 05 jan. 2021.

**Figura 13 - Mapa das áreas sujeitas à cobrança de CIL e recursos arrecadados Section 106- Cornwall Council**  
**Section 106 and Community Infrastructure Levy mapping**



Fonte: Cornwall Council (2020)<sup>932</sup>

A contraprestação é calculada multiplicando-se a área interna bruta adicional pela taxa estipulada para um determinado tipo de desenvolvimento urbano, conforme uma tabela preexistente, e é cobrada pela autoridade de planejamento local. O seu valor não pode ser excessivo a ponto de inviabilizar economicamente o empreendimento<sup>933</sup>. O objetivo da cobrança é a recuperação integral dos custos para a coletividade, envolvidos quando da construção de novos empreendimentos imobiliários, com a construção ou ampliação de infraestruturas públicas locais e sub-regionais que se tornem necessárias para dar suporte a tais construções, pois o sistema das *planning conditions* e das *planning obligations* é considerado insuficiente para cobrir estes custos.

As receitas obtidas com esta contraprestação devem ser investidas na construção, manutenção e reparação de infraestruturas públicas, conforme decisão da autoridade local, sendo que o *Localism Bill* determina que parte dos valores arrecadados sejam destinados à construção, reparação e manutenção de infraestruturas do bairro onde foram arrecadadas as receitas<sup>934</sup>.

Crook esclarece que, com o advento da CIL, em 2010, as *planning obligations* previstas na *Section 106* foram redimensionadas pelo *Department of Communities and Local Government*, por meio da

<sup>932</sup>No site de Cornwall Council há um mapa em que se pode visualizar as obras que foram financiadas com recursos da Section 106 e explicação detalhada dos esquemas de cobrança (<https://cornwallcouncil.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=90098f3eca8542ce8a0d6056a0ba9f25>, acesso em 17 nov.2020).

<sup>933</sup>CARDOSO, op. cit., p. 172.

<sup>934</sup>Idem, p. 173.

*Circular 05/05 – Planning Obligations*, e devem submeter-se a três requisitos: 1) as obrigações devem ser necessárias para tornar o empreendimento imobiliário aceitável em termos de planejamento; 2) devem ser diretamente relacionadas ao empreendimento; 3) devem ser proporcionalmente e razoavelmente relacionadas ao empreendimento no que diz respeito à escala e à tipologia<sup>935</sup>. Além disso, não podem voltar-se para infraestruturas que podem ser custeadas com recursos da CIL que estejam previstas nos cronogramas de cobrança das autoridades locais de planejamento<sup>936</sup>, pois os instrumentos são complementares e não podem se sobrepor.

Nos termos da Circular 05/05<sup>937</sup>, o teste de razoabilidade busca esclarecer o propósito das *planning obligations* diante da contraprestação prevista na CIL. Enfatiza que estas obrigações devem focar apenas nas prestações essenciais para a viabilidade urbanística e ambiental do empreendimento, com vistas à obtenção da licença, deixando-se as prestações mais gerais, em termos de infraestrutura pública, a cargo da CIL.

Em 2019, sobreveio uma nova regulação para a CIL, que incluiu a possibilidade de a autoridade local exigir cobranças adicionais, desde que proporcionais e razoáveis à escala e à tipologia do empreendimento, voltadas ao monitoramento de obrigações ajustadas com amparo na *Section 106* pelo período necessário ao seu integral cumprimento. Com o objetivo de conferir maior transparência ao processo de definição das obras de infraestrutura a serem custeadas através da CIL, passou a ser exigida a publicação anual, pelas autoridades locais, de um relatório sobre o financiamento da infraestrutura pública, com detalhamento dos recursos arrecadados através dos contratos, firmados com amparo na *Section 106*, e através da CIL<sup>938</sup>.

Da experiência britânica, retira-se a relevância de que um sistema flexível de planejamento, baseado na possibilidade de celebração de contratos nos quais as obrigações urbanísticas são estabelecidas, esteja associado a um sistema normativo mais amplo, estabelecido em âmbito nacional, no qual as estratégias de financiamento da infraestrutura pública (não negociáveis)

---

<sup>935</sup>“Any S106 obligations agreed as part of a planning consent must be: i) necessary to make development acceptable in planning terms; ii) directly related to the development and (iii) must be fairly and reasonably related to the development” (CROOK, Tony. *Planning Obligations Policy in England: de facto taxation of development value*. In CROOK, Tony; HENNEBERRY, John and WHITEHEAD, Christine. *Planning Gain: providing infrastructure and affordable housing*. First Edition, John Wiley & Sons, Inc., 2016, p. 95).

<sup>936</sup>Idem, p. 100.

<sup>937</sup>O conteúdo da circular foi reafirmado pela Regulation 122 da *Community Infrastructure Levy* (2010) e consta como um “policy test” no National Planning Policy Framework, aplicável mesmo que não exista um cronograma de cobrança da CIL para a área.

<sup>938</sup>O regulamento atualizado da (*Community Infrastructure Levy (Amendment) (England) (No. 2) Regulations 2019*) consta em <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/1103/contents/made>, acesso em 18 abr.2020.

sejam claramente enunciadas na legislação, como se dá no contexto da cobrança da CIL, e articuladas com estratégias de promoção da sustentabilidade ambiental. Trata-se de um modelo que diferencia os instrumentos voltados à mitigação e à compensação de impactos ambientais, que são inseridos no âmbito das licenças por meio de *planning conditions* e *planning obligations*, do intuito de promover a recuperação de mais valias fundiárias, explicitando critérios para sua exigência e a necessidade de submissão aos “testes de razoabilidade” que reduzem a discricionariedade da autoridade local.

Também merece destaque a transparência e a clareza das informações disponibilizadas no site da autoridade local quanto à arrecadação e à destinação dos recursos públicos, assim como a relevância outorgada ao procedimento para a tomada da decisão que, embora permeado pela discricionariedade, é orientado pelos critérios de garantir ampla participação social e de seguir a jurisprudência ditada pelo *Planning Practice Guidance*. Ou seja, não se trata de discricionariedade fundada em oportunidade e conveniência, mas sim discricionariedade técnica, que deve estar atrelada ao procedimento como pressuposto para a legitimidade da decisão administrativa.

#### 4.4.3. Estados Unidos e a exigência de causalidade e de proporcionalidade

Nos Estados Unidos, o direito de propriedade é protegido constitucionalmente (*5th Amendment - 1791*) como uma liberdade individual<sup>939</sup>. As intervenções estatais nesse direito, com vistas à ordenação do solo urbano, com base em ordenações de zoneamento instituídas pelos Municípios, são amparadas no poder de polícia, consoante decisão da Suprema Corte no caso *Village of Euclid v. Amber Road*<sup>940</sup>. A jurisprudência, no contexto da *Common Law*, adota a doutrina da confiança pública (*public trust doctrine*) para a finalidade de justificar intervenções estatais em áreas privadas em prol da defesa do ambiente como um bem público global<sup>941</sup>.

Quanto à inserção da temática ambiental no planejamento urbano, o país foi pioneiro na exigência do Estudo de Impacto Ambiental de Projetos e na Avaliação Ambiental Estratégica de planos e programas, em uma lógica pragmática de custo-benefício, que busca argumentos racionais para analisar o ambiente físico e que atribui ao planejamento as funções de controlar a intensidade da

---

<sup>939</sup>FERREY, Steven. *Environmental Law*. Examples & Explanations. Second Edition. New York: Aspen Law & Business, 2001, p.423.

<sup>940</sup>272, U.S. 365, 1926, citado por ÁLVAREZ, María Pardo. *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*. Madrid: Marcial Pons, 2005, p.392.

<sup>941</sup>Damacena esclarece que o conceito de bem público global adotado pela doutrina da *public trust* é semelhante ao de bem de uso comum do povo, adotado no art. 225, caput, da CF/88 (DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. *Direito dos desastres e compensação climática no Brasil*. Limites e possibilidades. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.163).

ocupação do solo, o tipo de desenvolvimento, a sua localização, de proteger e orientar os investimentos públicos em infraestruturas e controlar a operação, monitorando os impactos, após a conclusão das obras<sup>942</sup>. Além disso, o país conta com legislação federal<sup>943</sup> que regula a qualidade do ar, da água, disciplina a poluição industrial, a contaminação do solo, a geração de resíduos sólidos e a eficiência energética e a proteção de áreas costeiras e de áreas úmidas<sup>944</sup>.

Os planos urbanísticos são compreensivos, flexíveis e indutivos do desenvolvimento urbano. Lega-se às *zonings regulations* associadas aos planos o papel interventivo no direito de construir, ao estabelecer os usos permitidos, as densidades, as alturas máximas, os sistemas de espaços abertos e as áreas de preservação ambiental e paisagística<sup>945</sup>. Álvarez observa que os planos urbanos mais relevantes são os *comprehensive plans*, que constituem o instrumento básico para o planejamento do uso do solo, contendo orientações para a ocupação futura e para os projetos de desenvolvimento que alcançam toda uma área geográfica e incluem todos os elementos físicos que determinam o desenvolvimento futuro de uma comunidade<sup>946</sup>.

Parte do financiamento das infraestruturas de interesse geral se dá por meio da cobrança de *exactions*, consistentes na imposição de obrigação de execução de obras, e do *development impact fee*, na hipótese de pagamento em dinheiro. Mantz e Thomas referem que o *impact fee* foi implantado originalmente na Florida nos anos 70 em virtude da necessidade de financiar as infraestruturas de água, esgotos e rodovias, associadas ao rápido crescimento populacional, sem onerar os antigos residentes das áreas. A racionalidade que informou a contribuição era “*growth should pay for growth*”<sup>947</sup>. Atualmente, cerca de 59% das cidades norte americanas com população superior a 25 mil habitantes cobra *impact fees*<sup>948</sup>.

---

<sup>942</sup>LEVY, John. *Contemporary Urban Planning*. Forth Edition. New Jersey: Prentice Hall, 1997, p.272. O autor assinala que as abordagens tendem a ser fragmentadas, pois ainda não foi desenvolvido, nos Estados Unidos, um modelo de planejamento realmente abrangente, que considere os valores ambientais envolvidos e, ao mesmo tempo, os concilie com as preocupações sociais e econômicas, pois as restrições ambientais que venham a ser propostas nos planos precisam ser financiadas (aquisição de terras para a constituição de sistemas de espaços abertos, plantio de vegetação para conter processos erosivos do solo, tratamento de esgoto, etc.), e esta ponderação, conforme o autor, não pode ser negligenciada.

<sup>943</sup>Alguns exemplos são: National Environmental Policy Act (NEPA), 1969, Clean Water Act, Clean Air Act, Superfund, etc.

<sup>944</sup>LEVY, op. cit., pp. 274-279.

<sup>945</sup>Idem, p. 426.

<sup>946</sup>ÁLVAREZ, María Pardo. *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*. Madrid: Marcial Pons, 2005, p. 294.

<sup>947</sup>MANTZ, Bryan and THOMAS, Henry. Utility impact fees: practices and challenges. In *Journal – American Water Works Association* (2012).

<sup>948</sup>CITY OF FORT MILL. *Development Impact Fee Study Update Report*. Final Document. Feb. 2020.

O *impact fee* é um ônus do empreendedor<sup>949</sup>, de natureza tarifária<sup>950</sup>, cobrado antecipadamente à implantação de um novo empreendimento e de uma única vez. Destina-se ao financiamento da execução de obras de infraestrutura de interesse geral que sejam diretamente relacionadas às demandas do novo empreendimento. O objetivo é promover a mitigação dos impactos sociais do novo projeto, como condicionantes à aprovação e subsequente licenciamento<sup>951</sup>. As obras podem consistir em escolas, bibliotecas, postos de bombeiros<sup>952</sup>, postos policiais, habitação social<sup>953</sup>, centros culturais, parques e praças, estacionamentos públicos, cessão de áreas ou execução de obras de ampliação e adequação de redes<sup>954</sup>. Conforme consta do *Impact Fee Hand Book*, da *National Association of Home Builders*, a *impact fee* pode financiar infraestruturas gerais localizadas fora da área do projeto, mas que mantêm com ele alguma conexão<sup>955</sup>.

Os valores são cobrados conforme critérios que consideram o custo das obras públicas necessárias, a localização do novo projeto e de sua área de influência (*project service area*), o tipo de empreendimento (comercial, residencial, etc.), o número de unidades (no caso de projeto residencial), a área total do empreendimento, a área de superfície impermeável, a previsão por viagens diárias em automóvel, a previsão de instalação de equipamentos sanitários nas edificações e a previsão de demanda por infraestrutura pública adicional (escolas, postos de bombeiros, etc.), consoante expectativa de crescimento populacional na *project service area* e

---

<sup>949</sup>STATE OF MAINE. Financing Infrastructure improvements through impact fees. A manual for Maine municipalities on the design and calculation of development impact fees. Maine State Planning Office. 2003, p. 02.

<sup>950</sup>Mantz e Thomas afirmam que a *impact fee* tem a mesma natureza dos preços públicos cobrados pelos serviços relacionados a abastecimento de água e de conexão das redes de abastecimento (*Water Impact Fee*) (idem). No mesmo sentido e diferenciando o *Impact Fee* das taxas, ver Attorney General Opinion n. 2006-17, Kansas, august 3, 2006. Disponível em <http://ksag.washburnlaw.edu/opinions/2006/2006-017.htm>, acesso em 18 abr. 2020.

<sup>951</sup>RUPAN, Sarita. Development Impact Fees. Process, analys, implementation. Community Planning Fellow, 2017-1018. Manhattan Community Board 1. Fund for the City of New York.

<sup>952</sup>A cidade de Seminole, na Flórida, cobra *impact fee* para financiamento de postos de bombeiros, construção de estradas, de construção de escolas e de bibliotecas. Informações disponíveis em: <https://www.seminolecountyfl.gov/departments-services/development-services/fees-calculators/building-permit-impact-fees/county-impact-fees.shtml>, acesso em 17 nov.2020.

<sup>953</sup>A cidade de São Francisco, na Califórnia, prevê a affordable housing fee, dentre outras tipologias para endereçar impactos específicos dos novos empreendimentos. Em seu site, há mapas das áreas de cobrança de *impact fee* específicos, para atender carência previamente identificadas. Orientações do município disponíveis em: [https://default.sfplanning.org/publications\\_reports/DirectorsBulletin01\\_Impact\\_Fees-April2016.pdf](https://default.sfplanning.org/publications_reports/DirectorsBulletin01_Impact_Fees-April2016.pdf), acesso em 17 nov.2020.

<sup>954</sup>Ver a respeito o relatório da situação de cobrança do *Impact Fee* em 29 Estados norte-americanos. Não há uma legislação federal sobre o assunto (MULLEN, Clancy. Duncan Associates. *State Impact Fee Enabling Acts*. 2018. Disponível em: <http://impactfees.com/publications%20pdf/1stateacts.pdf>, acesso em 23 nov.2020).

<sup>955</sup>NATIONAL ASSOCIATION OF HOME BUILDERS. Impact Fee Handbook. Washington D.C., 2016, p. 10.

conforme dados do *comprehensive plan* e dos planos setoriais de investimentos<sup>956</sup>. Também há necessidade de o município realizar um estudo técnico para a cobrança do *impact fee*, que contemple o crescimento das demandas da cidade por infraestrutura a longo prazo e estime os custos de execução das infraestruturas<sup>957</sup>.

Algumas cidades publicam em seus sites uma calculadora para que os empreendedores privados possam ter uma ideia do que gastarão com o pagamento dos *impact fees*<sup>958</sup>, conforme tabelas pré-estabelecidas. De modo geral, as políticas de cobrança dos diversos tipos de *impact fee* são atreladas a planos setoriais de implantação de vias, estradas, sistemas de transportes, escolas e outras infraestruturas previstas em planos específicos, e não substituem a necessidade de investimentos públicos, financiados com o recolhimento de tributos. As governanças municipais preveem prazos para realização dos investimentos, sob pena de terem de devolver os valores aos proprietários.

Abaixo tem-se o exemplo de Phoenix, que dispõe de um mapa geral, com as áreas de arrecadação de *impact fees*, acompanhado do correspondente plano de infraestruturas<sup>959</sup>:

---

<sup>956</sup>A respeito das metodologias utilizadas nos diversos estados norte-americanos, ver MANTZ and THOMAS, Utility impact fees: practices and challenges (2012). Os autores esclarecem que a metodologia básica consiste em identificar os custos totais de infraestrutura ou capacidade disponível para o novo empreendimento e ratear os custos pelo número de futuros usuários, e destacam a necessidade de o valor ser amparado em evidências realistas a respeito dos custos.

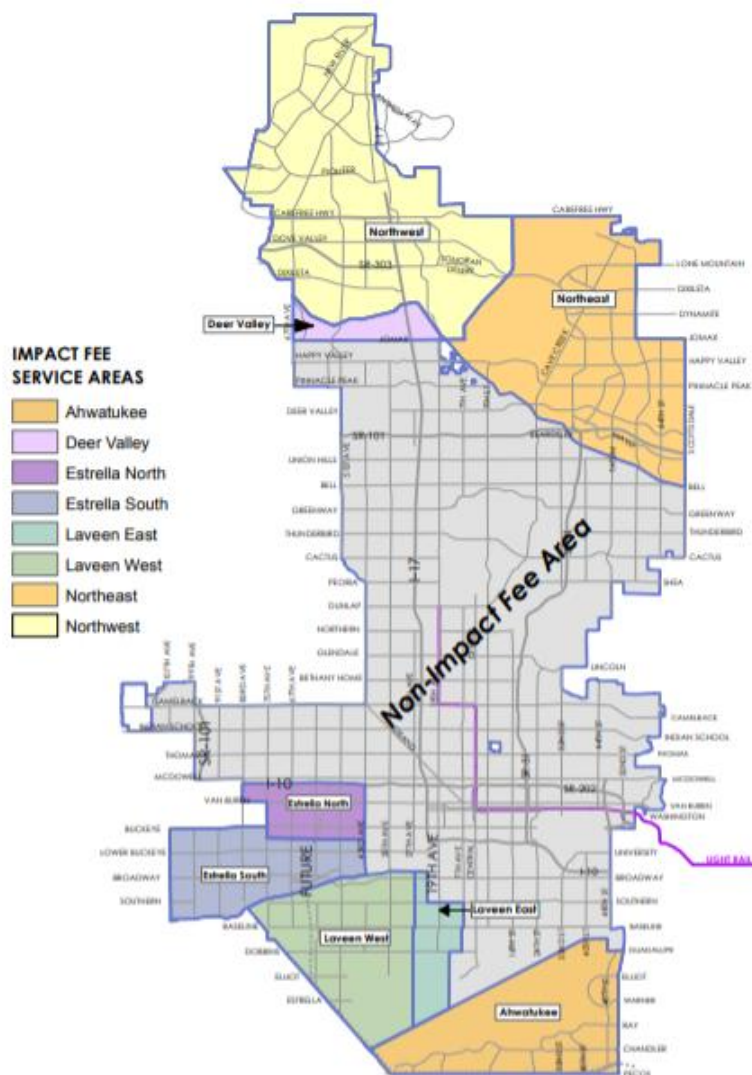
<sup>957</sup>No estudo que ampara a cobrança de *impacts fee* na cidade de Fort Mill, foi considerado o período de 10 anos para a projeção das demandas por infraestrutura, proporcionalmente ao crescimento populacional (CITY OF FORT MILL. Development Impact Fee Study Update Report. Final Document. Feb., 2020).

<sup>958</sup>Ver, por exemplo, a calculadora de *impact fee* da cidade de Provo, disponível em: <https://www.provo.org/about-us/current-issues/impact-fees/impact-fee-calculator>, acesso em 17 nov. 2020; e a calculadora de Orange County, disponível em <https://fasttrack.ocfl.net/OnlineServices/ImpactFeesCalculator.aspx>, acesso em 17 nov.2020.

<sup>959</sup>PHOENIX. Infrastructure Financing Plan, 2015. Disponível em: [https://www.phoenix.gov/pddsites/Documents/PZ/pdd\\_pz\\_pdf\\_00403.pdf](https://www.phoenix.gov/pddsites/Documents/PZ/pdd_pz_pdf_00403.pdf), acesso em 17 nov.2020.



Figura 14 - Áreas de cobrança de Impact Fee - Phoenix



Fonte: <https://resilientwest.org/case-study/phoenix-az-development-impact-fee-ordinance/960>

Kolo e Dicker alertam que, conforme a jurisprudência, a exigência do *Impact Fee* deve obedecer ao devido processo legal. Exige-se a tramitação de um processo administrativo para imposição e administração dos valores, que assegure igualdade de tratamento entre os diversos proprietários da área abrangida e proporcionalidade, sob pena de configurar expropriação da propriedade para uso público (*taking*), o que é vedado sem a devida compensação.

Para evitar questionamentos judiciais, o Município interessado em implementar a cobrança do *Impact Fee* com base na legislação do Estado, precisa prever, no *comprehensive plan*, as áreas projetadas para receber novos empreendimentos imobiliários, conforme usos especificados no zoneamento, e as infraestruturas públicas que serão necessárias para absorver os impactos. Deve,

<sup>960</sup>Acesso em 17 nov.2020.

ainda, estabelecer uma metodologia clara para o seu cálculo e implantar uma estrutura administrativa para a execução das obras programadas no prazo avençado<sup>961</sup>. O processo de tomada de decisão que resulta na definição do *Impact Fee* é instrumentalizado por estudos de tráfego, avaliação de impacto urbanístico e estudos econômico-financeiros, que possam correlacionar os impactos negativos a serem mitigados e compensados e seus respectivos custos.

Como assinalam Smolka e Amborski, a racionalidade que norteia a exigência de custeio de infraestruturas públicas nos Estados Unidos é que os residentes atuais de uma área não devem ser responsáveis, nem pagar os custos dos serviços necessários para apoiar os novos desenvolvimentos imobiliários que acomodarão novos residentes, o que sinaliza a adoção do “princípio do benefício”<sup>962</sup>. Os autores observam que a definição a respeito de quem realmente arca com os custos destas exigências depende de diversos fatores, dentre os quais têm destaque as condições do mercado de terras e moradia. Os custos pagos pelo empreendedor podem ser repassados para os adquirentes das moradias ou para o proprietário da terra, quando da celebração do negócio que viabiliza o empreendimento, assim como podem ser parcialmente absorvidos pelo próprio empreendedor, havendo o risco de que as exigências repercutam no preço final dos lotes.

Algumas normas estaduais, como a Lei do Estado de Georgia, estabelecem critérios referentes ao rateio dos custos de infraestrutura entre o poder público e os empreendedores privados, prevendo que o novo empreendedor não pode ser compelido a pagar mais do que for proporcional no rateio de custos dos equipamentos públicos, necessários ao atendimento do próprio projeto de desenvolvimento, quando há múltiplos outros empreendedores na região, também devedores do *Impact Fee*. Nessa perspectiva, a legislação e a jurisprudência preveem a exigência do “*rational nexus*” e de proporcionalidade entre os custos a serem impostos, por meio da *Impact Fee*, e os impactos do empreendimento.

---

<sup>961</sup>KOLO, Jerry and DICKER, Todd. Practical issues in adopting local impact fees. In State and local government Review, vol. 25, n. 3 (Fall 1993): 197-206. Disponível em <http://www.impactfees.com/publications%20pdf/KoloDicker.pdf>, acesso em 18 abr.2020. Os autores esclarecem que uma típica *exaction* deve ser prestada *on-site*, ao passo que a *impact fee* pode ser tanto *on-site* como *off-site*, desde que mantenha umnexo racional com o empreendimento. Além destas prestações, o direito norte-americano também contempla as *linkage-fees*, que são exigidas quando da aprovação de grandes empreendimentos não residenciais e são prestadas para promover políticas sociais, tais como promoção de moradia para população de baixa renda.

<sup>962</sup>SMOLKA, Martim e AMBORSKI, Martim. Recuperación de plusvalias para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. In Revista eure (vol. XXIX, n. 88(, pp. 55-77), Santiago de Chile, dic. 2003, p.66. Para os autores, as *exactions* e o *impact fee* consistem em estratégia de recuperação de mais valias fundiárias. No entanto, essa discussão não aparece nos estudos norte-americanos, que justificam o *impact fee* a partir da lógica de evitação de custos para o poder público.

A respeito da exigência de causalidade, Levy cita o caso *Nollan v. California Coastal Council*, de 1987, em que, como contraprestação pela emissão de uma licença para construir, a Comissão Costeira da Califórnia exigiu do proprietário de um imóvel localizado à beira-mar, interessado em ampliar a edificação existente, que cedesse uma parcela do imóvel para propiciar acesso público à praia. A Suprema Corte entendeu a obrigação como não exigível, sob o argumento de que não guardava relação direta com o tipo de obra pretendida pelo proprietário e com os impactos que poderia produzir.

No mesmo sentido, foi a decisão no caso *Dolan v. City of Tigard*, datado de 1994, em que a Suprema Corte entendeu que, para um governo local impor uma limitação ao proprietário, que implicasse custo econômico, deveria haver uma razoável conexão direta entre a limitação e as ações construtivas pretendidas pelo proprietário, observando-se, ainda, a exigência de proporcionalidade<sup>963</sup>. Portanto, a jurisprudência norte-americana adota o entendimento de que somente é possível exigir dos proprietários a mitigação e a compensação de impactos que guardem relação causal direta com o empreendimento, sob o requisito do “*rational nexus*”, que é utilizado como um teste de razoabilidade.

O *rational nexus* é construído conforme os seguintes critérios: o novo empreendimento imobiliário deve se beneficiar dos equipamentos públicos e das infraestruturas financiadas pelo *Impact Fee* que pagar ou que forem exigidas como *exactions*; os valores cobrados devem ser direcionados para financiar apenas as infraestruturas que beneficiarem o empreendimento; devem ser investidos ao longo de um lapso temporal razoável, e devem ser empregados em uma zona ou distrito no qual o empreendimento esteja localizado. Por fim, a dupla oneração com outras cobranças tributárias e não tributárias, que considerem as mesmas infraestruturas, deve ser evitada.

De modo geral, há vedação de cobranças de valores por serviços ou obras em nível mais elevado do que o já existente na comunidade que receberá o novo empreendimento, ou a serem destinados a remediar deficiências na infraestrutura previamente existente, sem que haja correlação com o empreendimento imobiliário proposto, ou, ainda, de pagar um valor superior ao que seria proporcional à sua cota de custos pelas infraestruturas necessárias para atender ao novo

---

<sup>963</sup>No caso *Dolan v. City of Tigard*, o proprietário pretendia construir uma área de estacionamento adicional fora de seu posto de abastecimento de veículos e recebeu a solicitação do município de destinar uma fração de seu lote, que era limítrofe a um parque, ao controle de inundação, e de construir uma ciclovia (LEVY, John. *Contemporary Urban Planning*. 4th Edition. New Jersey: Prentice Hall, 1997, p.71).

empreendimento, o que inclui pagamento em dinheiro, cessão de áreas ou ampliação de infraestruturas que venham a ser fruídas por outros usuários, sem compensação ou reembolso<sup>964</sup>.

Sob esta perspectiva, as *exactions* e os *impact fees* seguem o mesmo critério que foi introduzido pela Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019), art. 3º, inciso XI, “b”, “c” e “d”, para as medidas mitigadoras e compensatórias urbanísticas.

Exige-se que o projeto de desenvolvimento e as obras públicas a serem custeadas com os recursos da cobrança sejam efetivamente executados, sob pena de a autoridade local ser obrigada a devolver os valores recebidos, como ocorreu no caso *Daniel Walker v. City of San Clemente* (Califórnia/2015), em que cada proprietário pagou U\$1.500,00 para construção de um estacionamento público, que, posteriormente, foi cancelado pelo poder público, resultando no ajuizamento de ações judiciais por parte dos proprietários para reembolso dos valores pagos<sup>965</sup>. O monitoramento do investimento dos recursos obtidos através do *Impact Fee* é feito através da publicação de relatórios anuais, a cargo da autoridade local.

Outras fontes de financiamento da infraestrutura públicas previstas no direito norte-americano são os impostos sobre a propriedade privada ou sobre as vendas dos imóveis. Também observa-se que o *Impact Fee* não se relaciona ao impacto ambiental propriamente dito, como algo destacado das funções do instrumento, pois a noção de impacto é mais ampla e identifica-se com a sobrecarga na infraestrutura e nos equipamentos públicos e com os impactos sociais. A racionalidade é de antecipação de custos, a fim que o Poder Público não venha a ser onerado com os custos de um projeto de desenvolvimento privado. No entanto, as *exactions*, associadas ao zoneamento, podem resultar em obrigações ambientais negociadas com o empreendedor, como ocorre na implantação de *Planned Unit Development*, que pode reservar área para preservação ambiental<sup>966</sup>.

Como aprendizado da experiência norte-americana tiram-se: a) a reafirmação do princípio do benefício, ínsito ao princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, que

---

<sup>964</sup>Nesse sentido é a legislação do Estado da Carolina do Sul (MULLEN, Clancy. Duncan Associates. *State Impact Fee Enabling Acts*. 2018. Disponível em: <http://impactfees.com/publications%20pdf/1stateacts.pdf>, acesso em 23 jan. 2020); e são as orientações da *American Planning Association*. Disponível em: <https://www.planning.org/policy/guides/adopted/impactfees.htm>, acesso em 17 nov. 2020.

<sup>965</sup>Caso disponível em [http://impactfees.com/caselaw\\_pdf/walker%20v%20san%20clemente.pdf](http://impactfees.com/caselaw_pdf/walker%20v%20san%20clemente.pdf), acesso em 23 jan.2020.

<sup>966</sup> FERREY, Steven. *Environmental Law*. Examples & Explanations. Second Edition. New York: Aspen Law & Business, 2001.

reforça a noção de que as externalidades negativas dos empreendimentos, em termos de sobrecarga nas infraestruturas e equipamentos públicos, sejam internalizadas pelos empreendedores como custos do desenvolvimento; b) o uso do contrato (*development agreement*) para ajuste das obrigações que concorrem para a mitigação de impactos e c) o critério da exigência do nexo de causalidade entre o empreendimento e as medidas que serão executadas para mitigar e compensar impactos, o que é precedido de estudos de tráfego, ambientais e econômico-financeiros, alinhados com as diretrizes do *comprehensive plan* e de planos de investimentos públicos, a fim de que os custos das infraestruturas sejam cobertos, ao menos em parte, pela *Impact Fee*, em uma lógica compensatória e de evitação de custos para o poder público.

Assim como na experiência britânica da *Community Infrastructure Levy*, observa-se a existência de instrumento tarifário (*Impact Fee*), que busca conferir proporcionalidade entre os valores cobrados e o valor da infraestrutura que será financiada com os recursos, que convive com outras fontes de financiamento das infraestruturas públicas de interesse geral. Identifica-se também a adoção de uma lógica de compensação e de condicionalidade, a ponto de haver previsão de devolução, aos proprietários, dos valores arrecadados caso não sejam investidos da forma planejada. Ambos os sistemas gozam de transparência quanto ao processo de tomada de decisão e de monitoramento dos investimentos em infraestrutura e integram padrões de qualidade ambiental quando do licenciamento das atividades, com amparo no exercício do poder de polícia.

#### 4.5. Conclusões do estudo comparado

Abaixo, o Quadro 5 apresenta a síntese do estudo comparado a partir do elemento “ônus urbanístico”, que procura demonstrar como outros países enfrentam o problema da repartição dos custos com infraestruturas públicas quando da implantação de novos empreendimentos imobiliários, em que medida estas infraestruturas se relacionam com a mitigação e a compensação dos impactos e qual a escala geográfica adotada para o planejamento das infraestruturas.

Quadro 5 - Síntese do estudo comparado – Equidistribuição de ônus e benefícios

País	Ônus Urbanístico	Custeio da Infraestrutura geral	Benefício Urbanístico	Direito de construir e relação com o ônus urbanístico	Integração ônus e medidas mitigadoras	Crítérios Jurídicos dos ônus urbanísticos
Espanha	Cargas de Urbanización	Tributos	Aproveitamento Urbanístico	Função social da propriedade  Separação do direito de construir do direito de propriedade  Justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização e recuperação de mais valias	Sim	Previsão em legislação federal;  Vinculação a um Plano em escala intermediária (Parcial, de Reforma Interior);  Vinculação à avaliação ambiental e a estudos econômico-financeiros.
Reino Unido	Planning Obligations  Planning Conditions	Community Infrastructure Levy  Tributos	Development right	Poder de Polícia; Evitar custos para o poder público, quando são de interesse privado;  Separação entre o direito de construir e o direito de propriedade;	Sim	Previsão em legislação federal;  Vinculação a um polígono definido e avaliações econômico-financeiras, urbanísticas e ambientais;  Possibilidade de negociação;  Exigência de causalidade.
Estados Unidos	Exactions	Tributos  Impact Fee	Flexibilização do zoneamento e viabilização do empreendimento	Poder de Polícia;  Evitar custos para o poder público, quando são de interesse privado.	Sim	Previsão em legislação estadual;  Vinculação a um polígono definido e avaliações econômico-financeiras, urbanísticas e ambientais  Possibilidade de negociação;  Exigência de causalidade e proporcionalidade.
Colômbia	Cargas de urbanización	Contribución de Valorización;	Aproveitamento Urbanístico e usos permitidos.	Função social da propriedade;	Sim	Previsão em legislação federal;  Vinculação a um

		Participación en Plus Valias		Princípio da justa distribuição de benefícios e ônus.		Plano em escala intermediária (Plan Pacial);  Vinculação à avaliação ambiental e a estudos econômico-financeiros.
--	--	------------------------------	--	---	--	---

Elaboração: Steigleder (2020), a partir dos autores consultados.

Foram observadas duas orientações distintas quanto aos fundamentos para a imputação de ônus urbanísticos nos países pesquisados, embora comunguem da mesma noção de que a intervenção estatal é imprescindível para garantir qualidade aos espaços urbanos e a proteção de direitos da coletividade: a orientação que associa os ônus urbanísticos ao benefício concedido pelo Plano Diretor (edificabilidade e uso), adotada na Espanha e na Colômbia; e a orientação que entende que os ônus urbanísticos endereçam a necessidade de evitar custos para o Poder Público e os impactos que podem ocorrer pela implantação de empreendimentos sem a provisão da infraestrutura proporcional, adotada nos Estados Unidos e no Reino Unido.

Nos países que diferenciam o direito de construir do direito de propriedade, como a Espanha e o Reino Unido, é mais fácil justificar que o planejamento proporciona benefícios que não acompanham a propriedade na sua condição de um solo rústico. Prova disso é a controvérsia travada na Corte Constitucional colombiana sobre a natureza jurídica das *cargas de urbanización*. Ao final, a Corte atribuiu ao ônus urbanístico a natureza de contraprestação por benefícios concedidos, embora ainda persista o debate doutrinário sobre a natureza jurídica das *cargas*.

Dentre os critérios comuns aos sistemas pesquisados, verificou-se que os ônus urbanísticos são imputados de forma a guardar relação causal com os empreendimentos (seja em virtude dos benefícios conferidos pelo Plano Diretor, seja em virtude dos impactos previstos), consoante um polígono demarcado, que serve de base territorial para a realização de estudos ambientais e econômico-financeiros. Disso resulta clareza na identificação da causalidade entre as demandas do novo empreendimento e as obras que serão necessárias. As obras também cumprem uma função mitigadora dos impactos negativos, pois evitam seja ultrapassada a capacidade de carga das infraestruturas públicas e permitem um processo de urbanização controlado, com a provisão de espaços dotados de qualidade urbanística.

O espaço legado à concertação não parece flexibilizar os aspectos substantivos e procedimentais relacionados à qualidade urbana que se busca construir por meio dos projetos urbanos, porque os

instrumentos concertados não incidem sobre o conteúdo das obrigações, que são levantados a partir de critérios técnicos (Estados Unidos e Reino Unido) e dos objetivos de alcançar a justa distribuição de ônus e benefícios (Colômbia e Espanha).

Os custos de implantação das infraestruturas são previamente levantados para nortear a repartição de custos entre os proprietários, conforme o benefício urbanístico concedido no âmbito da atuação urbanística (Espanha e Colômbia) ou conforme a demanda projetada (Estados Unidos e Reino Unido). O objetivo comum é a evitação de custos para os Municípios, embora na Espanha a legislação expressamente associe os ônus urbanísticos à captura de valorização imobiliária.

Nos sistemas jurídicos pesquisados, observou-se que os ônus urbanísticos são conjugados com tributos e tarifas, os quais se destinam ao financiamento das infraestruturas públicas de interesse geral e, inclusive, de habitação social. Há o reconhecimento de que a qualidade de vida urbana tem um custo elevado que precisa de mecanismos de financiamento compartilhados com a sociedade, sobretudo com aqueles que se beneficiarão diretamente da acessibilidade a essas infraestruturas.

O Brasil parece adotar as duas orientações jurídicas quanto aos fundamentos dos ônus urbanísticos. O Plano Diretor confere um direito básico de edificabilidade e de usos. A construção acima do coeficiente básico, a alteração de usos e as transformações urbanas que impliquem alteração de regime urbanístico são fatos geradores de contrapartidas pelos benefícios concedidos, que funcionam como instrumentos de financiamento de uma série de infraestruturas. Como condição ao exercício do direito de construir em sua modalidade “básica”, o empreendedor deve arcar com ônus urbanísticos que compatibilizam o projeto urbano com a capacidade de carga do território, na forma prescrita em lei, mas não precisa prestar contrapartidas.

No entanto, o ordenamento jurídico brasileiro é incompleto no que se refere à definição da repartição de custos com infraestruturas. Desde o surgimento da Lei de Terras (1850), a cidade tem sido tratada como um conjunto de fragmentos de empreendimentos privados e há poucos esforços no sentido de promover o compartilhamento dos custos de urbanização. A participação privada no custeio de infraestruturas públicas de interesse geral tem sido muito tímida, embora os empreendimentos imobiliários dependam destas infraestruturas e produzam uma série de impactos negativos.

A Lei Federal 6766/79 limita-se a explicitar a necessidade de conexões viárias entre o loteamento e seu entorno e restringe a responsabilidade do loteador às infraestruturas internas. Não há



discricionariedade da Administração Pública para ampliar as exigências dos ônus urbanísticos, que se limitam àqueles prescritos nos arts. 4º e 5º da Lei 6766/79. A definição do percentual de cessão de solo foi legada ao Município, o que cria disparidades quanto aos critérios a serem adotados e as funções que as áreas públicas devem desempenhar. O Município pode ampliar, por meio de lei, o conteúdo da Lei 6766/79 e adotar padrões ambientalmente mais adequados. Porém, se não o fizer, não há consequências, pois a legislação federal coloca o assunto em termos discricionários.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade apenas contém diretrizes gerais, no sentido de se evitarem o parcelamento do solo, a edificação ou os usos excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura e à instalação de empreendimentos ou de atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego sem a previsão da infraestrutura correspondente.

Diferentemente do que foi observado no estudo comparado, que mostrou a existência de normas federais bastante detalhadas quanto ao conteúdo dos ônus urbanísticos e à definição de responsabilidades (Ley del Suelo da Espanha, Ley colombiana 388 de 1997, Section 106 do Reino Unido), o Estatuto da Cidade é lacônico em relação à forma como se dará a efetiva repartição de custos de implantação de infraestruturas públicas entre o Poder Público e os empreendedores privados. O uso de instrumentos financeiros e tributários (IPTU progressivo, contribuição de melhoria, cobrança de contrapartida por outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso) também depende da iniciativa do Município<sup>967</sup>.

O assunto é minimamente tratado no contexto da OUC, ocasião em que o Estatuto da Cidade prescreve que os recursos obtidos com as contrapartidas pela utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do §1º do art. 32 deverão ser aplicados exclusivamente na própria OUC (art. 33, §2º). No entanto, muitos Municípios não adotam OUCs e licenciam pontualmente diversos empreendimentos que, em conjunto, transformam áreas inteiras e produzem impactos negativos cumulativos ao longo do tempo.

Nesse contexto, os reforços, ampliações e readequações das infraestruturas públicas têm sido exigidos com base nas medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos, definidas quando do licenciamento urbano-ambiental do empreendimento, e muitas vezes em situações de negociação entre o Poder Público e os empreendedores. Ocorre que estas medidas são

---

<sup>967</sup>Para um análise completa dos instrumentos jurídicos para o financiamento do desenvolvimento urbano, ver por todos: SOTTO, Débora. A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. PUC/SP, São Paulo, 2015.

insuficientes para evitar impactos intoleráveis de maiores dimensões, pois não se prestam para o enfrentamento de problemas estruturais (macrodrenagem, congestionamentos de tráfego que demandam grandes obras viárias), para a prevenção de desastres e para a implantação de medidas de mitigação e de adaptação climáticas. Esta problemática será tratada no próximo capítulo.

## CAPÍTULO 5 Medidas Mitigadoras e Compensatórias de Impactos Negativos

O presente capítulo trata das medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos multidimensionais, definidas no âmbito da responsabilidade *ex ante*<sup>968</sup>, no processo administrativo de licenciamento ambiental e urbanístico. São medidas que têm fundamento no princípio da função social da propriedade e da cidade, no direito ao ambiente ecologicamente equilibrado e no dever do Estado e dos particulares de prevenir danos aos bens jurídicos fundamentais. Sua definição proporcional e posterior cumprimento são condições para a tolerabilidade e, portanto, para a licitude da atividade econômica.

Inicia-se a análise com a explicitação dos conceitos jurídicos de risco, impactos negativos e danos, que são construídos por meio do sopesamento entre custos e benefícios sociais, econômicos e ambientais associados aos empreendimentos sob licenciamento. Após, discutem-se as escalas temporais e geográficas utilizadas para a aferição dos impactos, assim como os instrumentos previstos no direito comparado e no direito brasileiro que permitem a compreensão destes impactos no contexto da interação entre o planejamento urbano e o licenciamento. Em seguida, avança-se na interpretação da Lei da Liberdade Econômica, que passou a tratar especificamente das medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos negativos.

Por fim, o capítulo encerra com a proposição de critérios jurídicos, como síntese das análises teóricas, para a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização e para a internalização das externalidades ambientais e urbanísticas negativas. Estes critérios nortearão o estudo de caso sobre os Termos de Compromisso de Porto Alegre, objeto do Capítulo 6º.

### 5.1. Riscos, impactos e danos: o dilema da proporcionalidade

A tolerabilidade dos riscos e dos impactos é uma noção decisiva para a discussão jurídica atinente aos deveres de proteção e de preventividade objetiva que se impõem ao Estado, decorrentes do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, e que dialoga com o conceito de impacto negativo, a ser enfrentado, quando do licenciamento ambiental, por meio de medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias.

---

<sup>968</sup>Os fundamentos da responsabilidade *ex ante* foram tratados no Capítulo 1º, item 1.5.

Percepções ampliadas de risco e de impacto, que incorporem as múltiplas dimensões da sustentabilidade, permitem que se dê visibilidade aos diversos conflitos que podem estar associados à implantação de projetos urbanos. Os conflitos jurídicos ambientais são conceituados por Moreira como “conflitos transindividuais, intertemporais e intergeracionais, concernentes a direitos indivisíveis, que produzem externalidades e afetam o meio ambiente natural, cultural ou urbanístico”<sup>969</sup>. O autor esclarece que tais conflitos atingem as gerações futuras de espécies humanas e não humanas e suscitam um dilema intertemporal entre desfrutar dos recursos naturais disponíveis no presente ou preservá-los para fruição futura<sup>970</sup>.

Trata-se de um conceito que explicita a complexidade dos interesses envolvidos e que exige a utilização de instrumentos de avaliação de impactos compatíveis, em um processo decisório no qual a Administração Pública submete-se a elevado ônus argumentativo, tanto para expedir a licença, como para indeferi-la. Por isso, o processo precisa ser transparente, suscetível a controle social e ser instruído com estudos e avaliações técnico-científicas que explicitem os custos e os benefícios envolvidos, em uma abordagem ampla e não limitada aos aspectos econômicos normalmente invocados (valor de investimentos, empregos criados, etc.). Também precisa proporcionar a participação qualificada e precoce das diversas partes interessadas na decisão.

Para Freitas, o processo decisório deve ser transparente, probo e participativo, pois estas características estão vinculadas ao dever fundamental de motivação dos atos administrativos, condizente com o princípio da boa administração pública<sup>971</sup>. A abordagem do autor destaca a face procedimental dos direitos fundamentais e enfatiza o dever de motivação fundada em evidências como uma garantia contra o risco de arbítrio, dos vieses cognitivos<sup>972</sup> e da corrupção.

O conceito de risco, amplamente discutido no direito ambiental<sup>973</sup>, é uma categoria explicativa que remete para a probabilidade de um dano futuro, conceituado por Carvalho como “a expectativa de dano de caráter individual ou transindividual ao meio ambiente”, revestido de alta

---

<sup>969</sup>MOREIRA, Rafael Martins Costa. Resolução de conflitos ambientais: do espaço do consenso ao espaço do inegociável e do controle judicial. Tese de Doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2020, pp. 111-120.

<sup>970</sup>Idem, p. 115.

<sup>971</sup>FREITAS, Juarez. Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública. 4ª. Edição, São Paulo: Malheiros, 2014, p. 41. O autor também trata do tema em FREITAS, Juarez. Cidade sustentável e o direito fundamental à boa administração pública. FMMGC, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 7-12, set./out., 2013.

<sup>972</sup>Freitas trata dos vieses cognitivos que comprometem a racionalidade das decisões administrativas e judiciais em: FREITAS, Juarez. Hermenêutica jurídica e a ciência do cérebro: como lidar com os automatismos mentais. Revista da AJURIS, v. XI, n. 130, jun. 2013.

<sup>973</sup>De nossa autoria: STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Responsabilidade civil ambiental. As dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 3ª. Edição, 2017, p. 121.

probabilidade e que se qualifica como abusivo, quando for qualificado como excessivo e intolerável<sup>974</sup>. Por sua vez, o dano consiste na lesão atual ou iminente a interesses juridicamente protegidos e é revestido de ilicitude, justamente porque o grau de risco imposto sobre o bem jurídico foi qualificado como excessivo<sup>975</sup>.

O impacto<sup>976</sup> é considerado tolerável, ou não, a partir das informações produzidas em um processo administrativo de avaliação de impactos (EIA, EIV, etc.), no qual haverá a ponderação e o sopesamento dos princípios constitucionais em colisão<sup>977</sup>, à luz das evidências científicas e de indicadores sobre as características do território e do meio socioeconômico que possam imprimir racionalidade à decisão e apontar para as suas consequências práticas (art. 20, LINDB). O impacto pode ser positivo, quando produz um resultado benéfico para um fator ambiental, ou negativo, e nesta segunda categoria, que interessa diretamente à presente pesquisa, recebe várias classificações: pode ser local, regional, global; direto ou indireto; imediato, permanente ou temporário; reversível ou irreversível<sup>978</sup>. Nesse capítulo são analisadas as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos intoleráveis ao ambiente urbano na escala local.

O risco de impacto intolerável é tratado como ilícito e, assim como o dano, atrai a responsabilização civil objetiva dos seus causadores, nos termos do art. 14, §1º, da Lei Federal 6938/81, e do art. 927 do Código Civil, a fim de que o dano seja impedido<sup>979</sup>, sem prejuízo de também configurar uma situação de abuso do direito<sup>980</sup>; ao passo que o impacto negativo

---

<sup>974</sup>CARVALHO, Délton Winter de. Dano ambiental futuro. A responsabilização pelo risco ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 127.

<sup>975</sup>MIRAGEM, Bruno. Direito civil. Responsabilidade civil. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 155.

<sup>976</sup>A Resolução CONAMA 01/86, em seu art. 1º., define impacto como “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou 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 (I); as atividades sociais e econômicas (II); as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente (III); a qualidade dos recursos naturais (IV).

<sup>977</sup>Para Belchior, há hierarquia relativa entre os princípios constitucionais e o princípio da defesa do meio ambiente como direito fundamental tem mais peso porque a partir dele surgem os demais direitos fundamentais, como é o caso do direito à vida (BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Fundamentos epistemológicos do Direito Ambiental. Tese de Doutorado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015, p. 142).

<sup>978</sup>FLOGLIATTI, Maria Cristina; FILIPPO, Sandro e GOUDARD, Beatriz. Avaliação de impactos ambientais. Aplicação aos sistemas de transporte. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2004, p. 11.

<sup>979</sup>Buscam-se impor obrigações de fazer e de não fazer, voltadas ao gerenciamento do risco e ao impedimento do dano, com amparo em normas processuais que buscam inibir o ilícito ou remover suas consequências.

<sup>980</sup>Silveira propõe que o risco intolerável seja enfrentado com amparo na teoria do abuso de direito, prevista no art. 187 do Código Civil, que permite a qualificação jurídica do próprio risco como ilícito. Esclarece que a estratégia da responsabilidade civil enfrenta o risco por meio de técnicas processuais (tutelas inibitória e de remoção do ilícito), que visam impedir o dano (SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável. Caxias do Sul: EDUCS, 2014).

(tolerável) não o é, pois será objeto de licenciamento, onde obrigações de natureza preventiva, mitigadora e compensatória serão impostas ao empreendedor. O cumprimento destas obrigações, como condicionantes à licitude da atividade, é compulsório, sob pena de a própria atividade ser reputada lesiva e, por isso, antijurídica, atraindo a tríplice responsabilização do empreendedor (criminal, civil e administrativa), nos termos do art. 225, §3º, da CF/88, e das Leis Federais 6938/81 e Lei 9.605/98<sup>981</sup>.

O conceito jurídico de tolerabilidade para a qualificação dos riscos, dos impactos e dos danos é indeterminado. Depende do imaginário dominante sobre o conceito de desenvolvimento sustentável<sup>982</sup>, do conhecimento científico disponível e acessível, e de um juízo de proporcionalidade, o que envolve custos, procedimentos para obtenção de informações e debate com a sociedade. É uma categoria política, atinente às escolhas sociais de conteúdo axiológico, incidentes sobre a aceitabilidade social de determinados riscos. Carrega a noção de *trade-off* entre os custos e os benefícios do empreendimento<sup>983</sup>.

Além disso, a tolerabilidade é uma categoria histórica, que depende do grau de conhecimento que vai sendo acumulado, publicizado e transformado em ação política, como se deu, por exemplo, quando do banimento do dicloro-difenil-tricloroetano (DDT), no início da década de 70. Atualmente, sob as discussões a respeito do enfrentamento das mudanças climáticas, há expectativa de os governos franceses e britânicos proibirem a venda de veículos movidos a

---

<sup>981</sup>O descumprimento de condicionantes de licenciamento ambiental configura o crime tipificado no art. 60 da Lei 9.605/98.

<sup>982</sup>Há basicamente duas grandes acepções sobre a sustentabilidade, a forte que dialoga com a justiça ecológica e critica o modelo de produção que exaure a natureza, e a fraca, que confia em inovações tecnológicas para frear o ritmo da devastação, não considera as causas que levam à insustentabilidade e não inclui as necessidades dos demais seres vivos e as necessidades imateriais (culturais, artísticas, recreativas, espirituais, etc.) dos próprios seres humanos, atinentes a uma perspectiva mais ampla e complexa dos atributos que proporcionam a qualidade de vida (BOSELNANN, Klaus. O princípio da sustentabilidade. Transformando direito e governança. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2015, p. 24). A respeito, ainda DAVOUDI, Simin (2012). Climate risk and security: new meanings of “the Environment” in the English Planning System. European Planning System, European Planning Studies, 20:1, 49-69.

<sup>983</sup>GRAHAM, John D. and WIENER, Jonathan Baert. Confronting risks tradeoffs. In GRAHAM, John D. and WIENER, Jonathan Baert (Editors). Risk vs. Risk. Tradeoffs in protecting health and the environment. Cambridge: Harvard University Press, 1995, pp. 1-41. O autores explicitam a ocorrência de tradeoff entre os diversos riscos e apontam para a importância de adoção de uma metodologia de “Risk Tradeoff Analysis”, a fim de auxiliar a tomada de decisões, iluminando o espectro de riscos envolvidos na decisão e os efeitos colaterais que podem surgir da adoção de medidas para redução dos riscos originalmente detectados (p. 19).

gasolina e diesel a partir de 2040<sup>984</sup>, exemplo este que traduz o sentido político da tolerabilidade dos riscos e dos impactos.

A exigência de ponderação entre bens, interesses e valores e a máxima da proporcionalidade<sup>985</sup>, como técnica para auxiliar o intérprete na escolha de um meio que seja o menos sacrificante para aquele direito que não prevaleceu<sup>986</sup>, define a linha divisória entre os conceitos de riscos, danos e impactos negativos e demarcam o que Moreira qualifica como “o espaço do inegociável” em seu aspecto substantivo. Embora a análise deste autor tenha por objeto uma situação de conflito ambiental já instaurada, a sua teorização sobre os elementos da inegociabilidade material, que devem informar o “teste de sustentabilidade”, ilumina os critérios jurídicos que devem ser considerados para definir o grau de sacrifício tolerável sobre os bens ambientais, mesmo na esfera administrativa.

É que, na responsabilidade *ex ante*, buscam-se gerenciar riscos, mitigar e compensar impactos negativos, tornando-os socialmente aceitáveis, evitando que os conflitos acabem sendo transportados para a via judicial. Assim, o teste de sustentabilidade que Moreira propõe para analisar a viabilidade do *trade-off* entre bens jurídicos e direitos, para fins de um acordo judicial ou extrajudicial, também é aplicável, como critério jurídico, para a tomada de decisões no âmbito do licenciamento ambiental e urbanístico. Se os impactos negativos do projeto em licenciamento não passarem no teste de sustentabilidade, o pedido do empreendedor deverá ser indeferido. Este teste compreende elementos materiais, atinentes ao conteúdo do que deve ser avaliado, e aspectos procedimentais, relacionados à forma como as decisões serão construídas, quais sejam:

- a) critérios materiais: a.1) observância do texto constitucional e legal; a.2) a indisponibilidade do núcleo essencial dos direitos fundamentais; a.3) a consideração das

---

<sup>984</sup>FREITAS, Juarez; MOREIRA, Rafael Martins Costa. Sustentabilidade e proporcionalidade: proposta de inserção do critério de legitimidade intertemporal. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 20, n. 108, p. 15-39, mar./abr. 2018. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=250986>, acesso em 08 jan. 2020.

<sup>985</sup>Os elementos da proporcionalidade consistem em “(a) adequação, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (b) da necessidade ou exigibilidade, que impõe a verificação da inexistência de meios menos gravosos para o atingimento dos fins visados; e (c) da proporcionalidade em sentido estrito, que realiza a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para verificar se é justificável a interferência na esfera dos direitos dos cidadãos” (ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2ª.ed., 3ª. reimpr., 2014, p.90).

<sup>986</sup>Belchior esclarece que a ponderação não deve ser confundida com a noção de proporcionalidade, destacando que a ponderação se dá entre bens, interesses e valores que podem estar em conflito, ao passo que a proporcionalidade envolve a escolha dos meios necessários e adequados para propiciar o menor sacrifício possível do direito que não prevaleceu na ponderação (BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Fundamentos epistemológicos do Direito Ambiental. Tese de Doutorado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015, p. 145).

externalidades do conflito; a.3) solução preventiva e precautória para problemas urgentes; a.4) incorporação dos interesses das gerações presentes e futuras e do ambiente não humano; b) critérios procedimentais: b.1) direito à participação e representação adequada; b.2) princípio da isonomia e equilíbrio de forças entre os participantes; b.3) imparcialidade do mediador e do conciliador, e impessoalidade do negociador público; b.4) a transparência do acordo<sup>987</sup>.

É preciso esclarecer que o teste de sustentabilidade proposto pelo autor não é imune a desafios, pois as leis contêm cláusulas gerais, conceitos indeterminados e espaços discricionários, que impedem que a observância do texto constitucional e legal seja viabilizada de modo automático pela subsunção. Além disso, os direitos fundamentais em conflito em determinado caso concreto, que deverão ser sopesados para fins “de definição de seu núcleo essencial”<sup>988</sup>, não são intercambiáveis, o que compromete a identificação do conteúdo do núcleo essencial de cada direito. Não há equivalência entre a geração de emprego e renda, supostamente promovida por um grande projeto de desenvolvimento, e a destruição de *habitats* naturais ou a necessidade de reassentamento de famílias para fins de ampliação de vias públicas, como medida mitigadora de determinado empreendimento, o que dificulta a definição de critérios para a ponderação entre os direitos.

Não obstante, em um sistema jurídico que afirma os direitos proprietários e define normativamente o conteúdo das limitações ao direito de construir e ao exercício de atividades econômicas, toca ao Poder Executivo, no âmbito do licenciamento ambiental e urbanístico, operar a partir de uma decisão em parte já tomada no âmbito da política. Assim, a tolerabilidade de riscos e de impactos negativos, vencido o momento de análise das limitações legais ao empreendimento<sup>989</sup>, depende dos elementos técnicos produzidos no processo de licenciamento, que vão apontar a viabilidade técnica das soluções propostas, os seus custos, os diversos bens jurídicos impactados, etc.

Daí que os elementos materiais e procedimentais do teste de sustentabilidade são entrelaçados, a ponto de Moreira sugerir que a avaliação das externalidades dos conflitos seja efetuada com amparo em “avaliação prospectiva de impactos, com uma visão abrangente e holística”, que

---

<sup>987</sup>MOREIRA, Rafael Martins Costa. Resolução de conflitos ambientais: do espaço do consenso ao espaço do inegociável e do controle judicial. Tese de Doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2020, p.185.

<sup>988</sup>Moreira afirma que o núcleo essencial do direito fundamental, ainda que definido por meio de ponderação, é inegociável, seja no âmbito privado ou público, seja no plano legislativo, administrativo ou mesmo judicial (idem, p. 194).

<sup>989</sup>Por exemplo, a identificação de limitações ditadas pela localização do imóvel em área de preservação permanente, ou em área dotada de vegetação do tipo Mata Atlântica.



poderia ser objeto de um EIA/RIMA ou de um EIV, dentre outras tipologias de estudos<sup>990</sup>. Para Moreira, a viabilidade de uma negociação na área ambiental – que também ocorre no contexto da responsabilidade *ex ante* -, passa pela clareza a respeito dos custos e benefícios envolvidos e do escrutínio do propósito visado com o empreendimento.

O desafio envolvido na ponderação é não resvalar para uma perspectiva utilitarista de custo-benefício, que reduza a importância da proteção dos direitos fundamentais aos aspectos econômicos e monetários. Mesmo que alguns bens ambientais possam ter valor de mercado equivalente para bens substitutos, há uma dimensão imaterial, atinente ao valor de existência da natureza, da cultura, do bem estar de humanos e não humanos, que não pode ser precificada, mas que deve, mesmo assim, ser sopesada no processo decisório, a partir da produção de estudos específicos.

Ciente da possibilidade de que a ponderação entre bens jurídicos e os custos e benefícios associados seja produzida sob bases utilitaristas, Winter propõe o critério da “eco proporcionalidade” para demarcar a tolerância em relação aos impactos, que inclui a análise do propósito visado com o empreendimento, o que externa a sua preocupação com a ética<sup>991</sup>.

A abordagem ética também é adotada por Freitas<sup>992</sup>, Morin<sup>993</sup> e Bauman<sup>994</sup>, que, sob distintos enfoques, ressaltam a injusta distribuição de externalidades ambientais negativas, chamando a atenção para a responsabilidade daqueles que decidem para com o “outro” e para o dever de solidariedade entre todas as gerações que coexistem na “Terra-Pátria”<sup>995</sup>. Por isso, o propósito visado torna-se um elemento da ponderação, que deve ser sopesado diante dos interesses das gerações futuras, refutando-se as soluções imediatistas, baseadas em objetivos de curto prazo<sup>996</sup>.

---

<sup>990</sup>MOREIRA, p. 201.

<sup>991</sup>WINTER, Gerd. *Proporcionalidade “Eco-lógica”*: um princípio jurídico emergente para a natureza? In *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, pp. 55-78, julho/dezembro de 2013, p. 61.

<sup>992</sup>FREITAS, Juez. *Sustentabilidade: Direito ao futuro*. 4ª. Edição, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2019, p. 39.

<sup>993</sup>Para Morin, a fonte de toda ética é a solidariedade e a responsabilidade, que se projetam para com os outros e com todas as formas de vida, pois somos uma comunidade planetária (MORIN, Edgar. *O método 6. Ética*. Trad. Juremir Machado. 5ª Ed., Porto Alegre: Sulina, 2017). MORIN, Edgar e KERN, Anne Brigitte. *Terra-Pátria*. Porto Alegre: Editora Sulina, 3ª Edição, 2000, p. 145.

<sup>994</sup>A ética, como aponta Bauman, constitui uma auto-limitação do indivíduo, o estar para o “Outro” independentemente de imposições externas. A ideia de auto-responsabilização é central na obra de Bauman, para quem não há como garantir decisões éticas, já que tais decisões dependem da consciência humana e de sua capacidade de reconhecer o “Outro”(BAUMAN, Zygmunt. *Ética pós-moderna*. São Paulo: Editora Paulus, 1997, pp.240-247).

<sup>995</sup>MORIN, Edgar e KERN, Anne Brigitte. *Terra-Pátria*. Porto Alegre: Editora Sulina, 3ª Edição, 2000, p. 145.

<sup>996</sup>FREITAS, Juez e MOREIRA, Rafael Martins Costa. *Sustentabilidade e proporcionalidade: proposta de inserção do critério de legitimidade intertemporal*. *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 20, n. 108, mar./abr. 2018.

Quanto aos critérios que podem ser utilizados na aplicação da máxima da proporcionalidade para definir quando um impacto negativo deve ser considerado inaceitável, Aragão colaciona três critérios: a abrangência dos riscos envolvidos, que podem estar associados a consequências globais, retardadas ou irreversíveis<sup>997</sup>; a gravidade relevante<sup>998</sup> e a probabilidade de que os cenários negativos construídos quando da avaliação ambiental efetivamente ocorram, ainda que com a implantação de medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias. Quanto maior a probabilidade de ocorrência dos riscos, mais intolerável se torna o impacto e mais urgente a adoção de medidas voltadas ao seu impedimento. Nessa mesma direção, Belchior assinala que a ponderação deve ser feita com base na precaução, que opera com o risco abstrato<sup>999</sup>.

Adiciona-se a tais critérios que a máxima da proporcionalidade tenha em vista a perspectiva espacial, pois a base territorial para a avaliação da tolerabilidade dos riscos da atividade e para a identificação dos bens jurídicos que serão impactados negativamente e das alternativas locais é um aspecto imprescindível e varia de acordo com os tipos de impactos que estão sendo escrutinados. O elemento espacial também é reconhecido por Gomes e Batista ao tratarem da compensação *ex ante* prevista na Directiva Habitat 92/43 do Parlamento Europeu<sup>1000</sup>.

Alguns bens jurídicos, como a paisagem, que é tutelada pelo art. 216, inciso V, da CF/88, e pelo art. 2º, inciso XII, do Estatuto da Cidade, dependem de uma escala geográfica ampliada para avaliação. Também os impactos oriundos de polos geradores de tráfego dependem, para sua qualificação, da definição a respeito da área de influência do empreendimento e da escala temporal a ser analisada (impactos de curto, médio e longo prazos), temas estes revestidos de alta complexidade e que contam com várias abordagens teóricas<sup>1001</sup>.

---

<sup>997</sup>Os riscos globais possuem dimensão planetária, notadamente transfronteiriça, ao passo que os riscos retardados se desenvolvem lentamente, ao longo de décadas ou séculos, “mas que assumem, a certa altura, dimensões catastróficas em virtude da extensão e da irreversibilidade. Por fim, riscos irreversíveis “são aqueles que, se se concretizarem, terão consequências permanentes ou, pelo menos, tão duradouras que podemos considerá-las irreversíveis à escala humana (ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *Princípio da precaução: manual de instruções*. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*. N. 2, Coimbra: Impactum Coimbra University Press, 2008, pp. 21/22).

<sup>998</sup>O critério se associa ao regime jurídico incidente sobre os bens ambientais que serão afetados pelo projeto (espécies ameaçadas de extinção ou espécies localizadas em um espaço territorial protegido), à abrangência territorial ou aos riscos de acumulação ou exacerbação de riscos ambientais já existentes. Por vezes, a fragilidade ambiental de determinadas áreas pode representar um obstáculo intransponível à implantação do projeto.

<sup>999</sup>BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *Fundamentos epistemológicos do Direito Ambiental*. Tese de Doutorado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015, p.143.

<sup>1000</sup>GOMES e BATISTA, op. cit., p.45.

<sup>1001</sup>Para uma revisão das metodologias de definição de área de influência de polos geradores de tráfego: GIUSTINA, Cristiana Della; CYBIS, Helena Beatriz. *Metodologias de análise para estudos de impactos de polos*

Exemplificativamente e sem qualquer pretensão de esgotar as tipologias de impactos negativos, sob a perspectiva jurídica, para impactos em recursos hídricos, associados à drenagem urbana, ao abastecimento de água e ao tratamento de esgotos, a escala decisória é a da bacia hidrográfica<sup>1002</sup>, tendo em vista o disposto na Lei Federal 9433/97, cujo art. 1º, inciso V, é expresso nesse sentido: “a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”.

Essa mesma orientação pode ser depreendida da Lei 11.445/2007 (Lei da Política Nacional do Saneamento Básico), por força do seu art. 4º, parágrafo único, e do seu art. 19,§3º, segundo o qual os planos de saneamento devem ser compatíveis com os planos de bacias hidrográficas. A bacia hidrográfica também é a escala de análise nos casos que envolvam áreas sujeitas a riscos hidrológicos, por força do disposto na Lei 12.608/2012, que trata da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Este assunto é tratado por Ferreira, em sua análise a respeito dos riscos de inundação e das ações de planejamento e de ordenação territorial<sup>1003</sup>.

Para impactos na vegetação, é necessário avaliar, no mínimo, a conectividade entre as áreas de preservação permanente, as unidades de conservação e suas zonas de amortecimento, as zonas rurais, as unidades de paisagem, a fim de que a funcionalidade ambiental da vegetação na cidade possa ser preservada, assim como os aspectos cênicos, estéticos e culturais, consoante diretriz jurídica presente no art. 225, §1º, inciso I, da CF/88, que protege os serviços ecológicos essenciais, e a Lei Federal 9985/2000, cujo 2º, inciso XIX, trata dos corredores ecológicos. Neste tema, também a escala da bacia hidrográfica é necessária, pois a vegetação exerce funções de preservação dos recursos hídricos e prevenção de inundações. Daí que o estabelecimento de possíveis formas de compensação de impactos não mitigáveis, no âmbito da responsabilidade *ex ante*, pressupõe que os serviços ecossistêmicos que serão afetados sejam conhecidos e dimensionados, e que os

---

geradores de tráfego. III Semana da Produção e Transportes. Porto Alegre, dez., 2003. UFRGS; KNEIB, Erika Cristine. Caracterização de empreendimentos geradores de viagens: contribuição conceitual à análise de seus impactos no uso, ocupação e valorização do solo urbano. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. UNB. Brasília, 2004.

<sup>1002</sup>Nesse sentido: MENDES, Carlos André Bulhões e GREHS, Sandor Arvino. Enfoques econômicos para dilemas ambientais de cidades: análise em bacias hidrográficas. In Revista de Desenvolvimento Econômico, Ano IX, n 15, jan. 2007, Salvador, Bahia, p. 70.

<sup>1003</sup>FERREIRA, Ximena Cardozo. Inundaciones urbanas: propuestas para una gestión de riesgos con enfoque em la prevención de daños. Tesis Doctoral. Universidad de Alicante. Instituto Universitario del Agua y de las Ciencias Ambientales. Alicante, 2019, pp. 251-254.

impactos negativos sejam hierarquizados, em termos de magnitude e de severidade, através de metodologias validadas<sup>1004</sup>. Nessa linha, Viegas argumenta que

“Quando a compensação ecológica visa somente restaurar um dado serviço do ecossistema, isolando-o do todo, do qual faz parte, muitos outros serviços/benefícios poderão estar a ser perdidos, dentro do ecossistema. Eventualmente, essa perda poderá ter consequências mais gravosas do que a perda dos serviços percepçionáveis e portanto alvo de compensação ecológica”<sup>1005</sup>.

A exigência de consideração de escalas geográficas amplas, embora sem perder de vista as ações a serem empreendidas localmente, é especialmente significativa à luz da Lei Federal 12.187/2009 (Lei da Política Nacional da Mudança Climática). A preservação da vegetação, além dos serviços ecossistêmicos que proporciona, é uma estratégia de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. Contribui para a regulação do calor nas cidades, para a melhoria da qualidade do ar, para o controle de ruídos, para a prevenção de inundações e para a proteção de encostas contra deslizamentos que venham a ser causados por eventos climáticos extremos.

A tudo isso agregam-se os impactos produzidos cumulativamente por pequenos empreendimentos, supostamente de baixo risco<sup>1006</sup> e, por vezes, dispensados de licenciamento ambiental e urbanístico ou sujeitos a autolicensing<sup>1007</sup>. Estes empreendimentos, aparentemente insignificantes, remetem ao problema da “tirania das pequenas decisões”, descrito por Kahn como o resultado cumulativo de uma série de decisões individuais, que ignoram as consequências aditivas e sinérgicas, e que não seriam tomadas caso se pudesse observá-las a partir de uma escala mais ampla<sup>1008</sup>.

---

<sup>1004</sup>Para uma ampla revisão sobre metodologias de hierarquização de impactos em Avaliação de Impacto Ambiental, ver VIEGAS, Sofia Boanova. Desenvolvimento de um Índice para a quantificação mais objectiva de impactos ambientais. Tese de Mestrado em Ciências e Tecnologias do Ambiente, especialização em Ecologia e Gestão de Recursos Naturais. Faculdade de Ciências da Universidade do Porto, Porto, 2010.

<sup>1005</sup>VIEGAS, Sofia Boanova. Biodiversidade e compensação ecológica: a importância de quantificar e hierarquizar os impactos. In GOMES, Carla Amado (coord.), Compensação ecológica, serviços ambientais e protecção da biodiversidade. Faculdade de Direito. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2014, pp.219-223.

<sup>1006</sup>A Lei Federal 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e, em seu art. 3º, inciso I, afirma como direito de toda pessoa, natural ou jurídica, “desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica”.

<sup>1007</sup>No Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Estadual 15.434/2020, que institui o novo Código Estadual do Meio Ambiente do Estado, passou a viabilizar a figura do licenciamento ambiental por adesão e compromisso – LAC, a ser regulamentado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (art. 54, §1º.)

<sup>1008</sup>KAHN, Alfred E. The tyranny of small decisions: market failures, imperfections, and the limits of economics. KYKLOS. International Review for Social Sciences, v. 19, Issue 1, p. 23-47, feb. 1966.

A avaliação de impactos cumulativos, que podem ser do tipo aditivos ou sinérgicos, é especialmente desafiadora pela falta de um guia brasileiro de boas práticas. Sánchez esclarece que o objeto de uma avaliação de impacto cumulativo pode ser: a) impactos de um único projeto, que se acumulam sobre determinados receptores; b) impactos de um grupo de projetos localizados em determinada região que se acumulam sobre determinados receptores; e c) impactos de diversas ações antrópicas (reguladas ou não), que se acumulam sobre determinados receptores<sup>1009</sup>.

Aquele autor alerta para a impossibilidade de avaliação de todos os impactos cumulativos e recomenda as seguintes etapas na avaliação: escolher os componentes do ambiente a serem considerados como receptores; selecionar os empreendimentos e projetos que contribuem para os impactos sobre estes componentes; qualificar os impactos, em uma análise retrospectiva e prospectiva, destacando aqueles que forem reputados como os mais significativos de acordo com critérios científicos ou com as demandas das comunidades afetadas. A partir destas informações, são escolhidos indicadores que possam traduzir a atuação dos fatores de mudança sobre os meios receptores e são definidas as medidas de mitigação, que devem ser coordenadas entre os diversos empreendedores localizados na área avaliada. O autor menciona como exemplos de impactos cumulativos a concentração de poluentes em uma bacia atmosférica, os congestionamentos de tráfego, a poluição de uma bacia hidrográfica e a interferência em rotas migratórias de animais silvestres.

Os diversos elementos técnicos que devem ser analisados e cotejados com os elementos jurídicos mostram que a linha divisória entre os conceitos de impacto e de dano é muito tênue, o que sugere visualizar a qualificação da realidade fática como um processo de avaliação continuativa<sup>1010</sup>. O empreendimento cujos riscos foram considerados como toleráveis em determinado momento histórico, podem deixar de sê-lo diante da descoberta da gravidade de determinados aspectos, da superveniência de efeitos não previstos e da combinação com os riscos e impactos de outros empreendimentos localizados no entorno. A abordagem complexa para a ponderação dos impactos e dos riscos mostra que o conhecimento está em permanente transformação. Dados desconhecidos podem ser revelados, podem se manifestar tardiamente. Não há como adotar um enquadramento simplificador dos impactos, como se o licenciamento descartasse a possibilidade

---

<sup>1009</sup>SÁNCHEZ, Luis Enrique. Palestra. Avaliação integrada de impactos cumulativos. Escola Institucional do Ministério Público de Minas Gerais. 28 out. 2020.

<sup>1010</sup>BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Fundamentos epistemológicos do Direito Ambiental. Tese de Doutorado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

futura de superveniência de efeitos insuportáveis para a qualidade de vida e o meio ambiente. Daí a necessidade de contínuo monitoramento e de fiscalização das condições que forem estabelecidas no licenciamento, assim como das condições materiais que são induzidas pelo planejamento urbano.

Azuela adverte que “o mundo se transforma conforme a escala observada”<sup>1011</sup>. Por isso, a falta de informações qualificadas e idôneas, em escalas geográfica e temporal adequadas conduz à irresponsabilidade organizada a que se refere Beck<sup>1012</sup>. Há, pelo menos, menos cinco aspectos que afetam o juízo de ponderação a respeito da tolerabilidade dos impactos e dos riscos:

- a)** Ausência de instrumentos mais abrangentes e integradores de avaliação e de planejamento ambiental, que tenham sido produzidos pelo Estado (ex: avaliação ambiental estratégica ou integrada<sup>1013</sup>; zoneamento ecológico-econômico) e que não se limitem à escala do projeto, o que implica a transferência da responsabilidade pela produção de todas as informações ao empreendedor;
- b)** Ausência/insuficiência de monitoramentos da qualidade dos componentes que são atingidos pelos impactos (água, solo, qualidade do ar, tráfego, etc) e da densificação urbana;
- c)** Ausência de neutralidade na geração das informações colhidas quando da elaboração dos estudos ambientais (RAS, EIA/RIMA, EIV), pois são custeadas pelo empreendedor, que contrata empresas privadas de assessoria;
- d)** Assimetria no conhecimento técnico entre os empreendedores e os integrantes das equipes dos órgãos ambientais – especialmente a partir da municipalização do licenciamento ambiental -, por vezes carentes de técnicos especializados e de tecnologias capazes de apontar questionamentos a aspectos do projeto, de sua localização e das alternativas técnicas e locais propostas para sua implantação e para a mitigação e compensação dos impactos;

---

<sup>1011</sup>AZUELA, Antonio (coord). La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de La Ciudad de México, México, 2016, p. 14.

<sup>1012</sup>BECK, Ulrich. Políticas ecológicas en la edad del riesgo. Antídotos. La irresponsabilidad organizada. Barcelona: El Roure Editorial, 1998.

<sup>1013</sup>No Brasil, há casos de exigência de avaliação ambiental integrada para licenciamento de empreendimentos hidroelétricos. A respeito, ver: <http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/avaliacao-ambiental-integrada-aa1>, acesso em 21 mai. 2020.

- e) Inconsistências no termo de referência que subsidiou a elaboração dos estudos pela ausência da consideração da dimensão temporal e espacial em escalas ampliadas em relação à perspectiva do lote, o que tende a subestimar a probabilidade de ocorrência de impactos cumulativos (sinérgicos e aditivos) e a ocultar a conexão entre os riscos da atividade e outros impactos não diretamente vinculados com o empreendimento. Este problema se materializa na inadequação de critérios para definição das áreas de influência direta e indireta dos empreendimentos.

É preciso pontuar que a escolha dos estudos a serem exigidos pela Administração Pública tende à simplificação, seja diante da ausência de normas específicas, no ordenamento jurídico municipal, no sentido de obrigar a realização de uma AAE, de uma AAI, de um EIA/RIMA ou de um EIV; seja diante do caráter latente e invisível de determinados riscos, que podem induzir os técnicos à exigência de estudos simplificados, ou simplesmente em razão da influência política dos setores econômicos interessados no licenciamento, propensos a justificar a desnecessidade dos estudos sob o argumento da demora na obtenção das licenças ou dos elevados custos destes estudos<sup>1014</sup>. Por exemplo, no Brasil, até hoje não se tem legislação federal exigindo a AAE para planos e programas, ao contrário do que se dá na Comunidade Europeia que, desde 2001, conta com a Diretiva 2001/42/CE.

Há elevados custos envolvidos na realização destes estudos e há o prazo necessário à sua elaboração e tramitação, pois devem ser submetidos à participação democrática, o que tende a ser uma reclamação generalizada dos empreendedores<sup>1015</sup>. Por isso, há uma tendência de o Estado perseguir a máxima simplificação do licenciamento, assim concorrendo para agilizar o seu trâmite administrativo, a pretexto de desburocratizá-lo. No entanto, esta prática pode ser lesiva aos direitos ao meio ambiente equilibrado e à cidade sustentável, porque impede o aprofundamento dos estudos necessários à compreensão sobre a viabilidade técnica e locacional dos projetos e a participação da coletividade. Ao final do processo, as medidas mitigadoras e compensatórias fixadas pelo Poder Público poderão ser desproporcionais aos impactos futuros e ensejarão fatos consumados irreversíveis e lesivos à qualidade de vida humana e ao meio ambiente.

---

<sup>1014</sup>A reclamação dos setores empresariais não é privativa ao Brasil. Na Espanha, a demora na expedição de licenças urbanísticas determinou a publicação de uma lei, datada de 06 out. 2020, que cria a Declaração Responsável, de conteúdo autodeclaratório, para várias tipologias de obras.

<sup>1015</sup>O Banco Mundial qualifica como burocrático e moroso o processo de licenciamento ambiental no Brasil no estudo realizado em relação ao licenciamento de empreendimentos do setor elétrico (Banco Mundial. Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma contribuição para o debate, 2008).

Ainda, merecem destaque os impactos socioambientais e existenciais negativos<sup>1016</sup> que podem decorrer dos projetos ambientais e urbanísticos e, por isso, devem ser avaliados quando do licenciamento por meio do EIA/RIMA<sup>1017</sup> e/ou do EIV, com vistas à sua proporcional mitigação e compensação. Alguns exemplos de impactos sociais mencionados por Boratti são: expulsão forçada de populações, gentrificação, alterações no mercado de trabalho, com perdas de postos de emprego ou redução de salários, impactos na saúde (stress, ansiedade...), prejuízos para a coesão social com a dissolução de laços comunitários, prejuízos para a segurança da comunidade (aumento na circulação de veículos, exposição a emissões de poluentes), dificuldades de acesso a espaços abertos e a equipamentos sociais (escolas, creches, postos de saúde) e à habitação acessível, impactos relacionados à insolação, à ventilação<sup>1018</sup>.

Sánchez afirma que os impactos socioambientais são distribuídos desigualmente sobre os grupos humanos e este aspecto precisa ser objeto de avaliação específica, com a indicação de soluções que compensem os múltiplos prejuízos que serão impostos às comunidades afetadas<sup>1019</sup>. Quando da implantação de um projeto urbano, desapropriações e remoções de moradias para a abertura de vias e implantação de infraestruturas poderão ser necessárias, o que tende a ser traumático para as comunidades que serão realocadas. Acselrad, em suas reflexões sobre a Justiça Ambiental, afirma que, sobretudo para os grupos sociais mais pobres, dependentes da sua localização para fruição de outros direitos (trabalho, saúde, educação, etc.), o deslocamento forçado é uma fonte de violação de direitos<sup>1020</sup>. Esta assertiva foi confirmada em estudo empírico efetuado por Boratti,

---

<sup>1016</sup>STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Desterritorialização e danos existenciais: uma reflexão a partir do desastre ambiental da Samarco. *Revista de Direito Ambiental*, ano 24, vol. 96, out./dez, 2019.

<sup>1017</sup> O art. 6º da Resolução CONAMA 01/86, que trata do conteúdo técnico do EIA/RIMA, prevê a avaliação dos impactos socioambientais.

<sup>1018</sup>BORATTI, Larissa Verri. *Environmental Assessment from an Environmental Justice Perspective: Analysing the Impacts of Major Urban Projects in Brazil*. Doctoral Thesis. Faculty of Laws of University College, London. 2016.

<sup>1019</sup>SÁNCHEZ, Luis Enrique, *Avaliação de impacto ambiental* Conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos 2008, p. 95.

<sup>1020</sup>ACSELRAD, Henri. Liberalização da economia e flexibilização das leis. O meio ambiente entre o mercado e a justiça: In *Revista da Educação, Ciências e Matemática*. Vol. 3, n. 3, set/dez. 2013, pp. 62-68, p. 63. Sobre o tema: RAMME, Rogério Santos. *Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos*. Conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica. Caxias do Sul: EDUCS, 2012; ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In ACSELRAD Henri (org.) *A duração das cidades*. Sustentabilidade e risco nas políticas públicas. Rio de Janeiro: De Paulo Ed. Ltda., 2001, p. 29; ACSELRAD, Henri, et alii. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 16; e MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. *Justiça socioambiental e direitos humanos*. Uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.14.



quando analisou, sob a perspectiva da justiça ambiental, a implantação da Av. Tronco na cidade de Porto Alegre, por ocasião das obras da Copa do Mundo de 2014<sup>1021</sup>.

No caso dos grandes projetos urbanos, impactos socioeconômicos recorrentemente identificados pelos pesquisadores são a gentrificação<sup>1022</sup>, com a eliminação de comércios locais e de oportunidades de emprego e renda para os residentes tradicionais expulsos, ao mesmo tempo em que outros grupos sociais ganham com a implantação do empreendimento<sup>1023</sup>; e as expulsões das comunidades das áreas necessárias para a implantação de equipamentos públicos e para a ampliação de vias. Estas comunidades desalojadas, ainda que mediante indenização, perdem imediatamente sua vida de relações, o que enseja os danos existenciais, o empobrecimento e a perda de valores identitários<sup>1024</sup>. Estes impactos precisam ser mitigados e compensados.

Por tudo o que foi exposto, é imprescindível salientar a importância das informações a serem carregadas para o processo decisório do licenciamento, no contexto da dimensão procedimental do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado e do direito ao planejamento como condição à cidade sustentável, para que se possa operacionalizar o controle social. Caso as informações não sejam produzidas de forma idônea, abrangente e efetiva, em processos participativos e continuados de avaliação e de monitoramento, a ponderação entre os diversos interesses contrapostos será comprometida em sua capacidade de gerar decisões adequadas para a regulação dos impactos negativos e para a prevenção contra os danos ambientais, sociais, culturais, etc.

---

<sup>1021</sup>A autora analisa o processo de deslocamento forçado, para ampliação da Av. Tronco, em que cerca de 1478 edificações, das quais 1157 eram de uso residencial, existentes há 30 anos, foram removidas. O estudo considera aspectos materiais e procedimentais da justiça ambiental e conclui que houve desatendimento destes critérios, pois os estudos de impacto foram simplificados, não houve a oportunização de representação adequada das comunidades atingidas, dentre outros fatores (BORATTI, Larissa Verri. Environmental Assessment from an Environmental Justice Perspective: Analysing the Impacts of Major Urban Projects in Brazil. Doctoral Thesis. Faculty of Laws of University College, London. 2016, p. 245).

<sup>1022</sup>Tratando da gentrificação como consequência da implantação do Plano 22@ em Barcelona, ver: GADENS, Letícia Nerone e BEL, Joaquin Sabaté. Planejamento urbano flexível na cidade contemporânea: contribuições a partir da análise do Plano 22@ Barcelona. In Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2018 set/dez., 10 (3), 558-557. No Brasil, Fix analisa as consequências em termos de expulsão de comunidades quando da implantação das Operações Urbanas Faria Lima e Água Espreada (FIX, Mariana. Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espreada. São Paulo: Boitempo, 2001).

<sup>1023</sup>A concentração seletiva de investimentos públicos que favorecem os agentes privados, no contexto dos megaeventos realizados no Rio de Janeiro, é analisada por MOLINA, Fabio Silveira. Megaeventos e produção do espaço urbano. São Paulo: Annablume Editora, 2015.

<sup>1024</sup>SCABIN, Flávia et. alii. Recomendações para a prevenção, mitigação e reparação de violações decorrentes do deslocamento forçado a partir dos direitos humanos, pp. 265-308. In MAGALHÃES, Sônia Barbosa e CUNHA, Manuela Carneiro da (orgs.). A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte: relatório da SBPC: livro eletrônico. São Paulo: SBPC, 2017.

A produção dessas informações, como adverte Sánchez ao tratar do EIA, em raciocínio que se estende a outras avaliações, depende de um planejamento prévio a respeito da abrangência e do escopo dos estudos ambientais que serão necessários. O autor afirma que

“A seleção das questões relevantes depende da identificação preliminar dos impactos prováveis. Uma relação de questões relevantes, por sua vez, serve para estruturar e planejar as atividades subsequentes do estudo de impacto ambiental. Se um determinado impacto não é identificado já nessa etapa preliminar, então os estudos de base não serão direcionados para coletar informações sobre o componente ambiental que poderá ser afetado, e o prognóstico da situação futura não poderá ser feito de modo confiável; em consequência, será difícil avaliar adequadamente a importância dos impactos e mais difícil ainda propor medidas mitigadoras”<sup>1025</sup>.

À luz das colocações de Sánchez, identifica-se que a observância de um procedimento tecnicamente informado e participativo é uma garantia para a regulação de riscos no planejamento urbano e no licenciamento ambiental e urbanístico porque proporciona o encadeamento de etapas diferenciadas, que permitem a identificação dos interesses contrapostos e a explicitação do processo de ponderação e das escolhas efetuadas<sup>1026</sup>. Trata-se de um elemento destacado por Moreira, como parte do teste de sustentabilidade para definição do “espaço do inegociável”<sup>1027</sup>.

### 5.1.1. A escala de avaliação dos impactos ambientais e os planos parciais

O plano urbano, desde que também precedido de instrumentos de avaliação ambiental e socioeconômica do território, é um instrumento jurídico capaz de fornecer parâmetros para o planejamento das infraestruturas de interesse geral, das áreas verdes e para o tratamento de impactos sinérgicos e cumulativos de projetos. Estas funções não são esperadas do licenciamento ambiental do empreendimento.

Por isso, defende-se nesta pesquisa a utilização de planos urbanos em escala intermediária, que sirvam de base para o subsequente planejamento integrado e para o licenciamento ambiental dos projetos a serem implantados no polígono correspondente ao plano. E que esse plano seja construído com amparo nas informações oriundas de estudos ambientais, a exemplo da solução apreçada pela Diretiva 2001/42 CE do Parlamento Europeu e do Conselho, que trata da Avaliação

---

<sup>1025</sup>SÁNCHEZ, Luis Enrique, op. cit., p. 135.

<sup>1026</sup>ANTUNES, Luís Filipe Colaço. O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental. Coleção teses. Coimbra: Almedina Editora, 1998, pp. 214.

<sup>1027</sup>Moreira elenca quatro elementos inegociáveis de natureza procedimental para o caso de celebração de acordos: a) o direito à participação e à representação adequada; b) o tratamento isonômico e o equilíbrio de forças entre os participantes; c) a imparcialidade e impessoalidade na condução do acordo; e d) a transparência do acordo (MOREIRA, op. cit., p.214). Estes critérios, conforme entendimento defendido neste trabalho, aplicam-se ao licenciamento quando este fizer uso de concertação administrativa.

Ambiental Estratégica - AAE de planos e programas<sup>1028</sup>; ou, pelo menos, que seja instruído por um EIV, a exemplo do que ocorre com o plano da OUC<sup>1029</sup>, e nas experiências da Transformação Urbanística Localizada - TIL, adotada em Salvador, e do Projeto de Intervenção Urbana - PIU, adotado em São Paulo<sup>1030</sup>.

O direito brasileiro não conta com os instrumentos da Avaliação Ambiental Estratégica – AAE e da Avaliação Ambiental Integrada – AAI em sua legislação federal<sup>1031</sup>, o que faz com que os impactos cumulativos e sinérgicos dos diversos projetos sejam invisibilizados. Salvo no que diz respeito à exigência de EIV para as OUCs, não há um procedimento para a avaliação ambiental do plano urbano na legislação federal brasileira<sup>1032</sup>.

O art. 42 do Estatuto da Cidade, que trata do conteúdo mínimo do Plano Diretor, não menciona expressamente estudos e diagnósticos ambientais, circunstância que demonstra a falta de integração das políticas ambientais e de planejamento urbano, muito embora as menções à sustentabilidade ambiental apareçam em outros dispositivos do Estatuto (art. 2º, I, IV, etc.).

---

<sup>1028</sup>Esta Diretiva tem por objetivo levar a consideração as questões ambientais a um nível anterior, no processo temporal de tomada de decisões, e superior, no que diz respeito aos objetivos e escala espacial, ao do projeto. Por conseguinte, é um instrumento de apoio ao planejamento estatal. O fundamento jurídico da Diretiva são os artigos 6º e 7º do Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia e dos princípios da integração, cautela e desenvolvimento sustentável.

<sup>1029</sup>MONTEIRO, op. cit., p. 245.

<sup>1030</sup>Estes instrumentos se apresentam como projetos urbanos vinculados ao Plano Diretor. No caso da TUL, este aspecto consta expressamente do manual disponibilizado pela Prefeitura de Salvador (PREFEITURA DE SALVADOR. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Manual de Transformação Urbana Localizada. 2020, p. 80. Disponível em <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/tul-compactado.pdf>, acesso em 14 jan. 2021). Para efeito desta pesquisa, as distinções entre as definições entre plano e projeto não são relevantes, porque a ênfase que se quer dar é a importância da execução de estudos ambientais e de vizinhança em uma escala intermediária, que possam dar visibilidade aos impactos sinérgicos e cumulativos dos empreendimentos pontuais inseridos em um mesmo território. Reconhece-se que uma questão relevante na diferenciação entre estes conceitos é o caráter estratégico do projeto, dotado de objetivos precisos a realizar em curto e médio prazos, orientado para a ação, ao passo que o plano pode designar a aplicação de um conjunto de instrumentos que se traduzem em ações concretas, porém de forma mais abrangente, não pontual como o projeto. As ações do plano urbano, conforme esclarecem Alvim, Castro e Zioni, podem estabelecer objetivos para o conjunto da cidade e/ou para setores espacialmente delimitados em seu interior, articulando as diferentes políticas e programas setoriais. Não obstante, os autores consideram controversas as distinções entre plano e projeto (ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de; ZIONI, Silvana. Avaliação de políticas públicas. In BENATTI, Angélica Tanus e CASTRO, Luiz Guilherme Rivera (orgs.) Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano Guerra Editora, 2010, pp. 13-42; pp. 21-22)

<sup>1031</sup>Para Lanchotti, enquanto a legislação brasileira não prevê este instrumento, não há como assegurar efetividade para a sustentabilidade ambiental, pois os efeitos ambientais das ações de desenvolvimento econômico não são avaliados na fase de planejamento estratégico e tampouco são sistematicamente avaliados (LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. Evaluación de impacto ambiental y desarrollo sostenible. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014). Este tema também é tratado por NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Direito ambiental & Economia. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

<sup>1032</sup>MONTEIRO, op. cit., p. 185.

Apenas em caso de ampliação de perímetro urbano, o art. 42-B do Estatuto remete à necessidade de elaboração de um projeto específico que contenha, dentre outros requisitos técnicos, “a delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaças de desastres naturais” (inciso II); a definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais” (inciso III); “a definição de diretrizes e instrumentos específicos para a proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural” (inciso VI) e “a definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público” (inciso VII).

Não obstante, a falta de referência no Estatuto da Cidade não significa que tais estudos possam ser dispensados, consoante tem demonstrado o Poder Judiciário ao declarar inconstitucionais leis urbanísticas desprovidas de amparo técnico, sob a fundamentação de que equivalem a atos administrativos e, por isso, devem ser motivados<sup>1033</sup>.

Em virtude da ausência da explícita previsão legal para a avaliação ambiental dos planos urbanos e dos poucos esforços dispensados ao planejamento do território no Brasil, todos os conflitos a respeito dos impactos que podem atingir os recursos naturais, as infraestruturas públicas e as comunidades são transferidos para o momento do licenciamento ambiental dos projetos, em uma abordagem pontual e claramente insuficiente, pois estruturalmente incapaz de abarcar análises de impactos cumulativos, que tendem a ser resultantes de ações incrementais, individualmente pouco expressivas, mas que se tornam significativas quando se acumulam no espaço e ao longo do tempo<sup>1034</sup>. Também o déficit de participação social quando da formação do Plano Diretor e da concepção dos projetos urbanos explode no momento do licenciamento ambiental, quando a população é surpreendida com decisões já tomadas. Ou seja, o déficit de participação social fragiliza a aceitação do projeto urbano.

Estes aspectos iluminam a importância da face procedimental do planejamento urbano, o que é pontuado por Gallach, quando observa que muitos dos conflitos territoriais não têm por alvo o conteúdo do projeto urbano propriamente dito, mas sim a dinâmica através da qual o projeto foi elaborado, que envolve “secretismo” no âmbito da Administração Pública, ação concertada

---

<sup>1033</sup>Os precedentes serão abordados em sequência.

<sup>1034</sup>NUNES, David Alexandre Lucas Alves. *A avaliação ambiental estratégica e os impactes cumulativos*. Dissertação de mestrado em Engenharia do Ambiente. Instituto Superior Técnico. Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2010, p. 10.

apenas com os setores sociais diretamente interessados no projeto (proprietários e investidores)<sup>1035</sup>.

Agregam-se a tais apontamentos a impossibilidade de a avaliação pontual de projetos contribuir efetivamente para o cumprimento da função social da cidade, mesmo quando o licenciamento é instruído com EIA/RIMA, já que não proporciona a efetiva integração dos aspectos ambientais e sociais no planejamento urbano. Nesse sentido, Gómez Orea assevera que o nível do projeto em que opera o EIA impede que se avaliem os instrumentos que racionalmente o precedem, especialmente que se considerem os impactos indiretos, colaterais, cumulativos e sinérgicos em um âmbito espacial e em um horizonte temporal mais amplos do que os contemplados no nível do projeto.

Na mesma direção, Cuyás Palazón observa que o EIA de projetos é feito demasiadamente tarde, quando a decisão sobre sua instalação já foi tomada. Tampouco se presta para avaliar o efeito cumulativo dos projetos, porque o seu âmbito de atuação é reduzido a apenas um projeto e, com isso, perde-se a visão global do território, tão necessária para o cumprimento do princípio da sustentabilidade e para a proteção ambiental<sup>1036</sup>.

Por sua vez, a AAE comporta uma revisão sistemática dos fatores ambientais desde o princípio, com a inclusão da análise de efeitos globais (emissões de gases de efeito estufa, destruição da camada de ozônio, perda da biodiversidade, sobre-exploração dos recursos naturais)<sup>1037</sup>, propicia a integração com outros planos setoriais e instrumentos de proteção ambiental, e permite a influência no processo decisório em uma fase precoce<sup>1038</sup>. Além disso, contempla os impactos cumulativos e sinérgicos, o que consta expressamente do Anexo II da Diretiva 2001/42 CE, de modo a propor limites de tolerabilidade dos diversos impactos que possam ser considerados no licenciamento dos projetos<sup>1039</sup>.

---

<sup>1035</sup>GALLACH, op. cit., p. 09.

<sup>1036</sup>PALAZÓN, María Mercedes Cuyás. Urbanismo ambiental y evaluación estratégica. Tesis Doctoral em Derecho. Universitat de Girona, 2006, p.211.

<sup>1037</sup>PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica. Orientações metodológicas. Agência Portuguesa do Ambiente. Amadora, 2007, p.10.

<sup>1038</sup>GÓMEZ OREA, D. Evaluación Ambiental estratégica. Un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2007, p. 36, citado por LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. Evaluación de impacto ambiental y desarrollo sostenible. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014, p.174.

<sup>1039</sup>NUNES, David Alexandre Lucas Alves. A avaliação ambiental estratégica e os impactes cumulativos. Dissertação de mestrado em Engenharia do Ambiente. Instituto Superior Técnico. Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2010.

López esclarece que a AAE, também amparada no princípio da precaução tal qual o EIA, atende à dimensão procedimental do urbanismo sustentável e constitui “provavelmente a mais efetiva e compreensiva ferramenta para alcançar um urbanismo respeitoso com o meio ambiente”<sup>1040</sup>, pois atua no processo de elaboração do planejamento territorial, buscando identificar, descrever e avaliar os impactos ambientais negativos que a aplicação do plano pode causar<sup>1041</sup>. Esse objetivo é atingido através da ponderação de várias soluções e alternativas possíveis, a partir do que se trata de introduzir no plano urbano as alternativas consideradas mais eficazes, sob a perspectiva da sustentabilidade ambiental, antes da aprovação do documento final.

Não obstante a falta de avaliação ambiental do planejamento no Brasil, a jurisprudência tem exigido estudos técnicos que subsidiem o planejamento urbano, cuja falta ou insuficiência pode ensejar a inconstitucionalidade da lei que vier a aprovar o Plano Diretor, consoante evidencia o precedente do Tribunal de Justiça de São Paulo, que julgou inconstitucionais dispositivos de uma lei do Município de Campos do Jordão que procederam à alteração pontual do Plano Diretor, reduzindo de 400 para 50 metros a distância mínima que os postos de abastecimento devem, por razões de segurança e saúde pública, guardar de asilos, creches, hospitais, escolas, quartéis e templos religiosos; e “ampliando para ‘qualquer zona as áreas passíveis de aplicação da outorga onerosa do potencial construtivo adicional’”<sup>1042</sup>. A Corte considerou que a formação e a revisão de planos diretores demandam estudos prévios e a efetiva participação da comunidade, sendo inconstitucional a alteração cirúrgica e imotivada do Plano Diretor, porquanto “o planejamento não é mais um processo discricionário e dependente da mera vontade dos administradores. É uma previsão e exigência constitucional”. Outrossim, rechaçou a possibilidade de “modificações generalizadas ou individualizadas, pontuais, casuísticas e dissociadas da estrutura sistêmica da utilização de todo o solo urbano”.

O Tribunal de Justiça de São Paulo também reconheceu a inconstitucionalidade de várias leis urbanísticas do Município de Osasco, aprovadas sem estudos técnicos que amparassem o conteúdo normativo estabelecido na legislação, além de reconhecerem ausência de participação

---

<sup>1040</sup>LÓPEZ, Fátima E. Ramallo. *La planificación territorial sostenible*. Navarra: Aranzadi Editorial, 2014, pp.329-331.

<sup>1041</sup>NORONHA, Francisco. *A avaliação ambiental dos planos urbanísticos*. Problemas e soluções. Instituto de ciências jurídico-políticas. Centro de Investigação de Direito Público. Disponível em [http://icjp.pt/sites/default/files/papers/texto\\_-\\_avaliacao\\_ambiental\\_de\\_planos\\_urbanisticos\\_fn\\_1-1.pdf](http://icjp.pt/sites/default/files/papers/texto_-_avaliacao_ambiental_de_planos_urbanisticos_fn_1-1.pdf), acesso em 22 abr. 2020).

<sup>1042</sup>Tribunal de Justiça de São Paulo, Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível 003671143.2019.8.26.0000, Comarca de Campos do Jordão, Órgão Especial, Rel. Des. João Carlos Saletti, 16 out. 2019. O mesmo tribunal reputou inconstitucional uma lei do Município de São Carlos em virtude da mudança pontual do zonamento da cidade, em que alterou uma zona agrícola para industrial (ADI 2032961-38.2015.8.26.0000, j. em 03 ago. 2016).

social na produção normativa<sup>1043</sup>. Na mesma linha, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, por meio do controle difuso de constitucionalidade, reconheceu, incidentalmente, a inconstitucionalidade de um dispositivo do Plano Diretor do Município de Osório, por meio do qual o zoneamento foi pontualmente alterado, sem estudos técnicos prévios<sup>1044</sup>.

Outro precedente judicial importante é o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que suspendeu a tramitação do projeto de lei municipal 427/2019 da cidade de São Paulo, que previa o Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Arco Pinheiros, de iniciativa da Prefeitura, em razão da ilegalidade referente à não realização de EIA/RIMA e de EIV<sup>1045</sup>. Tratava-se de uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público, em que se pedia a suspensão do processo legislativo e a nulidade do PIU porque não fora precedido de EIA/RIMA, o que é exigido para projetos com área superior a 100 hectares, a teor do art. 2º, inciso XV, da Resolução 01/86 do CONAMA. Além disso, a previsão de alterações nos parâmetros de uso e de ocupação do solo para uma grande área, suscetíveis de produzirem “extremo adensamento urbano e populacional nessa parcela do território da capital e conseqüente impacto negativo no seu sistema viário e em toda a vizinhança”<sup>1046</sup>, também justificavam, na visão do Tribunal, a elaboração de estudos ambientais e urbanísticos prévios.

É importante esclarecer, abrindo-se aqui um parêntese, que o PIU é um instrumento previsto no art. 134 do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei Municipal 16.050/2014) e regulamentado pelo Decreto Municipal 56.901/2016, que tem a finalidade de reunir e articular os estudos técnicos necessários a promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com o potencial de transformação na cidade<sup>1047</sup>. A partir do PIU, são desenvolvidos projetos mais

---

<sup>1043</sup>Tribunal de Justiça de São Paulo, Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2101166-80.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. em 11 set. 2019.

<sup>1044</sup>TJRS, Apelação Cível, Nº 70073672313, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em: 14 mar. 2018.

<sup>1045</sup>Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento 2272071-21.2019.8.26.0000, 6ª. Câmara de Direito Público, Rel. Des. Sílvia Meirelles, j. em 22 jun. 2020.

<sup>1046</sup>Trecho do voto da Desembargadora Sílvia Meirelles no acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento 2272071-21.2019.8.26.0000, 6ª. Câmara de Direito Público, Rel. Des. Sílvia Meirelles, j. em 22 jun. 2020.

<sup>1047</sup>De Jesus esclarece que o PIU deve estar associado a uma forma territorial de estudo e planejamento previsto pelo Plano Diretor, dentre eles os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. Além disso, pode ser utilizado como dispositivo de projeto para a macroárea de estruturação metropolitana, a rede hídrica ambiental, a zona especial de interesse social, a área de estruturação local, dentre outras possibilidades. Este instrumento depende de mecanismos institucionais, de critérios de planejamento e da definição de metodologias, a fim de que possa fazer a integração das diversas políticas urbanas sobrepostas sobre o território. Ainda, conforme a autora, o PIU precisa superar três dificuldades: a definição de competências e responsabilidades pela execução dos instrumentos que compõem o escopo do projeto; as fontes de financiamento e a definição das formas de legitimação democrática do projeto em todas as suas fases (DE

específicos, estruturados em torno dos objetivos do PIU, que podem se valer de instrumentos como a operação urbana consorciada, a concessão urbanística, a outorga onerosa do direito de construir, dentre outros<sup>1048</sup>. O PIU é de iniciativa do Município ou pode surgir a partir da apresentação de uma manifestação de interesse privado e, se houver necessidade na alteração de padrões urbanísticos, deverá ser objeto de lei<sup>1049</sup>. O art. 2º do Decreto Municipal 56.901/2016 disciplina o procedimento administrativo de tramitação do PIU, no qual devem ser elaborados diagnósticos, estudos de viabilidade econômico-financeira, ambientais e de vizinhança e deve ser promovida consulta pública<sup>1050</sup>.

A sentença de primeiro grau prolatada no caso do PIU Arco Pinheiros julgou procedentes os pedidos e enfrentou um aspecto muito interessante, atinente à diferença entre projeto e plano urbano<sup>1051</sup>. A Prefeitura de São Paulo argumentou que o PIU não era um projeto urbano, mas sim “uma reunião de estudos técnicos visando à promoção de desenvolvimento urbano em áreas com potencial de transformação ou necessidade de qualificação”, pelo que não haveria necessidade de prévia elaboração de EIA/RIMA. Não obstante, o Juiz Kenichi Koyama entendeu que o projeto de lei do PIU Arco Pinheiros produziria efeitos concretos, equiparando-se a um ato administrativo, e

---

JESUS, Ligia Pinheiro. Projeto de intervenção urbana como articulador de políticas públicas. In BALBIN, Renato; KRAUSE, Cleandro (eds.). Eixos de estruturação urbana: inovação e avaliação em São Paulo. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, pp.286-308, pp. 294-295. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9197>, acesso em 15 jan. 2021).

<sup>1048</sup>Art. 4º, Decreto Municipal 56.901/2016 - O conteúdo final do PIU deverá apresentar:

I - proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para o perímetro delimitado, com a definição de programa de intervenção, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão ambiental necessários;

II - modelagem econômica da intervenção proposta, considerando especialmente os mecanismos de financiamento e fonte de recursos necessários;

III - definição do modelo de gestão democrática de sua implantação, privilegiando o controle social e os instrumentos para monitoramento e avaliação dos impactos da transformação urbanística pretendida sobre o desenvolvimento econômico e social da área objeto de estudo;

IV - elementos complementares necessários, nos termos do artigo 136 da Lei nº 16.050, de 2014.

<sup>1049</sup>Se não houver necessidade de alteração de coeficientes de aproveitamento e outros padrões, o PIU poderá ser instituído por decreto municipal que delimitará o perímetro abrangido.

Maiores detalhes sobre a operacionalização do PIU podem ser obtidos na página da Prefeitura de São Paulo. Disponível em <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/>, acesso em 15 jan. 2021.

<sup>1050</sup>Art. 2º, Decreto Municipal 56.901/2016 - Deverão preceder o processo de elaboração do PIU, no mínimo:

I - diagnóstico da área objeto de intervenção, com caracterização dos seus aspectos socioterritoriais;

II - programa de interesse público da futura intervenção, considerando a sua diretriz urbanística, viabilidade da transformação, impacto ambiental ou de vizinhança esperado, possibilidade de adensamento construtivo e populacional para a área e o modo de gestão democrática da intervenção proposta.

<sup>1051</sup>De Jesus destaca que não há consenso entre a diferença entre projeto e plano. A autora adota a definição de projeto como “um mecanismo de articulação política, que permite criar pactuações entre a sociedade, a favor de um objetivo comum, que é transformar e qualificar continuamente a cidade (DE JESUS, Ligia Pinheiro. Projeto de intervenção urbana como articulador de políticas públicas. In BALBIN, Renato; KRAUSE, Cleandro (eds.). Eixos de estruturação urbana: inovação e avaliação em São Paulo. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, pp.286-308, p. 289. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9197>, acesso em 15 jan. 2021).



propiciaria a implantação de um projeto urbano suscetível de produzir modificações substanciais em um perímetro de 1509 hectares<sup>1052</sup>.

A ausência da avaliação ambiental que subsidie a elaboração do Plano Diretor e de outros tipos de planos urbanísticos que alterem o regime de uso e ocupação do solo e induzam a sobrecarga de infraestruturas públicas compromete a efetividade do princípio da sustentabilidade ambiental nas cidades, pois os projetos urbanos, ainda que submetidos a licenciamento ambiental, acabam sendo avaliados apenas na escala do lote ou da gleba onde se promoverá a edificação ou o parcelamento do solo, com desconsideração dos impactos cumulativos e sinérgicos que possam ocorrer, sobretudo em áreas de grande concentração de empreendimentos que tenham potencial de causar impactos sociais, econômicos, ambientais, paisagísticos ou no tráfego.

Mesmo que sejam exigidas, na escala da edificação, medidas que aumentem a eficiência energética, o reaproveitamento da água da chuva, a implantação de telhados verdes, estas medidas tornam-se insuficientes quando o objetivo é melhorar o sustentabilidade ambiental e planejar a implantação das infraestruturas no médio e no longo prazos. Esta problemática é especialmente visível no tema dos polos geradores de tráfego<sup>1053</sup>, cujos impactos se projetam para fora dos limites da propriedade privada e exigem a demarcação de áreas de influência direta e indireta, como base espacial para a definição de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos. Nesse exemplo, não são suficientes medidas mitigadoras internas à área do empreendimento, tais como controles de acesso, dotação de vagas de estacionamento, etc. Serão necessárias medidas que melhorem o fluxo de veículos e a capacidade viária na área de influência, direta e indireta, do polo gerador de tráfego, o que envolve, necessariamente, a interlocução entre o licenciamento e o planejamento urbano<sup>1054</sup>.

Para tanto, a existência de um plano urbanístico em escala intermediária pode orientar, a partir das informações carreadas em estudos ambientais, de vizinhança e econômico-financeiros, a aplicação de mecanismos urbanísticos que permitam o melhor aproveitamento do uso do solo e da infraestrutura pública, assim como a prevenção de impactos negativos intoleráveis, que não podem ser resolvidos “lote a lote” e “gleba a gleba”.

---

<sup>1052</sup>Sentença da lavra do Juiz de Direito Kenichi Koyama nos autos da ação civil pública n. 1050491-68.2019.8.26.0053, datada de 18 mai. 2020. Requerente: Ministério Público do Estado de São Paulo; Requerido: Prefeitura do Município de São Paulo e outros.

<sup>1053</sup>Este tema será aprofundado no item 6.3.3.2.

<sup>1054</sup>GIUSTINA, Cristiana Della; CYBIS, Helena Beatriz. Metodologias de análise para estudos de impactos de polos geradores de tráfego. III Semana da Produção e Transportes. Porto Alegre, dez. UFRGS.

A possibilidade jurídica de os Municípios adotarem planos em escala intermediária consta do art. 4º, inciso III, alínea “g”, do Estatuto da Cidade<sup>1055</sup>. No entanto, as experiências concretas ainda são escassas.

Alguns poucos exemplos adotados em cidades brasileiras são o Plano do Bairro do Comércio<sup>1056</sup>, localizado em Salvador, e o Plano do Bairro Jardim Lapena, adotado em São Paulo, com o patrocínio e apoio institucional da Fundação Tide Setubal e da Fundação Getúlio Vargas<sup>1057</sup>. O Plano do Bairro do Comércio, embora mencione a sustentabilidade ambiental, apontando para a relevância da qualificação do patrimônio cultural e da paisagem, não focou nos aspectos ambientais do território, tendo em vista que sua ênfase foi a promoção do desenvolvimento econômico em uma racionalidade assemelhada a do projeto urbano<sup>1058</sup>. Já o Plano do Bairro Jardim Lapena, a partir de um diagnóstico amplo, propõe uma série de melhorias em termos de saneamento básico, gestão de resíduos e qualificação das moradias e dos espaços públicos para a comunidade, que se caracteriza por ser uma ocupação irregular e precária. O objetivo desse plano é coordenar as prioridades da comunidade com o plano orçamentário do município.

Diante da Lei da Liberdade Econômica, que exige relação causal direta entre as medidas ou prestações compensatórias ou mitigadoras e os impactos urbanísticos associados ao empreendimento, é imprescindível que o Município conte com uma base de informações territoriais consistente, no contexto de planos urbanos em escala intermediária, que tenham sido

---

<sup>1055</sup>O art. 4º do Estatuto da Cidade elenca, exemplificativamente, instrumentos da política urbana e inclui os “planos, programas e projetos setoriais” (inciso III, “g”).

<sup>1056</sup>A respeito do Plano do Bairro do Comércio de Salvador, que nasceu como uma iniciativa do Município de Salvador com o apoio da Fundação Mário Leal Ferreira, com o objetivo de qualificar o centro histórico e fomentar o desenvolvimento econômico, ver <http://fmlf.salvador.ba.gov.br/images/consulta/por-que.pdf>, acesso em 15 jan. 2021.

<sup>1057</sup>O Plano do Bairro Jardim Lapena foi produzido de forma participativa com os moradores pela Fundação Tide Setubal, que financiou os estudos necessários e as iniciativas institucionais. Informações sobre o processo de elaboração do plano disponíveis em FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. Territórios de Direitos : um guia para construir um Plano de Bairro com base na experiência do Jardim Lapena / Fundação Tide Setubal [coordenação editorial : Fábio Tsunoda, Fernanda Nobre e Katia Ramalho Gomes. Textos : Andreilissa Ruiz, Katia Ramalho Gomes, Cecília França e Fábio Tsunoda]. – São Paulo : Fundação Tide Setubal, 2019. Disponível em [https://fundacaotidesetubal.org.br/midia/publicacao\\_2986.pdf](https://fundacaotidesetubal.org.br/midia/publicacao_2986.pdf), acesso em 15 jan. 2021.

<sup>1058</sup>A racionalidade de projeto estratégico é expressa na apresentação do Plano do Bairro do Comércio por parte da consultoria paga pela Fundação Mário Leal Ferreira, que assume a sua interação com o planejamento estratégico da cidade e com a necessidade de inserir Salvador no contexto globalizado. O plano não propõe mudanças em regime urbanístico e está baseado em previsão legal do Plano Diretor da cidade. Propõe a utilização do instrumento Transformação Urbana Localizada - TUL no Bairro do Comércio, em que as alterações de regime urbanístico poderão ser viabilizadas por lei específica ((idem). Chama a atenção que a TUL também tem lógica de projeto urbano, por isso, não será capaz de endereçar impactos cumulativos na hipótese de serem implantadas diversas TULs em terrenos com até 50 mil m<sup>2</sup>, em um raio de 800 metros das estações dos sistemas de transporte de alta e média capacidade

objeto de avaliação ambiental integrada ou estratégica. A definição do que é impacto direto ou o que é impacto indireto depende da escala geográfica de análise e do grau de informações disponível sobre o território. Também depende da inserção do fator tempo, considerando-se os efeitos futuros da atividade e a dinâmica de transformação do território ao longo do tempo.

A proposição de que seja elaborado um plano urbano em escala intermediária, precedido por uma avaliação ambiental integrada ou estratégica, que sirva de base territorial para orientar o planejamento das infraestruturas e dos encargos urbanísticos a serem distribuídos entre os diversos empreendedores inseridos no polígono, parte da premissa de que a complexidade que caracteriza o ambiente urbano demanda uma solução sistêmica, preventiva e integradora, em que o território seja percebido como um todo no qual se relacionam os componentes bióticos e abióticos, pessoas e instituições públicas e privadas<sup>1059</sup>. O plano também orienta a forma como os empreendimentos inseridos no polígono serão conectados ao restante do tecido urbano, buscando-se promover um “encaixe territorial com o entorno imediato e com as diferentes escalas espaciais de interação urbana: bairro, cidade”<sup>1060</sup>.

A incorporação da sustentabilidade multidimensional no planejamento urbano municipal pressupõe uma abordagem espacial que transcenda a propriedade individual e que seja capaz de dialogar com as outras escalas de planejamento (Plano Diretor, Plano Metropolitano) e com os planos setoriais (planos de saneamento, de resíduos, de arborização, cicloviário, de mobilidade, etc.). Também exige formas associativas e coordenadas entre as diversas propriedades inseridas no perímetro que será objeto de intervenção urbanística, assim garantindo-se coerência entre os projetos urbanos.

Na Espanha e em Portugal, a demarcação do polígono, respectivamente, do Plano Parcial<sup>1061</sup> e do Plano de Pormenor<sup>1062</sup>, considera as informações oriundas da AAE, produzida quando da elaboração do Plano de Ordenamento do Município para a finalidade de planejar a localização das infraestruturas públicas e das áreas verdes urbanas em áreas ainda não urbanizadas ou ainda não

---

<sup>1059</sup>Adota-se aqui o princípio da integração, nos termos propostos por RUEDA, Salvador; CÁCERES, Rafael de, CUCHI, Albert e BRAU, LLuís. *El urbanismo ecológico*. Su aplicación en el diseño de un ecobarrio en Figueres. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2012, p. 24.

<sup>1060</sup>Idem, p. 24.

<sup>1061</sup>Os Planos Especiais têm a finalidade de detalhar o desenvolvimento de infraestruturas básicas, tratar da proteção da paisagem, das vias de comunicação e do patrimônio histórico (YSERN, José Luis Rivero. *Manual Básico de Derecho Urbanístico*. Madrid: Tecnos, 2018, p. 123). O Plano Parcial também é previsto na legislação colombiana (Ley 388 de 1997), consoante foi abordado no item 4.4.1.

<sup>1062</sup>O Plano de Pormenor é um instrumento de gestão urbanística semelhante ao Plano Parcial porque também serve de base territorial para a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, chamada de “perequação” dos benefícios.

totalmente consolidadas. Embora o enfrentamento dos impactos cumulativos dos diversos empreendimentos não seja claramente enunciado dentre os objetivos do plano em escala intermediária, pelo olhar geográfico mais amplo, o instrumento auxilia na prevenção dos riscos de sobrecarga da infraestrutura preexistente.

Na Colômbia, embora não se utilize a AAE, é feito um estudo de impacto ambiental para subsidiar a elaboração do plano parcial e o licenciamento urbanístico é único para os empreendimentos inseridos no polígono. Esse plano também é a base territorial para a definição de como se dará a repartição dos encargos da urbanização, proporcionalmente definidos em relação aos aproveitamentos urbanísticos conferidos aos lotes, a exemplo do que também ocorre em Portugal e na Espanha<sup>1063</sup>.

No Brasil, tramita o Projeto de Lei 5680/2019 no Senado Federal, que pretende alterar o Estatuto da Cidade para a finalidade de incluir o plano de pormenor e o plano de urbanização, dentre os instrumentos de planejamento<sup>1064</sup>, sob a inspiração do direito urbanístico português. O Plano de Urbanização, elaborado na escala 1:10.000, observará o disposto no art. 42-B do Estatuto da Cidade e terá por finalidade a estruturação da ocupação do solo e o seu aproveitamento, definindo a localização das infraestruturas e dos equipamentos públicos principais nas zonas de expansão urbana e os mecanismos para justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização.

Por sua vez, o Plano de Pormenor, elaborado na escala 1:2.000, definirá a implantação e a volumetria das edificações, a forma e a organização dos espaços de utilização coletiva e o traçado das infraestruturas em áreas urbanas objeto de intervenções que demandem desapropriação urbanística, o que parece insuficiente para o atendimento das funções que o Plano de Pormenor português desempenha. Por esse motivo, julga-se que o conteúdo do projeto de lei deveria ser aperfeiçoado e cotejado com um estudo sobre os sistemas de execução do planejamento de Portugal<sup>1065</sup>, Espanha e Colômbia<sup>1066</sup>, a fim de incorporar um conteúdo mais completo, capaz de servir de base para o planejamento ambiental e para a justa distribuição de encargos urbanísticos entre os diversos proprietários inseridos no polígono. Sobretudo, é necessário incorporar um

---

<sup>1063</sup>A legislação portuguesa, colombiana e espanhola contemplam o instrumento do parcelamento para garantir a justa distribuição de ônus e benefícios entre os diversos proprietários de lotes inseridos em um mesmo polígono.

<sup>1064</sup>Tramitação do projeto de lei disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139581>, acesso em 11 mar. 2020.

<sup>1065</sup>O sistema de execução do planejamento espanhol é muito semelhante ao português e contempla os sistemas de compensação, cooperação e expropriação (FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Manual de derecho urbanístico. 26ª.Ed., Pamplona: Civitas, 2019, pp. 144-152).

<sup>1066</sup>O tema é tratado no item 4.4.1.

sistema de execução associada do plano urbano entre os diversos proprietários afetados, o que também se verifica no direito espanhol e colombiano, que se valem de instrumentos como a instituição de uma junta de compensação que operacionaliza o reparcelamento. A associação de proprietários é considerada, nestes países, a ferramenta que torna possível a isonomia entre a distribuição de aproveitamentos urbanísticos e os correlatos encargos<sup>1067</sup>.

O Plano de Pormenor do direito português é previsto no art. 101 do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - RJIGT, objeto do Decreto-lei 80/2015, e incide sobre uma área territorial menos abrangente do que o Plano Diretor Municipal. Sua função é proceder a uma exaustiva definição da situação fundiária da área de intervenção, motivo pelo qual é o plano que atua com maior intensidade na conformação do território e nos direitos de propriedade dos solos<sup>1068</sup>.

Há três tipos de planos de pormenor: os planos de intervenção em espaço rural (urbanizável), os planos de salvaguarda do patrimônio cultural e os planos de reabilitação urbana. O art. 102 da RJIGT também trata do conteúdo ambiental do Plano de Pormenor, que deve contemplar a caracterização física da área de intervenção, identificando e delimitando os valores culturais e a informação arqueológica contida no solo e no subsolo, os valores paisagísticos e naturais a proteger, bem como todas as infraestruturas relevantes para o seu desenvolvimento.

Além disso, dentre os documentos técnicos que integram o Plano de Pormenor, o art. 107 da RJIGT contempla um relatório ambiental. Cumpre notar que este plano deve ser integrado ao Plano Diretor Municipal, o qual se submete à AAE, o que sinaliza a preocupação com o equilíbrio ecológico que permeia o planejamento português, que ademais, conta com Planos de Adaptação às Mudanças Climáticas em escala nacional<sup>1069</sup>, para a região metropolitana de Lisboa e para 27 municípios<sup>1070</sup>.

---

<sup>1067</sup>A gestão associada para obtenção de solo, com a superação dos sistema de afetação e reserva de solo, é objeto da análise de Copelo e outros, em um estudo sobre a aplicação dos planos parciais no direito colombiano. (COPELO, Maria Mercedes Maldonado et. alii. Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios. Lincoln Institute of Land Policy. Bogotá, 2006, pp. 52-54).

<sup>1068</sup>OLIVEIRA, Fernanda Paula. A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa. Coimbra: Almedina, 2011, p. 33.

<sup>1069</sup>A Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas 2020 consta em <https://apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=81&sub2ref=118&sub3ref=955>, acesso em 28 abr. 2020.

<sup>1070</sup>O Plano Metropolitano de Adaptação às Mudanças Climáticas de Lisboa consta em: [https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf\\_aml\\_sus\\_pt\\_site/componentPdf/SUS5BD0A09029884/PMAAC\\_AML\\_P021\\_VOL1\\_CENARIO\\_BASE\\_ADAPTACAO](https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentPdf/SUS5BD0A09029884/PMAAC_AML_P021_VOL1_CENARIO_BASE_ADAPTACAO), acesso em 28 abr. 2020.

Oliveira, tratando das modificações legislativas ocorridas em Portugal nos anos 2000, esclarece que o seu objetivo foi induzir os Municípios para que passassem a programar as várias intervenções previstas no território, sob o reconhecimento de que

“o limite da propriedade de cada um não é a unidade territorial apropriada para a concretização da intervenções urbanísticas racionais e integradas, donde decorre ser fundamental incentivar (e ‘empurrar’) os proprietários para processos associativos com vistas a concretizar projetos urbanísticos de dimensão adequada a um crescimento harmonioso da urbe”<sup>1071</sup>.

Sempre que as infraestruturas públicas tiverem uma função mais ampla do que a de servir ao projeto a ser concretizado na unidade de execução inserida no Plano de Pormenor, o seu encargo não é imputado exclusivamente aos proprietários nela integrados, que deverão ser compensados pelo Município. A fim de que se possa saber quais são as infraestruturas necessárias e os custos envolvidos na sua execução, as propostas dos proprietários, associados em um sistema de junta de compensação, devem ser instruídas com estudos de viabilidade econômico-financeira, em que restem detalhados os custos da urbanização, ou da execução de ajustes nas infraestruturas públicas<sup>1072</sup>.

Retomando-se a questão da escala geográfica, considera-se que os planos em escala intermediária, que olham a configuração da paisagem, as características ambientais, sociais, culturais e econômicas de bairros, atendem ao requisito de planejar de forma mais concreta a habitabilidade do território, onde os impactos das atividades são diretamente sentidos pela população. Além disso, justamente em virtude da proximidade com os habitantes, tendem a

---

<sup>1071</sup> Oliveira esclarece que o planejamento urbano português está evoluindo para um modelo concertado e estratégico, em que o Município programa as operações privadas em função das suas prioridades, condicionando as operações urbanísticas a soluções de conjunto e promovendo parcerias entre a iniciativa privada e o Poder Público na concretização dos planos. Para isso, o país conta com uma legislação nacional detalhada, que disciplina as diversas escalas de planejamento e aponta para a necessidade de os Municípios delimitarem unidades de execução, que sirvam de base territorial para a execução do planejamento urbano, em que a lógica é a execução sistemática (OLIVEIRA, Fernanda Paula. Novas tendências do direito do urbanismo. De um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção de reabilitação urbana e de coesão social. 2ª. Edição, Lisboa: Almedina, 2012, p. 55).

<sup>1072</sup> Estes custos são remunerados através do pagamento de taxas, consoante explica Norte, de tal sorte que os proprietários pagam a taxa e esse recurso é utilizado para a execução de obras pelos municípios. A compensação ocorre quando uma gleba sobre a qual incida o ônus de cessão gratuita de solo para a implantação de espaços verdes públicos e equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas, não necessita destas infraestruturas. Nesse caso, o proprietário terá de pagar uma compensação ao Município em respeito ao princípio da igualdade. Esta compensação por déficit de cedência de áreas pode ser prestada em dinheiro ou em áreas situadas em outro local (NORTE, Rita Sofia Rocha. A natureza jurídica da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas e da compensação urbanística. Dissertação em Ciências Jurídico- Políticas. Universidade de Coimbra. Faculdade de Direito. Julho, 2017).

oportunizar espaços de participação social mais efetivos, como ocorreu quando da elaboração do Plano de Bairro Jardim Lapena, de São Paulo<sup>1073</sup>.

A habitabilidade urbana, conforme Rueda et. alii, possui cinco dimensões: habitabilidade do espaço público, cuja qualidade favorece a coesão social, o encontro e a sociabilidade entre as pessoas; habitabilidade dos equipamentos públicos e dos serviços básicos a nível urbano, o que significa acessibilidade, preferencialmente a pé; habitabilidade das edificações, a serem construídas consoante princípios de eficiência energética e de economia circular, e habitabilidade da biodiversidade, a ser assegurada através da manutenção de parques, jardins e hortas urbanas, que formem infraestruturas verdes e que, por sua vez, também proporcionem habitabilidade para as pessoas<sup>1074</sup>. Cada um destes aspectos é explorado pelos autores, que enfatizam a ideia de encadeamento de escalas geográficas e a necessidade de considerar toda a cidade, assim como o bairro e a edificação como ecossistemas que precisam estar integrados e conectados<sup>1075</sup>.

Para De Roo e Miller, a habitabilidade dos espaços urbanos é um conceito mais concreto e operativo do que o de sustentabilidade ambiental, que depende de providências em escalas supramunicipais, pois muitos danos são regionais e transfronteiriços e não podem ser equacionados pela escala local. No entanto, perturbações relativas ao ruído, ao odor, à vibração, aos congestionamentos e aos particulados suspensos são claramente sentidas pela vizinhança da atividade poluidora, o que faz com que a escala do bairro seja muito relevante para o planejamento urbano focado na sustentabilidade, na promoção da habitabilidade dos espaços e na melhoria da qualidade de vida da população<sup>1076</sup>.

Tratando da reestruturação urbana sob a perspectiva da Ecologia e no contexto do planejamento urbano alemão, Hahn destaca que os bairros são o nível de ação mais importante da reestruturação urbana ecológica em razão de sua proximidade com os habitantes da cidade. Por isso, desde o ponto de vista técnico, social, de planejamento e de desenho urbanos, é a base

---

<sup>1073</sup>Fundação Tide Setubal, op. cit.

<sup>1074</sup>RUEDA, Salvador; CÁCERES, Rafael de, CUCHI, Albert e BRAU, LLuís. El urbanismo ecológico. Su aplicación en el diseño de un ecobarrio en Figueres. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2012, p. 17.

<sup>1075</sup>Idem, p. 24.

<sup>1076</sup>ROO, Gert de and MILLER, Donald (Eds.) Compact cities and sustainable urban development. A critical assessment of policies and plans from an international perspective. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2000, p.05.

territorial mais apropriada para as intervenções urbanísticas<sup>1077</sup>. O sistema urbano torna-se, assim, multiescalar, em que vários níveis de planejamento se integram e intercondicionam.

Na mesma linha é a abordagem de Rueda *et alii*, em seu estudo sobre um eco bairro na cidade espanhola de Figueres que subsidiou a elaboração do *Plan de Mejora Urbana del Sector de Llevant*. Os autores propõem a reestruturação de bairros de configuração compacta e diversidade socioeconômica, conectados ao restante da cidade pelos sistemas de transporte público, dotados de diversidade de usos e ampla oferta de espaços públicos e de áreas verdes, acessíveis a pé ou por veículos não motorizados<sup>1078</sup>.

No contexto jurídico brasileiro, a OUC é um exemplo de plano em escala intermediária, sujeito à prévia elaboração de EIV como condição à aprovação do projeto de lei que instituí-la<sup>1079</sup>. Para aperfeiçoar o instrumento, que é alvo de críticas em virtude dos seus impactos socioeconômicos<sup>1080</sup>, Monteiro propõe que a definição exata do polígono da OUC e de sua área de influência seja efetuada com base nas informações obtidas no EIV e que o conteúdo do estudo contemple a tipificação dos impactos ambientais e socioeconômicos, com classificações do tipo “benéficos ou prejudiciais; planejados ou acidentais; diretos ou indiretos, cumulativos ou simples; reversíveis ou irreversíveis; de curto ou de longo prazo; temporários ou contínuos; local, regional, nacional ou internacional; mitigáveis ou não mitigáveis”<sup>1081</sup>. Ou seja, a autora propõe um processo de instrução do plano da OUC e da lei que viabilizá-la mais minucioso, como forma de controlar eventuais desvios de finalidade.

Monteiro também alerta para a necessidade de o EIV indicar, desde logo, as diretrizes que nortearão as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos da OUC e dos

---

<sup>1077</sup>HAHN, Ekhart. La reestructuración urbana ecológica. In *Ciudad y Territórios*. Estudios Territoriales. Vol. II, n. 100-101, 1994.

<sup>1078</sup>RUEDA *et alii*, op. cit., pp. 60 e seguintes. Os autores propõem uma série de indicadores de sustentabilidade urbana, que incidem sobre diferentes escalas e que consideram o metabolismo urbano (consumo de energia, geração de resíduos, consumo de água). Também defendem que o planejamento urbano ocorra em três níveis concomitantes: do solo, do subsolo e do espaço aéreo (p. 49).

<sup>1079</sup>Em sentido contrário, Aparecido Júnior considera que a OUC é um projeto urbano veiculado por lei (APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. *Direito urbanístico aplicado*. Os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá Editora, 2017, p.45).

<sup>1080</sup>Ver por todos ARANTES, Otília, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Desmanchando consensos. 8ª. Ed., Petrópolis: Editora Vozes, 2013, e FIX, Mariana. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2011.

<sup>1081</sup>MONTEIRO, Livia de Oliveira. *Espacialidades e especificidades: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014, p. 30.



empreendimentos que serão executados no polígono. Estas diretrizes deverão ser observadas nos licenciamentos dos projetos previstos para a área de implantação da operação. Estes parâmetros, baseados no Estatuto da Cidade para as OUCs, podem ser utilizados para a elaboração dos planos em escala intermediária pelos Municípios, que detêm competência para incorporá-los em seus Planos Diretores, com amparo no art. 30, inciso II, da CF/88.

A hipótese de incidência destes planos são áreas urbanas que ainda não estejam totalmente consolidadas, dotadas de amplos terrenos vazios, que demandam um planejamento de infraestruturas de interesse geral e de provisão de equipamentos públicos coerente com as perspectivas de crescimento demográfico e com novas demandas (ex: criação de novas centralidades); e áreas consolidadas em que se pretenda promover transformações urbanísticas, induzir novos usos ou solucionar conflitos entre os diversos usuários e frequentadores de uma mesma região intraurbana.

Sem prejuízo da utilização da OUC, os Municípios podem elaborar planos de urbanização e planos “de bairro”, para a finalidade de especificar os parâmetros a serem atendidos, sobretudo em áreas de maior interesse do mercado imobiliário, em que há pressão pela execução de projetos especiais pontuais e desconectados uns dos outros, com flexibilização de regime urbanístico. Também as áreas carentes de infraestrutura, caracterizadas por ocupações de baixa renda e por uma urbanização deficitária em espaços públicos, podem ser objeto de planos urbanísticos específicos, que orientem as intervenções por parte do Poder Público.

Para os casos em que o Município intencione ampliar o perímetro urbano, nos termos do art. 42-B do Estatuto da Cidade, deverá promover um projeto de expansão urbana, instruído com uma série de estudos específicos, que comprovem a necessidade efetiva e a viabilidade técnica da ampliação do perímetro, sob as perspectivas ambiental e socioeconômica, em que considere os potenciais impactos ambientais negativos da conversão do solo rural em urbano, os riscos da especulação imobiliária e a necessidade de financiamento das infraestruturas públicas de interesse geral para que a cidade chegue até a área de expansão. Estes estudos são imprescindíveis e sua falta acarreta a inconstitucionalidade formal e material da lei que ampliar o perímetro.

Quanto à área mínima para elaboração de um plano parcial/de pormenor, as experiências internacionais são bem diversificadas, consoante obervou Ribeiro, em seu estudo comparado sobre o reparcelamento, instituto este utilizado para a reconfiguração do solo em locais onde haja a reclassificação do solo ou a reorganização de áreas consideradas degradadas, em projetos de

revitalização urbana<sup>1082</sup>. O autor analisou quatro planos de pormenor portugueses, nos quais ocorreu reparcelamento, e observou que os polígonos variavam de 12.637 m<sup>2</sup> a 50.226 m<sup>2</sup> e eram localizados sobre áreas nas quais existiam equipamentos que se tornaram obsoletos, como é o caso do quarteirão da antiga praça de touros de Cascais. Nos casos examinados pelo autor, o perímetro da intervenção não extrapolava a quadra, embora beneficiasse seu entorno imediato por meio da previsão de áreas cedidas ao município (utilizada para implementação de áreas e equipamentos de uso público). Portanto, o plano de pormenor praticamente se equiparava a um grande projeto urbano<sup>1083</sup>.

Não obstante, consultando o site da Prefeitura de Lisboa, verificam-se planos de pormenor maiores, como é o caso do Plano de Pormenor 6 da Zona de Intervenção da EXPO 98<sup>1084</sup>, localizado às margens do Rio Tejo, que tem 100 hectares e constitui um parque urbano, dotado de hotel, centro esportivo e um museu, contíguo a outros planos de pormenor inseridos no Plano de Urbanização da EXPO98, que totaliza 340 hectares, dotado de um amplo e detalhado zoneamento, com diversos tipos de uso<sup>1085</sup>.

Já na Colômbia e na Espanha, os planos em escala intermediária têm uma extensão maior e objetivam superar o modelo de desenvolvimento lote a lote. Definem áreas espaciais de distribuição de ônus e benefícios e de planejamento de infraestruturas públicas e de inserção de áreas verdes públicas, aspectos estes que convergem com a argumentação defendida neste trabalho. São elaborados para nortear a ampliação de perímetro urbano, incidindo sobre áreas classificadas no Plano Geral como solo urbanizável (áreas de expansão urbana) e para detalhar operações de transformação urbana. No caso, espanhol, o Plano de Reforma Interior ou de *Mejora Urbana*, também em escala intermediária, destina-se ao detalhamento das intervenções em áreas de reabilitação urbana, em que se busca promover a alteração de usos e de regimes urbanísticos, como se viu no caso do Plan 22@ de Barcelona<sup>1086</sup> e no Plan de Trinitat Nueva<sup>1087</sup>. Nessas situações,

---

<sup>1082</sup>RIBEIRO, Orlando Pinto. O reparcelamento no Brasil: Conjunturas do ingresso do instrumento urbanístico Land Readjustment na Política Urbana nacional. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. PROPUR, UFRGS. Porto Alegre, 2021.

<sup>1083</sup>Idem, 156.

<sup>1084</sup>A Exposição Internacional de Lisboa foi, realizada em 1998, após a execução de um Plano de Urbanização na área de 340 hectares.

<sup>1085</sup>Em Lisboa, há 27 planos de pormenor em vigor. A área da EXPO 98 é objeto de de um Plano de Urbanização específico e composto por 06 planos de pormenor. Informações disponíveis em: <https://www.lisboa.pt/cidade/urbanismo/planeamento-urbano/planos-de-pormenor>, acesso em 05 mar.2021.

<sup>1086</sup>Analisado no item 2.3.2.1.

<sup>1087</sup>Mencionado no item 4.4.1.

o tamanho do perímetro dependeu das características do território e dos objetivos da intervenção urbanística.

Em seu estudo de caso, Ribeiro analisou quatro planos parciais colombianos, nos quais ocorreu a operação de reparcelamento e apurou que as áreas eram substancialmente maiores do que nos planos de pormenor portugueses, variando de 66.978,00 m<sup>2</sup> a 306.215,86 m<sup>2</sup><sup>1088</sup>. A legislação colombiana (Ley 388 de 1997) não prevê limite de área para os planos parciais e lega a decisão para o caso concreto, tudo a depender dos objetivos da operação urbana e das características físicas e socioeconômicas do território, consoante critérios que devem ser definidos no Plano de Ordenamento Territorial.

Copelo *et. alli* esclarecem que a definição do polígono do plano parcial e de suas unidades de atuação urbanística depende das condições físicas do território, da homogeneidade de suas características, da classificação do solo, da sua adequada interação com outras áreas protegidas, dos sistemas gerais estruturantes do território, dos objetivos políticos do ordenamento (prioridades), das possibilidades de mobilização de recursos públicos e privados, da demanda de solo para habitação e outros usos, do déficit de habitação social e da existência de população localizada em áreas de risco<sup>1089</sup>. Há municípios que optam por, desde logo, delimitar as áreas a serem desenvolvidas mediante Plano Parcial nos respectivos Planos de Ordenamento Territorial; ao passo que outros, no intuito de conferir maior flexibilidade ao planejamento, especificam, nestes mesmos planos, os critérios para delimitação dos Planos Parciais e das unidades de atuação urbanística<sup>1090</sup>.

À vista destas experiências, não há como prescrever uma área mínima para a elaboração de um plano em escala intermediária, generalizável para todos os casos. A definição de seu perímetro deve considerar, à luz dos objetivos gerais do plano parcial (urbanização, reurbanização, renovação), diagnósticos do território, que contemplem suas características ambientais, paisagísticas, culturais, socioeconômicas e as perspectivas em termos de interesse do mercado imobiliário. É preciso avaliar o grau de consolidação da urbanização, a tendência de crescimento demográfico e de demanda por habitação e por serviços públicos, a presença de vazios urbanos e

---

<sup>1088</sup>RIBEIRO, op. cit., p. 197.

<sup>1089</sup>Os critérios técnicos, amparados em preceitos de planejamento e desenho urbano, são aprofundados por: COPELO, Maria Mercedes Maldonado et. alii. Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios. Lincoln Institute of Land Policy. Bogotá, 2006, pp. 52-54 e pp. 118-121.

<sup>1090</sup>Idem, p.104.

a capacidade de suporte do território para novos empreendimentos, diante da infraestrutura preexistente ou planejada.

A função geral do plano parcial é orientar uma intervenção integrada sobre o perímetro determinado, com a assimilação de metas de promoção da saúde e do bem estar humano, de melhoria da qualidade ambiental do território e de valorização de seus diversos atributos, assim como de atendimento de funções urbanas e do desenvolvimento socioeconômico. E que o plano sirva de base para o levantamento dos custos envolvidos na implantação das infraestruturas de interesse geral, para a definição de estratégias para o seu financiamento e para a gestão coordenada entre os proprietários e o Poder Público.

Por fim, se poderia argumentar, à luz da experiência paulistana do Projeto de Intervenção Urbana – PIU, previsto no art. 136 do Plano Diretor Estratégico, apreciada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo<sup>1091</sup>, que os planos parciais, em escala intermediária, são, na verdade, grandes projetos urbanos, que produzem efeitos concretos no território, ao estabelecerem regimes urbanísticos especiais que desencadeiam uma significativa reconfiguração fundiária. Este foi o argumento adotado pelo Poder Judiciário de São Paulo, ao equiparar a lei que instituiria o PIU Arco Pinheiros a um ato administrativo e, por isso, entender exigíveis o EIA/RIMA e o EIV como condições prévias à elaboração do projeto de lei.

Sob a perspectiva jurídica, a denominação “plano” ou “projeto” relaciona-se ao grau de detalhamento envolvido e ao seu caráter normativo. Em geral, o plano é um instrumento urbanístico dotado de generalidade e de abstração, ao passo que o projeto implicaria maior detalhamento, inclusive em nível de desenho urbano, especificando o conteúdo do plano e já fornecendo parâmetros de execução. Não obstante, dada sua potencialidade de produzir efeitos concretos, mesmo o Plano Diretor, veiculado por lei, tem sido equiparado a um ato de efeitos concretos para a finalidade de permitir o controle difuso de constitucionalidade através de ação civil pública.

Nesta pesquisa, adotam-se as definições de plano e projeto propostas por Aparecido Júnior, para quem “o plano urbanístico veicula disposições gerais e fundamentadas na regulação urbanística, conforma em linhas gerais a propriedade urbanística e os instrumentos jurídico-urbanísticos aplicáveis no município, estabelece padrões e metas de desenvolvimento urbano”; ao passo que o

---

<sup>1091</sup>BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento 2272071-21.2019.8.26.0000, 6ª. Câmara de Direito Público, Rel. Des. Sílvia Meirelles, j. em 22 jun. 2020.

projeto urbano atua mais diretamente sobre o território, “utilizando o ferramental disponibilizado pelo plano urbanístico ou dele decorrente, interferindo de forma mais aguda no processo de transformação e qualificação urbana”<sup>1092</sup>.

Independentemente da denominação atribuída ao plano/projeto, o que se busca argumentar neste trabalho, através da menção às experiências do direito comparado, é a relevância, para a sustentabilidade multidimensional, da adoção de uma base territorial mais ampla para a avaliação dos impactos, para a demarcação das áreas de influência direta e indireta dos projetos e para o planejamento de infraestruturas de interesse geral da coletividade.

O plano na escala intermediária, porque faz a mediação entre o Plano Diretor e os projetos urbanos, pode ser o suporte empírico que fundamentará a explicitação do nexo de causalidade entre os impactos dos projetos e as medidas mitigadoras e compensatórias, ampliando a percepção dos fatores que podem estar entrelaçados e que poderão ser invisibilizados caso o aporte do planejamento urbano não seja considerado.

Dito de outra forma, a caracterização do nexo causal entre os impactos do projeto urbano e as medidas mitigadoras e compensatórias depende do olhar geográfico, que considere a cumulatividade de empreendimentos em uma mesma região e os seus efeitos sinérgicos, sob pena de conduzir a soluções mitigadoras pouco eficientes, que conduzirão à Tragédia dos Bens Comuns.

## **5.2. Medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos**

### **5.2.1. Medidas mitigadoras**

As medidas mitigadoras representam obrigações de fazer que evitam a ocorrência de danos ambientais e urbanísticos, atenuando os impactos negativos e tornando-os toleráveis diante do ordenamento jurídico. Portanto, desempenham uma função preventiva do ilícito e do dano. Conforme Sánchez, as medidas mitigadoras são “ações propostas com a finalidade de reduzir a magnitude ou a importância dos impactos ambientais adversos”<sup>1093</sup>. Incidem tanto sobre o

---

<sup>1092</sup>APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. Direito urbanístico aplicado. Os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá Editora, 2017, p. 44.

<sup>1093</sup>SÁNCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de impacto ambiental. Conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008, p. 338.

projeto como sobre o ambiente, através de medidas protetoras que devem ser escalonadas e contemplar as diversas fases de implantação do empreendimento até o seu encerramento<sup>1094</sup>.

Abassa, Bisset e Sandler destacam que a mitigação, além de pretender a redução dos específicos impactos negativos do projeto, deve buscar o incremento dos benefícios ambientais, e apontam para as seguintes abordagens: prevenção e minimização dos impactos negativos de determinada ação antes de sua ocorrência através da limitação da área de intervenção e do tempo de exposição aos fatores de risco; eliminação ou redução de um impacto atual através da adoção de medidas operacionais durante a vida útil do empreendimento; atenuação de impactos através da restauração ou da reabilitação do ambiente afetado e otimização de efeitos benéficos do meio ambiente por meio de ações adicionais específicas<sup>1095</sup>. Alertam para que haja um plano de execução das medidas mitigadoras, acompanhado da descrição de cada ação de mitigação, dos prazos correspondentes, dos resultados esperados, da responsabilidade pela implementação e da estratégia de monitoramento no decorrer da implementação.

Também merecem referência Glasson, Therivel e Chadwi, segundo os quais a redução dos impactos ambientais e sociais é uma diretriz que deve guiar todo o processo de implantação dos projetos, operação de atividades, descomissionamento e restauração<sup>1096</sup>. Para os autores, a mitigação envolve alterações no design de estruturas e nas concepções técnicas, no uso de materiais e na consideração a respeito do seu ciclo de vida. Alertam para a necessidade de os diversos impactos negativos serem levantados por tipologia (impactos na vegetação, paisagem, emissão de ruídos, efluentes, perda de empregos e encerramento de atividades locais, etc), magnitude e duração (temporários, definitivos, etc.), a fim de que cada um deles seja objeto de uma proposta de mitigação específica, inclusive para a finalidade de se identificarem quais os impactos que não poderão ser mitigados e terão que ser compensados<sup>1097</sup>.

Os autores ainda apontam para a hierarquia que deve orientar as medidas de mitigação, orientada pelo princípio da prevenção, do que decorre que a principal preocupação consiste em evitar o impacto negativo na fonte. Se isso não for possível, o impacto deverá ser minimizado por meio de técnicas que o mitiguem na fonte emissora e nos receptores, como ocorre, por exemplo, quando é

---

<sup>1094</sup>ANTUNES, Luís Filipe Colaço. O procedimento administrativo de avaliação ambiental. Coimbra: Almedina, 1998, p. 689.

<sup>1095</sup>ABAZA, Hussein, BISSET, Ron, SADLER, Barry. Environmental impact assessment and strategic environmental assessment: Towards an integrated approach. United Nations Environment Programme, 2004, pp. 55-56.

<sup>1096</sup>Descomissionamento e remediação referem-se aos licenciamentos de aterros sanitários, por exemplo.

<sup>1097</sup>GLASSON, John, THERIVEL, Riki and CHADWI, Andrew. Introduction to environmental impact assessment. 3rd Edition. London and New York: Routledge, 2005, pp. 157-162.

necessário tratar acusticamente uma edificação potencialmente emissora de ruídos e, ainda, as edificações vizinhas.

Medidas mitigadoras típicas, colacionadas por Sánchez, incluem sistemas de redução da emissão de poluentes, instalação de barreiras antirruído e abatimento de emissões atmosféricas por meio da instalação de filtros. O autor esclarece que modificações do projeto para evitar ou reduzir impactos negativos também são consideradas medidas mitigadoras. No entanto, considera-se mais adequado, sob a perspectiva jurídica, tratá-las como medidas preventivas, que impedirão o dano ambiental<sup>1098</sup>.

Nos empreendimentos imobiliários urbanos, as medidas mitigadoras correspondentes aos impactos negativos identificados nos estudos ambientais (EIV, EIA) e de tráfego devem ser esmiuçadas quando do detalhamento do projeto urbano, interferindo nas definições a respeito de tipologias construtivas, volumes, design, nos materiais e nos recursos tecnológicos utilizados, nos usos e nas funções das edificações. A necessidade de atenuação de impactos também deve determinar a definição de reforços e complementações nas infraestruturas de interesse local e geral associadas ao projeto, cujo financiamento será imputado ao empreendedor, pois é necessário impedir que os impactos do empreendimento sobrecarreguem as infraestruturas públicas e afetem negativamente a qualidade de vida da população.

As medidas mitigadoras devem ser orientadas por diretrizes de sustentabilidade ambiental previstas no Plano Diretor, pelos planos setoriais existentes (mobilidade, cicloviário, saneamento básico, drenagem, etc.), e por padrões capazes de endereçar a necessidade de mitigação das emissões de gases de efeito estufa e de adaptação das cidades aos principais efeitos adversos das mudanças climáticas (elevação da temperatura, aumento do nível do mar, alterações nas precipitações, secas e inundações)<sup>1099</sup>, sob a premissa de que é necessário incrementar a qualidade ambiental e a resiliência dos espaços públicos e privados, a partir de uma visão integrada da incidência de múltiplas políticas públicas sobre a cidade. No que tange às áreas

---

<sup>1098</sup>SÁNCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de impacto ambiental. Conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008, p. 338.

<sup>1099</sup>DAVOUDI, Simin, CRAWFORD, Jenny and MEHMOOD, Climate change and spatial planning responses. In DAVOUDI, Simin, CRAWFORD, Jenny and MEHMOOD. Planning for climate change. London: Earthscan, 2009, pp.7-18. A adoção de novos padrões ambientais, elaborados a partir da consideração do metabolismo urbano, capazes de promover mitigação climática e favorecer ações de adaptação climática, também é proposta por WHITE, Rodney R. Building the ecological city. Cambridge: Woodhead Publishing Limited, 2002, pp. 105-110 e 153.

verdes, a conectividade entre elas é um dos atributos essenciais para que cumpram os serviços ecossistêmicos capazes de incrementar a qualidade de vida e a resiliência urbana<sup>1100</sup>.

Na perspectiva de promover a sustentabilidade ambiental na cidade, sobretudo diante das alterações climáticas, Hough destaca a necessidade de o planejamento da cidade integrar efetivamente padrões ambientais para orientar as decisões a respeito de localizações e tipologias de edificações e de infraestruturas<sup>1101</sup>. Como exemplo, aponta que a temperatura da cidade está relacionada à radiação solar e à absorção do calor pelos materiais utilizados nas edificações e nas infraestruturas, e que a quantidade de radiação solar que penetra em uma cidade depende de seu traçado e da tipologia de seus edifícios, ruas e espaços abertos. Onde a luz solar penetra diretamente até o solo, a radiação pode ser controlada de forma mais efetiva através da vegetação e da arborização, motivo pelo qual, em uma cidade, quanto mais densa for a copa das árvores, maior será o seu efeito condicionador do ar na superfície.

A integração entre medidas mitigadoras decorrentes de projetos urbanos, os seus encargos urbanísticos e objetivos mais amplos relacionados à sustentabilidade ambiental no planejamento urbano é um tema ainda pouco explorado. No que concerne às mudanças climáticas, por exemplo, as ações adotadas a partir do planejamento dividem-se em ações de mitigação climática<sup>1102</sup>, que enfocam a redução das emissões de gases de efeito estufa e o consumo energético; e em ações de adaptação climática<sup>1103</sup>, em que a ênfase, no Brasil, tem sido o enfrentamento de desastres<sup>1104</sup> por

---

<sup>1100</sup>DAKOS, Vasilis, et. alii. Manage connectivity, In BIGGS, Reinetta, SCHLÜTER, Maja and SCHOON, Michael (Editors). Principles for building resilience. Sustaining ecosystem services in social-ecological systems. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 80-104. Os autores esclarecem que a conectividade entre ecossistemas propicia resiliência e a prestação de serviços ecossistêmicos e também favorece a restauração natural de ecossistemas, embora inexistiam muitas pesquisas sobre o tema. Alertam que o primeiro passo para favorecer a conectividade consiste em mapear as áreas que podem prestar serviços ecossistêmicos, suas escalas, interações e grau de conectividade.

<sup>1101</sup>HOUGH, Michael. Naturaleza y ciudad. Planificación urbana y procesos ecológicos. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1998, p. 255. Uma abordagem semelhante, com várias indicações sobre como aumentar a sustentabilidade ambiental no meio urbano, com ações relacionadas à infraestrutura verde, melhoria da qualidade do ar, proteção da qualidade da água, redução de emissões de gases de efeito estufa, redução e reciclagem de resíduos sólidos, é apresentada por WHITE, Rodney R. Building the ecological city. Cambridge: Woodhead Publishing Limited, 2002. Ao lado destas ações, o autor enfatiza ser imprescindível a guinada no padrão de consumo e de produção e, na escala local, forte vontade política de adotar padrões mais sustentáveis (pp. 163 e 195).

<sup>1102</sup>Entende-se por mitigação “mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros” (art. 2º, VII, Lei 12.187/2009).

<sup>1103</sup>Entende-se por adaptação “iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima” (art. 2º, I, Lei 12.187/2009).

<sup>1104</sup>GARCÍAS, Carlos Mello e PINHEIRO, Eduardo Gomes. A proteção civil e as mudanças climáticas: a necessidade da incorporação do risco de desastres ao planejamento das cidades, In OJIMA, Ricardo e MARANDOLA JR.,



meio de iniciativas ainda incipientes, mesmo em cidades que já contam com planos de adaptação climática, os quais enfrentam o desafio de internalizarem suas propostas no planejamento urbano<sup>1105</sup>, de tal forma a se transmutarem em ações concretas e coordenadas com as ações de mitigação<sup>1106</sup>.

### 5.2.2. Medidas compensatórias

As medidas compensatórias são cabíveis para os impactos que não podem ser evitados ou mitigados de forma tolerável, como é caso da supressão da vegetação nativa para implantação de um empreendimento imobiliário, da perda de uma paisagem e da biodiversidade associada à conversão de uma área natural pela urbanização, à perda de amenidades, etc. Consistem em “substituição de um bem perdido, alterado ou descaracterizado, por outro, entendido como equivalente”<sup>1107</sup> e podem contemplar os impactos sociais e econômicos gerados pela implantação do empreendimento, consoante referem Atshuler e Luberoff ao abordarem as ações de mitigação e de compensação decorrentes da implantação de grandes projetos urbanos nos Estados Unidos, em que as discussões sobre os impactos negativos tornaram-se arenas para amplas negociações em torno de impactos e diversas demandas das comunidades, muitas das quais dissociadas do projeto<sup>1108</sup>.

No que se refere ao critério da equivalência entre bens lesados, Sánchez esclarece que a compensação pode ocorrer através da restauração e da conservação de uma área com a mesma dimensão e funcionalidade daquela que será objeto da intervenção, ou por meio da conservação

---

Eduardo. Mudanças climáticas e as cidades: novos e antigos debates na busca da sustentabilidade urbana e social. São Paulo: Blucher, 2013, pp. 215-252.

<sup>1105</sup>BRUNETTA, Grazia and CALDARICE, Ombretta. Putting resilience into practice. The Spatial planning response to urban risk (Chapter 3), In BRUNETTA, Grazia et. alii (Editors). Urban resilience for risk adaptation governance. Theory and Practice, Springer, 2019, pp.26-41. As autoras realizaram estudo de caso em Londres e em Bologna e concluíram pela falta de aplicação prática dos planos de adaptação climática, muito embora as duas cidades incluam medidas para o gerenciamento de riscos por meio da utilização da vegetação para a redução de temperatura e proponham acumulação de água das chuvas para diversos usos e para períodos de seca.

<sup>1106</sup>Howard enfatiza a importância de as ações para mitigação e adaptação climática serem integradas e não colidentes e destaca que a mitigação global não pode ser atendida sem ações locais intensivas no sentido de reduzir a emissão de gases de efeito estufa e propiciar a existência de sumidouros. Aponta para os seguintes princípios: a mitigação tem prioridade em relação à adaptação; a mitigação é forma primária de adaptação; ações locais de adaptação exigem abordagem global e de longo prazo (HOWARD, Jeff. Climate change mitigation and adaptation in developed nations: a critical perspective on the adaptation turn in urban climate planning, In DAVOUDI, Simin, CRAWFORD, Jenny and MEHMOOD. Planning for climate change. London: Earthscan, 2009, pp.19-32).

<sup>1107</sup>SÁNCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de impacto ambiental. Conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos 2008, p. 350.

<sup>1108</sup>ALTSHULER, Alan and LUBEROFF, David. Mega-projects. The changing politics of urban public investments. Washington D.C: Brookings Institution Press, 2003, pp.230-234.

de um bem de natureza diferente daquele afetado, desde que se possa estabelecer alguma relação. O autor cita o exemplo da restauração de um monumento de valor histórico ou outro bem cultural, que poderia ser aceita como compensação pela perda de um sítio de valor arqueológico ou pela alteração da paisagem.

No caso de ser necessário o deslocamento de pessoas para implantação de projetos de desenvolvimento, Sánchez afirma ser imprescindível o reassentamento das comunidades, a ser encaminhado através de um processo participativo, que garanta informação às pessoas sobre seus direitos e opções de reassentamento e o pagamento de indenização por benfeitorias perdidas, sem prejuízo da oferta de nova moradia adequada na área prevista para o reassentamento, pois “a indenização monetária é uma compensação insuficiente para os impactos sociais, que vão muito além da perda de uma propriedade, de um local de moradia ou de exercício de atividades comerciais ou de subsistência”<sup>1109</sup>. Esclarece que a ideia de reassentamento decorre da substituição do “paradigma econômico pelo social”, já que, “sob o paradigma econômico, não importa onde as pessoas deslocadas irão se reinstalar: a decisão é tomada isoladamente. A comunidade pode dispersar-se e os laços entre seus membros podem ser rompidos”<sup>1110</sup>. O autor ainda alerta para a necessidade de consideração dos aspectos culturais e identitários da comunidade, de tal forma a preservar, no reassentamento, as formas de produção e consumo cultural próprias das comunidades afetadas.

Scabin et. alii agregam que o reassentamento deve nortear-se pelo critério da proteção dos direitos humanos. Os Princípios Básicos e as Diretrizes sobre as expulsões e o deslocamento com origem no desenvolvimento da ONU recomendam a necessidade de prover moradia adequada, o que inclui acessibilidade a trabalho, transporte, serviços e infraestrutura e demais condições para a manutenção da cultura e laços de vizinhança e parentesco. Advertem que a compensação monetária não deve substituir a possibilidade de reterritorialização em uma área de qualidade, tamanho e valores proporcionais e até melhores que a anterior, pois a compensação monetária como medida exclusiva de reparação às famílias deslocadas normalmente leva ao empobrecimento<sup>1111</sup>.

---

<sup>1109</sup>SÁNCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de impacto ambiental. Conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos 2008, pp. 350-352.

<sup>1110</sup>Idem, p. 353.

<sup>1111</sup>SCABIN, Flávia et. alii. Recomendações para a prevenção, mitigação e reparação de violações decorrentes do deslocamento forçado a partir dos Direitos Humanos. In MAGALHÃES, Sônia Barbosa e CUNHA, Manuela Carneiro. A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte. Relatório da SBPC. São Paulo, 2017, pp. 265-308.

A definição do conteúdo das medidas compensatórias é uma tarefa árdua pela ausência de equivalência entre os bens jurídicos afetados<sup>1112</sup> e pela necessidade, imposta pelo art. 3º, inciso XI, da Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), de que haja nexos causal e proporcionalidade entre os impactos urbanísticos e as medidas exigidas, critério este que também consta do direito norte-americano a partir do caso *Nollan v. California Coastal Comm'n*, 483 U.S. 825 (1987), julgado pela Suprema Corte<sup>1113</sup>. O que compensaria o congestionamento no tráfego proporcionado pela implantação de um shopping center? Ou a sobrecarga no sistema de drenagem urbana?

Tratando do tema, Sánchez, embora com ênfase nos impactos ambientais, entende que a definição de medidas compensatórias pelos EIAs deve seguir os seguintes critérios:

- Proporcionalidade entre o dano causado e a compensação exigida, que deve ser, no mínimo, equivalente;
- Preferência por medidas compensatórias que representem a reposição ou a substituição das funções ou dos componentes ambientais afetados (conexão funcional);
- Preferência por medidas que possam ser implementadas em área contígua à área afetada ou alternativamente, na mesma bacia hidrográfica (conexão espacial)<sup>1114</sup>.

A dificuldade no estabelecimento de formas proporcionais de compensação dos impactos negativos também é identificada no contexto da responsabilidade civil *ex post*, em que existe uma priorização entre as formas de reparação dos danos. Neste caso, a compensação cumpre uma função substitutiva de um bem ambiental ou urbanístico que será impactado de forma não mitigável e irreversível. Por isso, deve haver conexão entre o bem jurídico atingido e a medida compensatória, o que não significa identidade entre os bens jurídicos, pois os impactos podem atingir bens que não possuem equivalentes, como se dá no caso da emissão de ruídos, de

---

<sup>1112</sup>Examinando o Direito Comparado, percebe-se que a compensação ecológica tem previsão legal na Diretiva 2004/35-CE do Parlamento Europeu e do Conselho sob a denominação de “reparação complementar”, que deve ocorrer sempre que a reparação primária não resulte na restituição do ambiente ao seu estado inicial. O instituto busca proporcionar um nível de recursos naturais e/ou serviços num local alternativo àquele que foi originalmente degradado, similar ao que teria sido proporcionado se o sítio danificado tivesse regressado ao seu estado inicial. Na Diretiva, consta a necessidade de que o sítio alternativo esteja geograficamente relacionado com o sítio danificado.

<sup>1113</sup>Este precedente jurisprudencial é emblemático a respeito da exigência de proporcionalidade e de nexos de causalidade entre os impactos do empreendimento e as exigências (*exactions*), a serem estabelecidas em acordo (*development agreements*). A respeito, ver: BEEN, Vicki. “Exit” as a constraint on land use exactions: rethinking the unconstitutional conditions doctrine. In *Columbia Law Review*, vol. 91, apr. 1991, n. 3, pp. 473- 545.

<sup>1114</sup>SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de impacto ambiental*. Conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008, p. 350.

efluentes e de emissões atmosféricas. Basta que haja pertinência temática quando se trata da imposição de prestação de fazer, embora não seja ilícita a opção pela criação de um fundo, em interpretação analógica com a solução dada pela lei da ação civil pública (Lei Federal 7347/85, art. 13) para a destinação das indenizações judiciais.

De qualquer forma, é essencial que os critérios para definição das compensações ambientais, urbanísticas, sociais, etc., sejam explicitados na legislação municipal, porquanto implicarão restrições de direitos. A excessiva discricionariedade na utilização das medidas de mitigação e de compensação de impactos fragiliza estes instrumentos, que se tornam vulneráveis a questionamentos judiciais por violação à proporcionalidade que deve haver entre o impacto causado e as condicionantes estabelecidas no licenciamento.

### **5.3. As medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos na Lei da Liberdade Econômica**

O art. 3º, inciso XI, da Lei Federal 13.874/2019, conferiu um tratamento específico para as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos negativos, vedando sejam elas utilizadas com fins arrecadatórios, ou como meio para financiamento de obras de responsabilidade do Poder Público, que devem ser executadas com recursos tributários<sup>1115</sup>. O dispositivo afirma que constitui um direito de toda pessoa, natural ou jurídica, “não ser exigida medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico, entendida como aquela que:

- “(a) vetada<sup>1116</sup>;
- b) requeira medida que já era planejada para execução antes da solicitação pelo particular, sem que a atividade econômica altere a demanda para execução da referida medida;
- c) utilize-se do particular para realizar execuções que compensem impactos que existiriam independentemente do empreendimento ou da atividade econômica solicitada;

---

<sup>1115</sup>FREITAS, Rafael Vêras. Comentários à Lei de Liberdade Econômica - Lei 13.874/2019. Proporcionalidade das medidas compensatórias e mitigatórias. In MARQUES NETO, Floriano Peixoto, RODRIGUES JÚNIOR, Otavio Luz e LEONARDO, Rodrigo Xavier. Comentários à Lei de Liberdade Econômica: Lei 13.874/2019 (livro eletrônico). São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

<sup>1116</sup>O dispositivo vetado consistia em: “a) distorça sua função mitigatória ou compensatória de modo a instituir um regime de tributação fora do direito tributário;”

A mensagem n. 438, de 20 de setembro de 2019, relativa aos motivos que conduziram o presidente da República a vetar a alínea “a” do inciso XI do art. 3º “o dispositivo proposto sugere a possibilidade de instituição de ‘regime de tributação fora do direito tributário’, trazendo atecnia à norma, o que carece de sentido, precisão e clareza em seus termos, não ensejando a perfeita compreensão do conteúdo e alcance que o legislador pretendeu dar à norma, em desacordo com o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 95, de 1998.”

- d) requeira a execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica; ou
- e) mostre-se sem razoabilidade ou desproporcional, inclusive utilizada como meio de coação ou intimidação”;

De início, chama a atenção que a lei não se aplica ao direito ambiental e aos projetos que interferem no patrimônio cultural, e que as medidas preventivas de impactos urbanísticos não são objeto do art. 3º, inciso XI, do que se depreende que não se submetem às restrições relacionadas ao nexo de causalidade direto. Cumpre aqui, pela expressa menção ao direito urbanístico, conferir interpretação restritiva à Lei da Liberdade Econômica. Também se observa que a lei não refere a expressão “contrapartida”, pelo que reforça a premissa adotada nesta pesquisa de que este instrumento não se relaciona aos impactos do empreendimento.

A explicação, a partir do sistema constitucional, para a limitação da incidência da Lei da Liberdade Econômica às medidas mitigadoras e compensatórias urbanísticas, é que as medidas preventivas amparam-se no dever de preventividade objetiva, oriundo dos direitos fundamentais, e inserem-se no contexto da incerteza da Sociedade de Riscos. As medidas preventivas não garantem que os danos não venham a ocorrer. São esforços, a partir de uma abordagem técnica, para que não ocorram impactos considerados intoleráveis, mas se inserem em cadeias causais complexas e revestidas de incertezas pelo desconhecimento dos impactos futuros, sinérgicos e cumulativos, associados às imprevisibilidades a respeito de como o ambiente vai reagir. A incerteza aumenta diante da ausência de estudos prévios sobre o território, como a AAE ou AAI, quando da elaboração do planejamento do uso e da ocupação do território, e da possibilidade dos estudos sobre o projeto urbano serem superficiais e limitados a apenas alguns impactos.

O art. 3º, inciso XI, da Lei da Liberdade Econômica busca reduzir a discricionariedade administrativa na definição das medidas mitigadoras e compensatórias por impactos urbanísticos negativos. A motivação da exigência destas medidas, no contexto do licenciamento, deve ser orientada pelas especificidades técnicas relacionadas ao planejamento ambiental e urbano, e o espaço decisório é ocupado pela necessidade de encontrar a melhor alternativa técnica para a prevenção, mitigação e compensação dos múltiplos impactos negativos envolvidos no caso concreto, sempre considerando-se as consequências práticas da decisão, nos termos do art. 20 da LINDB.

Está-se diante da chamada discricionariedade técnica, que se configura quando os conceitos jurídicos empregados na norma dependem de conhecimento técnico-científico, e não de juízo de valor do intérprete; ou quando a ação administrativa demanda escolhas compatíveis com normas

técnicas, mesmo que a lei não tenha assim estabelecido expressamente<sup>1117</sup>. Contrapõe-se à discricionariedade administrativa, que remete para juízos de oportunidade e de conveniência, formulados com base em juízo de valor daquele que tem a função de decidir<sup>1118</sup>. Daroca esclarece que, na discricionariedade técnica, cabe controle judicial dos critérios técnico-científicos empregados na motivação do ato administrativo<sup>1119</sup>.

Consequentemente, se o Município exigir a construção de uma escola para atender a comunidade ou a abertura de uma nova via, ambas já previstas no planejamento municipal, deverá haver conexão entre estas novas demandas e o empreendimento, no sentido de restar demonstrado que o projeto privado pressiona a infraestrutura e os equipamentos sociais existentes na região, motivo pelo qual precisa internalizar as externalidades ambientais e sociais negativas; ou, então, que as obras consistem em medidas compensatórias de impactos não mitigáveis na área de influência direta do empreendimento.

A medida compensatória nem sempre guardará conexão direta com o impacto negativo não mitigável, porque nem todas as tipologias de impactos propiciam relações de equivalência entre o objeto da degradação e o objeto da prestação da medida compensatória.

Para os impactos não mitigáveis na mobilidade urbana, na qualidade do ar, decorrentes de poluição sonora, associados à impermeabilização do solo bastará a configuração da pertinência temática. Adota-se aqui uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, que considera as diretrizes da Lei Federal 7347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e da Lei Federal 9985/2000 (SNUC), para sustentar a posição no sentido de que não há impedimento que a obrigação de natureza compensatória de impactos não mitigáveis ocorra em área não vinculada ao empreendimento, ou seja prestada através do custeio de medidas que contemplem demandas por infraestrutura

---

<sup>1117</sup>Esta diferenciação é enfatizada por Di Pietro, para quem, na discricionariedade técnica inexistente discricionariedade propriamente dita, pois não há decisão política a ser tomada conforme avaliação do interesse público, mas apenas uma única solução a ser dotada com base em critérios técnico-científicos (DI PIETRO, Maria Sylvia. Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. In Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, n. 09, fev./abr., 2007). Sobre o tema, ainda: PEREIRA, César A. Guimarães. Discricionariedade e apreciações técnicas da Administração. Revista de Direito Administrativo, 231, p. 217-267, jan./mar., 2003.

<sup>1118</sup>DAROCA, Eva Desdentado. Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica (un estudio crítico de la jurisprudencia). Madrid: Editorial Civitas, 1997, pp. 22- 26.

<sup>1119</sup>Idem, p. 62. Daroca adverte que, neste caso, de forma alguma deve-se interpretar que a Administração Pública é dotada de uma “discricionariedade forte”, pois não há margem de julgamento com amparo em oportunidade e conveniência, motivo pelo qual a decisão fica sujeita a controle judicial. Sobre a possibilidade do controle jurisdicional da discricionariedade técnica, a partir da proibição do arbítrio, colacionam-se SALAVERRÍA, Juan Igartua. Discrecionalidad técnica, motivación y control jurisdiccional. Madrid: Editorial Civitas, 1998, p.25; e FERNANDEZ, Tomas R. De la arbitrariedad de La administración. 2ª. Ed., Madrid: Editorial Civitas, 1997, p. 81.

pública em outras áreas da cidade, desde que haja pertinência temática entre os bens jurídicos. Cuida-se aqui da adoção do conceito de compensação conglobante proposto por Pinho, segundo a qual:

“As medidas compensatórias, ou compensação ambiental *lato sensu*, são um modo de tutela ressarcitória na forma específica por equivalente não pecuniário, acionadas quando a restauração ecológica ou ambiental *in situ* é impossível, total ou parcialmente, de forma a exigir a reparação dos remanescentes irrestauráveis. Subdividem-se em compensação ecológica, que visa à restauração de áreas degradadas distintas do local do dano, e compensação ambiental conglobante, correspondendo a ações estratégico-preventivas de preservação, conservação, fiscalização, fomento à cidadania ambiental e ao desenvolvimento sustentável, que visa à implementação dos objetivos a Política Nacional de Meio Ambiente.”<sup>1120</sup>

Outro ponto relevante atinente à interpretação do art. 3º, inc. XI, da Lei da Liberdade Econômica, diz respeito à área de influência direta e indireta do empreendimento que será considerada para a definição do liame causal entre o projeto e as respectivas medidas mitigadoras e compensatórias, o que remete para a etapa de estudos de impacto e para o próprio planejamento urbano em escala adequada. Caso adotada como base territorial para os estudos apenas a escala do lote urbano e sua área de influência imediata, o liame causal dos projetos com impactos cumulativos tenderá a ser obscurecido e as externalidades negativas impactarão a infraestrutura urbana e serão socializadas sem qualquer mitigação ou compensação. Daí a relevância das escalas geográficas adotadas nos estudos ambientais e da integração entre o licenciamento e o planejamento urbano como critérios obrigatórios para a avaliação dos impactos e definição das medidas mitigadoras e compensatórias.

Nos Estados Unidos, a exigência de nexo causal e de proporcionalidade entre o projeto urbano e as exigências de obras de infraestrutura, a partir dos precedentes da Suprema Corte, ensejou o fortalecimento da fase procedimental da tomada de decisões e da exigência de avaliações de impacto para demonstração do nexo de causalidade<sup>1121</sup>. No entanto, o recurso às negociações, através de *development agreements*, por meio dos quais as demandas da comunidade são endereçadas ao lado dos impactos ambientais e urbanísticos, tem relativizado os critérios jurisprudenciais, porquanto baseadas em assunção voluntária de obrigações<sup>1122</sup>. Been elucidada que

---

<sup>1120</sup>PINHO, Hortênsia Gomes. Prevenção e reparação de danos ambientais. As medidas de reposição natural, compensatórias e preventivas e a indenização pecuniária. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2010, p. 327.

<sup>1121</sup>RYAN, Erin. Zoning, taking and dealing: the problems and promise of bargaining in land use planning conflicts. Harvard Law Review, vol. 07, 2002, pp. 336-388.

<sup>1122</sup>CAMACHO, Alejandro E. Mustering the missing voices: a collaborative model for fostering equality, community involvement and adaptative planning in land use decisions. Installment one. In Stanford Environmental Law journal, vol. 24, 2005, pp. 03-69, p.46. O autor esclarece que, apesar do repúdio jurisprudencial em relação ao

tais obrigações pactuadas em desacordo com o critério do *rational nexus* têm sido justificadas a partir da ideia de que a comunidade pode participar da construção de uma solução que compense os impactos não mitigáveis, de modo a maximizar os seus benefícios, como uma contraprestação pela perda ou diminuição de atributos ambientais<sup>1123</sup>.

Esta mesma orientação pode ser aplicada ao direito brasileiro, reconhecendo-se a validade de Termos de Compromisso que estabeleçam medidas compensatórias que não guardem relação direta com o projeto licenciado, com amparo nos princípios da autonomia da vontade e da boa fé<sup>1124</sup>. O que é proibido, porquanto lesivo a tais princípios, é que as exigências estatais sejam utilizadas como meio de coação ou de intimidação.

Conforme a interpretação adotada nesta pesquisa, se as medidas mitigadoras e compensatórias ostentarem um custo desproporcional em relação à atividade econômica que se pretende realizar, o que pode ocorrer quando a área de implantação do projeto é desprovida de infraestrutura de interesse geral e quando os bens ambientais suscetíveis de serem impactados são juridicamente protegidos e frágeis, a conclusão será pela sua inviabilidade técnica e locacional, pois a atividade econômica, para se viabilizar, exigiria sacrifício excepcional de bens de uso comum do povo.

#### 5.4. A compensação tarifada

Outra solução jurídica para as medidas compensatórias é o estabelecimento de um percentual sobre os custos de implantação do empreendimento que está sendo licenciado, a exemplo do art. 36 da Lei Federal nº 9.985/00 (SNUC), segundo o qual “nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e a manutenção de unidade de conservação do grupo de Proteção Integral”, por meio do pagamento de, no mínimo, 0,5% dos custos totais do investimento de projetos licenciados. Este critério foi questionado pela Confederação Nacional das Indústrias – CNI diante do STF que reconheceu cabível a compensação, que teria natureza

---

uso de contratos para excepcionar o zoneamento urbano e da exigência de que as medidas de mitigação e compensação estejam relacionadas com os impactos do projeto, na prática, a voluntariedade do acordo tem afastado tais critérios.

<sup>1123</sup>BEEN, Vicki. “Exit” as a constraint on land use exactions: rethinking the unconstitutional conditions. *Columbia Law Review*, vol. 91, n. 3, apr. 1991, pp. 473-545. No mesmo sentido: FENNELL, Lee Anne. Hard Bargains and real steals: land use exactions. University of Chicago Law School. Chicago Unbound, 86 *Iowa Law Review* 1 (2000).

<sup>1124</sup>Esclarece Correia que o acordo urbanístico é, “antes de mais nada, um acordo livre e voluntário de vontades opostas, mas harmonizáveis entre si” (CORREIA, Jorge André Alves. *Contratos urbanísticos*. Concertação, contratação e neocontratualismo no direito do urbanismo. Coimbra: Almedina, 2009, p. 52).



jurídica de “compensação *ex ante*” por impactos ambientais irreversíveis”<sup>1125</sup>, e determinou que o valor da compensação fosse fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurasse o contraditório e a ampla defesa<sup>1126</sup>. Posteriormente, a mesma Corte, no julgamento de recursos contra aquela decisão, explicitou que o critério para o cálculo da compensação poderia consistir em um percentual sobre os custos do empreendimento, desde que houvesse uma graduação<sup>1127</sup>.

A exemplo do precedente do STF, o critério da compensação tarifada foi adotado para disciplinar a responsabilidade dos polos geradores de tráfego no Município de São Paulo, nos termos da Lei Municipal 15.150/2010, regulamentada pelo Decreto 51.771/2010, para mitigação e compensação de impactos no sistema viário decorrente da implantação ou da reforma de edificações ou da instalação de atividades caracterizadas como polo gerador de tráfego. Esta lei utiliza o critério do número de vagas de estacionamento na definição do conceito de polo gerador de tráfego, e o art. 8º da lei prevê que o empreendedor deve arcar integralmente com as despesas do projeto e da implantação de obras e serviços para mitigar impactos sobre o sistema viário, exigindo-se que as medidas mitigadoras tenham relação causal com o impacto gerado no trânsito pelo empreendimento (art. 9º)<sup>1128</sup>.

O custo das melhorias viárias a serem executadas pelo empreendedor não poderá representar mais do que 5% do custo total do empreendimento (art. 8º, §1º, Lei Municipal 15.150/2010) e será

---

<sup>1125</sup>STF, ADI 3378, Relator(a): Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, julgado em 09 abr. 2008.

<sup>1126</sup>No entanto, desobedecendo a decisão do STF, o Decreto Federal 6848/09 manteve a estratégia de fixar um percentual sobre os custos de implantação do empreendimento para a definição do valor da compensação ambiental.

<sup>1127</sup>STF, Rcl 12887 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 19/09/2013; e STF Rcl 17364 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21 out. 2016.

<sup>1128</sup>Há diversos critérios técnicos para qualificar um empreendimento como um polo gerador de tráfego, ou como um polo gerador de viagens, conceito este adotado por Kneib e por Alves, com apoio em Kneib, por ser mais abrangente e permitir a análise de uma área de influência mais ampla e a consideração dos impactos derivados (KNEIB, Erika Cristine. Caracterização de empreendimentos geradores de viagens: contribuição conceitual à análise de seus impactos no uso, ocupação e valorização do solo urbano. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. UNB. Brasília, 2004; ALVES, Priscilla. Mobilidade urbana sustentável e os polos geradores de viagens: análise da mobilidade não motorizada e do transporte público. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2015). Por sua vez, Dias analisa as legislações de São Paulo, Curitiba, Campinas, Rio de Janeiro e Belo Horizonte em torno do conceito de polo gerador de tráfego e conclui que as definições seguem principalmente dois critérios técnicos: a definição com base no número de vagas de estacionamento e a definição com base na área ocupada. Ainda, alguns Municípios utilizam como um fator diferenciador a natureza dos empreendimentos (residencial, não residencial).(DIAS, Renato Traldi. Licenciamento de empreendimentos polos geradores de tráfego – Estudo comparativo de seu tratamento nos municípios.In Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 32-44, jan./fev. 2014). O tema ainda é abordado pelo DENATRAN (Manual de procedimentos para o tratamento de polos geradores de tráfego. Brasília: DENATRAN/FGV, 2001).

apurado com base em orçamento detalhado a ser produzido pelo empreendedor conforme tabelas oficiais utilizadas pelo Município, que deverá indicar: I - o custo total das melhorias viárias, com a descrição detalhada dos preços de cada item; II - o custo total do empreendimento; e III - a equivalência entre o orçamento das melhorias viárias e o custo total do empreendimento.

A lei estipula que, se o custo das melhorias viárias ultrapassar o limite estabelecido de 5% do custo total do empreendimento, a Secretaria Municipal de Transportes - SMT, deverá, no prazo de sessenta dias, eleger de forma expressa, dentre aquelas inicialmente previstas, as que deseja sejam executadas pelo empreendedor, que ficará desonerado em relação às demais obrigações que superem o limite mencionado (art. 8º, §3º, Lei Municipal 15.150/2010).

Ainda, o art. 8º, §4º, da Lei Municipal 15.150/2010, prescreve que “todos os empreendimentos classificados como polos geradores de tráfego deverão recolher ao Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito para a realização de projetos específicos de trânsito e transporte:

- I - no caso de não ser necessária imediatamente nenhuma obra viária ou serviço, o valor correspondente a 1% (um por cento) do custo total do empreendimento;
- II - no caso do valor das obras e serviços realizados não atingir o valor correspondente a 1% (um por cento) do custo total do empreendimento, o valor remanescente.

Trata-se de uma lei municipal que busca operacionalizar o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios, repartindo os custos da implantação de infraestrutura viária entre o Município e o empreendedor privado e que claramente diferencia as medidas mitigadoras e compensatórias por impactos no sistema viário de outros valores que sejam devidos à Prefeitura por outorga onerosa do direito de construir<sup>1129</sup> ou por compensação ambiental. Além da exigência de obras e de serviços sobre o sistema viário para mitigar os impactos no limite de até 5% do custo total do empreendimento, chama a atenção o pagamento de percentual para o Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito, em uma clara intenção de arrecadar recursos para o financiamento do sistema viário, por meio da imposição de uma contribuição, cuja adequação ao sistema jurídico brasileiro pode ser defendida com amparo no acórdão do STF que julgou constitucional a compensação ambiental tarifada prevista na Lei Federal 9985/2000, muito embora a decisão judicial remeta expressamente para a necessidade de estudos técnicos que apontem critérios de proporcionalidade, o que parece não existir na lei paulista.

---

<sup>1129</sup>Art. 8º, § 6º, Lei Municipal 15.150/2010 - A obrigatoriedade da execução de obras e serviços relacionados à operação do Sistema Viário e do recolhimento do valor referido no § 4º deste artigo independem de se tratar de empreendimento aprovado por meio de adesão a operação urbana e de ter havido o pagamento de outorga onerosa, vinculação de Certificados de Potencial Adicional de Construção para aprovação do projeto ou qualquer outra forma de contrapartida relacionada à utilização de regras urbanísticas diferenciadas.

A opção por uma compensação tarifada atende ao objetivo de proporcionar segurança jurídica aos empreendedores, que desejam saber, previamente, quanto gastarão com as medidas mitigadoras e compensatórias. Neste caso, o percentual de 5% ou 1%, caso não sejam necessárias obras de mitigação, é desde logo explicitado na lei. No entanto, a sua utilidade como instrumento de equidistribuição de externalidades é questionável, pois não há clareza sobre o critério utilizado para a definição do percentual de 5% sobre o custo total do empreendimento e outro percentual de 1% para empreendimentos que não geram a necessidade de executar imediatamente obras mitigadoras.

Além disso, a lei estabelece um teto para a exigência de medidas mitigadoras e compensatórias por impactos no tráfego e, como o empreendedor executará apenas algumas das obras viárias consideradas imprescindíveis pela Prefeitura, supondo-se que o rol de medidas mitigadoras de impactos sobre o trânsito tenha sido identificado em um Estudo de Impacto de Vizinhança e/ou Estudo de Tráfego, resta a dúvida a respeito de quem executará o restante das obras de mitigação: o Município, outros empreendedores que venham a se instalar na área de influência daquele polo gerador de tráfego?

Observe-se que a lei paulista trata da imposição de medidas mitigadoras e compensatórias de projetos pontuais e não opera em conjunto com planos urbanos que delimitem um polígono específico para a execução das infraestruturas viárias. Cada empreendedor, gerador de tráfego, licencia o seu empreendimento no seu ritmo, e a infraestrutura é tratada como se fosse uma colcha de retalhos, cujas consequências adversas se espera explicitar no estudo de caso relativo ao Município de Porto Alegre (Capítulo 5.).

A respeito, Cunha Filho critica a compensação tarifada e adverte que as medidas mitigadoras e compensatórias devem ser apreciadas no caso concreto e serem “suficientes para recompor o equilíbrio afetado pela obra”<sup>1130</sup>. Além disso, estas medidas devem ser analisados no contexto do planejamento urbano, não de forma limitada à escala do lote.

A limitação do valor das medidas mitigadoras em 5% foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, que considerava inconstitucional a Lei 15.150/2010, sobrevivendo julgamento do Tribunal de Justiça de São Paulo pela improcedência da ação, sob o argumento de que a

---

<sup>1130</sup>CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro. Efeitos cumulativos no licenciamento ambiental e urbanístico. A nova fronteira do direito de construir. In NERY, Ana Rita de Figueiredo e ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. Direito Urbanístico. Ensaio por uma cidade sustentável. São Paulo: Quartier Latin, pp. 137-155, p 152.

“a lei não descuidou do trato com a questão ambiental, pois embora a contribuição (contrapartida ou ônus) tenha sido limitada ao valor correspondente a 5% do custo total do empreendimento, a norma não exime o Poder Público de responder pela complementação das obras e serviços que eventualmente deixem de ser realizadas em razão da imposição desse limite. Opção limitadora, ademais, que decorre de critério de oportunidade e conveniência do legislador no âmbito da política urbana do município, e sobre o qual o Judiciário não pode interferir”<sup>1131</sup>.

Neste caso concreto, a Associação Brasileira de Shopping Centers interveio no processo como assistente do Município de São Paulo, sob a justificativa de que os shoppings se caracterizam como polos geradores de tráfego e seriam impactados pela decisão. No julgamento, ficou implícita a intenção do Tribunal de não aumentar o ônus sobre os empreendedores privados, quando afirmou que o teto de 5% seria razoável e suficiente para atender a necessidade de “criar (ou de não impedir) estímulo ao desenvolvimento social e econômico”. A Corte considerou que, deixar em aberto a quantificação das medidas mitigadoras e compensatórias, poderia constituir um desestímulo aos investimentos privados na cidade. Em seu voto, o Desembargador Samuel Júnior afirmou que

“ao estabelecer um limite proporcional com o custo do empreendimento, o legislador apenas, pelo que parece, procurou estabelecer critério razoável (que não pode ser aqui apreciado), para não inviabilizar a construção de empreendimentos, que interessam também à municipalidade e sociedade, por ser, no caso de Shopping Center (exemplo mencionado pelo autor), polo gerador de empregos, de movimentação de riquezas e de impostos, sem falar que se constitui em centro de lazer e compras, que oferece maior segurança aos seus frequentadores”.

O acórdão explicita, por outro lado, o funcionamento do Estado como um “Estado de Ponderação”<sup>1132</sup>, que se vale dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para decidir em contextos concretos nos quais subjazem conflitos entre valores: de um lado a proteção de bens de natureza coletiva (o meio ambiente equilibrado, a mobilidade urbana, o patrimônio público), e de outro lado o interesse privado, que, no caso concreto, prevaleceu porquanto restaram sem resposta uma série de questões:

- a) se os estudos técnicos mostram a necessidade de várias medidas mitigadoras de tráfego e, em razão do limite de 5%, apenas algumas serão exigidas do empreendedor, e ficou subentendido no acórdão que a responsabilidade por executar as medidas remanescentes é do Município, quando estas obras serão executadas?

<sup>1131</sup>TJSP, ADI 0112171-80.2012.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Ferreira Rodrigues, v.u., j. em 08 out.2014.

<sup>1132</sup>BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do Direito Administrativo. Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

- b)** Qual a prioridade na execução destas obras diante de outras demandas que se colocam sobre o orçamento municipal (moradia, saúde, educação, saneamento básico, etc.)?
- c)** É razoável que uma demanda do setor privado pautar o ritmo de investimentos públicos em infraestrutura urbana?
- d)** A comunidade que habita e circula na região que receberá os novos polos geradores de tráfego será compensada pelos impactos não mitigados integralmente pelo período durante o qual as obras remanescentes de mitigação não forem executadas?

Outro ponto abordado no julgamento a respeito da constitucionalidade da lei municipal paulista refere-se ao momento de entrega das obras viárias a cargo do empreendedor e sua relação com a retenção da Carta de Habitação. O art. 9º, §3º, da Lei Municipal 15.150/2010, prevê que a conclusão das obras de natureza mitigatória é condição para a expedição desta Carta. No entanto, se, por circunstâncias alheias à vontade do empreendedor, não for possível executar as obras descritas na Certidão de Diretrizes, a Carta de Habitação pode ser expedida, condicionada à prestação de garantias. O Tribunal de Justiça considerou razoável essa solução legal, ainda que, na ação direta de inconstitucionalidade, tenha sido apontado o risco de as obras de mitigação não serem executadas, o que representaria um claro prejuízo para a mobilidade urbana.

Em outro caso, envolvendo a execução de obras viárias de mitigação pelo Shopping Iguatemi JK, o Tribunal de Justiça de São Paulo concluiu pela discricionariedade técnica do Município em expedir alvará para o funcionamento do empreendimento comercial, condicionado ao cumprimento das obras de mitigação por etapas<sup>1133</sup>, desde que fosse ofertada uma garantia (caução em dinheiro ou fiança bancária), no dobro do valor da obra ou serviço (art. 15, §3º, Lei 15.150/2010), a ser executado pelo interessado com previsão expressa da perda dessas garantias em favor do município, caso as obras não sejam executadas dentro do prazo estabelecido.

Outra observação de Cunha Filho diz respeito ao problema de definição conceitual de polo gerador de tráfego pelo único critério das vagas de estacionamento. Salienta que o art. 2º, alínea “a”, da Lei 15.150/2010, considera, dentre outras tipologias, polo gerador de tráfego, uma edificação residencial com 500 vagas de estacionamento ou mais. Logo, se o projeto urbano contemplar 499 vagas, não haveria, pela literalidade da lei, a exigência de medidas mitigadoras e compensatórias, o que, na opinião do autor, seria lesivo à ordem urbanística e suscetível de

---

<sup>1133</sup>Tribunal de Justiça de São Paulo, 1ª. Câmara de Direito Público, Agravo de Instrumento 0126565-92.2012.8.26.0000. Rel. Vicente de Abreu Amadei, j. em 23 out. 2012.

controle judicial, como, de fato, já ocorreu no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, que suspendeu as obras de implantação de um empreendimento imobiliário composto por duas torres, cada uma com 499 vagas de estacionamento, enquanto os seus respectivos impactos no trânsito não fossem avaliados:

AGRAVO. QUESTÃO EDILÍCIA. TUTELA DE URGÊNCIA. (...) É avistável que empreendimentos imobiliários com uma só e mesma causa eficiente empresarial, erguidos em territórios confinantes, por mais se estimem formalmente autônomos e colimados com restrita lógica econômica, não por isso podem pôr-se à margem de discretas avaliações quanto a seu impacto conjugado na geração de tráfego no entorno das edificações (...). Não se aparta do bem comum a ideia de defender, o quanto possível, o interesse dos adquirentes dessas unidades, mas isso não há de ser à custa de um sacrifício para todos quantos, de maneira anômala e desigual, possam padecer do grave influxo de tráfego que possa gerar-se da ocupação das unidades condominiais em tela. Até que a Administração pública local -por primeiro- verifique se é caso de adotar medidas redutoras de impacto no tráfego que resulte dos discutidos empreendimentos, aparenta, na espécie, de todo razoável a adoção tutorial de urgência, quando menos para a garantia da oportuna implantação das medidas que acaso se venham a julgar convenientes, observado o que dispõem os capta dos arts. 3º e 4º da Lei paulistana nº 15.150/2010.<sup>1134</sup>

Cunha Filho sustenta que o critério do número de vagas de estacionamento na definição do polo gerador de tráfego cria uma espécie de presunção relativa de inexistência de impacto para empreendimentos com menos vagas de estacionamento do que o estipulado no conceito. Esta presunção, motivadamente, pode ser afastada, impondo-se ao empreendedor o ônus de elaborar um trabalho técnico que demonstre a não lesividade de seu projeto urbano. Além disso, se existirem, em uma mesma região, projetos de vários empreendimentos que, individualmente, não constituem polos geradores de tráfego, mas que, em conjunto, têm a potencialidade de sobrecarregar a infraestrutura viária, caberá ao Município “zelar para que a concessão de mais de uma licença de construir em uma mesma região seja precedida de estudos globais, considerando a área como um todo”<sup>1135</sup>.

Em razão do caráter restritivo do conceito de polo gerador de tráfego, Kneib opta pela utilização do conceito de polo gerador de viagens, para contemplar todas as viagens e as pessoas atraídas pelo empreendimento e não apenas as produzidas por automóveis. Além disso, a autora considera que um conceito mais abrangente permite a consideração, quando do licenciamento de empreendimentos, de uma área de influência também mais ampla, construída sob a compreensão

<sup>1134</sup>Tribunal de Justiça de São Paulo, Agravo Regimental Cível 0242415-97.2012.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Dip; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 6ª Vara de Fazenda Pública; j. em 28 mai.2013.

<sup>1135</sup>CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro. Efeitos cumulativos no licenciamento ambiental e urbanístico. A nova fronteira do direito de construir. In NERY, Ana Rita de Figueiredo e ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. Direito Urbanístico. Ensaio por uma cidade sustentável. São Paulo: Quartier Latin, pp. 137-155, p.153.

de que o polo gerador de viagens produz uma centralidade urbana que desencadeia consequências a médio e longo prazos na estrutura urbana e na qualidade de vida da população<sup>1136</sup>. A ampliação conceitual permite uma avaliação mais completa das medidas mitigadoras e compensatórias necessárias para garantir a acessibilidade para a região, evitar a saturação das vias e a sobrecarga nas infraestruturas de transporte público.

A Lei Municipal 15.150/2010, embora constitua um avanço em relação a outros municípios que sequer regulam o tema dos polos geradores de tráfego, apresenta uma abordagem pontual, em que o empreendimento é analisado isoladamente e, aparentemente, descolado de uma análise mais ampla do território, sobre o qual podem existir outros polos geradores de tráfego que, sinergicamente, estejam saturando o tráfego da região. Portanto, não oferece um instrumento de avaliação de impacto em uma escala adequada à identificação de medidas mitigadoras e compensatórias viárias que enfrentem os impactos cumulativos de vários projetos. Além disso, a delimitação de um teto para os desembolsos com mitigação e compensação não propicia a efetiva mitigação dos impactos diretamente associados ao empreendimento e favorece a geração de externalidades ambientais negativas, que sobrecarregam as infraestruturas públicas.

Há inúmeras questões jurídicas que merecem regulação, neste exemplo do polo gerador de tráfego, sobretudo no contexto dos impactos sinérgicos e cumulativos, pois um cenário é projetar um novo empreendimento em área ainda não urbanizada ou consolidada, no qual as infraestruturas podem ser planejadas “do zero”, no licenciamento de um loteamento, e o impacto negativo irá se materializar ao longo do tempo; outro cenário bem distinto é a implantação de um polo gerador de tráfego em uma área já saturada; ou de vários novos empreendimentos, que individualmente não se qualificam como polos geradores de tráfego, mas que, juntos, causam impactos sinérgicos e cumulativos que colapsam o tráfego da região.

As consequências concretas da falta de planejamento e de avaliação integrada, que transcenda a abordagem lote a lote, serão aprofundadas no próximo capítulo, em que será analisado o caso dos Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º Grau, previstos no Plano Diretor de Porto Alegre, que consistem em polos geradores de tráfego.

---

<sup>1136</sup>KNEIB, Erika Cristine. Caracterização de empreendimentos geradores de viagens: contribuição conceitual à análise de seus impactos no uso, ocupação e valorização do solo urbano. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. UNB. Brasília, 2004.

## 5.5. Síntese das Análises Teóricas e critérios para a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização e de externalidades ambientais negativas

O percurso trilhado até aqui analisou elementos da racionalidade material do sistema jurídico brasileiro e investigou, nos sistemas jurídicos comparados, os critérios utilizados para a repartição de custos de urbanização e para a internalização de externalidades ambientais negativas através da imposição de ônus associados ao direito de construir, dentre os quais as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos. A partir deste estudo e com base em uma interpretação sistemática do Direito, são propostos critérios mínimos, que devem ser considerados nas formulações legislativas, pelos licenciamentos e pelos processos decisórios precedidos de concertação administrativa.

Os critérios jurídicos são especialmente necessários em um contexto normativo mais fluido, permeado pela presença de princípios jurídicos, cláusulas gerais e conceitos indeterminados, porque permitem a harmonização e a coerência interna do sistema jurídico. São depreendidos do conjunto de regras e princípios constitucionais e fornecem os fundamentos para as decisões jurídicas, de tal modo a gerar padrões para a tomada de decisão. Exemplos observáveis de forma explícita no direito norte-americano e britânico são os critérios do *rational nexus* e da *rough proportionality*, que devem ser observados pelas autoridades locais quando da definição das obrigações de conteúdo urbanístico, e que foram encampados pela Lei da Liberdade Econômica, no art. 3º, inciso XI, alínea “e”<sup>1137</sup>.

O Quadro 6, abaixo, arrola os critérios e seus desdobramentos que, no Capítulo 6º, serão confrontados com a realidade de Porto Alegre, na aplicação do instrumento Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º Grau e dos Termos de Compromisso:

---

<sup>1137</sup>Estes critérios foram analisados no Capítulo 4º, itens 4.4.1 e 4.4.2.



**Quadro 6 - Critérios materiais para repartição dos custos da urbanização e para a internalização das externalidades ambientais negativas**

CRITÉRIOS MATERIAIS	Aspectos a serem considerados
<p><b>1º - Explicitação do Princípio do Benefício (quem urbaniza, paga)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A legislação municipal deve explicitar os limites da responsabilidade dos empreendedores pelo custeio da infraestrutura relacionada ao seu empreendimento;</li> <li>• A legislação municipal deve prever a prestação de contrapartidas em troca da concessão de potencial construtivo adicional e de alteração de uso;</li> </ul>
<p><b>2º. Legislação que diferencie as medidas mitigadoras e compensatórias e as contrapartidas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Previsão de compensação por impactos não mitigáveis na legislação;</li> <li>• Previsão de um conceito amplo de impacto, que contemple impactos socioeconômicos, culturais, sociais, ambientais;</li> <li>• Definição de critérios para as medidas compensatórias;</li> <li>• Pertinência temática entre a compensação e o impacto negativo;</li> <li>• Exigência de nexo de causalidade entre impactos e as medidas mitigadoras</li> </ul>
<p><b>3º. Utilização de instrumentos tarifários/tributários para financiamento de infraestrutura pública de interesse geral</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Previsão de contrapartida por alteração de regime urbanístico e de uso;</li> <li>• Definição de áreas pelo Plano Diretor, em que será possível flexibilizar os padrões urbanísticos e o zoneamento sem sobrecarga das infraestruturas públicas;</li> <li>• Previsão e efetiva cobrança de tributos para financiamento de infraestrutura geral (Contribuição de melhoria);</li> </ul>
<p><b>4º Integração de padrões ambientais para mitigação de impactos, quando da concepção dos projetos e da definição dos encargos urbanísticos;</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislação que adote padrões ambientais mais eficientes no projeto da edificação e dos parcelamentos (materiais, eficiência energética, design, etc.);</li> <li>• Legislação que considere objetivos mais amplos de sustentabilidade ambiental (mitigação e adaptação climáticas, mobilidade urbana, drenagem, etc) nos encargos urbanísticos de edificações e de parcelamentos;</li> </ul>
<p><b>5º Consideração de impactos cumulativos dos diversos projetos;</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificação dos impactos cumulativos (aditivos ou sinérgicos) mais significativos para a comunidade afetada;</li> <li>• Definição de áreas de influência direta e indireta dos projetos;</li> <li>• Planos em escala intermediária (bairro), que considerem os impactos cumulativos na definição de regras de uso e ocupação do solo;</li> </ul>

- Integração entre o planejamento urbano e o licenciamento de projetos
- Inserção de impactos cumulativos no TR de estudos ambientais e urbanísticos (EIV, EIA, estudos de tráfego, etc.);
- Previsão de monitoramento dos impactos após o licenciamento dos projetos;
- Criação de um banco de dados público, com informações oriundas dos processos de licenciamento, para identificação e monitoramento dos impactos cumulativos.

Elaboração: Steigleder (2020)

Os critérios materiais apresentados partem do princípio comum aos sistemas jurídicos pesquisados, no sentido de que aquele que urbaniza, deve financiar os custos de sua urbanização porque se beneficia economicamente com o empreendimento (*Growth should pay for Growth*) e depende das infraestruturas públicas de interesse geral e local para viabilizar os seus produtos imobiliários. A sociedade não deve ser onerada com custos de responsabilidade de entidades privadas e os eventuais desembolsos pelo Município para desapropriações e custeio de infraestruturas públicas de interesse geral precisam ser motivados no interesse público primário.

No Brasil, este critério consta da Lei Federal 6766/79, que imputa ao loteador a responsabilidade pela execução da infraestrutura básica, com a possibilidade de ampliação destes ônus pela legislação municipal. Apenas no caso dos loteamentos irregulares e na regularização fundiária, conforme observa Castilho, o Município pode ser onerado com custos de urbanização e provisão de infraestruturas de interesse geral<sup>1138</sup>. Nos demais casos, não há espaço normativo para concertação e flexibilização do conteúdo destes encargos, que representam o patamar mínimo de responsabilidade do empreendedor para a viabilidade do empreendimento.

A fim de evitar custos com passivos de urbanização incompleta, o Município deve legislar, proibindo a implantação de loteamentos afastados da malha urbana consolidada, onde há insuficientes redes de infraestrutura pública que possam dar suporte ao loteamento. A exceção para essa orientação, passa pela execução de um plano específico de urbanização, nos termos do art. 42-B do Estatuto da Cidade.

Em eventual concertação a respeito da compensação de impactos negativos, associados à implantação de loteamentos e projetos de edificações, o Município somente pode assumir parte

---

<sup>1138</sup>CASTILHO, José Roberto Fernandes. Para uma definição do conceito de lote. Revista FCT. UNESP. 2012. Disponível em <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/viewFile/2199/2012>, acesso em 12 jan. 2021.

dos custos com eventuais desapropriações e execução de infraestrutura de interesse geral, para conexão do empreendimento com as redes de suporte preexistentes, quando for explicitado o interesse público primário. Não basta a mera referência à geração de empregos e à realização de investimentos milionários, que não necessariamente produzirão consequências redistributivas, para desoneração dos empreendedores privados de suas responsabilidades pela provisão de infraestruturas necessárias à habitabilidade de seus projetos.

As críticas ao planejamento estratégico das cidades, mencionadas no Capítulo 2º, giram em torno do seu efeito concentrador de investimentos em áreas já valorizadas, para o que tem concorrido o Poder Público quando financia parte das obras de infraestrutura. Esta forma de atuação adia investimentos públicos em áreas mais carentes, nas quais a prestação da infraestrutura pública básica corresponde à concretização do mínimo existencial.

A partir do reconhecimento do princípio do benefício, que tem origem na noção de equidade e que foi adotado no Estatuto da Cidade, quando afirma o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, cumpre que os Municípios diferenciem expressamente as hipóteses geradoras da cobrança de contrapartidas das hipóteses geradoras de medidas mitigadoras e compensatórias por impactos ambientais e urbanísticos negativos.

Os Municípios também precisam ter a clareza de que as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos negativos, que vêm sendo exigidas para reforços e ampliações das infraestruturas públicas de interesse geral, não substituem o recurso aos instrumentos financeiros e tributários que têm a função direta de financiar o desenvolvimento da cidade e os serviços públicos. Estas medidas podem ajudar a cobrir em parte os custos com a ampliação da demanda por infraestruturas, mas as restrições impostas pela Lei da Liberdade Econômica para as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos, embora criticáveis em uma interpretação sistêmica, impedem exigências discricionárias.

As medidas compensatórias de impactos urbanísticos podem ser utilizadas para o financiamento de obras de interesse público localizadas fora da área de influência do empreendimento imobiliário que é objeto do licenciamento, desde que tenham pertinência temática com os impactos negativos não mitigáveis. É conveniente que esse critério seja explicitado na legislação municipal para evitar questionamento judicial.

A efetiva definição das hipóteses geradoras de contrapartidas e de sua cobrança, por meio de procedimentos adequados, representa uma estratégia importante para o financiamento das

infraestruturas públicas de interesse geral, sobretudo nas áreas mais carentes. Instrumentos como a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo têm efeitos redistributivos e precisam ser utilizados de forma associada às flexibilizações do plano regulador, sempre com aderência ao Planejamento Urbano e com a consideração da capacidade de suporte das infraestruturas (o que pressupõe o monitoramento de impactos).

A definição de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos depende da adoção, no âmbito da legislação municipal, de um conceito multidimensional de impacto, capaz de reconhecer os impactos sociais negativos.

Também deve ser precedida de procedimentos adequados para sua avaliação e determinação, que considerem escalas geográficas ampliadas como pressuposto para a adoção de medidas que mitiguem os impactos cumulativos e sinérgicos dos projetos urbanos localizados em uma mesma área. O licenciamento lote a lote, quando da análise dos projetos urbanos, impede que se possa ter uma noção mais ampla das dinâmicas de produção da cidade e da cumulatividade dos impactos que podem prejudicar a qualidade de vida.

O enfrentamento dos impactos cumulativos, por sua vez, passa também pela ordenação do solo urbano. O licenciamento de projetos não é suficiente para a regulação jurídica dos impactos cumulativos. Para tanto, a adoção de avaliação ambiental (AAE ou AAI) do Plano Diretor poderia contribuir para a produção de informações capazes de gerar decisões regulatórias mais sustentáveis.

Finalmente, os critérios procedimentais destinam-se à operacionalização dos critérios substantivos. A existência de um processo claro, transparente e participativo é um mecanismo de controle da Ecologia da Ação, evitando capturas e práticas corruptivas. Assegura legitimidade para as decisões, dada a exigência constitucional de democracia e de motivação das escolhas adotadas.

O Quadro 7 sintetiza os critérios que foram discutidos no capítulo 3º, relativamente à concertação urbanística, à luz do disposto no art. 26 da LINDB, no capítulo 4º, em que se tratou das contrapartidas, e no capítulo 5º, relativamente aos procedimentos para avaliação de impactos ambientais e definição de medidas mitigadoras e compensatórias.

**Quadro 7 - Critérios procedimentais para a justa distribuição de custos de urbanização e de externalidades ambientais negativas**

CRITÉRIOS PROCEDIMENTAIS	Aspectos a serem considerados
<p><b>1º - Superação da avaliação projeto a projeto e elaboração de um plano específico para desenvolvimento da área (Plano Parcial)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimentos para avaliação ambiental do Plano Diretor (AAE, AAI), que identifiquem as áreas de expansão, as áreas críticas (passivos de infraestruturas, riscos de inundações, congestionamentos);</li> <li>• Identificação de oportunidade de proteção ambiental (infraestruturas verdes, parques lineares, etc.);</li> <li>• Consideração de estratégias para adaptação e mitigação climática;</li> <li>• Avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos;</li> <li>• Definição de um polígono para planejamento de infraestruturas e equidistribuição de ônus e benefícios;</li> <li>• Repartição de custos de urbanização entre os diversos proprietários de acordo com a edificabilidade e os usos permitidos para a área demarcada;</li> </ul>
<p><b>2º Concertação administrativa vinculada às leis e à Constituição Federal</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigência de concertação ser atrelada a um processo de tomada de decisão transparente, participativo, motivado;</li> <li>• Necessidade de prévia lei que permita a flexibilização de regime urbanístico previsto no Plano Diretor;</li> <li>• Necessidade de demonstração do interesse público primário que justifica a realização de despesas por parte do Poder Público (aberturas de vias, desapropriações, etc.);</li> <li>• Vinculação ao dever de proteção dos direitos fundamentais;</li> <li>• Dever de motivação com amparo em evidências técnicas para justificar a ponderação dos direitos em possível conflito;</li> <li>• Previsão de garantias para o cumprimento das obrigações de fazer (encargos, medidas mitigadoras, compensatórias, contrapartidas);</li> </ul>
<p><b>3º. Existência de procedimento e de critérios específicos para cálculo de contrapartidas;</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoramento do adensamento urbano e definição das áreas nas quais o regime urbanístico pode ser flexibilizado;</li> <li>• Consideração do valor de mercado dos imóveis e da valorização imobiliária propiciada pelos atos do poder público;</li> </ul>
<p><b>4º. Existência de processo administrativo para avaliação de impactos multidimensionais de projetos;</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devido processo legal;</li> <li>• Previsão de elaboração de EIA/RIMA e de EIV na legislação;</li> <li>• Transparência do processo de licenciamento urbanístico/ambiental e de concertação urbanística;</li> <li>• Publicização digital dos planos urbanos, dos estudos ambientais e urbanísticos e dos resultados de monitoramentos;</li> </ul>

- Publicização dos termos de compromisso firmados, dos estudos técnicos e das decisões administrativas que os subsidiaram;
- Previsão de meios de participação pública em etapas precoces do licenciamento ambiental (elaboração do TR para EIA/RIMA, etc.);
- Garantia de representatividade em pé de igualdade dos diversos grupos afetados/interessados no processo decisório e na concertação.

Elaboração: Steigleder (2020).

Com amparo nestes critérios, avança-se no Capítulo 6º para o estudo de caso, que analisa a prática da concertação urbanística em Porto Alegre, por meio de Termos de Compromisso em Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º. Grau, os quais são considerados, no Plano Diretor desta cidade, como projetos estratégicos, capazes de alavancar o desenvolvimento de específicas regiões da cidade e que geram a responsabilidade pela mitigação e pela compensação de impactos negativos.

## CAPÍTULO 6 Os Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º Grau de Porto Alegre

O presente capítulo apresenta o estudo de caso dos Termos de Compromisso – TCs firmados em Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º. Grau - PE2 de iniciativa privada<sup>1139</sup>, nos quais são ajustadas obrigações urbanísticas e ambientais entre o Município e o empreendedor privado para o licenciamento urbano-ambiental do projeto. O objetivo do estudo é exemplificar as práticas de concertação urbanística em projetos urbanos de grande porte e confirmar a pertinência dos critérios apresentados no Capítulo 5º, demonstrando empiricamente:

1. as consequências práticas, no que se refere à sobrecarga de infraestruturas públicas e à cumulatividade de impactos negativos, do licenciamento urbano-ambiental lote a lote e da não adoção de um plano em escala intermediária para o planejamento das infraestruturas públicas e de uma avaliação integrada de impactos para subsidiar o processo de planejamento e de gestão urbanística e para nortear o licenciamento de projetos urbanos;
2. o prejuízo para a prevenção de danos ambientais e urbanísticos e para o financiamento da infraestrutura pública e de políticas públicas de interesse social em virtude da não diferenciação entre as contrapartidas pela flexibilização do regime urbanístico e as obrigações de natureza preventiva, mitigadora e compensatória por impactos ambientais e urbanísticos negativos.

Porto Alegre foi escolhida para o estudo de caso em virtude da facilidade de acesso aos dados<sup>1140</sup> e porque adota a concertação urbanística no processo de licenciamento urbano-ambiental de grandes empreendimentos imobiliários como elemento de seu Plano Diretor Estratégico.

Por sua vez, os PE2 de realização voluntária privada foram escolhidos porque representam um exemplo prático da concertação urbanística. Estes empreendimentos são enquadrados como PE2

---

<sup>1139</sup>No Plano Diretor de Porto Alegre (arts. 54-A a 64), os Projetos Especiais são classificados em três tipos: Projeto Especial de 1º Grau, que atende às normas gerais ou propõe ajustes de pequena abrangência; Projeto Especial de 2º Grau, que é considerado um projeto de impacto urbano, porque propõe normas próprias ou tem a necessidade de avaliação pelo porte; Projeto Especial de 3º Grau, que consiste na OUC.

<sup>1140</sup>A autora atua como promotora de justiça na Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre.

em virtude de seu porte, da necessidade de flexibilização de parâmetros urbanísticos e das dimensões dos lotes nos quais serão inseridos (5.000 m<sup>2</sup> e 10.000 m<sup>2</sup>, a depender da macrozona em que estejam localizados). Têm o potencial de causar significativos impactos ambientais e urbanísticos em suas zonas de influência direta e indireta, motivo pelo qual demandam a execução de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos.

A estruturação da base de dados para o estudo de caso foi feita a partir da pesquisa coletiva do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Economia Urbana (NEPEU) da UFRGS, vinculado à Faculdade de Ciências Econômicas e coordenado pelo Professor Dr. Fabian Scholze Domingues<sup>1141</sup>. O NEPEU formulou um pedido, através da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011), da relação de empreendimentos que haviam gerado TCs com o estabelecimento de “contrapartidas”. Em junho de 2019, foram fornecidas pela Prefeitura duas tabelas: uma relacionando 76 (setenta e seis) TCs firmados entre a Prefeitura e os empreendedores e a outra relacionando 26 (vinte e seis) Termos de Conversão de Área Pública -TCAPS, ambos em monitoramento pela Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre – PGM no que diz respeito aos prazos para cumprimento das diversas obrigações de fazer explicitadas nos Termos (TCs e TCAPS)<sup>1142</sup>.

Os TCs são utilizados pela Prefeitura em diversos contextos. Na presente pesquisa, o recorte analítico incide sobre os TCs firmados em PE2s, pois são empreendimentos de grande porte, polos geradores de tráfego e potenciais causadores de impactos negativos, e que sempre demandam a flexibilização do regime urbanístico.

Quanto aos procedimentos adotados no estudo caso, a partir das tabelas fornecidas pela Prefeitura ao NEPEU, foram identificados os projetos urbanísticos que haviam tramitado na Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento – CAUGE e no Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – CMDUA. Esta informação nem sempre consta dos TCs e dos TCAPS e tampouco é mencionada nas tabelas fornecidas pela Prefeitura. Por isso, foi preciso consultar no site da Prefeitura a tramitação de cada processo administrativo citado nestas tabelas.

---

<sup>1141</sup>As primeiras pesquisas sobre PE2 do NEPEU datam de 2018 e consistiram no georreferenciamento dos projetos a fim de compreender o seu padrão espacial, produzido pelas então acadêmicas de arquitetura Ana Aguirre, Elisa Utzig, Janaína Ruviaro, Gabriela Nodari, Vitória Spohr. Disponíveis em <https://www.ufrgs.br/economiaurbana/tag/projetos-especiais/>, acesso em 18 jun. 2020.

<sup>1142</sup>Foi apurado que 08 (oito) empreendimentos que geraram TCs também geraram TCAPs, que são firmados no contexto do parcelamento do solo urbano e têm amparo legal no art. 138, §1º, do PDDUA (LC 434/99), e no art. 8º do Decreto Municipal 18.431/2013.



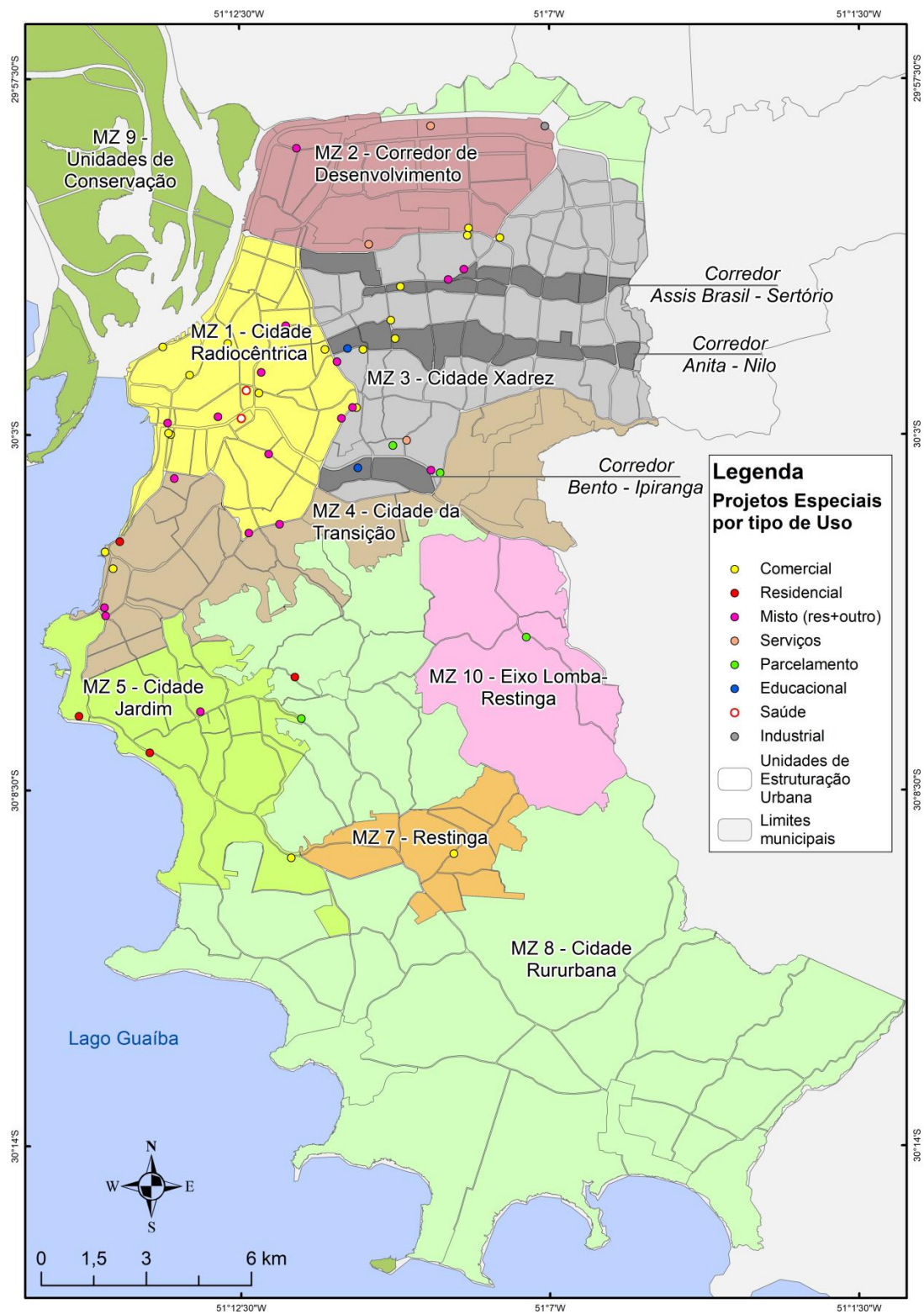
Em complemento à pesquisa nas tabelas fornecidas pelo Município, foi consultada a página da PGM na internet, onde constam publicados os TCs, os Termos Aditivos e os TCAPs<sup>1143</sup> assinados a partir de janeiro de 2013, quando esta publicização tornou-se obrigatória como resultado de uma Inspeção Administrativa determinada pelo então Prefeito José Fortunati no sistema de planejamento urbano municipal, no ano de 2012. Nem todos os TCs e os TACPS constantes das tabelas fornecidas através da Lei de Acesso à Informação constam da página da PGM, o que revelou a dificuldade do controle público sobre o cumprimento das obrigações de natureza urbanística e ambiental. Por isso, foi necessário comparar os dados das tabelas com a lista de TCs publicada na internet. Alguns TCs anteriores a 2013 constam da mesma página em razão de terem sido aditados a partir daquele ano. Foram consultados os TCs assinados até 30 de junho de 2019.

O resultado desta investigação foi a identificação de 55 PE2s, que se encontram assim distribuídos na cidade de Porto Alegre:

---

<sup>1143</sup> [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?p\\_secao=537](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?p_secao=537), acesso em 12 jul. 2020.

Figura 15 - Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2o. Grau



Fonte: RIBES (2020)<sup>1144</sup>

<sup>1144</sup>O mapa foi elaborado pela Geógrafa Júlia Ribes por solicitação da autora.

Estes empreendimentos não correspondem à totalidade dos PE2s licenciados desde 1987, quando ocorreu uma alteração no art. 84 do Plano Diretor de 1979 que viabilizou a implantação destes empreendimentos, mas aos que se conseguiu apurar com amparo nos dados que foram publicizados pela Prefeitura e que serviram de amostra para a compreensão do padrão das obrigações pactuadas em TCS.

## 6.1. Os Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º. Grau

### 6.1.1. Aspectos normativos

Porto Alegre adotou os referenciais teóricos do planejamento estratégico de cidades<sup>1145</sup> quando da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA, objeto da LC 434, de 1999. Na época da preparação do Plano Diretor, o Município, sob a gestão do Prefeito Raul Pont (1997-2001), do PT, contou com a assessoria de consultores catalães, dentre os quais Jordi Borja<sup>1146</sup> e Jorge Pérez, em um contexto de crítica ao planejamento normativo, considerado “insuficiente para imaginar situações imprevistas” e incapaz de oferecer espaços para a inovação<sup>1147</sup>. No texto do PDDUA, há referência expressa a conceitos próprios do planejamento estratégico, nos termos enunciados por Borja, Castells e Güell, afirmando-se que

“para captar todas estas potencialidades, impõe-se, mais do que nunca, a articulação entre o setor privado e o público, fazendo com que o primeiro aporte suas energias e criatividade socioeconômica para a qualidade do conjunto e que o Estado reivindique e assuma sua capacidade de articulador e promotor, na sua responsabilidade pela tutela do bem estar coletivo. Uma cidade com este nível de concertação econômica e solidariedade social, estará em melhores condições de explorar todas as suas potencialidades, promovendo seu autofinanciamento e, por consequência sua sustentabilidade como um todo”<sup>1148</sup>.

A justificativa do PDDUA anuncia a mudança do conceito de planejamento urbano, “de normativo - baseado essencialmente em normas para a atividade privada – para estratégico, no qual o poder público fortalece seu papel de agente articulador e propositivo, dando ênfase à atuação integrada

<sup>1145</sup>O planejamento estratégico aplicado ao planejamento urbano foi abordado no item 2.3.2.1.

<sup>1146</sup>A respeito, ver: ALBANO, Maria Tereza Fortini. O processo de formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-Ambiental de Porto Alegre. Ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular? Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. UFRGS/PROPUR, Porto Alegre, 1999.

<sup>1147</sup>PÉREZ, Jorge H. Voltar a projetar.

Disponível em [www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/default.htm](http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/default.htm), acesso em 28 jun.2019.

<sup>1148</sup>PDDUA, Lei Comentada, mar. 2010, p. 03.

dos diversos atores da construção da cidade”. O texto enfatiza a importância da gestão, dado o seu “caráter de processo permanente”<sup>1149</sup>.

Foi nesse contexto, que o PDDUA, em seu art. 55, §2º, tratou do Projeto Especial como uma “operação urbana concertada”, a fim de viabilizar a flexibilização do regime geral imposto pelo zoneamento, que deveria contar com ampla participação popular<sup>1150</sup>, a pretexto, nas palavras do consultor Jorge Pérez, da viabilização “de projetos (e não normas) sempre especiais (por seu significado), onde é necessário ‘concertar’ (porque intervêm muitos interesses e pelo destaque do empreendimento)”<sup>1151</sup>.

Veja-se que a noção de “comprometimento de todos os atores sociais” é típica do planejamento estratégico, consoante explicitam Castells, Borja<sup>1152</sup>, Mayoral<sup>1153</sup> e Pacual y Esteve<sup>1154</sup>, e serve para criar um ambiente propício ao consenso, com a minimização da importância dos conflitos que podem estar associados à implantação dos projetos, como se estivessem a serviço de objetivos maiores, que tendem a alavancar o desenvolvimento da cidade. Esta visão mantém-se no Município, agora sob a gestão de um partido de matriz neoliberal<sup>1155</sup>, com a assinatura, no início de 2019, do “Pacto Alegre”, que reúne empresários locais, representantes do governo municipal e de Universidades e tem como objetivo “criar condições para que a cidade se transforme em um polo de inovação, atração de investimentos e empreendedorismo”, unindo “forças da cidade, de todos os segmentos, em prol de uma agenda comum”<sup>1156</sup>.

D’Ávila *et alii* conceituam o Projeto Especial como

<sup>1149</sup>PESCI, Rubem. Cidade sustentável: enfoque global do 2º PDDUA. Disponível em [www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/default.htm](http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/default.htm), acesso em 28 jun. 2019.

<sup>1150</sup>DAMASIO, Cláudia Pilla. Uma proposta de simplificação, flexibilização e participação popular. Disponível em [www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/default.htm](http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/default.htm), acesso em 28 jun. 2019.

<sup>1151</sup>PÉREZ, Jorge H. Voltar a projetar. Disponível em [www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/default.htm](http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/default.htm), acesso em 28 jun. 2019.

<sup>1152</sup>CASTELLS, Manuel e BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. In Novos Estudos. CEBRAP, n. 45, jul. 1996, pp. 152-166.

<sup>1153</sup>MAYORAL, León Calvo. El discurso urbanístico en los años ochenta. Análises político y ideológico de los paradigmas hegemónicos en el urbanismo español y sus condiciones de aparición. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid, 1995.

<sup>1154</sup>PASCUAL I ESTEVE, Josep Maria. La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1999.

<sup>1155</sup>A partir de 2017, o Prefeito Nelson Marquazan Júnior, do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, assumiu a gestão municipal, no entanto, não foi reeito em 2020.

<sup>1156</sup>O Pacto Alegre conta com a assessoria do consultor catalão Josep Piquet, que atuou no projeto urbano 22@Barcelona quando de sua estruturação. Informações disponíveis em: <https://pactoalegre.poa.br/>, acesso em 19 out. 2020.

“um instrumento de proposição da configuração socioespacial da cidade do futuro a partir do reconhecimento da cidade do presente. Da mesma forma, é um instrumento de avaliação dos impactos resultantes dos diferentes tipos de propostas de intervenção sobre o ambiente urbano que precisam ser olhadas em função da sua complexidade, segundo conjuntos de variáveis, de critérios, de procedimentos, de metodologias e, ainda, de mecanismos de tomada de decisão próprios”<sup>1157</sup>.

O instrumento foi introduzido no Plano Diretor de 1979 por meio da LC 158/1987, cujos arts. 142, 159 e 169 remetiam a tomada de decisões “ao critério” dos técnicos do Município, desde que não houvesse “prejuízo”, conceito este que é indeterminado e sujeito à interpretação dos técnicos. Na época, também se desenvolvia, a partir do advento da Lei Federal 6938/81, a legislação ambiental, o que explica a inserção, no Projeto Especial, da exigência de que seus impactos sobre a paisagem e a vizinhança fossem avaliados por meio de Estudo de Viabilidade Urbanística - EVU.

Nesse mesmo período, surgiu nos pareceres da PGM a referência à “concertação urbanística” para viabilizar projetos que não encontravam respaldo exato nas normas do plano regulador, mas eram apresentados como capazes de promover transformações urbanísticas relevantes para o desenvolvimento de específicas áreas intraurbanas. Nesse contexto, foi firmado um dos primeiros TCs entre o Município e empreendedores privados para viabilizar o Hipermercado Carrefour, no Bairro Passo d’Areia. O licenciamento ambiental foi precedido de EIA/RIMA e resultou na assinatura de um TC no qual foram inseridas medidas para mitigar impactos no mercado de trabalho, com a obrigatoriedade de contratação de trabalhadores residentes do entorno, de aquisição de mercadorias agrícolas produzidas localmente, dentre outras<sup>1158</sup>.

É relevante destacar que, à época, o PT governava o Município, o que possivelmente explica a preocupação com as alterações na dinâmica local do mercado de trabalho e com as reivindicações veiculadas através dos sindicatos<sup>1159</sup>. Outros exemplos do período foram o TC firmado como complemento à licença prévia emitida pelo órgão ambiental para viabilização de outro hipermercado, que condicionou o licenciamento à execução, além de uma série de obras de mitigação viária, de urbanização de praças e de drenagem, de um programa de qualificação profissional para trabalhadores residentes na região, que, ademais, deveriam receber preferência

---

<sup>1157</sup>D’AVILA, Ignez, WEISSHEIMER, Gladis, MATTE, Izabel da Cotta e ALBANO, Maria Teresa Fortini. Projeto Especial e Estudo de Impacto de Vizinhança. O avanço nas discussões a partir do instrumento Projeto Especial do Plano Diretor de Porto Alegre. 21 ago. 2004.

<sup>1158</sup>Um breve estudo deste caso, com a descrição das condicionantes exigidas no licenciamento consta de ARIOLI, Magda Creidy, MOHR, Fábio Vianna e SCHIMITT, Ione Medina. A validade do EIA/RIMA para os órgãos licenciadores. In VERDUM, Roberto e MEDEIROS, Rosa Maria Vieira (orgs). RIMA – Relatório de Impacto Ambiental. Legislação, elaboração e resultados. 6ª. Ed., Porto Alegre: UFRGS Editora, 2014, pp.28-34.

<sup>1159</sup>O PT esteve à frente da Prefeitura de Porto Alegre de 1º de janeiro de 1989 a 1º de janeiro de 2005, quando José Fogaça, à época do Partido Popular Socialista, venceu as eleições.

nas contratações para os postos de trabalho do hipermercado, em atenção às demandas do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil<sup>1160</sup>; e o TC firmado em 2004 entre o Município de Porto Alegre e a empresa Tilton Brugger e Cia. Ltda. para a implantação do Shopping Zona Sul, em complemento à Licença Prévia emitida pela SMAM, com obrigações semelhantes<sup>1161</sup>.

Em 2010, por meio da LC 646, que revisou a LC 434/99, as operações concertadas foram substituídas pela previsão de “acordos programáticos” para viabilização de “Projetos Especiais de Impacto de 2º Grau”, que foram classificados em: projetos de realização necessária (art. 55, inciso I) ou de realização voluntária (art. 55, inciso II). Os primeiros são implementados pelo Município para o desenvolvimento de setores da cidade, podendo haver a participação da iniciativa privada (§1º, art. 55). Já os de realização voluntária são de iniciativa privada, mas com a possibilidade de apoio por parte da Prefeitura (art. 55, §3º), o que sinaliza o caráter concertado do Projeto Especial. O concurso do Poder Público tem se manifestado, por exemplo, através do financiamento das desapropriações para que o empreendedor possa executar vias ou ampliar as existentes. São projetos pontuais, que não devem ser confundidos com a OUC, tratada no Plano Diretor como um Projeto Especial de Impacto Urbano de 3º Grau.

No que diz respeito ao enquadramento jurídico do PE2, prevê o art. 54-A do PDDUA, com a redação determinada pela LC 646/2010, que:

“Art. 54-A. O Projeto Especial de Impacto Urbano é a proposta de empreendimento ou atividade listado no Anexo 11 desta Lei Complementar, devendo observar, no que couber, os seguintes objetivos:

- I – viabilização das diretrizes e estratégias do PDDUA;
- II – promoção do desenvolvimento urbano a partir do interesse público, de forma concertada com o interesse privado;
- III – detalhamento deste PDDUA com base em estudos específicos;
- IV – solução dos impactos urbano-ambientais decorrentes da proposta;
- V – qualificação da paisagem urbana, reconhecendo suas diversidades e suas configurações socioespaciais;
- VI – compatibilização das diversas políticas setoriais e do plano regulador com as diferentes escalas espaciais – terreno, quarteirão ou setor urbano.

§1º A avaliação dos impactos gerados pela proposta de empreendimento ou atividade deve resultar em soluções que visem à superação dos conflitos, devendo estabelecer condições e

---

<sup>1160</sup>Palestra proferida pela Arquiteta Maria Tereza Fortini Albano, coordenadora da Comissão Cidades, constituída para debater o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre – PDDUA, organizado pelo Instituto dos Advogados do Brasil – IAB – Porto Alegre, 18 set. 2018.

<sup>1161</sup>No entanto, por pressões do mercado da construção civil, em 2007 as medidas sociais já haviam sido abandonadas, conforme será demonstrado no estudo de caso sobre TCs de shoppings centers.

compromissos específicos, que, quando necessário, serão firmados em Termo de Compromisso.

§2º Dar-se-á sempre publicidade dos requerimentos e aprovações dos Projetos Especiais de Impacto Urbano”.

Por sua vez, o art. 61 do PDDUA classifica os projetos especiais em obrigatório, quando houver impactos que devam ser avaliados, ou por solicitação do empreendedor, para os casos do Anexo 11.2. do PDDUA. O empreendedor pode requerer a tramitação do seu projeto como PE2 quando necessitar:

- a) de regime urbanístico específico com acréscimo na altura, visando à qualificação da paisagem urbana, para terreno que configure, na totalidade, 1 (um) quarteirão ou com área mínima de 5.000m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados) na MZ 01 e de 10.000m<sup>2</sup> (dez mil metros quadrados) no restante das Macrozonas, situado na Área de Ocupação Intensiva;
- b) de regime urbanístico específico sem acréscimo na altura, visando à qualificação da paisagem urbana, para terreno que configure, no mínimo, 1 (uma) testada contígua e integral de quarteirão ou com área mínima de 5.000m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados) na MZ 01 e de 10.000m<sup>2</sup> (dez mil metros quadrados) no restante das Macrozonas, situado na Área de Ocupação Intensiva;
- c) de regime urbanístico específico, visando à qualificação da paisagem urbana, para terreno situado em Área de Interesse Cultural e Área de Ambiência Cultural; ou
- d) de alteração do percentual de doação de áreas públicas, para parcelamento do solo, com significativo comprometimento do terreno com a preservação de Patrimônio Ambiental, podendo ser solicitado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SMAM – instrumento de avaliação de impacto ambiental.

Ainda, conforme o art. 61 do PDDA, serão enquadrados como de grande porte os empreendimentos ou atividades com área adensável superior a 30.000m<sup>2</sup> (trinta mil metros quadrados) ou com guarda de veículos superior a 400 (quatrocentas) vagas.

Os Projetos Especiais também estão previstos nos arts. 23, inciso I, e 73,§1º, do PDDUA, que tratam, respectivamente, do Programa de Projetos Especiais como estratégia de produção da cidade e das Áreas Especiais (Áreas Especiais de Interesse Institucional; Áreas Especiais de Interesse Urbanístico; Áreas Especiais de Interesse Ambiental), assim consideradas como aquelas que exigem regime urbanístico específico, condicionado a suas peculiaridades no que se refere a características locais, forma de ocupação do solo e valores ambientais.

Da leitura do art. 54-A do PDDUA, observa-se que o Projeto Especial é avaliado pelos técnicos do Município consoante critérios discricionários. O dispositivo vale-se de conceitos jurídicos indeterminados, tais como as expressões “estratégias gerais do PDDUA”, “promoção do

desenvolvimento urbano a partir do interesse público, de forma concertada com o interesse privado”, “qualificação da paisagem urbana” e “avaliação dos impactos gerados”, para adoção de um modelo decisório baseado em consenso, que substitui a noção regulatória fundada apenas em comando e controle.

Embora o dispositivo determine a necessidade de “compatibilização das diversas políticas setoriais e do plano regulador com as diferentes escalas espaciais – terreno, quarteirão ou setor urbano”, não elucida como fazer isso e remete para a avaliação dos impactos, sem que o EIV, previsto no PDDUA e em lei complementar, esteja regulamentado. Ou seja, a forma como se dará a avaliação destes impactos é permeada por discricionariedade no âmbito de um procedimento denominado Estudo de Viabilidade Urbanística – EVU.

A previsão de assinatura de TC para estabelecimento das obrigações urbanísticas evidencia que a solução para a mitigação e compensação dos impactos do projeto urbano não se encontra pronta na lei, e que deverá ser construída a partir de negociação entre a Administração Pública e o empreendedor. Além disso, as características normativas fluidas do PE2 propiciam, apesar da exigência de tomada de decisão sobre bases técnicas, que haja grande influência do componente político, o que é evidenciado pela redação do §1º do art. 55, onde consta que a Prefeitura deve avaliar os impactos e propor uma solução para a “superação dos conflitos”, estabelecendo condições e compromissos específicos.

Quanto aos conteúdos que serão submetidos à avaliação técnica, o art. 56 do PDDUA prevê os seguintes aspectos:

- “I – estrutura urbana e paisagem urbana, observando os aspectos relativos a:  
Estruturação e mobilidade urbana, no que se refere à configuração dos quarteirões, às condições de acessibilidade e segurança, à geração de tráfego e à demanda por transportes;  
Equipamentos públicos comunitários, no que se refere à demanda gerada pelo incremento populacional;  
Uso e ocupação do solo, considerando a relação com o entorno preexistente, ou a renovar, níveis de polarização e soluções de caráter urbanístico;  
Patrimônio ambiental, no que se refere à manutenção e à valorização;
- II – infraestrutura urbana, no que se refere a equipamentos e redes de água, esgoto, drenagem, energia, entre outros;
- III – bens ambientais, no que se refere à qualidade do ar, do solo e subsolo, das águas, da flora, da fauna, e às poluições visual e sonora decorrentes da atividade;
- IV – estrutura socioeconômica, no que se refere a produção, consumo, emprego e renda da população;
- V – valorização imobiliária, a ser regulamentada.**



O §1º do art. 56 trata da distribuição dos ônus associados à implantação do empreendimento e prescreve que “as obras de implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, da malha viária e outras que se tornarem necessárias em função dos impactos, bem como as medidas mitigadoras e compensatórias serão, no que couber, de responsabilidade do empreendedor”. A expressão “no que couber” remete para o componente técnico da decisão administrativa, sob a premissa de que os impactos negativos devem ser compensados e mitigados, pois são produzidos em benefício do empreendimento.

No entanto, esta previsão normativa é vaga quanto à partilha das responsabilidades pelo custeio das infraestruturas de interesse geral associadas ao Projeto Especial e não fornece uma solução para os impactos sinérgicos e cumulativos, que se somam aos impactos de empreendimentos já existentes, agregando escala e avolumando os efeitos na região. A lacuna normativa é especialmente problemática em virtude de que diversas áreas urbanas já são consolidadas, apesar da presença de vazios urbanos e de infraestruturas incompletas.

Ainda, cumpre notar que a falta de regulamentação do art. 56, inciso V, do PDDUA significa que a valorização imobiliária propiciada pelos atos do Poder Público, que flexibilizam regras gerais do Plano Diretor, é apropriada pelo setor privado, sem previsão de contrapartidas correspondentes<sup>1162</sup>. Agrega-se a esta preocupação o fato de que, em Porto Alegre, a contribuição de melhoria não é cobrada<sup>1163</sup>.

O principal escopo do TC a que se refere o art. 54-A, §1º, do PDDUA, é detalhar as obrigações de natureza mitigadora e compensatória dos impactos urbanísticos associados ao empreendimento, em complementaridade à licença ambiental, que tramita em um outro processo administrativo junto ao órgão ambiental local. O principal enfoque deste acordo é a definição de obras de mitigação viária, de drenagem urbana e de execução de infraestruturas de interesse geral

---

<sup>1162</sup>Vizzotto aborda a adoção de políticas de recuperação de mais valias fundiárias urbanas sob a perspectiva da justiça social (VIZZOTTO, Andrea Teichmann. A efetividade da justa distribuição dos ônus do processo de urbanização por meio da recuperação de mais-valias urbanas: Estudo do Shopping Center Iguatemi em Porto Alegre, 1983-2016. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. UFRGS, 2018, pp. 110-145). Este aspecto também é mencionado por SCHVASBERG, Benny; MARTINS, Giselle C.; CAVALCANTI, Carolina B. (org.) Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/ Benny Schvasberg, Martins, Giselle C., Kallas, Luana M. E.; Cavalcanti, Carolina B.; Teixeira, Letícia M.. Brasília: Universidade de Brasília, 2016, p. 35.

<sup>1163</sup>LEGLER, Cristina e MENDES, Carlos André Bulhões. O financiamento do investimento público no sistema de drenagem urbana de águas pluviais no Brasil. Revista de Desenvolvimento Econômico. Salvador, v. 17, n. 31, pp. 60-74, jan/jun. 2015. Esta informação foi confirmada em junho de 2020 pela autora através de contato com a Procuradora Municipal Cristiane Nery.

(urbanização de praças, etc.), definidas em um processo administrativo denominado Estudo de Viabilidade Urbanística – EVU.

No que diz respeito aos padrões urbanísticos que podem ser flexibilizados, o art. 58 do PDDUA estipula que,

“a critério do SMGP, nas hipóteses previstas no Anexo 11, mediante Projeto Especial de Impacto Urbano, poderão ser alterados os padrões previstos para recuos de ajardinamento, regime de atividades, regime volumétrico, parcelamento do solo, garagens e estacionamentos”.

Por sua vez, o já citado art. 61, inciso II, do PDDUA, permite o acréscimo de altura a requerimento do empreendedor para “qualificação da paisagem urbana”. Apenas a alteração de padrões previstos para o Índice de Aproveitamento e Quota Ideal mínima por terreno dependem de lei específica (art. 58, §1º). Estes dispositivos coadunam-se com o art. 94, §1º, do PDDUA, segundo o qual “mediante projeto especial de impacto urbano, o regime urbanístico poderá ser alterado”.

Os PE2s também podem constituir polos geradores de tráfego, dotados de, no mínimo, 400 vagas de estacionamento (art. 61, §1º, PDDUA). Desta característica decorre a necessidade de o processo de EVU ser instruído com estudo de tráfego e de circulação, a fim de que possam ser avaliados os possíveis impactos do empreendimento na mobilidade e no transporte urbanos.

A tipologia dos PE2s é diversificada. O principal critério adotado no PDDUA é a dimensão da área de intervenção urbana e o porte do empreendimento (art. 61). O Anexo 11.2 do PDDUA relaciona as atividades cujos empreendimentos deverão ser objeto deste instrumento em virtude de se caracterizarem como grandes projetos urbanos.

O tratamento jurídico conferido ao PE2, ao amparar-se em conceitos jurídicos indeterminados, como a “valorização da paisagem urbana” (art. 61), é flexível e permite a análise da viabilidade do projeto consoante as especificidades do caso concreto e as demandas do mercado imobiliário, a despeito das advertências da Procuradoria Geral do Município - PGM, que apontam para a

necessidade de o instrumento sempre atentar para o interesse público primário<sup>1164</sup> e compreender as propriedades privadas a partir de suas funções sociais<sup>1165</sup>.

### 6.1.2. Contrapartidas e medidas mitigadoras e compensatórias no PDDUA de Porto Alegre

No que se refere à diferenciação entre contrapartidas e medidas mitigadoras e compensatórias de impactos ambientais e urbanísticos, a legislação de Porto Alegre confere um tratamento confuso para o termo “contrapartida”, que nem sempre corresponde ao sentido previsto no Estatuto da Cidade, de contraprestação por um benefício urbanístico correspondente à flexibilização do regime geral previsto no Plano Diretor.

O termo “contrapartida” aparece na LC 850/2019, do Município de Porto Alegre, atinente à outorga onerosa do direito de construir (solo criado), na OUC, tratada no PDDUA como Projeto Especial de Impacto Urbano de 3º Grau, e como obrigação de implantar ciclovias, ocasião em que se confunde com as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos viários.

Ao tratar dos impactos urbanísticos e ambientais decorrentes da implantação de Projetos Especiais, o PDDUA emprega a expressão “medidas mitigadoras e compensatórias” (art. 56, parágrafo único). Na mesma direção, a LC 695/12, do Município de Porto Alegre, que dispõe sobre o EIV, trata apenas das medidas mitigadoras e compensatórias por impactos negativos (arts. 3º, 6º, inciso IV, e 10), e explicita, em seu art. 10,§2º, que “a concertação visando à aplicação de medidas mitigadoras ou compensatórias, ou ambas, não se confunde com as contrapartidas previstas expressa e exclusivamente nas hipóteses das OUCs, sendo que, neste caso, podem ser cumulativas”.

No entanto, a LC 626/2009, do Município de Porto Alegre, que institui o Plano Cicloviário, utiliza o termo “contrapartida” para designar a obrigação que é imputada aos empreendedores de Projetos Especiais de 1º, 2º, ou 3º Graus de implantar ciclovias, estipuladas conforme o número efetivo de

---

<sup>1164</sup>Deve-se ao jurista italiano Renato Alessi a diferenciação entre interesse primário e secundário do Estado. O interesse primário seria aquele identificado com o interesse da coletividade e coincide com a realização de políticas públicas voltadas para o bem estar social; ao passo que o interesse secundário seria o interesse patrimonial do Estado (ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*; Barcelona: Bosch, 1970).

<sup>1165</sup>PRESTES, Vanêsa Buzelato. Parecer n. 1123/2005. Processos administrativos 2.311606.00.9.07880 e 2.206558.00.4.07880. Interessados: Supermercados Febernatti e Sérgio Saffer. Assunto: Interpretação e aplicação das leis municipais complementares 462/2001 e 523/2005. A autora reafirma a necessidade de o Projeto ser compatibilizado com o interesse público no seguinte texto: PRESTES, Vanêsa Buzelato. Agenda urbano-ambiental e concertação público-privada. In PRESTES, Vanêsa Buzelato (org.) *Temas de Direito Urbano-ambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, pp.257-277.

vagas de estacionamento (art. 24)<sup>1166</sup>. Estas obrigações foram qualificadas no Relatório Final do estudo que subsidiou a elaboração do Plano Cicloviário e que resultou na lei acima mencionada, como medidas mitigadoras e compensatórias de impactos viários, e são descritas como instrumentos da estratégia de financiamento desta política pública<sup>1167</sup>.

No art. 19 da LC 626/2009, afirma-se que “todos os projetos de construção ou expansão das vias públicas integrantes da rede cicloviária estrutural deverão incluir a implantação do sistema cicloviário previsto, com toda a sinalização horizontal, vertical e semafórica necessária”. Este dispositivo converte a obrigação de executar a ciclovia em condicionante do empreendimento imobiliário.

Quando a ciclovia é implantada no entorno do empreendimento, pode cumprir função mitigadora de impactos viários; quando é executada em outros trechos da rede cicloviária estrutural cumpre função compensatória de impactos não mitigáveis *in situ*. Portanto, nesta legislação, o termo contrapartida foi utilizado com o mesmo sentido de obrigação mitigadora e compensatória de impactos negativos.

Na legislação de Porto Alegre, têm-se contrapartidas no sentido empregado pelo Estatuto da Cidade apenas para a outorga onerosa do direito de construir (solo criado) e para as OUCs (Projeto Especial de Impacto Urbano de 3º Grau). Não são cobradas contrapartidas por outras fontes de valorização imobiliária, como ampliação do perímetro urbano, alteração de uso do imóvel alteração de normas de recuo de jardim e dispensa de vagas de estacionamento para polos geradores de tráfego.

As obrigações inseridas nos TCs firmados entre os empreendedores e o Município não são contrapartidas, mas sim ônus do parcelamento do solo ou obrigações de natureza mitigadora e compensatória de impactos urbanísticos e ambientais não mitigáveis.

A falta de critérios normativos que conceituem e regulem as contrapartidas devidas pelos benefícios propiciados por atos normativos ou administrativos do poder público enseja a confusão com as medidas mitigadoras e compensatórias, que, conforme se defende nesta pesquisa, têm

---

<sup>1166</sup>Art. 24 -Na construção de empreendimentos considerados como Projeto Especial de Impacto Urbano de 1º, 2º ou 3º Graus, na forma dos arts. 59 a 63 da Lei Complementar nº 434, de 1999, e alterações posteriores, deverá ser cobrada, como contrapartida, a construção de ciclovias, nos termos de regulamentação municipal específica.

<sup>1167</sup>Prefeitura de Porto Alegre. Plano Diretor Cicloviário Integrado de Porto Alegre. Relatório Final, 2008, Prefeitura de Porto Alegre, p. 174.

natureza jurídica distinta, relacionada ao dever estatal de prevenir danos ambientais e urbanísticos, no contexto da responsabilização *ex ante*. Em razão da confusão conceitual, as obrigações podem ser inseridas no TC sem clareza a respeito de seu fato gerador, do que decorre o risco de os sucessivos aditamentos flexibilizarem as obrigações originais, sem que haja a preservação da proporcionalidade entre os impactos e suas respectivas medidas mitigadoras e compensatórias.

No caso do Shopping Iguatemi, Vizzotto identificou que a sucessiva assinatura de TCs, prorrogando prazos e reajustando formas de execução das obrigações de responsabilidade do empreendedor, sempre com o intuito de viabilizar as ampliações da edificação, mesmo que pendentes as medidas mitigadoras viárias, explicitou que a mitigação dos impactos gerados pelo shopping não era uma prioridade para a Prefeitura. Daí que a assinatura de TCs passou a ser “um salvo-conduto à concessão do ‘Habite-se’ parcial às sucessivas fases do empreendimento”<sup>1168</sup>.

Quanto às medidas mitigadoras<sup>1169</sup> e compensatórias por impactos urbano-ambientais gerados por PE2, o seu conceito foi explicitado no art. 2º, incisos III e IV, do Decreto Municipal 19.383/2016, alterado pelo Decreto Municipal 19.487/2016, nos seguintes termos:

“Art. 2º (...)

III – medidas mitigatórias são as ações, os projetos, as obras e os serviços a serem executados pelo empreendedor para eliminar ou reduzir os impactos negativos gerados pelo empreendimento no terreno ou em sua área de influência, apontados nos estudos urbano-ambientais;

IV – medidas compensatórias são as ações, os projetos, as obras e os serviços destinados a compensar os impactos negativos não mitigáveis, decorrentes de empreendimentos e atividades, apontadas nos estudos urbano-ambientais.

O mesmo Decreto preceitua que as medidas mitigadoras e compensatórias constituem obrigações de fazer, a serem executadas pelo empreendedor, e não podem ser substituídas ou convertidas em pagamentos em espécie, depósitos ou transferências bancárias (art. 6). Devem ser executadas antes da emissão da Carta de Habitação (art. 7º), de tal sorte que a retenção da carta constitui uma estratégia que garante, ao Município, que as obrigações sejam adimplidas. Alternativamente à

---

<sup>1168</sup>Idem, p. 219.

<sup>1169</sup>As medidas mitigadoras são denominadas “mitigatórias” no Decreto Municipal 19383/2016, mas o sentido é idêntico.

retenção da carta, o Município pode firmar um TC para substituição desta medida pela prestação de uma outra forma de garantia<sup>1170</sup>.

O art. 2º, parágrafo único, e o art. 4º do Decreto Municipal 19.383/2016, tratavam das medidas compensatórias sociais, que foram suprimidas pelo Decreto Municipal 19.487/2016. Portanto, a avaliação de impactos tem um escopo muito reduzido, praticamente limitada aos impactos na mobilidade urbana, na vegetação e na drenagem urbana. Quando o empreendimento está projetado para uma área especial de interesse cultural, ou no entorno de um imóvel tombado, o Município poderá exigir estudos sobre a paisagem. Nos demais casos, os impactos sobre a paisagem são avaliados discricionariamente.

## **6.2. O processo de definição de medidas mitigadoras e compensatórias por impactos ambientais e urbanísticos negativos**

Como o PE2 é suscetível de causar impactos ambientais, deverá submeter-se ao licenciamento ambiental perante a SMAMS, que analisará, para fins de emissão de Licença Prévia, no mínimo, os seguintes aspectos: localização do empreendimento em relação às áreas de preservação permanente, cobertura vegetal (mediante apresentação de laudo), características da fauna silvestre (mediante apresentação de laudo), previsão de área permeável vegetada, conforme art. 96 do PDDUA, anuência do conselho gestor das unidades de conservação caso o empreendimento esteja localizado em sua área de amortecimento, gestão de resíduos sólidos e presença de possível contaminação de solo<sup>1171</sup>.

A emissão da Licença Prévia, que tem por objeto analisar a viabilidade técnica e locacional do empreendimento, sob os aspectos ambientais, ocorre ao mesmo tempo em que se dá a aprovação do EVU pela CAUGE<sup>1172</sup>.

Abaixo tem-se o fluxograma do processo de EVU, que possui duas etapas: a etapa de Diretrizes, em que o responsável técnico, por meio de requerimento padrão acompanhado dos documentos necessários, postula as diretrizes e a licença ambiental prévia para o empreendimento; e a etapa

---

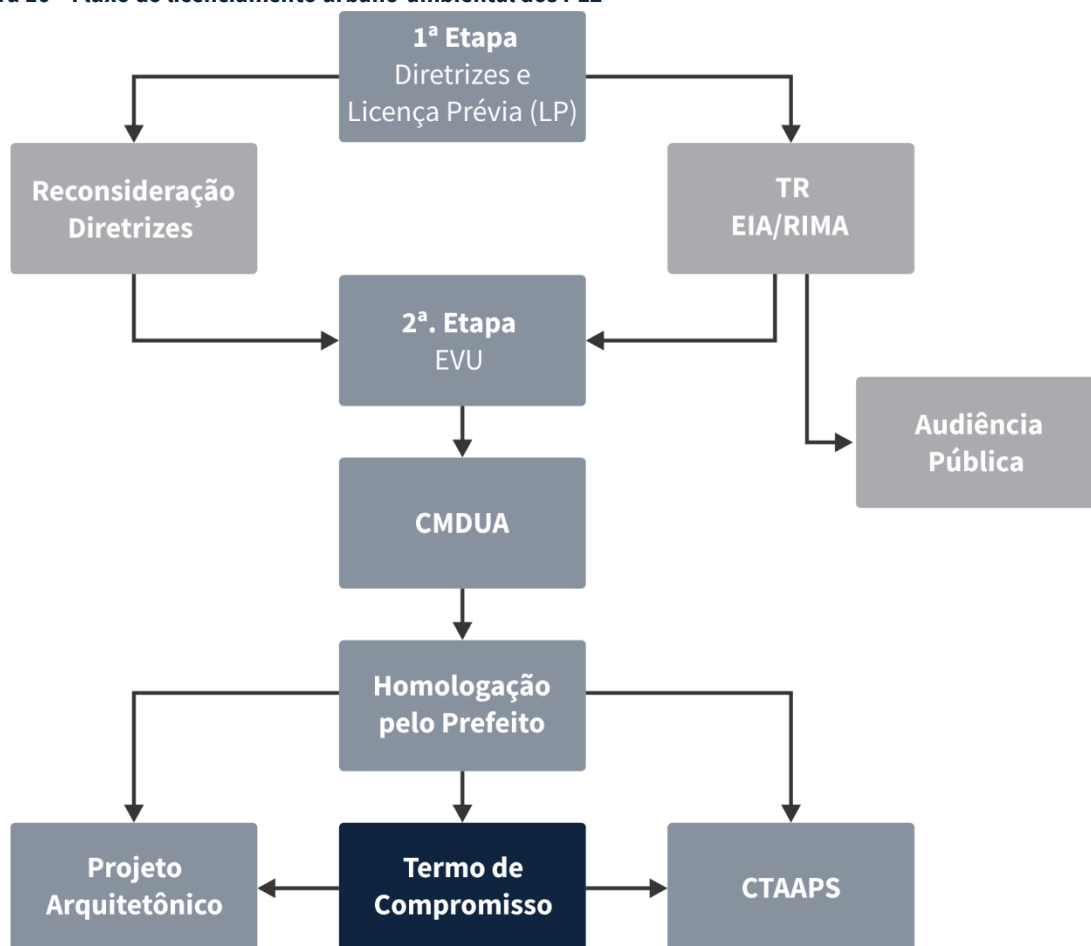
<sup>1170</sup>Expediente n. 002.327920.00, Termo de Compromisso firmado em 11 dez. 2019. A obra de drenagem a ser implantada na Av. Eduardo Prado, orçada no valor de R\$ 1.679.584,27, foi objeto de uma carta-fiança no mesmo valor, e possibilitou-se a liberação da carta de habitação antes da conclusão da referida obra.

<sup>1171</sup>Esta lista consta do site da Prefeitura de Porto Alegre, como critérios de avaliação da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade, no licenciamento urbano-ambiental. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/edificapoa/default.php?p\\_secao=89](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/edificapoa/default.php?p_secao=89), acesso em 04 jul. 2020.

<sup>1172</sup>Responsável pela tramitação e análise dos Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Graus, nos termos do Decreto 19.843/2017.

de aprovação do EVU, que estabelece o regime urbanístico do Projeto<sup>1173</sup>. Na etapa de Diretrizes, ocorre o enquadramento do projeto como PE2 e são definidos os estudos que deverão ser apresentados, dentre os quais, o EIA/RIMA como condição à emissão de Licença Prévia, caso o empreendimento se qualifique como capaz de causar significativa degradação ambiental:

**Figura 16 – Fluxo do licenciamento urbano-ambiental dos PE2**



Fonte: Elaboração da Autora

Em 2012, uma Inspeção realizada pela PGM na Secretaria Municipal de Planejamento comprovou que, em uma amostra de 28 PE2 que tramitaram na CAUGE até aquele ano, 19 foram considerados com “justificativa insuficiente” para classificação como Projeto Especial. Disso resultou uma recomendação da PGM para 1) disciplinar os procedimentos no âmbito da CAUGE, 2) publicizar os TCs, 3) monitorar o cumprimento das obrigações pactuadas e 4) adotar providências para a captura da valorização imobiliária proporcionada pela mudança do regime urbanístico<sup>1174</sup>. Apenas

<sup>1173</sup>Fluxograma disponível no Manual da CAUGE: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/edificapoa/default.php?p\\_secao=19](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/edificapoa/default.php?p_secao=19), acesso em 05 de jul. 2020.

<sup>1174</sup>PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Relatório Parcial de Inspeção, instituída pela Portaria 422, de 22 nov. 2012. Processo administrativo n. 002.323127.00.5.09870.

as duas primeiras recomendações foram acolhidas, com a criação de um setor responsável pelo monitoramento do cumprimento das obrigações pactuadas, vinculado à PGM, e com a publicação dos TCs na página do mesmo órgão.

A oportunidade de controle social ocorre apenas no âmbito do CMDUA, salvo nos casos em que houver audiência pública em virtude da exigência de EIA/RIMA. O processo de EVU não é acessível ao público<sup>1175</sup>, o que impede se conheça o conteúdo dos projetos, dos estudos, das diretrizes e da motivação dos técnicos da Prefeitura pelo seu enquadramento como PE2. O único documento público disponível para *download* é o TC, firmado entre o empreendedor e o Município e assinado ao final do processo administrativo, depois da aprovação do EVU pela CAUGE e pelo CMDUA e da homologação pelo Prefeito.

O art. 57 do PDDUA prevê que a avaliação do PE2 será realizada “por meio de EVU, para o qual será exigido EIV ou EIA/RIMA”<sup>1176</sup>. No entanto, pela falta de regulamentação da LC 695/2012, que disciplina o art. 57 do PDDUA, não há exigência de EIV para a análise destes projetos. O EVU é instruído com diversos estudos (laudo de cobertura vegetal, estudo de tráfego, etc.) elaborados pelo empreendedor, conforme definição da CAUGE na etapa de diretrizes.

Ocorre que o EVU não supre a exigência do EIV, tanto o é que o próprio PDDUA tratou de exigir este último instrumento como condição à análise do PE2, enquadrando-o como um instrumento de regulação para a intervenção no solo (art. 49, inciso XI). O EIV é uma modalidade de avaliação de impacto ambiental e um instrumento de gestão urbano-ambiental, que propicia a análise da sobrecarga do empreendimento no sistema viário e na infraestrutura urbana, do adensamento populacional, da suficiência dos equipamentos urbanos e comunitários, do uso e da ocupação do solo, da valorização imobiliária, da geração de tráfego e da demanda por transporte público e dos impactos na paisagem, no ambiente natural e cultural<sup>1177</sup>. Nos termos do art. 37, parágrafo único, do Estatuto da Cidade, deve ser dada publicidade aos documentos integrantes do EIV, que “ficarão disponíveis para consulta, no órgão público municipal, por qualquer interessado”.

---

<sup>1175</sup>Com base no número do expediente administrativo, consegue-se visualizar a tramitação do processo, mas não é possível baixar decisões e documentos e tampouco saber o que foi flexibilizado e porque o empreendimento foi classificado como Projeto Especial.

<sup>1176</sup>O parágrafo 1º deste dispositivo prevê que os empreendimentos ou atividades sujeitos ao EIA serão dispensados do EIV.

<sup>1177</sup>A respeito dos aspectos legais do EIV, ver por todos: ZANETI, Graziela Argenta e ZANETI JR., Hermes. O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): Alternativas dogmáticas para sua eficácia imediata e autoaplicabilidade. Disponível em <http://www.gazetavaleparaibana.com/61%20-%20AMBIENTAL.pdf>, acesso em 16 jan. 2020.



Já o EVU, que não está listado no PDDUA dentre os instrumentos de regulação para a intervenção no solo, é um tipo de processo administrativo, no qual são exigidos diversos estudos, e que, uma vez aprovado, “vigora como regime urbanístico, para fins de aprovação do projeto” (art. 62, PDDUA).

A origem do EVU data do Plano Diretor de 1979, instituído pela LC 43/79, cujo art. 363, inciso II, “a”, tratava da “aprovação da viabilidade urbanística da edificação, em consonância com o traçado e o regime urbanístico e dos equipamentos urbanos, vigentes na área territorial da situação da gleba ou lote de terreno, onde se pretenda construir”. Com o tempo, o processo de EVU tornou-se mais complexo, com a institucionalização da CAUGE e pelo advento do art. 63 do Plano Diretor de 1999 (LC 434/99), onde constava a exigência de EVU para análise dos impactos sobre a infraestrutura urbana, impactos sobre a paisagem e o ambiente, impactos sobre a estrutura socioeconômica nas atividades não residenciais<sup>1178</sup>. Não obstante, além de o EVU não exigir todos os conteúdos do EIV, resente-se de meios de participação popular, pois a sua tramitação não é disponível para consulta pública<sup>1179</sup>.

O uso do EVU em substituição ao EIA/RIMA já foi objeto de enfrentamento pelo Supremo Tribunal Federal, que considerou inconstitucional o art. 56 da LC 434/99 que permitia a dispensa do EIA nos licenciamentos de Projetos Especiais, consoante decisão discricionária do Município. O precedente considerou que, dada a importância do EIA “como poderoso instrumento preventivo ao dano ecológico e a consagração, pelo constituinte, da preservação do meio ambiente como valor e princípio”, não poderia o Município dispensar sua exigência ou substituí-lo por outro instrumento simplificado<sup>1180</sup>. Esta mesma lógica é aplicável à não regulamentação do EIV, que vem sendo indevidamente substituído pelo EVU.

A Prefeitura não dispõe de avaliações urbano-ambientais para a escala geográfica do bairro ou da Macrozona, cuja própria definição carece de explicitação metodológica no Plano Diretor<sup>1181</sup>, de tal forma que os impactos urbanísticos e ambientais dos PE2s são analisados no EVU e por meio de

<sup>1178</sup>A respeito, ver WEISSHEIMER, Gladis e ALBANO, Maria Tereza Fortini. Projetos especiais – entre as intenções e os resultados. *Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental*: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Exclamação, 2011, pp. 595-608.

<sup>1179</sup>Este aspecto também é destacado por Vizzotto em seu estudo de caso sobre o Shopping Iguatemi, que tramitou como Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º Grau (VIZZOTTO, p.205).

<sup>1180</sup>Supremo Tribunal Federal, 2ª. Turma, Agr. Reg. No RE 396541/RS, Rel. Carlos Velloso, j. 14 jun. 2005.

<sup>1181</sup>Moog e Piccinini alertam que o PDDUA não adotou critérios claros na classificação, definição e delimitação territorial das Macrozonas, que consistem em conjuntos de unidades de estruturação urbana com características peculiares quanto a aspectos socioeconômicos, paisagísticos e ambientais (MOOG, William e PICCININI, Lívia Salomão. Planejamento....Qual é o teu negócio? Do território planejado ao espaço do mercado. *Anais XVIII ENAMPUR*, 2019. Natal, 27 a 31 mai. 2019, p. 10).

licenciamento ambiental tomando por base a escala da matrícula imobiliária onde se localizará o projeto urbano pontual, mesmo que estes possam contemplar áreas de 5.000 m<sup>2</sup> na Macrozona 1 e 10.000m<sup>2</sup> nas demais macrozonas. Estes aspectos têm comprometido a análise dos impactos cumulativos dos vários empreendimentos, especialmente no que diz respeito à mobilidade urbana, ao tráfego de veículos e à proteção da paisagem e de ambiências culturais.

A respeito dos impactos cumulativos dos PE2s, Albano entende que a adoção da área de 5.000 m<sup>2</sup> na Macrozona 1 para os Projetos Especiais produz “efeito paliteiro” e não dialoga com o entorno<sup>1182</sup>. Assevera que a possibilidade contemplada no PDDUA de o PE2 propor normas próprias, sem que o Plano tenha estabelecido condicionantes sequer para as Áreas Especiais de Interesse Cultural, representa risco de descaracterização das ambiências culturais urbanas e não contempla a proteção da paisagem. Ou seja, não há estratégias no âmbito das normas de uso e ocupação do solo para controle de impactos cumulativos dos projetos pontuais de grande porte, como é o caso dos PE2.

A cumulatividade destes projetos pontuais em uma determinada região pode sobrecarregar a infraestrutura existente (viária, de drenagem, etc.), pois constituem polos geradores de tráfego e contribuem para o aumento dos congestionamentos e da poluição atmosférica de origem veicular. Trata-se de um cenário preocupante porque, apesar da previsão de monitoramento da densificação nos arts. 24, inciso VI, 47, 48, 66 e 71 do PDDUA, até o presente momento a Prefeitura não estruturou o Sistema de Avaliação de Desempenho Urbano - SADUR. Este aspecto foi identificado pela inspeção efetuada pela PGM em 2012, que recomendou a imediata adoção de um sistema de monitoramento do adensamento urbano<sup>1183</sup>, o que ainda não aconteceu.

Os impactos urbanísticos negativos dos projetos ordinários, não classificados como especiais, não são avaliados, bastando, para o licenciamento, que o projeto atenda ao regime urbanístico especificado no PDDUA para a subunidade de estruturação urbana (art. 94-B, PDDUA). Cada PE2, analisado individualmente, é um universo autônomo, no qual as diversas políticas setoriais dependem das articulações levadas pelo representante setorial na CAUGE, e, quando há conflito,

---

<sup>1182</sup>Palestra proferida pela Arquiteta Maria Tereza Fortini Albano, coordenadora da Comissão Cidades, constituída para debater o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre – PDDUA, organizado pelo Instituto dos Advogados do Brasil – IAB – Porto Alegre, 18 set. 2018.

<sup>1183</sup>O Relatório de Inspeção, datado de 2012, afirma que: “atualmente, as operações relativas à alienação de solo criado estão restritas unicamente aos índices não adensáveis, dentro do sistema de estoque ilimitados, com lastro nos limites permitidos no Plano Diretor. Não há, no sistema informatizado da SPM qualquer relatório confiável acerca das diversas operações de vendas dos índices não adensáveis. Isso, em larga medida, dificulta o controle da quantidade de índices alienados e sua efetiva aplicação”.

abrem-se possibilidades de negociação que colocam em cheque o princípio constitucional da impessoalidade<sup>1184</sup>.

A falta de tratamento para os impactos cumulativos pelas normas de uso e de ocupação do solo, associada à falta de avaliação integrada dos impactos dos diversos projetos urbanos (previstos ou existentes), que considere dados oriundos do monitoramento da densificação, os seus impactos sobre a mobilidade, o transporte, a demanda por equipamentos públicos e a análise integrada dos componentes ambientais, econômicos, sociais e paisagísticos, dificulta que o licenciamento urbanístico e ambiental seja capaz de promover a internalização das externalidades negativas de forma proporcional e socialmente justa aos impactos gerados pelos diversos empreendimentos.

### **6.3. A concertação urbanística em Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º. Grau.**

A concertação urbanística, operacionalizada pela PGM, mediante o recurso à assinatura de TC entre o Município de Porto Alegre e o empreendedor, é utilizada no processo de aprovação dos PE2, que tramitam perante a CAUGE, ocasião em que tem por objeto a explicitação de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos e ambientais.

Além deste caso, são firmados TCs para o licenciamento de empreendimentos habitacionais relacionados ao Programa Minha Casa Minha Vida, com vistas a regradar a “recompra”<sup>1185</sup>, consistente na conversão de áreas públicas em terrenos urbanizados, em equipamentos comunitários, em obras ou serviços, nas hipóteses em que a destinação pública de áreas para equipamentos públicos comunitários em parcelamento do solo for considerada inadequada à finalidade pública, em função das características urbanísticas e ambientais, ou na hipótese de os equipamentos públicos comunitários previstos na gleba não atingirem o percentual exigido pela legislação. Nesse caso, o art. 8º do Decreto Municipal 18.431/2013 prevê a possibilidade de assinatura de um Termo de Conversão de Área Pública – TCAP;

Ainda, há casos de TCs no licenciamento de parcelamentos do solo para disciplinar medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos e ambientais, para compensar supressão de vegetação, para tratar da conversão de áreas públicas em terrenos urbanizados, em

---

<sup>1184</sup>O princípio da impessoalidade está previsto no art. 37 da CF/88 e exige o tratamento isonômico entre os administrados, de forma a impedir que, por influência política, alguém seja favorecido ou prejudicado.

<sup>1185</sup>Conforme consta do Relatório Parcial de Inspeção, instituída pela Portaria 422, de 22 nov. 2012, a “recompra representa a conversão em moeda nacional de área de destinação pública prevista para os casos de parcelamento do solo (...) Constitui exceção à efetiva destinação de áreas públicas nas hipóteses de parcelamento do solo” e depende “da análise técnica no caso concreto e nas hipóteses de inadequação da área à finalidade pública”, a ser motivada em ato administrativo.

equipamentos públicos e comunitários, em obras e serviços, e para a regularização de empreendimentos em geral, quando o instrumento se equipara ao Termo de Ajustamento de Conduta a que se refere o art. 5º, §6º, da Lei Federal 7347/85.

### 6.3.1. Avaliação geral dos Termos de Compromisso em licenciamento urbano-ambiental

O TC é um negócio jurídico bilateral ou multilateral, a depender do número de entidades participantes, com força de título executivo extrajudicial, por meio do qual são convencionadas obrigações urbanísticas e obrigações complementares às condicionantes do licenciamento ambiental dos empreendimentos. O instrumento não pode excepcionar os parâmetros do Plano Diretor sem expressa previsão legal e é regido pelo conjunto de regras e princípios constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a atuação administrativa. O art. 26 da LINDB elenca os requisitos legais indispensáveis para sua legalidade, consoante foi tratado no Capítulo 3º.

No caso dos PE2s, a flexibilização dos padrões encontra previsão legal nos arts. 58 e 61, II, do PDDUA, mas, como assinala Prestes<sup>1186</sup>, há necessidade de o processo administrativo consubstanciado no EVU demonstrar, mediante referência a argumentos técnicos e jurídicos, que o empreendimento cumpre os requisitos técnicos e jurídicos para ser classificado como um Projeto Especial.

No estudo de caso efetuado, não foi possível conferir a motivação dos atos administrativos que acataram o requerimento dos empreendedores pela qualificação de seus projetos como PE2, porque os processos administrativos não são publicizados. Tampouco é possível saber, pela mera leitura do TC, se o empreendimento foi qualificado como um PE2, ou não. Porém, a referência a pareceres da CAUGE, comissão esta incumbida da análise desta tipologia de projetos, no texto do TC, permite deduzir que o empreendimento, objeto do acordo, tramitou como um PE2.

Quanto ao seu conteúdo jurídico, os TCs firmados em PE2s são organizados da seguinte forma:

1. Motivação do acordo, expressa por meio de “considerandos” que fazem referência ao processo administrativo de EVU, às licenças já emitidas, aos pareceres técnicos da CAUGE e de outras comissões e órgãos da Prefeitura, e a dados técnicos oriundos do

---

<sup>1186</sup>PRESTES, Vanêscia Buzelato. Parecer n. 1123/2005. Processos administrativos 2.311606.00.9.07880 e 2.206558.00.4.07880. Interessado: Supermercados Febernatti e Sérgio Saffer. Assunto: Interpretação e aplicação das leis municipais complementares 462/2001 e 523/2005.

processo (área do empreendimento, matrícula, etc.). O objetivo é demonstrar a necessidade da concertação administrativa e sua base legal;

2. Objeto do Termo de Compromisso, expresso na cláusula primeira, que especifica o empreendimento e sua localização;
3. Obrigações da empresa Compromissária e do Município de Porto Alegre, expressas nas cláusulas subsequentes, acompanhadas dos respectivos prazos para a execução das prestações de fazer. Estas obrigações consistem em obras de circulação e acessibilidade, obras de drenagem, obras de urbanização de praças, dentre outras medidas. Os prazos podem ser explicitados junto a cada uma das obrigações, ou constar de outra cláusula específica.
4. Explicitação da forma pela qual será demonstrado o cumprimento das obrigações: apresentação de relatórios e de laudos, com indicação do órgão público e do processo em que deverão ser protocolados;
5. Sanções para os casos de descumprimento das cláusulas pelo empreendedor, tais como previsão de multa diária ou por obrigação descumprida, com indicação do termo inicial da multa, da necessidade ou não de notificação do compromissário para sua constituição em mora, da forma como se dará a atualização do valor das multas e da sua destinação;
6. Garantias para o cumprimento das obrigações, sendo as mais comuns a previsão de condicionamento da emissão das cartas de habitação à conclusão das obras viárias e de drenagem e o condicionamento da emissão da Licença Ambiental de Operação à implantação efetiva das medidas mitigadoras e compensatórias de impactos ambientais.

Como o TC é um instrumento flexível, fundado no consenso, observa-se que, ao longo do tempo, a Prefeitura de Porto Alegre promoveu alterações em seu conteúdo, sobretudo no que se refere à inclusão de medidas mitigadoras e compensatórias de conteúdo ambiental e social, possivelmente sob a influência da orientação política do partido que esteve à frente do governo municipal.

De modo geral, as obrigações do empreendedor, denominado Compromissário, estabelecidas nos TCs, consistem na execução de obras viárias (implantação, prolongamento ou alargamento de

vias, semaforização, sinalização viária, implantação de ciclovias), em obras de urbanização de praças e de drenagem urbana, a serem executadas pelo empreendedor como ônus do empreendimento. São obras que buscam mitigar os impactos negativos e compensar os impactos não mitigáveis e são descritas nas cláusulas na forma de prestações de fazer, com o detalhamento das condições requeridas, tais como os padrões a serem atendidos na execução de obras de interesse público, necessidade de apresentação de projetos específicos, aprovação junto aos órgãos públicos, etc. As obrigações não são quantificadas pecuniariamente, o que dificulta, no caso de inadimplemento pelo Compromissário, a sua conversão em obrigação de pagar.

As cláusulas também contêm prestações intermediárias, a serem executadas como meio para o cumprimento das obrigações finais. Além da elaboração e da aprovação de projetos e da obtenção de licenças, registra-se, a título de exemplo, a obrigação de cercamento e de cuidado de áreas a serem transferidas para o Município, com vistas a impedir sejam invadidas<sup>1187</sup>. Outro exemplo é a obrigação de, nos alargamentos viários, o empreendedor providenciar, às suas expensas, o remanejamento das redes de infraestrutura existentes, públicas ou privadas (rede de drenagem, rede de água, de iluminação e/ou energia, rede de telefonia, cabos, etc.), respondendo pela sua integral execução nos termos dos projetos aprovados<sup>1188</sup>.

Como exemplos de medidas compensatórias urbanísticas, têm-se as obrigações de “qualificar paradas de transporte coletivo dentro da área de influência do empreendimento, com a implantação e/ou recuperação das mesmas, de acordo com o Plano Funcional aprovado pela EPTC”<sup>1189</sup>, de implantação de ciclovias fora da área de implantação do empreendimento, em conformidade com as prescrições do Plano Cicloviário, e de doação de equipamentos e instalações para integrarem a Central de Controle e Monitoramento de Mobilidade (CECOMM) da Empresa Pública de Transportes e Circulação – EPTC, conforme Resolução Interna n. 004/09 da EPTC. A doação é limitada até um determinado valor na proporção de 35 Unidades Fiscais Monetárias (UFM) por vaga de estacionamento<sup>1190</sup>.

---

<sup>1187</sup>Obrigação prevista na cláusula 8.5 do TC firmado nos autos do expediente 002.400135004, datado de 01 ago. 2016, entre o Município e a empresa Belvedere Participações Ltda., para a implantação de um shopping center.

<sup>1188</sup>Cláusula 3ª, parágrafo sexto, do TC firmado nos autos do expediente 002.28660130097880, de 01 dez.2004, entre o Município e a Federação do Comércio de Bens e Serviços do Rio Grande do Sul – FECOMÉRCIO, e outros, para a implantação da sede da FECOMÉRCIO na Estrada Marechal Osório, 2001.

<sup>1189</sup>Obrigação prevista na cláusula 3.13 do TC firmado nos autos do expediente 002.400135004, datado de 01 ago. 2016, entre o Município e a empresa Belvedere Participações Ltda, para a implantação de um shopping center na Av. Senador Tarso Dutra, n. 500.

<sup>1190</sup>Essa exigência pode ser identificada no EVU do Centro Comercial da empresa HAVAN, objeto do processo administrativo 002.341651.008, que ainda tramita na Prefeitura, e no TC firmado com a UNISINOS, em 31 out.

Também a obrigação de urbanizar praças pode ser classificada como uma medida compensatória de impactos negativos associados à supressão de vegetação ou à insuficiência de áreas de uso público na área de influência direta do empreendimento<sup>1191</sup>.

No universo dos 55 Projetos Especiais analisados nesta pesquisa, há casos em que a Licença Ambiental foi explicitamente incorporada ao objeto do TC, como ocorreu quando da implantação do Hipermercado Carrefour Sertório (Atacadão)<sup>1192</sup>. Neste documento, firmado em 20.12.2007, constam, além de obras viárias e de drenagem urbana:

“reurbanização de uma praça, destinação dos resíduos recicláveis para projetos sociais da Prefeitura, implantação de placas sinalizadoras de educação ambiental, estudo de alternativas para eventual substituição de sacolas plásticas; previsão de recursos para impressão de material de educação ambiental, denominado ‘Cartilha dos Parques’, em número de 15.000 exemplares, em papel reciclado”.

Também no TC para a implantação do condomínio Alphaville, localizado na Estrada das Três Meninas, constata-se o reforço ao conteúdo da Licença Ambiental Prévia 061/2008, com a expressa imposição da obrigação de o empreendedor recolher o valor da compensação ambiental a que se refere o art. 36 da Lei Federal 9985/2000 (SNUC) e compensar impactos ambientais negativos por meio da implantação de praças e da realização de reformas em praças existentes. Além destas obrigações ambientais, o TC contempla uma série de obrigações viárias (elaboração de projetos e execução de vias, implantação de ciclovia, remanejamento de infraestruturas, etc)<sup>1193</sup>.

Quanto às obrigações de conteúdo social, verifica-se que o TC do Hipermercado Carrefour Sertório, datado de 20.12.2007, as contemplou na cláusula segunda:

“2.11. implementar programa de qualificação profissional para trabalhadores residentes na região, de acordo com os programas de qualificação da Secretaria Municipal de Indústria e Comércio – SMIC, em convênio com o SINE do Município de Porto Alegre, no valor máximo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais);  
Propiciar preferência na contratação de serviços de vigilância e/ou de vigilantes para empresas e/ou trabalhadores oriundos da região;

---

2013, segundo o qual a instituição obrigou-se a custear, sem qualquer ônus para o Poder Público, 20 nobreaks para câmeras, de acordo com as especificações técnicas da EPTC, para integrarem a Central de Controle e Monitoramento de Mobilidade, sem prejuízo do atendimento das demais medidas mitigadoras necessárias.

<sup>1191</sup>Esta obrigação consta da cláusula 6.1 do TC firmado nos autos do expediente 002.400135004, datado de 01 ago. 2016, entre o Município e a empresa Belvedere Participações Ltda., classificada como uma “condição ambiental” (idem).

<sup>1192</sup>Localizado na Av. Sertório, 6767, objeto da Licença Prévia 139/2007, expedida pela SMAM, e do TC assinado em 20 dez. 2007.

<sup>1193</sup>Cláusula segunda do TC firmado em 06 jul. 2009 entre o Município e a empresa Villa Nova Desenvolvimento Urbano Ltda, para a implantação do condomínio Alphaville.

Propiciar preferência para a contratação dos trabalhadores residentes na região para as vagas a serem geradas pelo empreendimento na fase de instalação, em atendimento às demandas do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil.

Propiciar preferência para a contratação dos trabalhadores residentes na região para as vagas a serem geradas pelo empreendimento nas obras viárias.

Propiciar preferência para a contratação dos trabalhadores residentes na região para as vagas a serem geradas pelo empreendimento durante a sua operação.

O empreendedor deverá doar R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para aquisição de livros junto à Secretaria Municipal de Educação, que serão utilizados nas bibliotecas existentes na região nordeste, em atividades, e/ou espaços culturais daquela região, além de incentivar programas de doação de livros em suas unidades para doação dos mesmos de acordo com os programas existentes na SME.

Preferência na contratação de serviço de limpeza e manutenção para empresas com sede na região, desde que respeitados os critérios de preço e qualidade”.

No entanto, sob a perspectiva jurídica, estas cláusulas são excessivamente abertas e de difícil controle por parte do Município. Não há menção ao número de vagas de trabalho a serem criadas, ao número de trabalhadores residentes na região a serem contratados, e não se explicita como tais obrigações serão fiscalizadas e comprovadas diante da Prefeitura. Esta lacuna impede a caracterização do descumprimento das obrigações de fazer para fins de execução do TC. Atualmente, as medidas mitigadoras sociais não são aplicadas em Porto Alegre, o que revela o componente subjetivo e político que informa a concertação urbanística e a própria definição dos impactos negativos considerados intoleráveis em cada momento histórico.

Os critérios para definição da compensação por impactos urbanísticos negativos não mitigáveis são enunciados apenas para a compensação de impactos viários, apesar de ser tratada como “contrapartida”. O Decreto Municipal 18.848/2014, que regulamenta o Plano Ciclovário, relaciona o número de vagas de estacionamento do polo gerador de tráfego à extensão da ciclovía a ser executada (art. 13). Para as demais tipologias de impactos negativos, não há tratamento jurídico na legislação municipal.

No que se refere às obrigações assumidas pelo Município nos TCs, há casos, como os TCs firmados com o Shopping Iguatemi e com a UNISINOS<sup>1194</sup>, em que este se responsabilizou inteiramente pelo custeio de desapropriações necessárias às ampliações e aos prolongamentos viários<sup>1195</sup>; e outros, como o da implantação do condomínio residencial Alphaville, em que parte do custo das desapropriações foi imposto ao empreendedor<sup>1196</sup>. Em nenhum caso, as obrigações assumidas

---

<sup>1194</sup>O TC, assinado em 31 out. 2013, cláusula sexta, estabelece que compete ao compromitente (Município) arcar com os custos de desapropriações para que a compromissária (UNISINOS) execute as obras viárias.

<sup>1195</sup>TC firmado entre o Município e o Shopping Iguatemi em 17 set. 2007.

<sup>1196</sup>TC Aditivo datado de 23 ago. 2013 e firmado entre Município de Porto Alegre e Alphaville Urbanismo S.A, cuja cláusula nona prevê que “em razão de ajustes dos projetos de implantação da Estrada das Três Meninas e dos



pelo Município foram expressas em pecúnia, o que impede se possa avaliar a repercussão da assunção da responsabilidade nos cofres públicos e a proporcionalidade destas obrigações em relação às obras de responsabilidade do empreendedor privado.

A análise do conteúdo das cláusulas dos TCs não permite identificar um padrão claro quanto à tomada de decisão pelo Município a respeito do custeio das desapropriações de áreas privadas, necessárias à implantação de medidas mitigadoras/compensatórias de impactos no tráfego. Dito de outra forma: não está claro na análise dos TCs se as obras viárias são medidas mitigadoras ou compensatórias de impactos viários do empreendimento, ou se são obras viárias de interesse geral, sem relação causal direta com o Projeto Especial, que serão executadas em uma parceria entre o Município e o empreendedor, através da qual a Prefeitura desapropria os imóveis privados e o empreendedor executa a obra viária.

Se a natureza das obras viárias é de mitigação de impactos associados ao Projeto Especial, os custos de implantação deveriam ser imputados ao empreendedor privado, que se beneficia do empreendimento imobiliário. No entanto, se são obras viárias de interesse geral da cidade, sem relação causal direta ou indireta com o projeto, então, se justificaria, no contexto da definição de formas compensatórias de impactos negativos não mitigáveis a articulação público-privada para financiamento compartilhado destas obras. De qualquer forma, estas definições precisam ser clarificadas no processo administrativo decisório, sobretudo no atual contexto do art. 3º, inciso XI, da Lei da Liberdade Econômica, que passou a qualificar como abusiva a exigência de obrigações relacionadas ao financiamento geral do desenvolvimento urbano. Trata-se de um cuidado que confere segurança jurídica para o Município, alinhado com o seu dever de motivação dos atos administrativos.

Como se trata de dispêndio de recursos públicos, o Município deve demonstrar, em primeiro lugar, que o investimento público em desapropriações para execução de obras viárias atende ao interesse público primário, identificado com o bem de todos a que se refere o art. 3º, inciso IV, da CF/88<sup>1197</sup>. Deve explicitar o motivo pelo qual a obra viária é necessária e adequada para a melhoria

---

custos decorrentes das novas desapropriações assumidas pelo ente público em face da alteração do traçado, a compromissária fica obrigada a depositar em favor do Município o valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) no prazo de até quinze dias após a publicação do Decreto de utilidade pública”. Vale mencionar que o TC original, datado de 06 jul. 2009, o Município se responsabilizou pelo custeio das desapropriações na cláusula terceira, item “d”.

<sup>1197</sup>Para a definição de interesse público primário, elaborada segundo Renato Alessi e Celso Antônio Bandeira de Melo, ver: HACHEM, Daniel Wunder. Princípio constitucional da supremacia do interesse público. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

da mobilidade da região como um todo, com anterior previsão no planejamento urbano, e não apenas à demanda do empreendimento privado, como uma medida mitigadora de impactos negativos relacionados ao projeto.

É preciso que a decisão administrativa esclareça que a obrigação do empreendedor é qualificada como compensação de impactos negativos não mitigáveis, a ser prestada na forma de execução de uma obra de interesse público, fora da área de implantação do projeto urbano. A proporcionalidade entre a compensação e o impacto negativo decorrente do empreendimento imobiliário deverá ser demonstrada como pressuposto para justificar que o Município ingresse com recursos públicos complementares, pois o Poder Público não pode assumir custos com despesas que beneficiam o empreendedor privado e são de sua responsabilidade. Daí a necessidade de quantificação pecuniária do valor das obras de infraestrutura que são objeto do TC como um critério da análise de custo-benefício público na execução das obras.

O critério da LC 626/2014 e do Decreto Municipal 18848/2014, ambos do Município de Porto Alegre, atinente à execução de ciclovias pelo empreendedor, de vincular o número de vagas de estacionamento e a extensão das ciclovias com a possibilidade de conversão da obrigação de fazer em pecúnia, explicita a busca por um critério de proporcionalidade, que limita a responsabilidade do empreendedor. Na mesma linha, colaciona-se o exemplo da Lei 15.150/2010 de São Paulo, que trata dos polos geradores de tráfego e especifica as formas de exigência de medidas mitigadoras e compensatórias proporcionais ao custo de implantação do projeto<sup>1198</sup>.

Em segundo lugar, é preciso que a decisão administrativa explicita que a obra é prioritária, em um juízo ponderativo proporcional e de comparação com outras obras públicas necessárias para a cidade; em terceiro lugar, que o Município disponha de dotação orçamentária, de tal forma a que haja compatibilidade entre o ritmo das desapropriações promovidas pela Prefeitura e a execução das obras pelo empreendedor.

Portanto, a ponderação a ser realizada pelo Poder Público, quando da tomada de decisões pelo custeio de desapropriações, envolve expressa consideração a respeito da necessidade ou da exigibilidade da obra viária, classificando-a como de interesse geral e como uma medida compensatória de impactos negativos não mitigáveis, da prioridade e da disponibilidade de recursos financeiros, elementos estes que se alinham aos componentes do princípio da

---

<sup>1198</sup>Esta lei foi analisada no item 5.4.

proporcionalidade, quais sejam: adequação, necessidade ou exigibilidade, proporcionalidade em sentido estrito e propósito adequado<sup>1199</sup>.

Ainda, é parte essencial do TC a previsão de sanções para a hipótese de descumprimento e de garantias de aporte financeiro para execução das obras, em analogia ao disposto nos arts. 9º e 18, inciso V, da Lei Federal 6766/79, que contempla a prestação de garantia para execução das obras do loteamento ou desdobramento<sup>1200</sup>. Como as obras de infraestrutura pactuadas no TC podem se prolongar no tempo, a prestação de garantia representa uma proteção para o Município, a fim de que este não venha a ser onerado com custos associados a medidas mitigadoras e compensatórias não cumpridas. Na lei de polos geradores de tráfego do município de São Paulo, há expressa previsão, no art. 15, de retenção da carta de habitação como forma de garantir o adimplemento das obrigações de fazer, com a possibilidade de substituição desta medida pela prestação de caução em dinheiro ou fiança bancária, no dobro do valor da obra ou serviço a ser executado pelo interessado (art. 15,§3º). No mesmo sentido, a lei paulista de áreas contaminadas (Lei Estadual 13.577/09) prevê as figuras do seguro ambiental e das garantias bancárias como forma de assegurar o cumprimento da obrigação de remediação do solo.

Para melhor compreensão da relevância do atendimento destes três requisitos e também para que se possa visualizar o padrão de obrigações urbanísticas exigidas ao longo do tempo, destaca-se o exemplo dos TCs firmados com shopping centers, no período compreendido entre 1997, quando da assinatura do TC para a implantação do Barra Shopping Sul, e 2019, quando foi firmado o último aditivo do Shopping da empresa Tilton Brugger e Cia Ltda.

### 6.3.2. O caso dos Termos de Compromisso de Shopping Centers

Shopping centers, centros de eventos e grandes centros empresariais são mencionados como ícones do planejamento estratégico de cidades e qualificados, no contexto brasileiro, como “grandes projetos urbanos”<sup>1201</sup>, a pretexto de criarem imagens identificadas com padrões estéticos globalizados e de atraírem investimentos para a cidade<sup>1202</sup>. Por este motivo, não raramente, o

---

<sup>1199</sup>BARAK, Aharon. Proportionality. Trad. Doron Kalir. New York: Cambridge University Press, 2012, p. 332; FREITAS, Juarez e MOREIRA, Rafael Martins Costa. Sustentabilidade e proporcionalidade: proposta de inserção do critério de legitimidade intertemporal. Interesse Público. Belo Horizonte, ano 20, n. 108, p. 15-39, mar./abr. 2018.

<sup>1200</sup>A relevância da garantia foi abordada no item 3.4.

<sup>1201</sup>ULTRAMARI, Clovis. Grandes projetos urbanos no Brasil: conceitos, contextualização e discussão de três casos. Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade. vol. 1, n. 1 (2006), disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635116>, acesso em 11 mai.2020.

<sup>1202</sup>Nesse sentido, a notícia jornalística publicada no Jornal Zero Hora, Edição de 21 jul. 2020, relativa à implantação do Shopping Belvedere. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/giane->

Município prevê normas urbanísticas especiais que favorecem a implantação de shopping centers, caracterizando o cenário do empreendedorismo urbano, o que foi identificado por Vizzotto em seu estudo de caso sobre o Shopping Center Iguatemi, localizado em Porto Alegre<sup>1203</sup>.

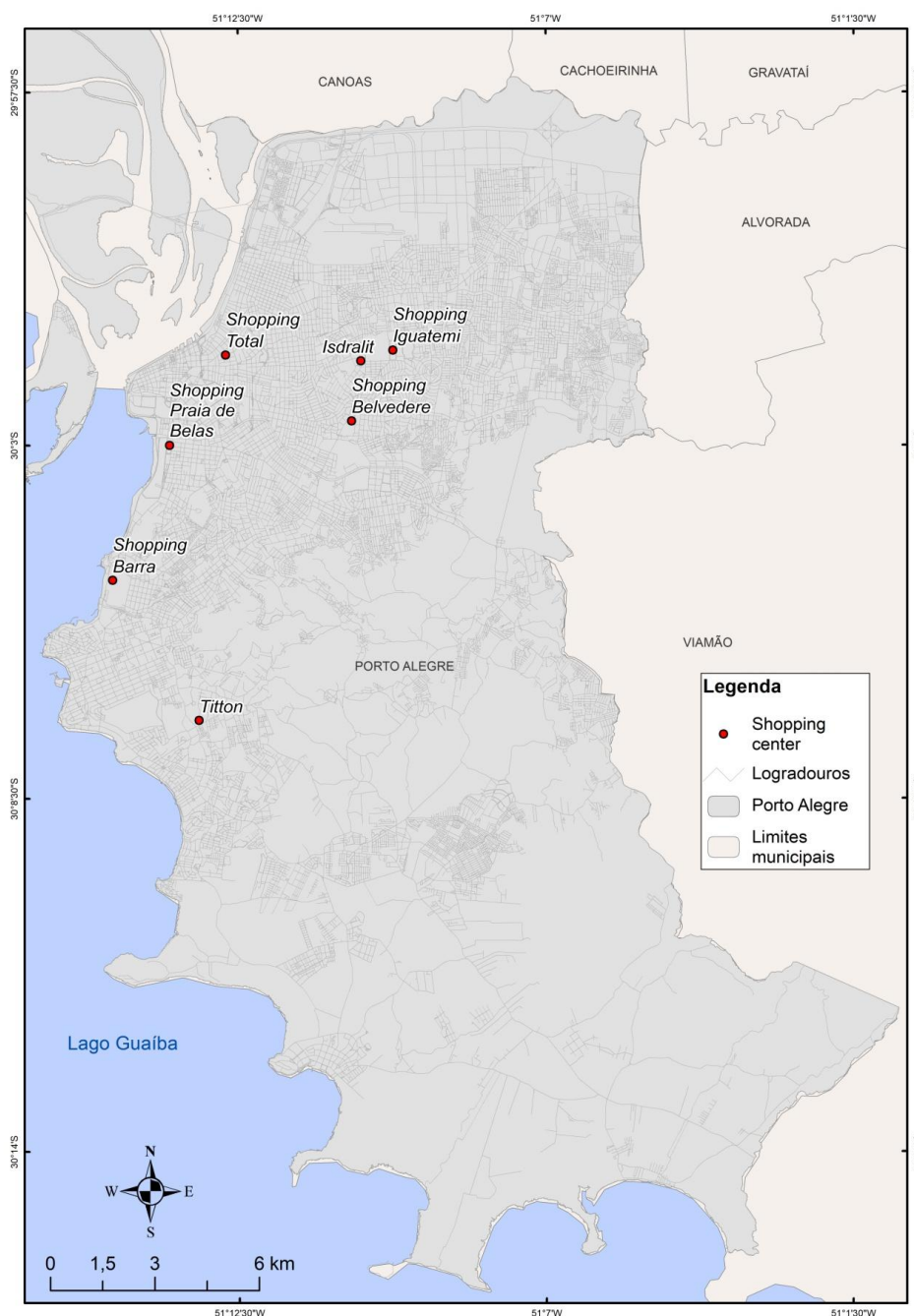
Para compreender o padrão de obrigações urbanísticas pactuadas neste tipo de empreendimento, o estudo de caso analisa o conteúdo dos TCs firmados nos licenciamentos do Shoppings Zona Sul, Shopping Total, Shopping Iguatemi, Shopping Isdralit (Astir), Shopping Praia de Belas, Barra Shopping Sul e Shopping Belvedere. Todos foram licenciados com EVU, tramitaram na CAUGE e no CMDUA como PE2s e resultaram na assinatura de TCs com o Município de Porto Alegre. Dentre os shoppings espacializados no mapa abaixo, apenas o Tifton não foi construído diante da desistência do empreendedor:

---

guerra/noticia/2020/07/novo-hipermercado-recebera-investimento-de-quase-r-65-milhoes-e-criara-700-empregos-ckcwhiftz0091013gyli690a.html, acesso em 02 set. 2020.

<sup>1203</sup>VIZZOTTO, Andrea Teichmann. A efetividade da justa distribuição dos ônus do processo de urbanização por meio da recuperação de mais-valias urbanas: Estudo do Shopping Center Iguatemi em Porto Alegre, 1983-2016. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. UFRGS, 2018.

Figura 17 – Shopping centers de Porto Alegre



Elaboração: Ribes (2020).

Os shoppings construídos até o início dos anos 90 (Iguatemi, Praia de Belas) não foram precedidos de licenciamento ambiental. Por isso, os TCs buscam a sua regularização administrativa e ambiental, aglutinando uma série de obrigações que incidem sobre a gestão ambiental dos empreendimentos e sobre a regularização de passivos. Portanto, exercem as funções de um Termo de Ajustamento de Conduta, na forma prevista na Lei 7347/85 e no art. 79-A da Lei 9.606/98.

A análise dos TCs focou no conteúdo das obrigações estabelecidas no que se refere à sua vinculação direta ou indireta com o empreendimento, e na função desempenhada pela obrigação (financiamento de infraestruturas, repartição de custos de urbanização, mitigação ou compensação por impactos ambientais). Não foi possível acessar os estudos ambientais elaborados no EVU, motivo pelo qual não se analisou a adequação das obrigações pactuadas à realidade fática. Tampouco foi possível saber se os licenciamentos contaram com participação popular que não a limitada ao espaço do CMDUA.

O resultado da análise apurou que as obrigações pactuadas, em sua maioria e sobretudo a partir da revisão do Plano Diretor em 2010, consistem em medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos e ambientais negativos, prestadas na área de influência direta do empreendimento. Os acordos não contemplam obrigações correspondentes a benefícios concedidos pelo Município. Portanto, as obrigações não são contrapartidas, mas condicionantes à licitude do empreendimento e sua compatibilização com a cidade. Não obstante, estas medidas concorrem para o financiamento de infraestruturas de interesse geral na área de influência direta do empreendimento (urbanização de praças, ampliação e alargamento de avenidas, implantação de ciclovias, implantação de reservatórios de retenção de águas pluviais), que não seriam executadas – ao menos não naquele momento – sem a participação do particular.

#### 6.3.2.1. Barra ShoppingSul

A implantação do Barra Shopping Sul, dotado de 68 mil m<sup>2</sup>, foi o primeiro caso de adoção de concertação urbanística em Porto Alegre e contemplou uma grande operação “público-privada”, com obrigações mútuas que envolveram o reassentamento de centenas de famílias que ocupavam uma área de domínio do Município, assim como a execução de uma série de obras viárias e de drenagem urbana. Em troca do imóvel, o empreendedor assumiu a obrigação de reassentar as famílias, o que foi originalmente pactuado no TC firmado em 25.03.1997. Posteriormente, a ampliação do shopping foi objeto de outros dois TCs, assinados em 18.04.2013 e 31.12.2014, cujo foco primordial foi disciplinar obras viárias.

O licenciamento do shopping foi instruído com EIA/RIMA elaborado em 1997, mas as obras iniciaram apenas em 2006, após a obtenção de financiamento<sup>1204</sup>. A licença de operação provisória e a carta de habitação foram emitidas em 2008, no dia da inauguração do estabelecimento,

---

<sup>1204</sup>COMIN, Daniela Oliveira. Planejando ou vendendo a cidade: Gestão urbana no caso do Bairro Cristal em Porto Alegre. Monografia de Graduação. Faculdade de Ciências Sociais. UFRGS, Porto Alegre, 2010, p. 40.

ocasião em que também foi assinado um TC para regradar obrigações de natureza mitigadora e compensatória de impactos que ainda estavam em aberto<sup>1205</sup>.

**Figura 18 Obrigações Barra ShoppingSul**



Obs.: as obras ainda não realizadas podem ser alteradas porque o termo de compromisso entre a prefeitura de Porto Alegre e os empreendedores foi assinado em 25 de março de 1997. A EPTC estuda mudanças nos projetos.

Fonte: Zero Hora, Edição de 15.01.2007.<sup>1206</sup>

O TC datado do ano de 1997 foi firmado entre o Município e as empresas Cristalshopping, Multishopping Empreendimentos Imobiliários S.A. e Bozzano Simonsen Centros Comerciais S.A e previu a obrigação de os empreendedores promoverem o reassentamento de 400 famílias de baixa renda que habitavam a Vila Campos do Cristal e 316 famílias que ocupavam as Vilas Estaleiro Só e Foz do Arroio da Cavalhada, ambas localizadas na área de implantação do shopping, que era

<sup>1205</sup>Para um estudo de caso do EIA/RIMA do Barrashopping Sul, ver: SILVA, Ângelo Antônio Vieira da. Fundamentos legais e impactos físicos, sociais, econômicos e ambientais da edificação de um grande empreendimento à comunidade de entorno: o caso do BarraShoppingSul. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul, 2011.

<sup>1206</sup>Disponível em <https://www.skyscrapercity.com/threads/rs-porto-alegre-zona-sul-barrashoppingsul.431184/>, acesso em 24 out. 2020.

de domínio do Município, e foi permutada com os empreendedores<sup>1207</sup>, os quais tiveram que adquirir um imóvel para a construção das habitações e edificações complementares (escola e posto de saúde), “com tipologia superior daquelas utilizadas nos reassentamentos promovidos pelo Município” (cláusula 2.1.). Tocou à Prefeitura a responsabilidade pela notificação das famílias a serem reassentadas. Conforme informação publicada no Diário Oficial de Porto Alegre, Edição 3371, de 03 de outubro de 2008, as famílias da Vila da Foz do Cavahada foram reassentadas em um loteamento localizado na Vila Nova (Loteamento Campos do Cristal).

Os Compromissários também foram obrigados a executar o alargamento da Av. Diário de Notícias, dentre outras obras viárias, e a executar obras de macrodrenagem, que contemplaram a reforma de uma casa de bombas. O TC ainda tratou de ônus do parcelamento do solo, consistente na doação de áreas de destinação para implantação de equipamentos públicos. Não foram previstas garantias para a execução destas obras, e tampouco há referência a valores correspondentes às obrigações de fazer.

Em 2013, foi firmado o primeiro aditivo com o objeto de ajustar a segunda etapa de implantação do Barra Shopping Sul, prevendo-se a execução de obras viárias e a implantação de um terminal de ônibus. A cláusula quinta prevê que, havendo necessidade de desapropriação de áreas privadas para a execução do alargamento da Av. Chuí, a Compromissária deveria protocolar um projeto de desapropriação na Prefeitura. O TC não explicitou a responsabilidade pelo custeio da desapropriação e não previu garantias de execução.

Em 2014, foi firmado novo aditivo com a previsão de execução de obras viárias e de sinalização, de doação de equipamentos para a EPTC, limitados a 110.355 UFM, obras de extensão de redes de drenagem e de abastecimento de água. A responsabilidade pelo custeio de desapropriações que se fizessem necessárias para a execução de obras viárias foi expressamente legada à empresa compromissária. Foi prevista na cláusula sexta, como “medida compensatória pela utilização da capacidade viária excedente gerada pelas obras da Compromissária”, a execução da edificação do Centro Popular de Compras da Restinga<sup>1208</sup>, localizado a 18 km de distância do Barra Shopping Sul, e de um CRAS – Centro de Referência de Assistência Social no Loteamento Vila Hípica. Há um

---

<sup>1207</sup>A permuta da área pública foi autorizada pela Lei Municipal 11.160/2011, consoante informações do do Expediente Único n. 002.325860.00.2.7880.

<sup>1208</sup>Conforme matéria jornalística publicada no Jornal Correio do Povo, na edição de 13 jun. 2011, o centro de compras será de propriedade do Município e objeto de permissão de uso para 53 comerciantes de produtos populares. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/restinga-vai-ganhar-centro-popular-de-compras-1.64677>, acesso em 12 ago. 2020. O local foi inaugurado em 2016.



caderno de encargos e projetos que acompanham o TC, assim como um cronograma de execução destas obras, definidas no instrumento como “contrapartidas”<sup>1209</sup>. Não foi possível acessar os estudos que subsidiaram a elaboração deste TC, que apenas refere:

“Considerando que o COMPROMISSÁRIO estará se utilizando da capacidade viária excedente gerada pelas obras do COMPROMITENTE para a Copa do Mundo e melhoria da conexão da cidade e região metropolitana com a zona sul (Av. Edvaldo Pereira Paiva, Viaduto Pinheiro Borda, Av. Tronco, Av. Teresópolis e Av. Gaston Mazzeron)”.

Este trabalho não investigou o reassentamento das famílias (um loteamento no Bairro Vila Nova), e as possíveis violações de direitos que possam ter ocorrido no processo. A análise foi limitada ao conteúdo do acordo firmado para viabilização do shopping, em busca de padrões decisórios na concertação urbanística. Chama a atenção o fato de a última ampliação ter ensejado a exigência de implantação de um centro comercial público no Bairro Restinga e de um CRAS, obras estas que não guardam relação causal com o impacto descrito no TC, qual seja a eventual sobrecarga viária.

Daí que teria sido mais adequado o seu enquadramento jurídico como contrapartida pelo benefício urbanístico concedido pelo Município, ao executar obras de infraestrutura viária na região, que melhoraram a conexão da cidade com o empreendimento. O Município deveria ter explicitado a motivação da cobrança dessa contrapartida com amparo em critérios técnicos, benefícios concedidos e custos envolvidos, a fim de que não fosse qualificada como abusiva.

Outro aspecto interessante atinente ao Shopping BarraSul é o fato de que a empresa Multiplan vem urbanizando todo o entorno desse empreendimento através do recurso ao instrumento do PE2, licenciado com apoio em TC. Ao invés de o Município elaborar desde logo um plano de urbanização específico para a área de interesse dos empreendedores, considerando tendências do desenvolvimento da região, ou implantar uma OUC para um polígono mais amplo, planejando a concessão de benefícios em troca de contrapartidas, sem prejuízo da mitigação e da compensação dos impactos negativos, os empreendimentos estão sendo inseridos gradativamente em parte da área que pertencia ao Jockey Club, e integram o Complexo denominado Golden Lake, formado por 19 torres empresariais e residenciais<sup>1210</sup>. Este empreendimento foi licenciado de forma

<sup>1209</sup>A expressão “contrapartida” aparece no cronograma de execução das obras e de doação de equipamentos para a EPTC, embora o Termo de Compromisso se refira às medidas mitigadoras compensatórias por impactos.

<sup>1210</sup>No Expediente nº 002.325860.00.2, em 31 mai. 2016, foi firmado TC entre a Multiplan e o Município para implantação do complexo, localizado na Av. Diário de Notícias, 1500, que será composto por torres entremeadas por atrativos como canais navegáveis, compondo um bairro privativo. O licenciamento foi precedido de EIA/RIMA e houve pagamento de compensação ambiental. O TC contempla reformas de escolas e doações de praças como obrigações decorrentes de recompra. Informações obtidas no TC e em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/giane-guerra/noticia/2020/02/bairro-privado-de-r-25-bilhoes-em->

desvinculada do shopping, embora se trate do mesmo empreendedor e já venha sendo gestado desde 2008, consoante história Comin<sup>1211</sup>.

Recomenda-se a continuidade dos estudos a respeito das consequências espaciais, em termos de sobrecarga de infraestruturas públicas, nesta região da cidade, que também recebeu recentemente outro PE2 na área do antigo Pontal do Estaleiro<sup>1212</sup>, e tem sido objeto de grande interesse do mercado imobiliário.

Abaixo é possível ver as imagens da área total, onde se localizam o shopping, o hipódromo do Jockey e as áreas das antigas cocheiras que foram adquiridas pela Multiplan para a implantação do complexo, assim como a simulação do que será o empreendimento Golden Lake:

**Figura 19 – Área de inserção do Complexo Golden Lake**



Fonte: Skyscrapercity

porto-alegre-e-destaque-nos-planos-de-empresa-de-shoppings-para-2020-ck6uu4rzi0kq701qdqfnppd5d.html, acesso em 25 nov.2020.

<sup>1211</sup>COMIN, Daniela Oliveira. Planejando ou vendendo a cidade: Gestão urbana no caso do Bairro Cristal em Porto Alegre. Monografia de Graduação. Faculdade de Ciências Sociais. UFRGS, Porto Alegre, 2010.

<sup>1212</sup>O empreendimento localizado na área do Pontal do Estaleiro, de iniciativa das empresas Melnick e BMPar inclui parque, shopping, centro médico, hotel, espaço de eventos e torre comercial. A relação dos novos empreendimentos programados para a região consta no Jornal Zero Hora, edição de 16 ago.2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/08/avancam-projetos-privados-que-devem-mudar-a-cara-de-trecho-sul-da-orla-do-guaiba-cjezqscet03l201qmxwl0sxji.html>, acesso em 25 nov.2020.

Figura 20 - Golden Lake



Fonte: Skyscrapercity<sup>1213</sup>

#### 6.3.2.2. Shopping Tottal

O Shopping Total, inaugurado em maio de 2003, localiza-se ao lado da antiga Cervejaria Brahma, um prédio tombado pelo Município dado o seu valor histórico-cultural, e é composto por uma edificação, onde se localizam as lojas e a praça de alimentação, por um prédio-garagem, dotado de 591 vagas, e de um estacionamento externo, dotado de 363 vagas. O TC, firmado em 27.03.2002<sup>1214</sup>, abarcou, em sua cláusula segunda, as obrigações estabelecidas pela Licença Ambiental de Instalação 110/2001, consistentes na execução de uma série de obras viárias e de drenagem, qualificadas como “exigências mitigadoras e compensatórias decorrentes do impacto do empreendimento”. Em virtude da intervenção em imóvel tombado, o TC regrou o restauro do imóvel e determinou a apresentação de projeto de recuperação das fachadas, do espaço interno e da cobertura dos prédios. Como medida compensatória de impactos, o TC previu a obrigação de apresentar projeto e de efetuar as obras de recuperação de chafarizes das Praças São Sebastião e Piratini.

O TC prevê, na cláusula segunda, uma série de medidas compensatórias sociais, que também foram, posteriormente, reproduzidas na Licença de Operação do Shopping (LO 031/2004):

<sup>1213</sup>As duas fotos estão disponíveis em: <https://www.skyscrapercity.com/threads/rs-porto-alegre-golden-lake-19-torres-r-2-5-bilh%C3%B5es-residencial-comercial-multiplan.2145576/>, acesso em 25 nov.2020.

<sup>1214</sup>Todas as informações do caso foram obtidas no Inquérito Civil Público 00833.00019/2004, que tramitou na Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e que teve por objeto a restauração do bem cultural tombado, que fora degradado quando da implantação do Shopping Total.

- “l) A contar do início das operações, separar e conduzir os resíduos recicláveis (sólidos e orgânicos) para os projetos de geração de renda desenvolvidos pelo Município, nos termos de cronograma operacional a ser desenvolvido em conjunto pela Secretaria da Produção, Indústria e Comércio e o Departamento Municipal de Limpeza Urbana, o qual definirá o montante projetado, o local de deposição, os dias das respectivas entregas e outras providências necessárias;
- m) Contratar preferencialmente empresas autogestionárias para prestação dos serviços de limpeza e manutenção do Shopping;
- n) Contratar um percentual a ser acordado entre empregador e SMIC, de trabalhadores de 1º Emprego (a partir do Programa 1º. Emprego);
- o) Disponibilizar loja para comercializar os produtos com a marca de qualidade Etiqueta Popular e Sabor Local, mediante acordo entre a SMIC e o empreendedor;
- p) Destinar espaço para realização de Feiras, Exposições, Oficinas, Cursos, etc., no empreendimento, disponibilizando-o à SMIC, mediante acordo entre a SMIC e o empreendedor;
- (...)
- r) Atender a demanda incremental por vagas em creche, gerado pelo empreendimento, de acordo com o disposto na LC 284/92, art. 137, parágrafo 3º., ou garantir vagas em escolas infantis da região”.

Na cláusula terceira, tocou ao Município apresentar o cronograma para entrega dos resíduos sólidos; o cadastro de empresas autogestionárias, a administração do espaço a ser destinado à etiqueta popular e ao sabor local e apresentar o cronograma de eventos. Como medida coercitiva, foi prevista multa diária para a hipótese de descumprimento (cláusula sexta), com a observação de que o descumprimento das obrigações previstas na Licença Prévia obstaculizaria a expedição das licenças ambientais subsequentes.

Diante do descumprimento de exigências que haviam sido impostas no EVU e da ocorrência de danos ao patrimônio cultural tombado e ainda de danos ambientais, pela supressão não autorizada de vegetação, em 21.10.2004, foi firmado um outro TC, entre o Município e o empreendedor, com a intervenção do Ministério Público Estadual, por meio do qual foi acordada a regularização do empreendimento e a reparação dos danos ao patrimônio cultural e a compensação dos danos ambientais. Este segundo TC tratou da responsabilidade civil e administrativa do empreendedor, de tal sorte que as medidas compensatórias tiveram por finalidade substituir a hipotética restauração integral do bem tombado, que teve partes danificadas irreversivelmente, e a obrigação de restauração natural da área desmatada pela obrigação de pagar indenização pecuniária. O TC foi aditivado 07.11.2006 para ajustar detalhes atinentes à reparação dos danos ao bem cultural.

### 6.3.2.3. Shopping Zona Sul

O Shopping Zona Sul, previsto para a Av. Eduardo Prado, 330, e até a presente data não implantado, teve o seu primeiro TC assinado em 30.12.2004 entre o Município e a empresa Titton

Brugger e Cia. Ltda. Originalmente, foram impostas obrigações, intituladas de “contrapartidas”, consistentes na execução de obras viárias (prolongamento de via, semaforização e readequação de rótulas), com a previsão de que o empreendedor repassasse ao Município os valores correspondentes às desapropriações de áreas necessárias ao cumprimento das obrigações. Foram estipuladas obrigações de natureza social, consistentes na construção de três creches comunitárias, com custos limitados ao valor de R\$ 246.000,00 para duas delas e de R\$ 48.000,00 para a terceira, incluído nesses valores o montante relativo ao material permanente e consumo.

Também foram inseridas a obrigação de promover plantio compensatório de 1725 mudas de espécies nativas em locais a serem indicados pela Prefeitura, de promover prospecções e salvamento de vestígios de patrimônio arqueológico (cláusula segunda, “b”), de contratar trabalhadores da região, com idades superiores a 35 anos para 50% dos postos de trabalho, dentre outras obrigações semelhantes àquelas impostas ao Hipermercado Carrefour.

Com o passar do tempo, as obrigações foram alteradas por aditamentos ao termo original<sup>1215</sup>. A obrigação de construir três creches foi substituída pela obrigação de arcar com custos de desapropriação de um imóvel e de posterior construção de uma escola na Vila Tronco<sup>1216</sup>. A obrigação atinente à prospecção do patrimônio arqueológico foi alterada para a obrigação de adotar a Praça da Alfândega, localizada no centro histórico, e adotar canteiros da Av. Sepúlveda, conservando limpeza, capina, poda, rega e substituição de mudas. Todas as obrigações atinentes à contratação de trabalhadores residentes na área de influência, oferecimento de abatimento de preços nas locações para comerciantes da região, cessão de área para comercialização de hortifrutigranjeiros e repasse do aporte de R\$ 230 mil reais para os programas “Extensão Empresarial” e “Redes de Cooperação” foram substituídas pela obrigação de executar a reforma de um prédio para abrigar o Centro de Apreensões Fiscais.

Em 26.09.2019, foi firmado o último aditivo ao TC original, com o objeto de reajustar formas de execução da adoção da Praça da Alfândega, constante do terceiro aditivo, e de suspender as demais obrigações constantes dos termos anteriores, face a não implantação do empreendimento.

---

<sup>1215</sup>Aditamentos ocorridos em 25 jun.2005, 19 nov.2008 09 abr.2013 e 27 mar.2015.

<sup>1216</sup>Consta a obrigação de “aportar ao Município, no prazo de 30 dias após a emissão das guias de avaliação do imóvel pela Prefeitura, os recursos financeiros necessários à aquisição de processo expropriatório da parcela do terreno com 1.237,5 m2, localizado na Rua da Mutualidade, sendo que o terreno será destinado à construção da Escola Municipal Infantil da Vila Tronco”. A obra esta escola deverá ser executada pela empresa no prazo de 18 meses a contar da imissão de posse, pelo Município, decorrente do processo de desapropriação.

Este caso revela a ampla discricionariedade dos processos decisórios de estabelecimento das obrigações urbanísticas. Salvo as obras de mitigação viária, todas as demais não parecem ter relação direta com a implantação do shopping, e as obrigações de natureza social não têm a sua motivação explicitada no termo<sup>1217</sup>. Adotou-se o mesmo critério que havia sido empregado para o Hipermercado Carrefour implantado na Av. Plínio Brasil Milano, que também contemplou obrigações atinentes aos impactos sociais do empreendimento, sobretudo no mercado de trabalho local.

O desaparecimento destas obrigações ao longo dos anos, nos TCs que se seguiram, suscita o questionamento sobre os critérios para a definição das substituições das obrigações de natureza social. Se havia, efetivamente, impacto social identificado em algum estudo prévio, a medida compensatória não poderia ter sido substituída pelo restauro da Praça da Alfândega, pois inexistente pertinência temática e equivalência entre tais obrigações. Daí que a exigência de restauração da Praça poderia ser qualificada como abusiva, no sentido de o Município ter se valido do empreendedor para financiar obras de sua responsabilidade.

#### 6.3.2.4. **Shopping Astir (Isdralit)**

Em 05.01.2007, foi firmado o TC com a empresa Isdralit Indústria e Comércio Ltda., para viabilização de um shopping center, de supermercado e de hotel na Av. Nilo Peçanha, n. 2061. Trata-se de um TC muito singelo, dotado exclusivamente de obrigações de natureza viária, tratadas na cláusula quinta como “medidas mitigadoras e compensatórias”. A cláusula terceira não contempla prazos para a aprovação dos projetos e tampouco indica como se darão os trâmites administrativos. A cláusula quinta apenas refere que “as medidas mitigadoras e compensatórias previstas na cláusula segunda deverão ser executadas e implementadas até a data de início da operação do empreendimento”. Não há previsão de garantias que assegurem o cumprimento das obrigações de fazer, contemplando o TC apenas uma multa diária por descumprimento na cláusula sexta, e tampouco há previsão de medidas compensatórias de impactos sociais, no que discrepa dos TCs firmados com o Barra Shopping Sul, com o Shopping Total e com o Shopping da empresa Tilton Brugger.

Em 09.10.2012, diante do fato de que algumas das medidas viárias haviam sido cumpridas por outros empreendedores, houve a modificação das obrigações da Isdralit por meio de um novo TC.

---

<sup>1217</sup>Trata-se do entendimento de VIZZOTTO, Andrea Teichmann. A efetividade da justa distribuição dos ônus do processo de urbanização por meio da recuperação de mais-valias urbanas: Estudo do Shopping Center Iguatemi em Porto Alegre, 1983-2016. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. UFRGS, 2018.

Em 15.12.2017, foi firmado o 1º aditivo, que passou a exigir obras de drenagem e previu que, na eventualidade de serem necessárias desapropriações, que os custos correspondentes seriam de responsabilidade do empreendedor (cláusula décima primeira). Também previu multas cominatórias compatíveis com as diversas obrigações pactuadas e estabeleceu que a liberação da carta de habitação é condicionada ao cumprimento das medidas mitigadoras e compensatórias<sup>1218</sup>, como forma de assegurar o adimplemento.

#### 6.3.2.5. Shopping Iguatemi

O Shopping Iguatemi foi o primeiro de Porto Alegre, inaugurado em 1983, com 29.000 m<sup>2</sup> e 110 lojas. Ao longo do tempo, vem passando por ampliações sucessivas, analisadas em profundidade por Vizzotto<sup>1219</sup>.

Em 17.09.2007, foi firmado o primeiro TC para a regularização do empreendimento, que até aquele momento não possuía licenciamento ambiental<sup>1220</sup>. No documento, as obrigações foram denominadas de “contrapartidas” e consistiram na execução de obras viárias, que foram condicionadas à execução de desapropriações e a liberações de áreas por parte do Município de Porto Alegre. Estas obrigações a cargo da Prefeitura não foram quantificadas pecuniariamente e tampouco tiveram seus respectivos prazos estabelecidos no TC.

Como medida compensatória por impactos não mitigáveis, foi exigida a recuperação da Praça Mario Tarani, localizada na Vila Ipiranga, a 2,4 km do shopping; e como medidas mitigadoras dos impactos foram exigidas a arborização das áreas externas do empreendimento, a implantação de reservatórios de retenção para amortecimento de águas pluviais e a execução de obras viárias e de sinalização de tráfego, estas últimas atreladas ao cumprimento da desapropriação das áreas pelo Município. O TC contempla diversas condicionantes da licença ambiental de regularização, emitida naquela mesma ocasião, disciplinando a geração de ruídos, emissões atmosféricas, o lançamento de efluentes e a geração de resíduos sólidos (cláusulas terceira e quarta), colocadas

---

<sup>1218</sup>Os três TCs estão disponíveis em [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/isdralit\\_1\\_aditivo\\_002.293334.00.9.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/isdralit_1_aditivo_002.293334.00.9.pdf), acesso em 03 jul. 2020.

<sup>1219</sup>VIZZOTTO, Andrea Teichmann. A efetividade da justa distribuição dos ônus do processo de urbanização por meio da recuperação de mais-valias urbanas: Estudo do Shopping Center Iguatemi em Porto Alegre, 1983-2016. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. UFRGS, 2018.

<sup>1220</sup>Na época, o shopping tinha três mil vagas de estacionamento, cobertos e fechados conforme dados retirados da Análise do impacto do atraso nas obras viárias previstas para a expansão do Shopping Center Iguatemi. Matricial Engenharia Consultiva. Porto Alegre, março de 2016. Disponível no Inquérito Civil Público 01202.00091/2010, que tramitou na Promotoria de Justiça da Habitação e Defesa da Ordem Urbanística.

como requisitos para a obtenção da Licença de Operação. Não há previsão de medidas compensatórias sociais neste documento, muito embora o entorno do Shopping Iguatemi ostente algumas ocupações por famílias de baixa renda, como é o caso da Vila Kedi, classificada pelo IBGE como um aglomerado subnormal, muito próxima do Shopping Astir.

Diante do descumprimento por parte do Município da obrigação de desapropriar áreas privadas, necessárias à execução das obras viárias a cargo do Iguatemi, em 16.11.2009, o TC original foi aditado, reajustando-se algumas cláusulas, porém mantendo-se o dever do Município promover as desapropriações. Em 06.09.2013, foi firmado um novo TC para fins de acordar a ampliação do empreendimento, o que resultou na especificação de diversas obras viárias, desta vez denominadas “medidas mitigadoras”, a partir da elaboração de um Estudo de Tráfego e de um EIA/RIMA. Novamente, constou a responsabilidade do Município pelas novas desapropriações<sup>1221</sup>.

Em razão da necessidade de reintegração de posse de uma área ocupada por uma escola, de desapropriações de áreas e de ajustes em projetos viários, seguiu-se um aditamento em 27.04.2016, repactuando os prazos. Nessa mesma época (março/2016), os custos com as desapropriações a serem arcadas pela Prefeitura foram avaliados em R\$ 19.500.000,00 (dezenove milhões e quinhentos mil reais), determinando-se fossem incluídas as previsões orçamentárias para os orçamentos de 2017, 2018 e 2019, sem explicitar, por outro lado, qual o interesse público no investimento de recursos do Erário municipal em medidas mitigadoras devidas em virtude da ampliação do Shopping Iguatemi.

A partir de 29.10.2018, por meio da Resolução 110/2018 do Comitê de Gestão Orçamentária e Financeira do Município de Porto Alegre, este parou de concorrer com recursos financeiros para desapropriações ou aquisições de imóveis e passou a dispor que,

“havendo necessidade de aquisições de imóveis em decorrência de outras diretrizes definidas pela Comissão para a implantação do empreendimento, deverá o empreendedor entregar projeto de aquisições de imóveis, atendendo o termo de referência da Secretaria Municipal da Fazenda” e que, “havendo necessidade de liberação de imóveis públicos, que não possam ser adquiridos pelo Município de Porto Alegre para execução de alguma medida mitigatória ou compensatória, estabelecida como condição para aprovação deste EVU, deverá o empreendedor buscar junto ao proprietário a disponibilização dos referidos imóveis”<sup>1222</sup>.

<sup>1221</sup>A cláusula sexta prevê, no parágrafo primeiro, que “o compromitente arcará com os custos referentes ao processo de desapropriações e correspondentes liberações para que o Compromissário possa executar as obras viárias da cláusula segunda do presente termo de compromisso”.

<sup>1222</sup>Informação disponível nos autos do processo administrativo para implantação do Centro Comercial da HAVAN (Expediente Único 002.341651.00.8), a ser localizado na Av. Assis Brasil, 1150, Porto Alegre.



Como o Município de Porto Alegre não dispunha de recursos para custear as desapropriações necessárias à execução das obras viárias pelo Shopping Iguatemi, nos autos do processo administrativo de ampliação do empreendimento Viva Open Mall, em que o empreendedor é o Grupo Phorbes, está sendo negociado que parte das obras viárias devidas por esse empreendimento seja convertido em pecúnia para custear as desapropriações necessárias ao alargamento da Av. Anita Garibaldi<sup>1223</sup>. Além disso, no processo de desdobramento do imóvel de um clube (Country Club), foi firmado um TC, em 04.10.2018, prevendo a doação antecipada de área pública para permitir a ampliação da Av. Anita Garibaldi.

Em 21.12.2018, foi firmado um novo Termo de Compromisso entre o Município e o Shopping Iguatemi, que revê as obrigações anteriores diante das restrições orçamentárias municipais e do TC firmado com o clube, acordando que parte dos custos de desapropriação (três milhões, duzentos e vinte e um mil seiscientos e quarenta e seis reais, cinquenta e cinco centavos)<sup>1224</sup>, seriam arcadas pelo empreendedor<sup>1225</sup>, que também deveria doar equipamentos para a EPTC. A figura abaixo retrata as medidas mitigadoras pendentes em cor amarela e as já executadas, em cor azul. Os pontos em vermelho demarcam a Av. Nilo Peçanha. Este Termo de Compromisso foi aditado em 23.01.2020, ocasião em que foi acordada a execução de ciclovias como contrapartidas, na forma prevista pelo Plano Cicloviário.

---

<sup>1223</sup> O processo tramita no Expediente Único 19.0.000055983-3. Trata-se da ampliação de um centro comercial que prevê 103 lojas comerciais, 218 conjuntos de serviços e 1079 vagas para guarda de veículos, em um total construído de quase 70.000m<sup>2</sup>. Destes, 25.857,10 m<sup>2</sup> são áreas adensáveis, fazendo uso de todo o índice de aproveitamento disponível para o imóvel, sem aquisição de solo criado ou transferência de potencial construtivo. Em seu parecer, o representante da EPTC na CAUGE sugeriu que se realize estudo de tráfego após a assinatura do TC e que parte do valor devido para obras viárias seja revertido para o custeio de desapropriações para que o Shopping Iguatemi possa executar o alargamento da Av. Anita Garibaldi.

<sup>1224</sup> O TC revoga os acordos anteriores e refere-se às medidas mitigadoras referentes à ampliação do Shopping Center Iguatemi, conforme EVU aprovado em 14 abr. 2016.

<sup>1225</sup> A emissão da licença para início das obras ocorreu em 19.10.2020 e é objeto da matéria jornalística publicada na mesma data no Jornal Zero Hora. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/columnistas/gjane-guerra/noticia/2020/10/shopping-recebera-licenca-para-iniciar-obra-de-r-25-milhoes-na-anita-garibaldi-ckggd4q970009015x2rwzva6e.html>, acesso em 20 out. 2020.

**Figura 21 - Medidas mitigadoras viárias Shopping Iguatemi**

Fonte: Zero Hora, 19.10.2020.

#### 6.3.2.6. Shopping Praia de Belas

O Shopping Center Praia de Belas, inaugurado em 1991, foi ampliado em 2010 a partir da tramitação de um processo de EVU que também contemplou a implantação de um prédio comercial denominado Prime Office, ambos localizados na Av. Praia de Belas. O TC foi firmado com a Prefeitura em 05.03.2010, e aditado em três oportunidades<sup>1226</sup>. No TC original, as condições estabelecidas na Licença Ambiental de Instalação nº 010703/2009 foram incorporadas no documento, prevendo-se, a título de “compensação de praças”, na cláusula segunda, item 1, a reurbanização de 04 praças, e, a título de “compensação pela poluição atmosférica”, a doação ao órgão gestor ambiental de analisadores atmosféricos de SO<sub>2</sub> e NO<sub>X</sub> e 03, a serem instalados junto à estação de monitoramento da qualidade do ar (cláusula segunda, item 2.1).

Ainda, constou no TC, como compensação ambiental, a destinação de valor limitado a R\$ 166.633,08 (cento e sessenta e seis mil seiscentos e trinta e três reais e oito centavos) ao Parque

<sup>1226</sup>Aditamentos em 06 nov.2014, 14 nov.2012 e 05 out.2017.

Natural Morro do Osso<sup>1227</sup> e a doação de bens a serem empregados naquela unidade de conservação. Não foram acordadas obrigações de natureza compensatória por impactos sociais.

As obrigações urbanísticas estabelecidas no TC de 05.03.2010 a cargo do empreendedor consistiram em execução de medidas mitigadoras, consistentes na implantação de medidas viárias complementares na área de influência do shopping, de uma ciclovia e da execução da obra do binário de tráfego entre a Av. Borges de Medeiros e a Av. Praia de Belas (cláusula segunda, itens 5.1, 5.2, 3.3). Na mesma cláusula, constaram a obrigação de implantar reservatórios de retenção de águas pluviais e extensão de rede pluvial e a obrigação de fornecer material para atividade de educação ambiental no valor máximo de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais). Por sua vez, na cláusula terceira, item 11, o Município assumiu a responsabilidade pelo custeio de eventuais desapropriações, para que o empreendedor pudesse executar as obras viárias solicitadas. O TC condicionou a expedição da Licença de Operação e da Carta de Habitação ao efetivo cumprimento das obras pactuadas.

No primeiro aditivo, firmado em 14.11.2012, foram reajustadas as obrigações atinentes à execução das obras da ciclovia, foram repactuados os prazos para urbanização das quatro praças e foram estabelecidas compensações e mitigações em virtude da aprovação de modificação do EVU para a finalidade de construção de uma passarela sobre a Av. Praia de Belas. As obras viárias foram mantidas (binário e vias complementares), agregando-se obras de semaforização. Foi acordado que a construção da passarela seria objeto de contrato específico, tendo por objeto a outorga onerosa para a utilização da passarela sobre espaço público. No segundo aditivo, datado de 06.11.2014, foram reajustadas condições de cumprimento das obrigações urbanísticas e ambientais já estabelecidas.

No TC assinado em 05.10.2017<sup>1228</sup>, também para ampliação do Shopping Center Praia de Belas, que se valeu da LC 666/2010 (Lei da Copa)<sup>1229</sup> para ampliar sua área construída em 10.690 m<sup>2</sup>,

---

<sup>1227</sup>Essa compensação foi devida em virtude da incidência do art. 36 da Lei 9985/2000 e o valor corresponde ao total de 0,5% do Valor de Referência, atualizado pela variação do Custo Unitário Básico do RS. A relação de bens a serem doados ao Município consta do Anexo IV do Termo de Compromisso.

<sup>1228</sup>Termo de Compromisso disponível em [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/tc\\_praia\\_de\\_belas\\_shopping.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/tc_praia_de_belas_shopping.pdf), acesso em 03 jan. 2020.

<sup>1229</sup>A Lei Complementar 666/2010 permitiu que determinadas atividades (centros esportivos, clubes, equipamentos administrativos, hospitais, hotéis, apart-hotéis, centros de evento, centros comerciais, shopping centers, escolas, universidades e igrejas), pudessem aplicar o índice de aproveitamento máximo, sem cobrança pelo solo criado (CASTELLO, Lára Regina. A Copa do mundo, a legislação urbanística do PDDUA e a reconfiguração territorial da metrópole gaúcha. In SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo de 2014. Porto Alegre: Deriva, 2015).

constaram como obrigações de natureza compensatória, na cláusula segunda, a doação de equipamentos para a EPTC, limitadas em 12.600 UFM, a execução de obras viárias<sup>1230</sup>, a implantação de trecho de ciclovia unidirecional na Av. Aureliano de Figueiredo Pinto. O TC contempla previsão de multa diária para hipótese de inadimplemento, mas não prevê garantias.

#### 6.3.2.7. Shopping Belvedere

Por fim, tem-se o TC do futuro Shopping Belvedere, firmado em 01.08.2016, que será instalado na Av. Senador Tarso Dutra. Além do shopping, estão previstos um supermercado e uma torre comercial. O licenciamento ambiental foi instruído com EIA/RIMA, realizada no início dos anos 2000. Houve audiência pública e pagamento de compensação ambiental, nos termos do art. 36 da Lei Federal 9985/2000. O projeto, que originalmente contemplava a implantação de um posto de combustíveis, sofreu alterações em virtude da existência de uma fonte de água mineral.

O TC trata das obrigações pactuadas como “medidas mitigadoras e compensatórias”, consistentes em implantação de onze reservatórios de retenção de águas pluviais e na execução de obras de circulação e acessibilidade (cláusulas segunda e terceira), que contemplam implantação e alargamento de vias, ciclovias, sinalização viária e semaforização. A cláusula sexta prevê, como obrigação ambiental, a urbanização da Praça José Luiz Carneiro Cruz e a cláusula oitava imputa ao empreendedor a responsabilidade pelo custeio das desapropriações que se fizerem necessárias. O acordo prevê multas para o caso de eventual descumprimento, mas não trata de garantias. As demais obrigações ambientais, decorrentes da existência de uma nascente na área (área de preservação permanente), da vegetação nativa (remanescente de Mata Atlântica) que deverá ser suprimida e da fauna silvestre, foram objeto das Licenças Prévia e de Instalação<sup>1231</sup>.

Neste caso, o Município não assumiu qualquer responsabilidade com desapropriações ou outras obras que pudessem beneficiar o empreendedor.

#### 6.3.2.8. Discussão dos resultados

A análise dos TCs firmados para implantação de shopping centers demonstrou que as medidas mitigadoras viárias e de drenagem urbana são as que preponderam e têm relação causal direta com o PE2, porquanto são executadas na sua área de influência direta.

<sup>1230</sup>

Termo disponível em [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/2\\_aditivo\\_binario\\_praia\\_de\\_belas\\_pa\\_002255639001\\_\\_06112014.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/2_aditivo_binario_praia_de_belas_pa_002255639001__06112014.pdf), acesso em 03 jan. 2020.

<sup>1231</sup>Licença Prévia 017814/ 2018 e Licença de Instalação 019034.

Não há medidas que melhorem a qualidade ambiental do território como um todo, à exceção das obras de microdrenagem e viárias, e a abordagem é pontual: cada empreendimento é licenciado isoladamente e com pouca interação com o seu entorno imediato. O motivo para isso é a lógica que orienta o licenciamento ambiental e urbanístico, destinado a especificar controles sobre as obras e atividades potencialmente lesivas, a fim de que os impactos negativos diretos sejam toleráveis. Não tem se mostrado eficiente para enfrentar impactos cumulativos e sinérgicos de vários empreendimentos localizados em uma mesma região intraurbana.

Porto Alegre não possui estratégias de implantação de infraestruturas verdes e medidas de adaptação climática. O planejamento dos espaços públicos ainda não incorporou essas novas demandas. Por isso, as obras públicas de qualificação ambiental imputadas aos shoppings limitam-se à urbanização de praças.

As medidas sociais desapareceram e as medidas mitigadoras e compensatórias ambientais tendem a ser tratadas no bojo das licenças ambientais. Apenas os TCs para regularização dos empreendimentos aglutinam as diversas obrigações a cargo do empreendedor, mas se restringiram aos shoppings Iguatemi, Praia de Belas e Tottal.

Salvo no que se refere aos polos geradores de tráfego, que contam com uma estratégia mais ampla de implantação do Plano Cicloviário, o qual orienta a exigência de ciclovias como medidas compensatórias *ex situ*, as demais medidas compensatórias parecem ser estabelecidas discricionariamente e não têm conexão com o empreendimento. Exemplos disso são a construção do Centro Popular de Compras da Restinga pelo Barra Shopping Sul e a recuperação da Praça da Alfândega pela empresa Titton Brugger e Cia. Ltda., que não têm relação causal com os respectivos PE2, o que torna a concertação vulnerável caso o empreendedor não a cumpra e pretenda questionar judicialmente as obrigações impostas.

Se poderia argumentar, a *contrario sensu*, que o TC é um acordo construído sob bases consensuais, mas, mesmo, assim, há limites objetivos, fixados pelo ordenamento jurídico, que devem ser atendidos, em especial a proibição de a obrigação urbanística ser imposta como meio de coação ou intimidação (art. 3º, XI, alínea “e”, Lei 13.874/19).

Uma alternativa para que o Município obtivesse o financiamento destas obras de interesse público seria a implantação de uma política de recuperação de valorização imobiliária pela flexibilização do regime urbanístico estabelecido para o PE2, passando pela regulamentação dos dispositivos do PDDUA que tratam do tema e do EIV. Atualmente, estas flexibilizações são gratuitas. Nesse

caso, as obrigações seriam qualificadas como contrapartidas urbanísticas vinculadas ao enquadramento do projeto como PE2 e demandariam a elaboração de critérios para quantificação da valorização imobiliária associada à flexibilização.

Outra opção seria o recurso à medida compensatória por impactos não mitigáveis *in situ*, desde que haja fundamentação técnica e pertinência temática. De qualquer forma, a fundamentação técnica da exigência, com amparo na ampla identificação dos impactos, é imprescindível, à luz do disposto nos arts. 20 e 26 da LINDB.

A análise dos TCs de shoppings centers implantados desde 1997 explicita as discrepâncias quanto aos critérios para a participação do Município no financiamento das obrigações relativas às desapropriações para ampliação viária. O estudo dos TCs não permite identificar um padrão que justifique a razoabilidade de a Prefeitura ter se comprometido com o custeio da desapropriação para viabilizar obras a cargo do Shopping Iguatemi, quando de suas primeiras ampliações. O interesse da coletividade, a prioridade e a relevância das obras para a cidade não foram caracterizadas no processo decisório. Também chama a atenção o fato de as obrigações assumidas pela Prefeitura não terem sido orçadas, o que representa risco de comprometimento do Erário Público.

As peculiaridades da legislação de Porto Alegre de favorecer a implantação de Projetos Especiais, que flexibilizam o plano regulador sem cobrança de contrapartida e a assunção, pelo Município, da responsabilidade pelo custeio de desapropriações de vias para que os empreendedores possam cumprir as suas medidas mitigadoras de impactos viários são exemplos de empreendedorismo urbano e de favorecimento de interesses de mercado, pois o benefício público não é evidente. O interesse público primário não transparece no desenrolar do processo administrativo, cuja função seria exatamente a de explicitar os critérios decisórios adotados.

Também merece atenção que os TCs carecem da previsão de garantias que permitam a execução das obrigações de natureza mitigadora e compensatória por terceiros, na hipótese de insolvência ou falência por parte do empreendedor. Esse problema ocorreu no caso da implantação da Arena do Grêmio, quando, também via TC, a OAS assumiu uma série de obrigações urbanísticas, a serem prestadas no Bairro Humaitá, meses antes de entrar em recuperação judicial. Até hoje as obras viárias e de drenagem não foram implantadas<sup>1232</sup>.

---

<sup>1232</sup>PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 1ª Vara de Falência e Recuperações Judiciais do Foro Central Cível da Comarca de São Paulo, Ação de recuperação judicial n.º 1030812-77.2015.8.26.0100; PODER JUDICIÁRIO

### 6.3.3. O caso do Corredor de Centralidade Nilo-Anita e seus polos geradores de tráfego

#### 6.3.3.1. Mitigação de impactos em polos geradores de tráfego

O estudo dos TCs firmados nos licenciamentos de PE2s localizados no Corredor de Centralidade Nilo-Anita busca evidenciar a relevância da integração entre o licenciamento e o planejamento urbano para a prevenção de danos urbanísticos e ambientais e os riscos associados ao licenciamento “lote a lote”. Elegeu-se o impacto na infraestrutura viária que pode ser causado pela implantação de polos geradores de tráfego concentrados em uma região delimitada para exemplificar e problematizar as consequências práticas da não adoção de uma avaliação integrada de impactos e de um plano de urbanização específico, em escala intermediária, para subsidiar medidas de controle do uso e da ocupação do solo urbano, definir medidas mitigadoras, disciplinar o rateio de custos de urbanização entre os empreendedores e para nortear o licenciamento de projetos urbanos<sup>1233</sup>. O Corredor de Centralidade Nilo-Anita foi escolhido para o estudo de caso porque concentra diversos PE2.

O caso também mostra a consequência da não diferenciação entre as contrapartidas e as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos para o financiamento da infraestrutura de interesse geral, em especial a infraestrutura viária e de transporte público.

A inserção não planejada de um polo gerador de tráfego, também qualificado como um polo gerador de viagens, na cidade causa impactos negativos que reverberam na qualidade de vida das pessoas. Produzem congestionamentos, o aumento das vibrações e da concentração de poluentes atmosféricos<sup>1234</sup> e dos ruídos<sup>1235</sup> na área de influência do empreendimento, o aumento do número

---

DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Ação civil pública n. 001/1.13.0012134-4, 10ª. Vara da Fazenda Pública do Foro Central de Porto Alegre. Autor: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Réu: Grupo OAS e outros.

<sup>1233</sup>Não se busca aqui problematizar o tema da mobilidade urbana e das políticas públicas focadas no automóvel, mas explicitar, com o exemplo dos polos de tráfego, os riscos do licenciamento lote a lote, descolado de um plano mais amplo para o território. A reflexão pode ser transposta para outras tipologias de impactos negativos, o que se verifica da preocupação dos reclamantes, nos autos do Inquérito Civil Público 01202.00073/2015, que tramitou na Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística de Porto Alegre, quando da implantação do novo Campus da Unisinos. Foi externada grande preocupação com os riscos relacionados à drenagem urbana, em virtude da grande concentração de projetos especiais na região, além do receio de potencialização de congestionamentos.

<sup>1234</sup>Em Porto Alegre, a principal fonte emissora de gases de efeito estufa é o transporte veicular (66%), conforme o 1º Inventário de Gases de Efeito Estufa de Porto Alegre, ICLEI,2013. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smam/default.php?p\\_secao=2030](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smam/default.php?p_secao=2030), acesso em 05 jul.2020.

<sup>1235</sup>Portugal e Glaser apontam para a relação direta entre fluxo e ruído do tráfego veicular, com a estimativa de que ocorre um aumento de 3dB quando o volume de tráfego duplica e que o nível de ruído diminui com o aumento da velocidade. Por isso, quando se melhora o nível de serviço da via analisada, a operação do tráfego

de acidentes, conflitos entre o tráfego de passagem e o que se destina ao polo, dificuldade de acesso às áreas internas destinadas à circulação e ao estacionamento, com consequências na acessibilidade da área de influência imediata do empreendimento, conflitos em virtude da maior circulação e atividades de carga e descarga dos caminhões de fornecedores<sup>1236</sup>. Por este motivo, o licenciamento de projetos urbanos que se qualificam como polos geradores de tráfego/viagens são desafiadores para o Poder Público municipal, sobretudo quando a região de interesse do empreendedor já está com sua malha viária saturada ou próxima do seu limite de capacidade.

Conforme o DENATRAN, polos geradores de tráfego

são empreendimentos de grande porte que atraem ou produzem grande número de viagens, causando reflexos negativos na circulação viária em seu entorno imediato e, em certos casos, prejudicando a acessibilidade de toda a região, além de agravar as condições de segurança de veículos e pedestres.<sup>1237</sup>

As legislações municipais adotam diferentes critérios técnicos para a qualificação de um empreendimento como polo gerador de tráfego, dentre os quais se assinalam a área do projeto, o desenvolvimento de atividades e o número de vagas de estacionamento<sup>1238</sup>. Em Porto Alegre, os PE2s são polos geradores de tráfego porque os empreendimentos têm mais de 400 vagas ou têm área adensável superior a 30.000m<sup>2</sup> (art. 61, §1º, PDDUA). Consequentemente, são obrigados a elaborar Estudo de Tráfego e de Circulação, a partir das diretrizes emitidas pelo representante da EPTC na CAUGE, que serve de base técnica para a definição das medidas mitigadoras e compensatórias que serão incorporadas nos TCs.

Kneib critica o conceito restritivo de polo gerador de tráfego e alerta que a metodologia adotada para identificação da área de influência do polo gerador de tráfego e a escala temporal considerada para impactos de curto, médio e longo prazo influencia na definição das medidas mitigadoras. Assevera que os métodos usualmente adotados nas cidades brasileiras (DENATRAN e CET-SP) consideram apenas os impactos diretos e de curto prazo. Para a autora, é imprescindível avaliar as alterações no uso e na ocupação do solo decorrentes da implantação do polo gerador de tráfego que, a médio e longo prazos, concorrem para o acréscimo de um número significativo de

---

torna-se mais livre, o que aumenta sua velocidade e, consequentemente, reduz os níveis de ruído (PORTUGAL, Licínio da Silva; GOLDNER, Lenise Grando. Estudo de polos geradores de tráfego e de seus impactos nos sistemas viários e de transportes. São Paulo: Ed. Edgar Blücher Ltda., 2003).

<sup>1236</sup>Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN). Manual de procedimentos para o tratamento de polos geradores de tráfego. Brasília: DENATRAN/FGV, 2001, p.08.

<sup>1237</sup>Idem, p. 08.

<sup>1238</sup>Para uma revisão bibliográfica dos critérios que qualificam um empreendimento como polo gerador de tráfego, ver PORTUGAL, Licínio da Silva; GOLDNER, Lenise Grando. Estudo de polos geradores de tráfego e de seus impactos nos sistemas viários e de transportes. São Paulo: Ed. Edgar Blücher Ltda., 2003.



viagens de automóveis e de pessoas à área de inserção do empreendimento e comprometem a sua acessibilidade<sup>1239</sup>. Kneib propõe a adoção de uma nova metodologia, a partir da noção de que o polo gerador de tráfego é um polo gerador de viagens, que causa impactos derivados e exerce um efeito comparável ao dos centros urbanos. Assevera que a perda da acessibilidade exige que o processo de planejamento integre os diversos elementos da estrutura urbana que têm relação com a acessibilidade (uso do solo, transporte e circulação); e que a integração desses elementos ocorra em diferentes níveis (estratégico, tático e operacional) e escalas temporais.

No que se refere às medidas mitigadoras de impactos no trânsito decorrentes da implantação de polos geradores de tráfego/viagens, destinadas a atenuar as consequências adversas no nível de serviço propiciado pelas vias, o DENATRAN as exemplifica consoante a seguinte diferenciação:

**Quadro 8 - Exemplos de medidas mitigadoras de tráfego**

Medidas internas ao empreendimento	Medidas externas ao empreendimento
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequação dos acessos de veículos e pedestres;</li> <li>• Aumento e a redistribuição de vagas de estacionamento;</li> <li>• Redimensionamento e a redistribuição de áreas de carga e descarga e docas;</li> <li>• Definição de áreas para embarque e desembarque de veículos privados e táxis e de acumulação e respectivos bloqueios (cancelas e guaritas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequação do sistema viário, com implantação de novas vias;</li> <li>• Alargamento de vias existentes;</li> <li>• Implantação de obras-de-arte especiais (viadutos, trincheiras, passarelas, etc.);</li> <li>• Implantação de alterações geométricas em vias públicas;</li> <li>• Implantação de sinalização estatigráfica e semafórica;</li> <li>• Tratamento viário para facilitar a circulação de pedestres, ciclistas e portadores de deficiência física;</li> <li>• Adequação dos serviços e/ou infraestrutura do transporte coletivo<sup>1240</sup>.</li> </ul>

Fonte: Adaptado pela autora do DENATRAN

Por sua vez, Hokao e Mohamed categorizam as medidas mitigadoras de impactos no tráfego em três grupos: medidas de controle do uso do solo (restrições à expansão urbana, restrições por meio

<sup>1239</sup>A autora esclarece que as metodologias da CET-SP, datada de 1983, e do DENATRAN, de 2001, consideram as viagens geradas pelo empreendimento, a demanda para estacionamento e os impactos nas vias. Em sua proposta, Kneib assume a premissa de que “determinados empreendimento geradores de viagens, sozinhos, atribuem características de centralidade à sua área de influência atraindo atividades e alterando os padrões de uso e ocupação do solo, formando um conjunto (empreendimento gerador de viagens + atividades atraídas) que atribui características de centralidade à área, formando subcentros ou centros regionais” (KNEIB, Erika Cristine. Caracterização de empreendimentos geradores de viagens: contribuição conceitual à análise de seus impactos no uso, ocupação e valorização do solo urbano. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. UNB. Brasília, 2004, pp. 79-90).

<sup>1240</sup>Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN). Manual de procedimentos para o tratamento de polos geradores de tráfego. Brasília: DENATRAN/FGV, 2001.

do zoneamento e definição de índices de aproveitamento e tipologias de uso), relacionadas ao planejamento urbano e ao controle da densificação e do crescimento urbano; medidas relacionadas a sistema viário e medidas econômico-financeiras, que adotam instrumentos financeiros para redução de circulação de veículos<sup>1241</sup> e para cobrança antecipada de custos com infraestrutura (*impact fees*), quando da implantação de novos empreendimentos. As medidas mitigadoras relacionadas ao sistema viário e de transporte se dividem em:

- medidas voltadas ao controle do fluxo de veículos, que compreendem melhorias na infraestrutura do polo gerador de tráfego e na sua área de influência direta (melhorias no acesso, melhorias na circulação interna e configuração adequada de estacionamento);
- métodos de gerenciamento da demanda, que incluem aumento da provisão de transporte público.
- melhoria da capacidade viária, que envolvem melhorias nas intersecções, nas vias (semaforização, alargamentos, faixas de pedestres, ciclovias) e em trevos das vias expressas;
- medidas econômico-financeiras, tais como cobrança de taxas de circulação, taxas de polos geradores de tráfego (*impact fees*), destinadas ao financiamento das obras de infraestrutura de interesse geral da cidade, celebração de acordos para repartição de custos com obras de infraestrutura viária e de transporte<sup>1242</sup>.

Os autores esclarecem que há inter-relação entre o sistema viário e de transporte e o planejamento do uso e da ocupação do solo. Novos empreendimentos tendem a alterar padrões de tráfego e de uso e ocupação do solo, o que deve ser considerado de forma integrada na definição das medidas de mitigação dos impactos no tráfego e no transporte público<sup>1243</sup>. Quando as estratégias de planejamento induzem a geração de viagens e intensificam o tráfego em uma

---

<sup>1241</sup>Os instrumentos econômico-financeiros são abordados por Glaser, que analisa os casos de Mumbai e de Cingapura, para defender a cobrança de uma taxa de congestionamento, através da qual os motoristas teriam que pagar uma taxa para circular em determinadas vias da cidade (GLASER, Edward. *O triunfo da cidade*. Trad. Leonardo Abramovicz, 2ª. Ed., São Paulo: BEI Comunicação, 2016, pp.155-161). Também Tirole propõe a cobrança de taxas de congestionamento e de poluição como forma de correção de falhas do mercado (TIROLE, Jean. *Economia do bem comum*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 48).

<sup>1242</sup>HOKAO, Kazunori; MOHAMED, Shihana Sulaina. Traffic impact mitigation for nwe developments: a way to reduce traffic congestion in major cities. In *Transportation and Communications Bulletin for Asia and Pacific*, n. 68, United Nations, NY, 1999, 1-32.

<sup>1243</sup>Idem, p. 1-32. No mesmo sentido: GIUSTINA, Cristiana Della; CYBIS, Helena Beatriz. Metodologias de análise para estudos de impactos de polos geradores de tráfego. *III Semana da Produção e Transportes*. Porto Alegre. Dezembro, 2003. UFRGS.

determinada região, a existência de um sistema de transporte, dotado de infraestrutura adequada, aumenta a acessibilidade desta mesma região, tornando-a mais atrativa do que outras para os empreendimentos urbanos, e por isso, influenciam as normas de uso e de ocupação do solo.

Dito de outra forma: a prevenção da saturação das vias e da sobrecarga das infraestruturas de transporte exige que não se legue apenas para o momento do licenciamento a definição de medidas mitigadoras viárias. É necessário que o planejamento urbano se ocupe das áreas sujeitas a congestionamentos, regule o coeficiente de aproveitamento dos lotes, a taxa de ocupação, os usos compatíveis em cada zona, e que seja integrado ao planejamento viário e do transporte. Além disso, deve prever instrumentos de financiamento da provisão da infraestrutura pública de interesse geral que não será coberta pelos ônus urbanísticos impostos aos empreendedores quando do parcelamento do solo e das edificações, pois as obrigações resultantes desses ônus tendem a ser modestas intervenções pontuais na área de influência direta do projeto.

Hokao e Mohamed, em estudo de caso sobre a eficiência de medidas mitigadoras de impactos no tráfego, concluíram que as medidas relacionadas ao controle do uso do solo são úteis para a redução dos congestionamentos, para o controle da degradação ambiental e para alcançar melhor qualidade de vida. Incidem em um momento precoce da tomada de decisão a respeito de como mitigar impactos de tráfego e evitar congestionamentos, atuando no planejamento do território e considerando as políticas setoriais de transporte e de mobilidade<sup>1244</sup>.

Já as medidas mitigadoras de impactos de tráfego (intervenções na área interna e no entorno do empreendimento) são efetivas na redução dos impactos na área de influência direta dos projetos, porém são pouco efetivas para a redução dos congestionamentos, para a melhoria do nível de serviço das vias, para a redução da degradação ambiental e para a melhoria da qualidade de vida, pois são adotadas quando os planos urbanos já estão concluídos e as decisões locais já foram tomadas. Por isso, há necessidade de combinar as estratégias para a gestão adequada dos impactos negativos no tráfego, considerando, inclusive, objetivos mais amplos, como o controle da expansão urbana, os incentivos para redução do uso de automóvel privado, a valorização do pedestre e dos meios de transporte não motorizados.

Com amparo nestas premissas, mas sem aprofundar as questões técnicas relativas aos polos geradores de tráfego que aqui são mencionadas apenas para ampliar a reflexão sobre o tema das

---

<sup>1244</sup>HOKAO, Kazunori; MOHAMED, Shihana Sulaina. Traffic impact mitigation for new developments: a way to reduce traffic congestion in major cities. In *Transportation and Communications Bulletin for Asia and Pacific*, n. 68, United Nations, NY, 1999, 1-32.

medidas mitigadoras e compensatórias, a análise sobre os PE2s, qualificados como polos geradores de tráfego e licenciados com apoio em TCs, é jurídica. Examina a aplicação do art. 56, parágrafo único, do PDDUA, que trata da responsabilidade dos empreendedores dos Projetos Especiais pelas obras de implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, da malha viária, e de outras medidas que se tornarem necessárias em função dos impactos, à luz do disposto no art. 2º, inciso VI, alínea “d”, do Estatuto da Cidade, segundo o qual deve-se evitar a instalação de empreendimentos ou de atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego e de viagens, sem a previsão da infraestrutura correspondente. Problematiza-se o tema da escala considerada para as análises técnicas a respeito de impactos cumulativos e para a definição das medidas mitigadoras e compensatórias.

### 6.3.3.2. Os polos geradores de tráfego concentrados no Corredor de Centralidade Nilo-Anita

A área do estudo é o Corredor de Centralidade<sup>1245</sup> Nilo-Anita, inserido na Macrozona 3, que corresponde à “Cidade Xadrez” (art. 29, III, do PDDUA), compreendida entre a Av. Sertório e a Cidade da Transição (Macrozona 4), no sentido norte-sul, e entre a III Perimetral e o limite do Município no sentido oeste-leste. O PDDUA dispõe que esta macrozona “constitui a cidade a ser ocupada através do fortalecimento da trama macroestruturadora xadrez, do estímulo do preenchimento dos vazios urbanos e da potencialização de articulações metropolitanas e novas centralidades”. Conforme o Anexo 6 do PDDUA, a área está inserida na Área de Ocupação Intensiva.

A Macrozona 3 contém três corredores de centralidade: na Assis-Brasil – Sertório, Anita-Nilo e Bento Ipiranga, que consistem em elementos estruturadores do modelo espacial e são conceituados no art. 30, §2º, do PDDUA, como o espaço definido por duas vias estruturadoras principais com o objetivo de

- I– tornar mais eficiente o sistema de transporte urbano e as condições de ingresso metropolitano com a criação de novas alternativas de circulação;
- II – caracterizar um espaço onde se estimule a diversidade de usos, a fim de propiciar às áreas residenciais vizinhas o atendimento de suas necessidades;
- III – estruturar prioritariamente um Sistema de Espaços Abertos de importância para toda a cidade;

<sup>1245</sup>Corredores de Centralidade são espaços estruturadores da cidade onde o PDDUA estimula uma maior concentração de pessoas e uma grande variedade de usos, de maneira a permitir que a população das áreas próximas tenha como atender suas necessidades sem grandes deslocamentos. Estão sempre limitados por duas avenidas, paralelas entre si, de importância fundamental para os deslocamentos (<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dm/>, acesso em 06 jul. 2020).

- IV – estimular prioritariamente a densificação visando a orientar estrategicamente a ocupação do solo;
- V – estruturar uma rede de polos comerciais multifuncionais, formando centros de bairro que visem a atender à população em suas necessidades de bens, serviços e empregos.

Diante destes objetivos do PDDUA, a implantação de PE2s nestes corredores, em tese, é compatível com o planejamento da cidade. No entanto, o PDDUA não encaminha uma solução para a sobrecarga na infraestrutura urbana preexistente pela concentração de grandes projetos urbanos no mesmo corredor de centralidade e lega para o licenciamento ambiental e urbanístico dos projetos o controle pontual dos impactos negativos, com amparo no mencionado art. 56, parágrafo único. Portanto, no que se refere às medidas para evitar a saturação das vias, as medidas mitigadoras previstas nos TCs são relacionadas ao fluxo de veículos e à melhoria da capacidade viária na área de influência direta do empreendimento. As normas de uso e ocupação do solo não previnem os impactos no tráfego. Ao contrário, criam incentivos econômicos para a progressiva implantação de polos geradores de tráfego nesta região.

Ocorre que, a depender da magnitude dos impactos diretos e derivados sobre a infraestrutura viária e de transportes, haverá necessidade de significativas e custosas adaptações, reforços e complementações, sob pena de os impactos negativos não serem mitigados proporcionalmente. Este cenário problematiza o tema do financiamento das medidas mitigadoras de tráfego para manter pelo menos o mesmo nível de serviço existente antes da inserção dos novos polos geradores de tráfego/viagens.

O art. 56, parágrafo único, do PDDUA, em conjunto com o art. 2º, inciso VI, “d”, do Estatuto da Cidade, permitem imputar a responsabilidade pelo custeio destas medidas ao empreendedor. Mas, e se o tráfego for tão congestionado a ponto de tornar inócuo o alargamento das vias? E se for necessária a implantação de uma obra viária de grande porte, que envolva desapropriações? O empreendedor deve pagar pela integralidade dos custos, ou deve desistir do empreendimento? Em que medida o Poder Público deve concorrer para o financiamento destas obras que beneficiam o empreendedor privado?

A análise que segue foi feita com amparo em interpretações dos Estudos de Impacto de Tráfego para ampliação do Shopping Iguatemi, datados de junho de 2013 e de fevereiro de 2017, da ampliação do Bourbon Country, datado de janeiro de 2015 e da implantação do novo campus da UNISINOS, datado de 2012. Também foram analisados os EVUs do Hotel, Shopping e Supermercado do empreendimento da Isdralit (ASTIR), da UNISINOS, do Viva Open Mall e da

ampliação do Shopping Iguatemi e os TCs correspondentes. O desmembramento da área do Country Club não se enquadra como um PE2, mas é relevante em virtude de sua relação com as obras viárias de responsabilidade do Shopping Iguatemi<sup>1246</sup>. O Quadro 9 apresenta a relação de empreendimentos analisados neste trabalho.

**Quadro 9 - Relação de empreendimentos analisados do Corredor Nilo-Anita**

Nome do empreendimento	Tipo de Atividade	Descrição
Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS	Estabelecimento de ensino	54.280 m2 de área total construída e 1080 vagas de estacionamento
Shopping Isdralit (Astir)	Shopping center, hotel e supermercado	49.262.00 m2 de área total construída com 881 vagas de estacionamento
Shopping Iguatemi	Shopping center	208.404,13 m2 de área total construída, incluindo ampliações do shopping e construção das torres comerciais, e 3.714 vagas de estacionamento
Hipermercado Bourbon Country	Shopping e hipermercado	279.000m2 de área total construída, com 2.616 vagas de estacionamento
Country Club	Parcelamento do solo	Desmembramento do imóvel em cinco glebas de 6.170,56 m2
Viva Open Mall	Ampliação do Shopping e construção do centro empresarial	12.248 m2 de área total construída e dois edifícios de escritório, com 8.000m2 e 4.600m2, e previsão de 1.079 vagas de estacionamento

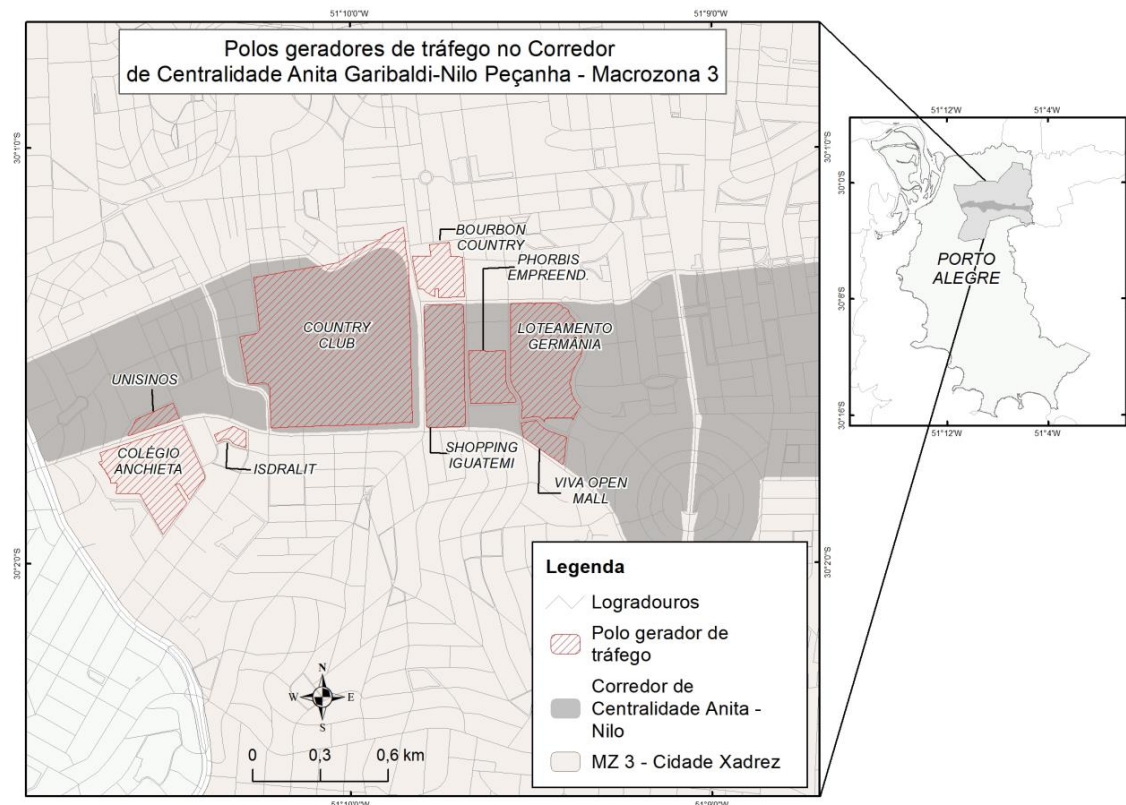
Elaboração: Steigleder (2020)

A Figura 22, abaixo, mostra a localização destes PE2s, todos considerados polos geradores de tráfego, e inclui o Loteamento Germânia, que deu origem ao Bairro Jardim Europa<sup>1247</sup>.

<sup>1246</sup>Foi enquadrado no Termo de Compromisso como Projeto Especial de Impacto Urbano de 1º Grau.

<sup>1247</sup>Dados disponíveis em: [http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/bairro\\_jardim\\_europa\\_oficial.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/bairro_jardim_europa_oficial.pdf), acesso em 21 out. 2020.

Figura 22 - Projetos Especiais - Corredor de Centralidade Nilo-Anita



Elaboração RIBES (2020)

O recorte espacial efetuado neste estudo abrange uma parte do Corredor de Centralidade Nilo-Anita. A região teve o seu desenvolvimento urbano impulsionado pela implantação do Shopping Iguatemi a partir de 1983, que criou uma nova centralidade em uma área que, conforme Maraschin, se caracterizava como “um grande vazio urbano, literalmente os ‘fundos’ de três bairros, até então praticamente rural”<sup>1248</sup>. O empreendimento, além de criar sua própria polarização, independentemente de sua vizinhança imediata, desencadeou um processo de valorização imobiliária que, no período de 10 anos, triplicou o valor inicial da terra e produziu alteração no perfil socioeconômico do entorno. Foram atraídos investimentos imobiliários dirigidos para um público de alta renda e dotados de uma nova tipologia arquitetônica (torres), até então inexistente no local. Maraschin relata que, após a inauguração do shopping, a Av. Nilo Peçanha tornou-se a principal via para o tráfego veicular e passou a apresentar uma nova tendência comercial<sup>1249</sup>.

<sup>1248</sup>MARASCHIN, Clarice. Alterações provocadas pelo shopping center em aspectos da estrutura urbana, Iguatemi, Porto Alegre, RS. UFRGS/PROPUR. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre, 1993.

<sup>1249</sup>MARASCHIN, Clarice. Shopping centers e estrutura espacial urbana. VIII Seminário Internacional da LARES. Mercados emergentes de Real Estate: novos desafios e oportunidades. 03, 04 e 05 set. 2008. São Paulo.

Não obstante, a urbanização da área foi feita de acordo com a iniciativa do setor privado e sem um plano de urbanização específico, integrado com as estratégias de transporte e de mobilidade, que norteasse a execução de infraestruturas públicas e a repartição dos custos de implantação das obras viárias que seriam necessárias para absorver o adensamento populacional autorizado pelo Plano Diretor para a região. Assim, uma área que, nos anos 90, era caracterizada pelas baixas densidades e dotada de grandes vazios urbanos, em trinta anos foi totalmente transformada.

No entorno imediato do Shopping Iguatemi, localiza-se o Loteamento Germânia, implantado no início dos anos 2000, que deu origem ao Bairro Jardim Europa, dotado de uma área de 0,763 km<sup>2</sup> e composto por diversas torres residenciais que, conforme Albano, foram licenciadas pontualmente como projetos especiais<sup>1250</sup> e passaram a abrigar cerca de 2.300 pessoas<sup>1251</sup>.

Com o advento do PDDUA, em 1999, a área foi gravada como o Corredor de Centralidade Urbana Nilo-Anita, o que representou um estímulo legislativo para a atração de novos empreendimentos imobiliários de grande porte<sup>1252</sup>. Não se tem notícia de que a Prefeitura tenha precedido a definição do corredor de centralidade de um estudo que avaliasse os impactos da alteração normativa no adensamento da região e na capacidade de carga da infraestrutura viária e do sistema de transportes.

Por ocasião da preparação da cidade para a Copa do Mundo de 2014, a Prefeitura, por meio da LC 666/2010, que dispensou a cobrança pelo solo criado para determinadas tipologias de empreendimentos, produziu um atrativo para novos Projetos Especiais na região, quais sejam especificamente: a obra de implantação do campus da UNISINOS, a ampliação do Colégio Anchieta e a ampliação do Shopping Iguatemi que ocorreu em 2016<sup>1253</sup>. Além disso, conforme o Anexo 6 do PDDUA, o índice de aproveitamento nos terrenos abrangidos pelo Corredor de Centralidade Nilo-Anita, é 2.4, um coeficiente elevado, tendo em vista que, em Porto Alegre, este índice varia de 1 a 3<sup>1254</sup>.

---

<sup>1250</sup>ALBANO, Maria Tereza Fortini. Apresentação no Curso de Extensão em Planejamento Urbano. Aproximando comunidade e universidade. LEURB. Porto Alegre, 15 mar. 2018.

<sup>1251</sup>Fonte:[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/bairro\\_jardim\\_europa\\_oficiall.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/bairro_jardim_europa_oficiall.pdf), acesso em 20 nov. 2020.

<sup>1252</sup>MARASCHIN, Clarice. Shopping centers e estrutura espacial urbana. VIII Seminário Internacional da LARES. Mercados emergentes de Real Estate: novos desafios e oportunidades. 03, 04 e 05 set. 2008. São Paulo.

<sup>1253</sup>Citados por CASTELLO, Iára Regina. A Copa do mundo, a legislação urbanística do PDDUA e a reconfiguração territorial da metrópole gaúcha. In SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo de 2014. Porto Alegre: Deriva, 2015, p. 130.

<sup>1254</sup>Em São Paulo, o índice de aproveitamento para toda a cidade é 1, de modo que o interessado em construir acima deste coeficiente precisa da outorga onerosa do direito de construir, que, como visto no Capítulo 4º, é um



Atualmente, o conjunto formado pelos empreendimentos residenciais do Bairro Jardim Europa, pelo Shopping Iguatemi e pelos novos empreendimentos comerciais que foram se ampliando e se instalando ao longo do tempo, aprovados em licenciamentos caso a caso, tornou o tráfego da região muito congestionado, especialmente nos horários de pico da tarde (17:00 às 20:00), consoante mostra o Estudo de Tráfego produzido em 2017 pela empresa Matricial Engenharia para subsidiar o pedido de revisão das medidas mitigadoras e compensatórias devidas pelo Shopping Iguatemi. Neste estudo consta que há intersecções da Av. Nilo Peçanha que já estão próximas ao limite da capacidade e que, provavelmente, ocorrem períodos de congestionamento de 15 a 60 minutos consecutivos<sup>1255</sup>.

Passa-se a examinar as medidas mitigadoras e compensatórias que foram exigidas dos polos geradores de tráfego localizados no Corredor de Centralidade Nilo-Anita e as formas de articulação entre elas, a fim de demonstrar estas assertivas.

O Shopping Iguatemi é um polo gerador de tráfego que, desde sua inauguração, já passou por quatro ampliações<sup>1256</sup>. Desde 2008, o empreendedor vem executando uma série de medidas viárias de natureza mitigadora em sua área de circulação interna e em sua área de influência direta, com amparo em estudos de tráfego. O cenário da infraestrutura viária da região analisada pelo Estudo de Tráfego elaborado em 2013 para subsidiar o pedido de licenciamento da ampliação do shopping, executada em 2016, com amparo no TC datado de 27.04.2016, era o seguinte:

- a) O sistema viário previsto no PDDUA para a região era incompleto, faltando a duplicação da Av. Ipê, entre a Av. Circular e a Av. Saturnino de Brito; o alargamento e o prolongamento da Av. Anita Garibaldi até a Av. João Wallig, e o prolongamento da Av. Grécia até a Estrada do Forte;

---

instrumento que gera contrapartida, necessárias ao financiamento de uma série de obras, de caráter redistributivo. O mapa com os índices de aproveitamento de Porto Alegre consta de: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/pddua\\_layout\\_anexo6.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/pddua_layout_anexo6.pdf), acesso em 19 nov. 2020.

<sup>1255</sup>O estudo de tráfego adotou a metodologia *Intersection Capacity Utilization (ICU - 2003)*, que permite avaliar qual o percentual da capacidade de uma interseção que é utilizado para escoar um determinado volume de tráfego. A avaliação é feita comparando o tempo necessário para escoar o tráfego existente com o tráfego escoado pela interseção em condições de saturação tendo como referência um tempo de ciclo padronizado (Revisão das Medidas de Tráfego do Shopping Iguatemi. Matricial Engenharia, 2017, pp. 50/51).

<sup>1256</sup>O estudo das obras executadas pelo shopping, qualificadas como “contrapartidas” é objeto da tese de Vizzotto (VIZZOTTO, Andrea Teichmann. A efetividade da justa distribuição dos ônus do processo de urbanização por meio da recuperação de mais-valias urbanas: Estudo do Shopping Center Iguatemi em Porto Alegre, 1983-2016. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. UFRGS, 2018).

- b)** Foram identificados outros 08 polos geradores de tráfego previstos para a área de estudo e o licenciamento estava sendo feito lote a lote, cada um no ritmo de respectivo empreendedor. Dentre estes, a ampliação do Bourbon Country foi reputada o impacto mais significativo em virtude da vizinhança com o Shopping Iguatemi<sup>1257</sup>.
- c)** A execução de obras pelo Shopping Iguatemi (alargamento e ampliação da Av. Anita Garibaldi, desde a Av. Carlos Gomes até a conexão com a Av. Tulio de Rose) havia sido condicionada em TCs anteriores à desapropriação dos terrenos privados e das respectivas benfeitorias, dentre eles o do Country Club, por parte do Município de Porto Alegre. Portanto, o Iguatemi estava impossibilitado de cumprir essa obrigação enquanto o Município não cumprisse a sua.

Conforme o mesmo Estudo de Tráfego datado de 2013, a ampliação da Av. Anita Garibaldi, solicitada pela EPTC ao empreendedor como condição ao deferimento dos pedidos de ampliação do Iguatemi, não era necessária para a mitigação dos impactos no trânsito causados diretamente pelas expansões do shopping. No entanto, tais estudos mostravam que a ampliação desta via e sua conexão com a Av. Tulio de Rose iria melhorar a circulação da região e o grande volume de veículos que ali trafegam, mesmo que, em sua maioria, não tenham por destino, o Shopping Iguatemi. Por esse motivo, o Município, através do representante da EPTC na CAUGE, manteve a exigência de execução da via em caráter compensatório dos impactos negativos não mitigáveis.

---

<sup>1257</sup>O Bourbon Country, que consiste em um hipermercado, dotado de centro comercial, restaurantes, um teatro e cinemas, inaugurado em 2001, pretendia ampliar sua área em 190.000m<sup>2</sup> e totalizar 2.616 vagas de estacionamento. O Estudo e Tráfego do Iguatemi apontou, que “considerando o impacto simultâneo da fase 3 do Iguatemi e a ampliação do Bourbon Country (sem considerar as obras previstas no Termo de Referência), 09 interseções deverão sofrer impacto negativo significativo” (p. 128).



Em 2016, quando da atualização do Estudo de Tráfego do Shopping Iguatemi, para subsidiar o licenciamento de uma nova ampliação, havia a previsão de implantação de mais um empreendimento em sua zona de influência, o Shopping Isdralit Nilo, também um PE2, que havia se comprometido em 2007 a executar uma série de melhorias viárias no entorno da Av. Nilo Peçanha (melhorias em interseções, semaforização, reformulação de planos semaforicos, alargamento de alguns trechos de vias, sem desapropriações, alteração do sentido de vias). Este projeto urbano foi licenciado com EVU, estudo de viabilidade de circulação e acessibilidade, produzido em 2005, e foi objeto de um TC, no qual as mitigações propostas enfocaram a circulação na área diretamente afetada pelo empreendimento<sup>1260</sup>.

No entanto, pela demora na implantação do shopping, muitas das obrigações viárias pactuadas em 2007 já haviam sido executadas por outros empreendedores, dentre os quais a UNISINOS. Por isso, novo TC foi firmado em 15.12.2017, para contemplar, como medidas mitigadoras de tráfego, a execução de alterações em canteiros, alargamento em trechos de vias, alterações nas interseções, implantação de sentido único em específicas vias, alterações na sinalização e na semaforização. Como medida compensatória, foi prevista a doação de cinco módulos de paradas seguras com banco. Eventuais custos com desapropriações foram imputados ao empreendedor, assim como os custos no remanejamento das redes de infraestrutura, necessários para readequação de vias. Não foi exigida a implantação de ciclovias.

Também na Av. Nilo Peçanha, localiza-se a UNISINOS<sup>1261</sup>, cujo Estudo de Tráfego foi feito pela mesma empresa que executou o estudo para o Shopping Iguatemi (Matricial Engenharia) em dezembro de 2012. A universidade, em conjunto com o Colégio Anchieta que se localiza em frente e é administrado pela mesma instituição, quando atingisse sua capacidade máxima, em 2020, atenderia cerca de 6.400 pessoas, gerando cerca de 1280 viagens por automóvel e 1345 por ônibus.

O Estudo de Tráfego da UNISINOS propôs como área de influência direta do projeto a região abrangida pelas vias onde o incremento do tráfego gerado é superior a 100 veículos por hora no sentido mais carregado do sistema viário<sup>1262</sup>, e considerou que apenas os impactos do futuro

---

<sup>1260</sup>Dados retirados do EVU n. 002.293334.00.9

<sup>1261</sup>A UNISINOS é uma universidade privada e produziu o estudo no contexto do EVU, observando o Parecer 058/2012 da CAUGE. Localiza-se em frente ao Colégio Anchieta, que atende a cerca de 1000 alunos, e tem área construída de 54.280 m<sup>2</sup>, com 1080 vagas de estacionamento.

<sup>1262</sup>O critério proposto segue o *Institute of Transportation Engineers* (Estudo de Circulação, Acesso e Segurança. Unisinos Porto Alegre, Matricial Engenharia, 2012).

Zaffari Furiel, um hipermercado com torres comerciais e área total de 86.317m<sup>2</sup><sup>1263</sup>, poderiam interagir com os impactos da universidade. O estudo constatou que a Av. Nilo Peçanha, no ponto onde a universidade seria implantada, apresentava elevado fluxo de veículos, com congestionamentos nos horários de pico do sistema viário, que coincidem com os horários de entrada e saída dos alunos de dois colégios, ambos localizados muito próximos do novo campus.

Também considerou que o trânsito nesta avenida poderia ser melhorado caso fossem implantadas as medidas mitigadoras devidas pela ampliação do Shopping Iguatemi, obra que, na época, não tinha previsão de ocorrer pela necessidade de desapropriação de uma parte do terreno do Country Club. Além de uma série de obras viárias e de sinalização, o estudo identificou a necessidade de execução de 330 metros de ciclovias para compensar impactos do empreendimento, nos termos do Plano Cicloviário. O TC firmado em 31.10.2013 exigiu, além de obras de semaforização, melhorias em intersecções, a implantação de ciclovias monodirecionais dos dois lados da Av. Nilo Peçanha, com extensão em toda a frente da gleba, e que empreendedor doasse para a EPTC vinte nobreaks para integrar a Central de Controle e Monitoramento da Mobilidade (cláusula terceira)<sup>1264</sup>.

Atualmente tramita o EVU para ampliação do centro comercial Viva Open Mall, localizado na Av. Nilo Peçanha, em que figura como empreendedor o Fundo de Investimentos Imobiliário PHORBIS. O EVU foi aprovado pela CAUGE por meio do Parecer 198/2018, datado de 12.12.2018, com a condicionante de que conste do TC a elaboração de estudos para equiparação dos impactos do Viva Open Mall ao impacto dos dois últimos EVUs aprovados, relativos às ampliações do Shopping Iguatemi, para transformar o impacto do empreendimento em valores monetários para aportar nas desapropriações do gravame viário do alargamento da Av. Anita Garibaldi, sob o fundamento de “que a execução desta via se constitui na medida mitigadora de viabilidade que viabiliza conjuntamente os empreendimentos aprovados e em aprovação na área de influência do corredor de centralidade Nilo-Anita”<sup>1265</sup>.

---

<sup>1263</sup>O TC do Zaffari Furiel foi assinado em 29 mar. 2019 e contempla a execução de obras de drenagem, consistentes na implantação de reservatórios de retenção de águas pluviais, e na execução dos desvios de redes pluviais que se fizerem necessários, a execução de uma série de obras viárias (cláusula terceira) e a doação de equipamentos para a EPTC, limitada ao valor de total de 39.060 UFMs, acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) para títulos federais, ou outra que venha a substituí-la.

<sup>1264</sup>Pela leitura do TC, não é possível saber se a extensão de ciclovias identificada como necessária no estudo de tráfego foi mantida.

<sup>1265</sup>Prefeitura de Porto Alegre. Parecer 198/2018, datado de 12 dez.2018.

### 6.3.3.3. Discussão dos resultados

O exemplo da implantação dos PE2s, qualificados como polos geradores de tráfego, no Corredor de Centralidade Nilo-Anita, mostra a tendência de saturação do tráfego decorrente do licenciamento lote a lote dos projetos, em áreas urbanas tidas por consolidadas, mas ainda dotadas de grandes vazios urbanos, sobretudo porque o PDDUA cria incentivos à implantação de projetos de grande porte nestes vazios urbanos remanescentes e não limita a ampliação dos empreendimentos já existentes.

Esta circunstância sugere a falta de integração entre o controle do uso e da ocupação do solo e as medidas para prevenção e mitigação da saturação do tráfego, que se restringem àquelas definidas quando do licenciamento urbanístico e ambiental. Os estudos de tráfego elaborados não consideram os impactos derivados e cumulativos, já que avaliam apenas a área de influência direta e a execução de medidas mitigadoras de curto prazo.

Observou-se que a assinatura dos TCs não foi precedida de um plano de urbanização para a região, acompanhado de um plano de financiamento das obras de infraestrutura viária e de transportes que seriam necessárias para adaptação do território às pressões causadas pelos novos empreendimentos, o que suscitou a necessidade de arranjos entre os diversos empreendedores para o custeio de medidas viárias que, possivelmente, melhorariam a acessibilidade da região como um todo (o alargamento e a ampliação da Av. Anita Garibaldi).

Trata-se de um problema experimentado por outras cidades brasileiras, que pode ser explicado pela forma através da qual foram sendo implantados os loteamentos ao longo do tempo, sempre dotados de infraestruturas mínimas e sem uma visão de conjunto, e pela incapacidade dos licenciamentos ambientais e urbanísticos enfrentarem problemas mais abrangentes da cidade consolidada.

Fix, analisando a explosão imobiliária ocorrida na Vila Olímpia, em São Paulo, que também passou por uma grande transformação estimulada pela implantação da OUC Faria Lima, esclarece que, quando a somatória dos impactos dos diversos empreendimentos geradores de tráfego não é considerada e

“o conjunto dos investimentos leva à saturação de uma região, não se trata mais de melhorar a infraestrutura existente, mas de mudar seu patamar. Para isso, são necessárias obras muito caras, como criar passagens de nível, vias arteriais e expressas, ampliar a hierarquia do sistema viário, alargar vias, construir túneis, pontes e viadutos, adaptar ou criar linhas novas de transporte público, ônibus, trem e metrô, reformar ou construir novas estações, e assim por diante. O valor cobrado, para ser realmente compatível com o

impacto, deveria ser muito maior do que é estipulado na avaliação isolada de cada caso, mesmo que ela venha a ser feita de modo isento”<sup>1266</sup>.

No caso da Vila Olímpia, a região ficou tão saturada que os próprios investimentos imobiliários tornaram-se ameaçados pela ausência de acessibilidade. Por isso, em 2002, os diversos empreendedores e proprietários se organizaram em uma associação, denominada Colméia-SP<sup>1267</sup>, que tem propostas na área do urbanismo, da coleta seletiva e da segurança pública, para negociarem as medidas mitigadoras viárias com a Prefeitura e a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) e também para pressioná-las por investimentos públicos em infraestrutura viária na região.

Fix relata que a Colméia organizou um rateio entre 18 grandes construtoras que estavam com obras em andamento no bairro, cada qual incumbida de contribuir com uma taxa de 30 reais/m<sup>2</sup> de área computável, um valor considerado baixo, pois correspondia apenas a “vinte dias de imóvel comercial não alugado ou menos de 1% do valor de um imóvel residencial, no cálculo do presidente da Associação”<sup>1268</sup>. Como foram 500 mil m<sup>2</sup> de obras construídas, foram arrecadados 15 milhões de reais, que, em conjunto com investimentos da Prefeitura, permitiram a execução do projeto viário Interligação Faria Lima-Funchal com valas técnicas para conversão de rede aérea para subterrânea<sup>1269</sup>. A CET passou a reunir a análise de vários empreendimentos e a negociar com os empreendedores certidões conjuntas, as quais, conforme Fix, consistem em um acordo no qual o alvará de cada empreendimento é condicionado aos outros. Foi criada uma subgerência na CET, que estabeleceu medidas operacionais coordenadas, dentre as quais constou a implantação de semáforos inteligentes em todos os cruzamentos, financiados em conjunto pelas certidões de diretrizes dos empreendimentos<sup>1270</sup>.

---

<sup>1266</sup>FIX, Mariana. São Paulo cidade global. Fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007, p.122.

<sup>1267</sup>Maiores informações sobre a associação empresarial pode ser encontrada no site desta entidade: <https://www.colmeiasp.com.br/>, acesso em 05 jul.2020.

<sup>1268</sup>FIX, São Paulo cidade global. Fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007, p. 131.

<sup>1269</sup>Detalhes dos trechos que receberam investimentos em: <https://www.colmeiasp.com.br/>, acesso em 05 jul. 2020.

<sup>1270</sup>FIX, p. 128. A autora explica que a reunião dos proprietários e construtoras apresentava-se como “face da sociedade civil”, que reivindicava investimentos públicos para melhorar a acessibilidade da região, pois havia a clara percepção de que “ninguém iria comprar num lugar aonde não é possível chegar”. Ou seja, “a associação surgiu porque os promotores imobiliários não conseguiriam realizar o valor da mercadoria produzida caso não houvesse a criação de novas bases de expansão, por meio das contribuições dos próprios empresários e, principalmente, da utilização do fundo público” (p. 131).

A solução apresentada pelos empresários da Vila Olímpia, embora seja compatível com o interesse em valorizar e conferir acessibilidade aos seus produtos imobiliários e não seja institucionalizada, encontra alguma similaridade com as práticas adotadas nos Estados Unidos, em que são cobradas as *exactions* e os *impact fees* para financiar a infraestrutura necessária ao próprio empreendimento imobiliário; na Província canadense de Colúmbia britânica, em que há cobrança de *Community Amenity Contribution* e de *Development Cost Charge* para custear obras e equipamentos de interesse público localizados fora dos limites do empreendimento; e no Reino Unido, em que as *planning obligations*, destinadas à mitigação de impactos diretos do empreendimento, convivem com a *Community Infrastructure Levy*, voltada ao financiamento de infraestrutura de interesse geral.

Conforme visto no Capítulo 4º, nos Estados Unidos, por iniciativa da Administração Pública, há um planejamento prévio do território, com a identificação das áreas suscetíveis de receberem novos projetos urbanos, que demandam o recolhimento de contribuição (*road impact fee*, por exemplo), rateada entre os proprietários inseridos no polígono denominado *service area*, a fim de que os custos com a implantação de infraestrutura sejam antecipados, proporcionalmente à previsão de adensamento da área. A definição das *service areas* é precedida de estudos de avaliação de impactos e estudos financeiros, calculam-se os custos a serem rateados entre os empreendedores interessados em construir no polígono delimitado, considerando-se o crescimento populacional e a demanda por serviços projetados, nos termos do plano de ordenamento do município. Algumas cidades chegam a ter uma calculadora de *impact fee* para estimativa dos valores, acompanhada de uma tabela com os valores a serem cobrados dos imóveis localizados nas *service areas*<sup>1271</sup>. Abaixo, tem-se um exemplo do mapeamento das *service areas* na cidade de Garfield County, acompanhada de uma tabela onde constam os valores devidos a título de *road impact fee*.

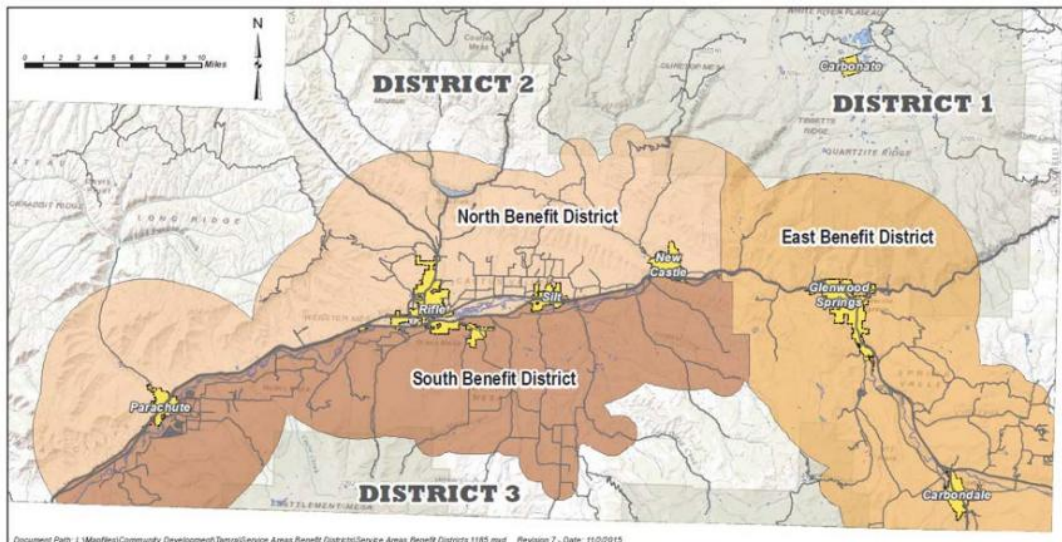
---

<sup>1271</sup>Para um exemplo concreto, Garfield County possui um mapa, definindo as *service areas*. Clicando no mapa, obtém-se o valor estimado da *road impact fee*, que varia caso se trate de um empreendimento residencial ou comercial, e também de acordo com o porte (<https://maps.garfield-county.com/impactfee/>, acesso em 19 nov.2020).



Figura 24 - Service Area – Road Impact Fee – Garfield County

SERVICE AREA AND BENEFIT DISTRICTS



Fonte: Garfield County (2020)

Tabela 1 - Valores Road Impact Fee - Garfield County

BUILDING PLANNING OIL & GAS PUBLIC LANDS ACCESS

## ROAD IMPACT FEES UPDATED

Road impact fees			
Development type	Square feet	Fee	
		East benefit area	South and north benefit areas
Residential (per dwelling by square feet of finished floor areas)			
Residential	900 or less	\$726	\$486
	901 to 1,400	\$1,474	\$986
	1,401 to 1,900	\$1,988	\$1,332
	1,901 to 2,400	\$2,385	\$1,598
	2,401 and greater	\$2,703	\$1,811
Non-residential (per 1,000 square feet of floor area)			
Industrial	per 1,000 sq. ft.	\$564	\$379
Commercial	per 1,000 sq. ft.	\$3,766	\$2,523
Institutional	per 1,000 sq. ft.	\$1,505	\$1,008
Office & other services	per 1,000 sq. ft.	\$1,630	\$1,092

[Service area map](#)   [Road impact fee calculator](#)

Garfield County has updated its road impact fees, which will include non-residential development beginning in 2017. It's the first such update since the county began collecting the fees in 1997.

Fonte: Garfield County (2020)

Também na Espanha, a execução do planejamento em solos urbanizáveis e não edificados, sob a modalidade da cooperação entre os agentes públicos e privados, para a execução de um Plano Parcial, alinhado com o Plano de Ordenamento Municipal, permite a identificação prévia dos

custos de infraestrutura pública que serão arcados pelos empreendedores, proporcionalmente aos benefícios urbanísticos representados pela atribuição de coeficiente de aproveitamento<sup>1272</sup>. A mesma prática é adotada na Colômbia e em Portugal.

Veja-se que, no caso paulistano, a iniciativa no recolhimento de “contribuições” voluntárias partiu dos empresários, já que as políticas públicas distanciam-se da adoção de um planejamento ambiental e urbanístico integrado para o território, a partir do qual sejam exigidas medidas mitigadoras e compensatórias que internalizem as externalidades negativas. Não foi feito um EIA ou um EIV da Vila Olímpia, de tal forma que as obras viárias selecionadas pela Colméia foram as que beneficiariam os seus empreendimentos, em uma lógica que procura valorizar os produtos imobiliários.

Fix critica o que denomina de coalizão público-privada em torno da Vila Olímpia, sob a argumentação de que os promotores imobiliários atuaram de forma a modificar as condições do futuro da região para multiplicar os seus ganhos imobiliários e para criar uma área segregada na cidade, inacessível à população de baixa renda. No entanto, em Porto Alegre, nem o Município estruturou uma solução de conjunto para o desenvolvimento sustentável da Macrozona 3, quando da revisão do PDDUA em 2010, ou quando da concessão de benefícios que levariam ao adensamento da região, quando da preparação da cidade para a Copa do Mundo de 2014, nem os empreendedores se organizaram em torno da qualificação viária do Corredor de Centralidade Nilo-Anita, que segue dependendo de investimentos pontuais, exigidos em TCs firmados caso a caso, como medidas mitigadoras viárias, à medida em que os novos empreendimentos são implantados. As medidas mitigadoras e compensatórias jamais serão suficientes para o endereçamento de obras viárias estruturais, como ocorre, por exemplo, quando são necessárias obras de macrodrenagem, como a construção de uma nova estação de bombeamento.

Ademais, o Município não possui estratégias específicas para o financiamento das infraestruturas viárias de interesse geral, salvo no que se refere às ciclovias. Não cobra contribuição de melhoria, não cobra outorga onerosa de alteração de uso, define índices de aproveitamento altos em áreas de ocupação intensiva, o que afasta o interesse no uso de outorga onerosa de direito de construir, e não cobra contrapartida pela flexibilização de alturas e regime urbanístico em Projetos Especiais.

---

<sup>1272</sup>No sistema *de cooperación* previsto na Ley del Suelo/2015 e no contexto do reparcelamento, os proprietários aportam o solo de cessão obrigatória e a Administração executa as obras de urbanização, com o financiamento dos proprietários. Os proprietários constituem uma associação administrativa, que fiscaliza o andamento das obras e auxilia a Administração Municipal (FERNÁNDEZ, op. cit., p. 151).

Portanto, em Porto Alegre, diferentemente do que é recomendado por Hokao e Mohamed, as normas de uso e de ocupação do solo, no entorno do Corredor de Centralidade Nilo-Anita produzem incentivos ao adensamento da região, sem controle deste adensamento, pois o sistema de monitoramento, previsto no Plano Diretor, ainda não foi implantado. As medidas mitigadoras são restritas ao espaço interno dos empreendimentos e ao seu entorno imediato (semaforização, melhorias em intersecções, etc.) e insuficientes para produzirem transformações estruturais que evitem os congestionamentos.

A adoção de um plano urbano parcial para a região abarcada pelo Corredor de Centralidade, que sirva de base territorial para o licenciamento dos PE2s, que dialogue com as dinâmicas de uso e ocupação do solo, a exemplo da experiência espanhola do Plano de Reforma Interior, poderia fornecer elementos para a correção de eventuais disparidades nos critérios para a definição da área de influência direta do empreendimento<sup>1273</sup>, como ocorreu no caso do Shopping Iguatemi, que adotou o critério do DENATRAN do raio de 2 km, e da UNISINOS, que adotou o critério norte-americano da área abrangida por vias em que haja o incremento do tráfego gerado superior a 100 veículos por hora. Também pode servir de base territorial para cobrança de contrapartidas, revendo-se as políticas relacionadas ao solo criado e à flexibilização de regime urbanístico, ou para a implantação de uma política de compensação de impactos tarifada<sup>1274</sup> para as áreas mais críticas, em que a urbanização é incompleta.

A política pública de financiamento das infraestruturas de interesse geral com amparo em contrapartidas deve ser prevista no Plano Diretor, que ainda não as contempla, porquanto confere gratuitamente aos empreendedores os benefícios associados à alteração do regime urbanístico, a critério dos técnicos do Município<sup>1275</sup>.

Esta omissão do PDDUA desconsidera o potencial redistributivo das contrapartidas e renuncia à oportunidade de obtenção de recursos para o aumento da sustentabilidade ambiental e da justiça social na cidade. Como os PE2s não estão inseridos no perímetro de uma OUC, não há obrigatoriedade de as contrapartidas serem investidas no entorno destes projetos, o que permitiria investimentos em áreas carentes de infraestruturas.

---

<sup>1273</sup>Como já mencionado, há diversas metodologias que tratam da delimitação da área de influência do polo gerador de tráfego, o que repercute na identificação dos impactos sinérgicos e cumulativos.

<sup>1274</sup>A exemplo do caso da cidade de São Paulo, analisada no Capítulo 5º.

<sup>1275</sup>Art. 58, PDDUA.

#### 6.4. Síntese do estudo de caso

O estudo dos PE2s de Porto Alegre permitiu compreender que o licenciamento lote a lote dos projetos, localizados em áreas urbanas tidas por consolidadas mas ainda dotadas de espaços vazios ou disponíveis para a inserção de empreendimentos de grande porte, favorece a sobrecarga das infraestruturas públicas, pois não endereça os impactos cumulativos dos diversos projetos urbanos. Cada projeto é tratado de forma isolada e descontextualizada, como se fosse um universo autônomo, com pouca integração com o seu entorno e com os outros projetos.

Especialmente o caso dos polos geradores de tráfego localizados no Corredor de Centralidade Nilo-Anita demonstrou a deficiente integração entre o planejamento do uso e da ocupação do solo urbano e o licenciamento urbano-ambiental. Apesar de os impactos urbanísticos decorrentes dos congestionamentos viários serem a dimensão mais explícita deste estudo de caso, trata-se de um problema ambiental complexo: o excesso de veículos causa poluição sonora e atmosférica e a concentração de gases de efeito estufa<sup>1276</sup>, tudo a contribuir para prejuízos no bem estar e na saúde das pessoas.

A região é objeto de transformações urbanísticas nos últimos anos, com a inserção de diversos PE2, que se acumulam e relacionam sinergicamente com os impactos dos demais empreendimentos imobiliários, qualificados como de menor impacto. No entanto, a cumulatividade destes impactos não é objeto de controle público, pois sequer existe monitoramento do adensamento urbano, já que o dispositivo que trata deste assunto no PDDUA não foi implementado, apesar dos alertas da PGM.

O Plano Diretor cria incentivos ao adensamento da região e à instalação de polos geradores de tráfego sem consideração de sua capacidade de carga, o que ficou evidenciado no incremento da saturação das vias localizadas no entorno imediato dos PE2. Não há perspectivas de mudança deste cenário, pois esta área continua sendo objeto de grandes projetos urbanos, sem a adoção de um plano em escala intermediária que contemple a Macrozona 3, onde se localiza o corredor de centralidade, e que sirva de base territorial para o planejamento integrado das infraestruturas e para a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização entre os novos investidores, bem como para cobrança de contribuição de melhoria e de contrapartidas.

---

<sup>1276</sup>Conforme o 1º inventário de gases de efeito estufa de Porto Alegre, elaborado em 2013, o transporte é a principal fonte emissora de gases de efeito estufa da cidade, respondendo por 66% das emissões naquele ano. Disponível em [http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smam/usu\\_doc/1inventariogeepoa.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smam/usu_doc/1inventariogeepoa.pdf), acesso em 13 jan. 2021.

Apesar de o princípio do benefício constar do art. 56 do PDDUA, de forma a permitir a imputação aos empreendedores da responsabilidade pelas infraestruturas necessárias à compatibilização de seus projetos com o tecido urbano, em consonância com a diretriz do Estatuto da Cidade, prevista no art. 2º, VI e IX, na prática, sua operacionalização tem sido restrita à exigência de medidas mitigadoras de alguns impactos urbanísticos e ambientais, com a total desconsideração dos impactos sociais.

Os impactos urbanísticos que vêm sendo endereçados quando da aprovação dos projetos são apenas os impactos viários e de drenagem urbana que guardam relação causal direta com o projeto urbano. As medidas mitigadoras têm representado apenas a responsabilidade pelas conexões e complementações às redes preexistentes, ou alargamentos e melhorias viárias na área de influência direta do projeto. As medidas compensatórias de impactos negativos não mitigáveis têm sido pouco exploradas nos licenciamentos. Para que possam ser utilizadas com maior efetividade, é necessária a elaboração de critérios técnicos que possam apontar para situações de equivalência funcional entre bens jurídicos e de pertinência temática.

O licenciamento ambiental, por seu turno, adota uma abordagem defensiva em relação aos impactos negativos. Cinge-se a controlar e a regradar as emissões de ruídos de fontes fixas de poluição, de efluentes, a geração de resíduos e o controle do desmatamento e da fauna. Não contempla os impactos indiretos do empreendimento e, muito menos, os impactos cumulativos (sinérgicos e aditivos). Portanto, o conteúdo da responsabilidade *ex ante*, no âmbito da legislação de Porto Alegre, é reduzido em relação ao potencial legado pela CF/88 e pela legislação ambiental brasileira, que conferem suporte jurídico para exigências mais ambiciosas e inovadoras, em termos de promoção da sustentabilidade multidimensional.

Acaso adotado o referencial de cidade justa de Fainstein<sup>1277</sup>, verifica-se que, em Porto Alegre, não ocorre a justa distribuição de qualidade urbanística dos espaços públicos, porque a urbanização tem sido promovida a partir de demandas do mercado imobiliário, nas áreas de seu interesse, e não há esforços públicos no sentido de recuperação da valorização imobiliária associada às flexibilizações proporcionadas nos PE2 com fins redistributivos.

Em relação às condições para a participação social e para o exercício da gestão democrática, a gestão da cidade não conta com processos decisórios digitalizados e publicizados, o que torna a

---

<sup>1277</sup>Os critérios de Fainstein foram tratados no Capítulo 1º, item 1.2, e consistem em equidade, democracia e diversidade.

concertação urbanística travada no bojo do licenciamento um procedimento quase sigiloso, que somente vem a público depois da assinatura do Termo de Compromisso, e não há procedimentos de avaliação continuada de políticas públicas<sup>1278</sup>. Sequer o monitoramento da densificação, previsto no PDDUA, foi implementado.

A participação social, que proporcionaria democracia, é restrita ao ambiente do Conselho Municipal do Plano Diretor, não há consultas públicas e os processos administrativos ainda não estão acessíveis ao público<sup>1279</sup>.

Por fim, tampouco a diversidade é promovida, pois os espaços urbanos correspondentes aos PE2s são ambientes direcionados ao público de mais alta renda. A eliminação das medidas mitigadoras e compensatórias sociais da legislação municipal resultou que os impactos sociais do tipo gentrificação, carência de vagas em equipamentos públicos comunitários (creches, escolas), eliminação de postos de trabalho, sequer são avaliados nos processos de licenciamento urbano-ambiental.

Comparando-se o instrumento do PE2 com a Operação Urbana Simplificada - OUS, de Belo Horizonte, com a qual guarda similaridade em virtude de ambas constituírem projetos pontuais de grande porte, em que ocorre alteração de regime urbanístico, e de resultarem na assinatura de um Termo de Compromisso, no qual as obrigações e respectivos prazos são especificados, verifica-se que o procedimento de aprovação da OUS é muito mais acessível ao controle social. Toda a documentação relacionada à OUS está na internet, além do que, neste instrumento há previsão legal de elaboração de estudo de impacto de vizinhança, de audiências públicas e de expressa diferenciação entre as contrapartidas pela concessão de benefícios e as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos, bem como em relação às medidas de qualificação urbanística<sup>1280</sup>. Ademais, a OUS deve ser objeto de uma lei específica porque ocorre a flexibilização do plano regulador.

---

<sup>1278</sup>Com o advento da pandemia do COVID 19, as reuniões do Conselho Municipal do Plano Diretor passaram a ser transmitidas ao vivo pelo canal da Prefeitura no youtube, o que representa um avanço rumo à transparência, mas não há possibilidade de participação direta da comunidade em outras etapas do processo de licenciamento.

<sup>1279</sup>Há esforços no sentido da digitalização dos processos administrativos e foi implantada uma plataforma digital para tramitação dos novos processos.

<sup>1280</sup>A documentação relativa às OUS em andamento e já em implantação estão disponíveis em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/operacoes-urbanas/simplificadas>, acesso em 14 jan. 2021.

Já no caso do PE2, nos termos do mencionado art. 58 do PDDUA, a critério do Município, podem ser alterados os padrões previstos para recuos de ajardinamento, regime de atividades, regime volumétrico, parcelamento do solo e estacionamentos, sem previsão legal de contrapartida. Apenas a alteração de padrões previstos para o índice de aproveitamento e quota ideal mínima dependem de lei específica (art. 58,§1º, PDDUA. Esta comparação permite demonstrar que Porto Alegre renuncia a cobrança de recursos que poderiam concorrer para a qualificação de espaços urbanos.

Aplicando-se os critérios para a repartição dos custos de urbanização e para a internalização das externalidades ambientais negativas, propostos no Capítulo 5º, tem-se a seguinte avaliação para Porto Alegre, expressa nos Quadros 10 e 11:

**Quadro 10 - Avaliação de Porto Alegre em relação aos critérios materiais para repartição de custos de urbanização e de internalização de externalidades ambientais negativas**

CRITÉRIOS MATERIAIS	Aspectos a serem considerados	Avaliação de Porto Alegre
1º Explicitação do Princípio do Benefício	<ul style="list-style-type: none"> <li>A legislação municipal deve explicitar os limites da responsabilidade dos empreendedores pelo custeio da infraestrutura relacionada ao seu empreendimento;</li> <li>A legislação municipal deve prever a prestação de contrapartidas em troca da concessão de potencial construtivo adicional e de alteração de uso;</li> <li></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adota no art. 56 do PDDUA</li> </ul>
2º Legislação que diferencie as medidas mitigadoras e compensatórias e as contrapartidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Previsão de compensação por impactos não mitigáveis na legislação;</li> <li>Previsão de um conceito amplo de impacto, que contemple impactos socioeconômicos, culturais, sociais, ambientais;</li> <li>Definição de critérios para as medidas compensatórias;</li> <li>Pertinência temática entre a compensação e o impacto negativo;</li> <li>Exigência de nexo de causalidade entre impactos e as medidas mitigadoras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não diferencia contrapartidas de medidas mitigadoras e compensatórias;</li> <li>Não conceitua contrapartida;</li> <li>Prevê compensação por impactos não mitigáveis na legislação, mas não define critérios;</li> <li>Histórico de discricionariedade na definição de medidas mitigadoras e compensatórias</li> <li>Não prevê mitigação e compensação para impactos socioeconômicos e culturais;</li> <li>Pertinência temática entre a compensação e o impacto negativo apenas no Plano Cicloviário, sob denominação de “contrapartida”;</li> </ul>
3º Utilização de instrumentos tarifários/tributários para financiamento de infraestrutura pública de interesse geral;	<ul style="list-style-type: none"> <li>Previsão de contrapartida por alteração de regime urbanístico e de uso;</li> <li>Definição de áreas pelo Plano Diretor, em que será possível flexibilizar os padrões</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevê outorga onerosa do direito de construir</li> <li>Não cobra contrapartida pelas alterações previstas em PE2;</li> <li>Não cobra contribuição de melhoria,</li> </ul>

	urbanísticos e o zoneamento sem sobrecarga das infraestrutura públicas; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Previsão e efetiva cobrança de tributos para financiamento de infraestrutura geral (Contribuição de melhoria);</li> </ul>	embora prevista na legislação municipal;
<b>4º Integração de padrões ambientais para mitigação de impactos, quando da concepção dos projetos e da definição dos encargos urbanísticos;</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislação que adote padrões ambientais mais eficientes no projeto da edificação e dos parcelamentos (materiais, eficiência energética, design, etc.);</li> <li>• Legislação que considere objetivos mais amplos de sustentabilidade ambiental (mitigação e adaptação climáticas, mobilidade urbana, drenagem, etc) nos encargos urbanísticos de edificações e de parcelamentos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não prevê padrões ambientais mais eficientes no projeto da edificação e dos parcelamentos (materiais, eficiência energética, design, etc.);</li> <li>• Não contempla estratégias de mitigação e adaptação climáticas;</li> </ul>
<b>5º Consideração dos impactos cumulativos dos diversos projetos;</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificação dos impactos cumulativos (aditivos ou sinérgicos) mais significativos para a comunidade afetada;</li> <li>• Definição de áreas de influência direta e indireta dos projetos;</li> <li>• Planos em escala intermediária (bairro), que considerem os impactos cumulativos na definição de regras de uso e ocupação do solo;</li> <li>• Integração entre o planejamento urbano e o licenciamento de projetos</li> <li>• Inserção de impactos cumulativos no TR de estudos ambientais e urbanísticos (EIV, EIA, estudos de tráfego, etc.);</li> <li>• Previsão de monitoramento dos impactos após o licenciamento dos projetos;</li> <li>• Criação de um banco de dados público, com informações oriundas dos processos de licenciamento, para identificação e monitoramento dos impactos cumulativos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição de áreas de influência direta e indireta dos projetos fixada discricionariamente;</li> <li>• Não adota planos em escala intermediária;</li> <li>• Integração entre o planejamento urbano e o licenciamento de projetos é feita pela CAUGE e pelos técnicos do Município;</li> <li>• Não adota avaliação ambiental do plano urbano (AAE ou AAI)</li> <li>• Exige avaliação de impactos cumulativos de tráfego nos estudos de tráfego;</li> <li>• Não monitora adensamento;</li> <li>• Não possui banco de dados público, com informações oriundas dos processos de licenciamento, para identificação dos impactos cumulativos;</li> </ul>

Elaboração: Steigleder (2020)

**Quadro 11 - Avaliação de Porto Alegre em relação aos critérios procedimentais para repartição de custos de urbanização e de internalização de externalidades ambientais negativas**

CRITÉRIOS PROCEDIMENTAIS	Aspectos a serem considerados	Avaliação de Porto Alegre
<b>1º Superação da avaliação projeto a projeto e elaboração de um plano específico para desenvolvimento da área (Plano Parcial)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimentos para avaliação ambiental do Plano Diretor (AAE, AAI), que identifiquem as áreas de expansão, as áreas críticas (passivos de infraestruturas, riscos de inundações, congestionamentos);</li> <li>• Identificação de oportunidade de proteção ambiental (infraestruturas verdes, parques lineares, etc.);</li> <li>• Consideração de estratégias para adaptação e mitigação climática;</li> <li>• Avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não adota;</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição de um polígono para planejamento de infraestruturas e equidistribuição de ônus e benefícios;</li> <li>• Repartição de custos de urbanização entre os diversos proprietários de acordo com a edificabilidade e os usos permitidos para a área demarcada;</li> </ul>	
<p><b>2º Concertação administrativa vinculada às leis e à Constituição Federal</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigência de concertação ser atrelada a um processo de tomada de decisão transparente, participativo, motivado;</li> <li>• Necessidade de prévia lei que permita a flexibilização de regime urbanístico previsto no Plano Diretor;</li> <li>• Necessidade de demonstração do interesse público primário que justifica a realização de despesas por parte do Poder Público (aberturas de vias, desapropriações, etc.);</li> <li>• Vinculação ao dever de proteção dos direitos fundamentais;</li> <li>• Dever de motivação com amparo em evidências técnicas para justificar a ponderação dos direitos em possível conflito;</li> <li>• Previsão de garantias para o cumprimento das obrigações de fazer (encargos, medidas mitigadoras, compensatórias, contrapartidas);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PDDUA prevê concertação em PE2;</li> <li>• Deficiência na motivação quanto à demonstração do interesse público primário na realização de despesas por parte do Poder Público (desapropriações, etc.);</li> <li>• Não prevê garantias para o cumprimento das obrigações de fazer;</li> </ul>
<p><b>3º Existência de procedimento e de critérios específicos para cálculo de contrapartidas;</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoramento do adensamento urbano e definição das áreas nas quais o regime urbanístico pode ser flexibilizado;</li> <li>• Consideração do valor de mercado dos imóveis e da valorização imobiliária propiciada pelos atos do poder público;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não possui, salvo para solo criado;</li> </ul>
<p><b>4º Existência de processo administrativo para avaliação de impactos multidimensionais de projetos;</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devido processo legal;</li> <li>• Previsão de elaboração de EIA/RIMA e de EIV na legislação;</li> <li>• Publicização digital e transparência do processo de licenciamento urbanístico/ambiental e de concertação urbanística;</li> <li>• Publicização digital dos planos urbanos, dos estudos ambientais e urbanísticos e dos resultados de monitoramentos;</li> <li>• Publicização dos termos de compromisso firmados, dos estudos técnicos e das decisões administrativas que os subsidiaram;</li> <li>• Previsão de meios de participação pública em etapas precoces do licenciamento ambiental (elaboração do TR para EIA/RIMA, etc.);</li> <li>• Garantia de representatividade dos diversos grupos afetados/interessados no processo decisório e na concertação;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevê elaboração de EIA/RIMA e de EIV na legislação, mas não regulamentou o EIV;</li> <li>• Não há transparência no processo de licenciamento urbanístico/ambiental e de concertação urbanística;</li> <li>• Publicização apenas dos termos de compromisso firmados a partir de 2013;</li> <li>• Acesso dificultado ao conteúdo dos processos administrativos;</li> <li>• Participação deficitária; limitada ao CMDUA, salvo quando há audiência pública, nos licenciamentos sujeitos à EIA.</li> </ul>

Elaboração: Steigleder (2020).

O comparativo acima proposto, construído a partir da pesquisa de direito comparado e da interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, mostra que o transplante do planejamento estratégico, assumido expressamente pelo PDDUA, quando de sua elaboração em 1999, deu-se apenas quanto aos aspectos de interesse do mercado imobiliário, fomentando práticas especulativas e dissociadas de estratégias de desenvolvimento mais amplo da cidade.

Não foram transplantados os planos parciais de urbanização e de transformação urbanística (*Plan de Mejora Urbana*), previstos no direito espanhol, que sintetizam um planejamento completo da infraestrutura pública e de repartição de ônus urbanísticos (*cargas de urbanización*), e que consideram os instrumentos para seu financiamento, de forma vinculada à classificação do solo em urbano (consolidado ou não), não consolidado, urbanizável e rural.

As políticas ambientais mais recentes, empregadas nos países europeus, que buscam, por exemplo, endereçar as mudanças climáticas, ainda não foram incorporadas pela legislação e pelas práticas de planejamento e de licenciamento de Porto Alegre. Dependem da conjugação de políticas urbanas que garantam a cessão de solo para constituição de áreas públicas (áreas verdes, parques lineares em áreas de inundação, ciclovias, etc.), o que ainda é distante da realidade da legislação municipal, adstrita às limitadas exigências dos loteamentos.

A ausência de um plano urbano em escala intermediária, elaborado para orientar o desenvolvimento dos bairros que experimentam processos de transformação urbana e de maior adensamento e atração de viagens, dificulta o planejamento antecipado das infraestruturas públicas de interesse geral, compatível com a previsão do crescimento da demanda. Por outro lado, não há previsão de complementação destas infraestruturas em níveis adequados, pois o Município não possui políticas públicas de financiamento dirigidas para essa finalidade. Sequer cobra contrapartida pela flexibilização do regime urbanístico em PE2s, salvo no que se refere ao solo criado, e, ainda assim, com as distorções ditadas pelo estabelecimento de diferentes coeficientes básicos na cidade<sup>1281</sup>.

A diferenciação entre as contrapartidas pela concessão de benefícios e as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos, a exemplo do que ocorre em Belo Horizonte, em Fortaleza

---

<sup>1281</sup>O tema do solo criado em Porto Alegre é objeto da pesquisa de VIZZOTTO, Andrea Teichmann, O Solo criado em Porto Alegre: A adoção e a aplicação do instrumento jurídico urbanístico. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. UFRGS, Porto Alegre, 2008.

e em Salvador, que também adotaram os instrumentos concertados da Operação Urbana Simplificada, Outorga Onerosa de Alteração de Uso e da Transformação Urbana Localizada, respectivamente, permitiria a estruturação de estratégias distintas e de metodologias que, concomitantemente, endereçassem os impactos não mitigáveis, que precisam ser compensados, e as contrapartidas pela concessão de flexibilizações do regime urbanístico, cujos valores poderiam ser revertidos para o custeio das finalidades de interesse público e social descritas no art. 26 do Estatuto da Cidade.

As circunstâncias de o Município não definir em sua legislação e, portanto, não cobrar as contrapartidas pelas alterações no regime urbanístico, adotar um conceito muito reduzido de impacto urbanístico e ambiental, com exclusão dos impactos sociais, e a pouca utilização de medidas compensatórias de impactos negativos não mitigáveis<sup>1282</sup>, são manifestações do empreendedorismo urbano descrito por Harvey. Inserem-se dentre as estratégias voltadas à redução dos custos para os agentes imobiliários, em detrimento de políticas públicas urbanas que concorrerem para aumentar a sustentabilidade ambiental e a justiça social e sugerem a captura do processo político que formata as políticas públicas urbanas.

É pouco provável que Porto Alegre consiga elevar o seu patamar de desenvolvimento para endereçar demandas ditadas pela necessidade de mitigação e de adaptação climáticas, pela urgência da adoção de padrões urbanísticos mais sustentáveis e para a qualificação urbanística dos bairros empobrecidos e desprovidos de infraestrutura caso mantenha as políticas urbanas atualmente vigentes na legislação municipal.

Por sua vez, a experiência da concertação urbanística pela via dos Termos de Compromisso não tem ampliado as obrigações urbanísticas e ambientais previstas na legislação para a qualificação dos espaços públicos urbanos. Os acordos são firmados caso a caso e pautados pela discricionariedade dos técnicos da CAUGE, muito embora, progressivamente se verifique um esforço da PGM, no sentido de padronizar as exigências pactuadas. Esta discricionariedade é viabilizada pelos conceitos indeterminados presentes no PDDUA, justamente com o objetivo de oportunizar os espaços de concertação.

Os termos de compromisso apresentam como vantagem a criação de um ambiente não adversarial que se mostra mais propenso ao cumprimento espontâneo porque os prazos

---

<sup>1282</sup>Restritas ao plantio compensatório de vegetação e à implantação de ciclovias (sob denominação de contrapartidas).

avencados atendem à capacidade econômico-financeira do empreendedor, mas os riscos de que ocorra o uso indevido do instrumento, com a assunção pelo Município de responsabilidades que seriam dos agentes privados, não podem ser desprezados. Por isso, é necessário regradar os limites para a participação do Município na viabilização de empreendimentos privados.

Especialmente o custeio das desapropriações para ampliação e alargamento viário, porque gera custos para o Município, exige um procedimento prévio de justificação, baseado em evidências que apontem ganhos significativos para a cidade. Comparando-se com os exemplos da TUL de Salvador, tem-se a definição de um procedimento no qual há previsão de avaliação do interesse público; o mesmo ocorre na PIU de São Paulo. São medidas que permitem sejam os motivos determinantes das decisões administrativas explicitados, com a oportunização de controle social.

É necessário que este assunto seja disciplinado no âmbito do Município, pois é inaceitável que os empreendedores privados ditem a prioridade dos investimentos públicos em obras viárias que são de seu interesse, porque ampliam a acessibilidade a seus empreendimentos. Também é imprescindível que os acordos sejam acompanhados da previsão de garantias para endereçar as hipóteses de falência ou recuperação judicial dos agentes privados, assim evitando-se que os passivos recaiam sobre os cofres públicos.

A alteração deste cenário depende da boa vontade do governo e da continuidade de políticas públicas eticamente orientadas, o que é incerto sempre que ocorre a troca do governo municipal. Diante disso, seria muito pertinente se houvesse, na legislação federal brasileira, regras mais claras a respeito da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização e do conteúdo dos ônus urbanísticos, a exemplo do que foi identificado no estudo da legislação espanhola, colombiana e britânica. Nestes países, há normas de âmbito nacional que explicitam desde logo o conteúdo dos ônus que serão imputados ao empreendedor privado, sob a racionalidade do princípio do benefício; e esta opção política permite a generalização de critérios e a antecipação de possíveis conflitos.

O estudo de caso permitiu observar que a prescrição principiológica contida nas normas federais não tem sido suficiente para vincular o Município de Porto Alegre e obrigá-lo a adotar instrumentos concretos que, de um lado contrariam os interesses privatísticos do mercado imobiliário, mas, de outro, poderiam contribuir para o desenvolvimento sustentável e para o aumento da justiça social.

## Considerações Finais

O presente trabalho nasceu da inquietação da autora a respeito da forma como os grandes empreendimentos urbanos sobrecarregam as infraestruturas públicas e a capacidade de carga do meio ambiente, sem que ocorra a internalização das externalidades ambientais, sociais e urbanísticas negativas. São empreendimentos que transformam a cidade pré-existente, convertem ambientes naturais, criam novas centralidades e demandam infraestruturas públicas locais e gerais que lhe deem suporte.

A gravidade do problema aumenta quando há diversos projetos urbanos implantados e/ou previstos para uma mesma região da cidade e seus respectivos licenciamentos são conduzidos caso a caso, sem avaliação integrada com outras políticas setoriais e sem consideração dos impactos negativos cumulativos sobre os diversos bens jurídicos que podem ser atingidos e que afetam a cidade. Ou seja, o licenciamento tende a focar apenas na área de influência direta do projeto e não analisa a sua interação com os demais empreendimentos do entorno e com as características mais amplas do território.

A sobrecarga das infraestruturas públicas é visível, por exemplo, nos congestionamentos de trânsito decorrentes da implantação de um novo polo gerador de tráfego, associada à poluição atmosférica, à emissão de ruídos, ao colapso das redes de drenagem, às inundações associadas às deficiências na macrodrenagem, à falta de água, que erodem a qualidade de vida da população urbana. São danos ao ambiente urbano produzidos pelo adensamento não planejado da cidade, que ocorre quando a legislação urbanística local cria incentivos ou possibilita a densificação desacompanhados de estratégias de mitigação dos impactos.

Por sua vez, a cumulatividade de projetos localizados em uma mesma área descaracteriza a paisagem, fragmenta corredores ecológicos, suprime a vegetação nativa e a fauna que lhe é associada e impede oportunidades de proteção de serviços ecossistêmicos e de endereçamento de medidas de mitigação e de adaptação climáticas. Além disso, há impactos sociais. Os novos empreendimentos criam demandas sobre os equipamentos públicos e os serviços prestados à população, modificam as características socioeconômicas da região e podem implicar deslocamentos forçados para a ampliação e o alargamento de vias e para a constituição de praças, parques, entre outros.

A produção de impactos negativos explicita a competição entre as diversas representações a respeito dos atributos de uma cidade sustentável, dos valores de uso que merecem reconhecimento e proteção jurídica e que colidem com a busca de potencialização do valor de troca da terra urbana pelos proprietários e pelos empreendedores.

Esta inquietação conduziu à percepção de que a produção de externalidades ambientais e urbanísticas negativas estava relacionada com conteúdos assimilados (ou não) pelo planejamento do uso e da ocupação do solo e à repartição de custos de urbanização entre os agentes privados, que delas se beneficiam diretamente, e o Poder Público municipal. Esta relação é observável em virtude de dois fatores:

1) a geração de externalidades negativas (ambientais, sociais, urbanísticas, etc.) é diretamente vinculada ao processo de urbanização e ao planejamento do uso e da ocupação do solo, que determina a conformação do direito de propriedade e do direito de construir, e à repartição dos custos com a urbanização, o que faz com que o tema do financiamento da cidade se apresente como um assunto colateral que não pode ser ignorado; e

2) o suporte físico sobre o qual incidirão as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos ambientais e urbanísticos negativos, necessárias à tolerabilidade (técnica e jurídica) desses impactos, coincide com os espaços públicos, com as infraestruturas públicas (locais e gerais) e com os equipamentos sociais; e esse aspecto remete para a relevância de pensar o que significa a sustentabilidade ambiental na cidade.

Em relação ao primeiro fator, observou-se que as exigências de ampliação ou de alargamento de uma via, de execução de redes de saneamento, da implantação de estações de tratamento de esgotos e de implantação de áreas verdes, como medidas mitigadoras ou compensatórias de impactos oriundos de um projeto urbano, são formas de promover a internalização das externalidades negativas, assim atenuando a ocorrência de danos aos bens jurídicos protegidos.

Ao mesmo tempo, essas exigências não são isoladas e dissociadas de estratégias mais amplas de desenvolvimento urbano estabelecidas no Plano Diretor e em planos setoriais, nos quais é incorporado um imaginário a respeito do que deva ser uma cidade ambientalmente sustentável. A exigência (ou a dispensa) de padrões ambientais mais rigorosos para loteamentos e edificações, que atuem sobre o metabolismo urbano; a definição da área de influência indireta dos projetos para a análise dos impactos e para a definição de causalidade; a necessidade de consideração da

presença de corredores ecológicos e da harmonização com a paisagem são componentes possíveis desse imaginário.

Estes aspectos vinculam-se aos custos de urbanização, pois, quando da implantação de grandes empreendimentos, são feitos investimentos na constituição de espaços públicos e em infraestruturas públicas de interesse local e geral que talvez não ocorressem caso o projeto urbano não fosse implementado. Os custos aí envolvidos dependem das escolhas políticas efetuadas no âmbito do Planejamento Urbano, que exerce uma função reguladora e conformadora do conteúdo do direito de construir, podendo, desde logo, estabelecer padrões urbanísticos e ambientais mais compatíveis com as funções sociais da cidade.

Em relação ao segundo fator, observou-se que a mitigação dos impactos negativos depende da assimilação da racionalidade de evitação dos impactos na etapa de concepção do Plano Diretor e dos planos urbanos derivados. Portanto, vincula-se a escolhas políticas a respeito de promover ou não a sustentabilidade ambiental. Decisões sobre a ampliação de perímetro urbano, optando-se por um modelo de cidade mais compacta ou dispersa, sobre a preservação de corredores ecológicos, sobre as alternativas para melhorar a mobilidade urbana, sobre a provisão de áreas verdes multifuncionais, sobre a localização de loteamentos de forma contígua ao tecido urbano precisam ser tomadas quando da regulação do uso e da ocupação do território para que se transmutem em políticas públicas efetivas e sejam vinculantes no âmbito do licenciamento de projetos.

São estas decisões, incorporadas no Plano Diretor, que conformarão o conteúdo do direito de propriedade e do direito de construir, mas, principalmente, que subsidiarão a elaboração dos projetos urbanos, que necessitam acolher padrões capazes de aumentar a sustentabilidade ambiental a partir de uma abordagem metabólica, interferindo no design do projeto, nos materiais escolhidos, nas opções energéticas, na forma como o empreendimento será inserido no lote e na sua relação com o bairro e com a cidade. Esse segundo fator, portanto, dialoga com o que se entende por sustentabilidade ambiental para o ambiente urbano.

Sob a perspectiva jurídica, a Constituição Federal de 1988, a legislação ambiental e o Estatuto da Cidade permitem a adoção de um conceito de sustentabilidade multidimensional, que abarque as dimensões ambiental, ética, econômica, social e jurídico-política. Conferem embasamento para que os Municípios possam incorporar a mitigação de impactos como uma diretriz do Planejamento Urbano, especificando critérios técnicos concretos a serem exigidos nos licenciamentos de

projetos. Trata-se, aqui, de uma abordagem de conteúdo ético, fundada no princípio da não lesividade e da preventividade, que reconhece que os impactos negativos sobre o ambiente urbano são irreversíveis, intergeracionais e potencialmente multiescalares. Ou seja, impactos aparentemente locais têm a dimensão de se tornarem globais, quando são considerados seus efeitos sinérgicos e cumulativos, de tal sorte que todo o impacto negativo importa e precisa ser enfrentado.

No entanto, apesar da obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor para os municípios com mais de vinte mil habitantes, que é expressa na Constituição Federal (art. 182), a legislação brasileira não especifica critérios para a efetividade da sustentabilidade e tampouco fornece parâmetros para a aplicação do princípio da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, nem para a internalização das externalidades ambientais, sociais e urbanísticas negativas associadas ao processo de construção da cidade. O conteúdo do Plano Diretor não é detalhado pela legislação federal, o que torna a aplicação de diversos instrumentos do Estatuto da Cidade discricionária para os Municípios e, frequentemente, objeto de questionamento judicial, porque os legitimados para ajuizamento de ações em defesa da ordem urbanística, do meio ambiente e do patrimônio cultural consideram ilegal a dispensa de instrumentos que aperfeiçoariam os processos decisórios e que garantiriam recursos para o financiamento da cidade.

Está-se, por conseguinte, nas palavras de Zagrebelsky<sup>1283</sup>, diante de uma legislação “dúctil”, que se coloca disponível e é capaz de dar sustentação jurídica para a ampliação da justiça ambiental e social, mas que também pode conduzir para a irresponsabilidade organizada, porque não é suficientemente vinculante e obrigatória para os Municípios.

A partir dessas premissas iniciais, desenvolveu-se a pesquisa com o intuito de compreender as obrigações urbanísticas e ambientais de uma forma mais abrangente e sistêmica, que desvelasse seus fundamentos, suas causas, a relação entre o Planejamento Urbano, a gestão urbanística e o licenciamento ambiental e urbanístico de projetos.

Partiu-se do pressuposto de que estas obrigações, como ônus decorrentes do direito de construir e de exercer atividade econômica de forma compatível com os outros direitos fundamentais, fazem parte do processo de produção da cidade. Relacionam-se com as estratégias de financiamento das infraestruturas públicas e materializam as concepções sobre o que significa o desenvolvimento

---

<sup>1283</sup>ZAGREBELSKY, Gustavo. El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia. Madrid: Editorial Trotta, 2011.



urbano sustentável, quais valores merecem ser protegidos, quais bens ambientais merecem ser conservados, de que forma e em favor de quais grupos sociais.

Portanto, as obrigações urbanísticas e ambientais não podem ser reduzidas ao estreito espaço do licenciamento, como meras condicionantes para a tolerabilidade dos impactos. Analisadas sob uma perspectiva ampla, precisam estar vinculadas ao marco jurídico constitucional, a partir do qual se impõem ao Estado deveres de proteção dos direitos fundamentais por meio do planejamento do uso e da ocupação do solo e dos mecanismos de comando e controle; que operacionalizem o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, o qual tem por fundamentos a noção de equidade (*aequitas*) e o princípio do benefício.

Esta pesquisa foi, então, norteadada pelo objetivo central de enfrentar o problema da identificação de critérios jurídicos adequados, sob a perspectiva da proteção do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado e do direito à cidade sustentável, que devam nortear soluções regulatórias e decisões concertadas para a operacionalização da repartição de responsabilidades, entre o Município e os empreendedores, pelos custos de urbanização e pela internalização de externalidades ambientais e urbanísticas negativas. Ou seja, os custos de urbanização devem contemplar soluções para a internalização destas externalidades negativas.

Os critérios apresentados nos Quadros 6 e 7 da pesquisa não dependem, necessariamente, de novas leis federais. Certamente, leis mais precisas e explícitas sobre as hipóteses de exigibilidade de medidas mitigadoras, compensatórias e de contrapartidas, assim como sobre os procedimentos e as metodologias necessárias, seriam muito úteis, mas não são imprescindíveis para que estes critérios possam ser utilizados desde já pelos entes federativos e no contexto do controle judicial das decisões estatais lesivas a direitos fundamentais, com amparo na força cogente da Constituição Federal e nas normas federais já existentes, adotando-se uma interpretação sistemática do Direito.

Não obstante, vislumbra-se a utilidade na explicitação de critérios porque o Estatuto da Cidade enuncia o princípio da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização de forma imprecisa. Não define o que se entende por benefício, não explicita quais são os atos do Poder Público que criam benefícios e não obriga os Municípios a cumprir o princípio. Este aspecto foi especialmente visibilizado na análise a respeito dos ordenamentos espanhol e colombiano<sup>1284</sup>, que adotam normas claras, em âmbito nacional, que permitem a operacionalização do aludido princípio,

---

<sup>1284</sup>Item 4.4.1.

quando da execução do planejamento: há definição do benefício urbanístico, elaborado juridicamente a partir da diferenciação entre o direito de propriedade e o direito de construir (mais evidente no direito espanhol), e todos os Municípios são obrigados a promover a captura destes benefícios, o que é feito por meio de planos parciais e de unidades de atuação urbanística, onde os ônus urbanísticos são especificados.

A vagueza do Estatuto da Cidade a respeito deste princípio é potencialmente lesiva para o bem comum particularmente porque a repartição dos custos de urbanização e de externalidades ambientais negativas enfrentam o contexto do empreendedorismo urbano, na forma descrita por Harvey. Pode ocorrer de, deliberadamente, o Município flexibilizar o regime urbanístico sem cobrança de contrapartida, evitar a exigência de encargos urbanísticos e de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos e, além disso, firmar um acordo com o empreendedor em que se compromete a executar as obras públicas necessárias a conferir acessibilidade ao empreendimento privado. Em uma tal situação, o empreendedor locupleta-se, às custas do habitante urbano-contribuinte.

Assim, a clareza sobre os critérios que devem pautar a gestão urbanística, o licenciamento de projetos e a concertação em torno da justa distribuição de ônus e benefícios e das externalidades ambientais negativas proporciona o controle social. Estes critérios também são úteis para orientar os Municípios na adoção dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

A pesquisa permite afirmar a hipótese de que potencializar a sustentabilidade ambiental na cidade requer a regulação e a operacionalização da repartição dos custos de urbanização entre o Município e os agentes privados, diferenciando-se as tipologias de obrigações urbanísticas e ambientais e estabelecendo-se critérios para a definição destas obrigações que sejam adequados às funções que devem cumprir no âmbito do Planejamento Urbano e do licenciamento ambiental. Os critérios conferem visibilidade e clareza para a motivação das obrigações urbanísticas e ambientais, o que foi verificado no desenvolvimento metodológico e analítico deste trabalho.

A diferenciação entre as tipologias de obrigações urbanísticas e ambientais é explicada em virtude das funções preponderantes desempenhadas por cada tipo de obrigação. Em comum, as três categorias (encargos, contrapartidas e medidas mitigadoras e compensatórias de impactos) constituem ônus decorrentes do exercício de uma faculdade, qual seja a de empreender atividade econômica, exercida em proveito do próprio requerente do licenciamento do projeto. Mas os fundamentos e as funções se diferenciam, o que se sintetiza abaixo.

Os **encargos** são ônus urbanísticos exigíveis daqueles que se beneficiam do empreendimento e que necessitam conectá-lo com a cidade preexistente a fim de que os lotes, como produtos imobiliários, possam ter acessibilidade e possam ser comercializados. São exigíveis com amparo nos deveres constitucionais do Estado e dos particulares de observância do princípio da função social da propriedade e da cidade e do princípio da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Coexistem com as restrições legais ao direito de construir e ao livre exercício de atividade econômica, especificadas em leis especiais em virtude das características do imóvel (bem dotado de valor cultural, inserido em área de preservação permanente, etc.).

Há o dever de o Estado proteger os bens jurídicos fundamentais, por meio da intervenção no direito de propriedade privada e no direito de construir, com vistas à prevenção de danos, que se qualificam como lesões intoleráveis aos bens jurídicos. Também os particulares, interessados em empreender, têm o dever de não causar danos ambientais e urbanísticos, de não expor a sociedade a riscos intoleráveis e de prover habitabilidade para os seus empreendimentos, inclusive porque se estabelece uma relação de consumo e os produtos imobiliários precisam ser adequados para prover as expectativas dos consumidores.

Os loteamentos desprovidos da infraestrutura básica são ilegais e acarretam a tríplice responsabilização dos proprietários e dos loteadores, assim como a responsabilidade civil do Município pela omissão quanto ao exercício do poder de polícia. A função social da propriedade e da cidade dependem do cumprimento destes ônus, que significam a responsabilidade de o empreendedor implantar as infraestruturas públicas de interesse local e geral, que deem suporte aos empreendimentos privados. Estas infraestruturas devem ser capazes de assimilar os impactos dos empreendimentos, quando, então, os encargos urbanísticos se conectam com as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos. A mesma lógica vale para os ônus decorrentes da construção de edificações, que integram um mesmo projeto urbano, a ser implantado em uma área já urbanizada.

A pesquisa sobre os ônus urbanísticos, no direito comparado, mostrou que o princípio da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização está relacionado com a preocupação com o financiamento da qualidade urbana como um todo, com a produção da cidade por parte dos agentes econômicos que dela se beneficiam. Há clareza de que, embora uma boa cidade não se resume ao acesso às infraestruturas públicas (vias, parques, praças, escolas, bibliotecas, etc.), estas são imprescindíveis para que a cidade seja sustentável. Considera-se como importante que haja equidade na distribuição destas infraestruturas, como condição para a coesão social e para a

própria democracia, e a legislação imputa aos empreendedores a responsabilidade pela urbanização por meio de encargos urbanísticos, justificados de forma diferente em cada país, mas que apontam para um mesmo objetivo de evitar custos para o Poder Público e garantir uma urbanização completa do território.

Os ônus urbanísticos do tipo encargos são pouco flexíveis e são definidos com amparo em evidências técnicas, de forma proporcional à demanda da população prevista para o empreendimento. Mesmo os países que explicitamente adotam a concertação urbanística na etapa do licenciamento dos projetos, como o Reino Unido e os Estados Unidos, não flexibilizam os encargos indispensáveis para a provisão das infraestruturas necessárias ao atendimento da demanda, sob a racionalidade de que o Poder Público não pode ser onerado com custos privados. A *Community Infrastructure Levy* (Reino Unido) e o *Impact Fee* (Estados Unidos) não são negociáveis e têm seus valores pré-estabelecidos conforme planos parciais, em que as demandas por infraestrutura são mapeadas e acompanhadas de seus respectivos custos de implantação. O mesmo se observa nas *cargas de urbanización* previstas no direito colombiano e espanhol.

O estudo comparado permitiu confirmar a relevância de a legislação ser mais explícita quanto às responsabilidades dos empreendedores e ao estabelecimento de parâmetros ambientais e urbanísticos, que possibilitem prevenir, mitigar e compensar os impactos negativos, como condição à licitude da atividade econômica, independentemente do pagamento de contrapartidas pelos benefícios urbanísticos porventura concedidos ao empreendedor. A clareza dos critérios e a definição de procedimentos, nos quais seja possível negociar soluções para os projetos urbanos, garante segurança jurídica e eficiência para a tomada das decisões, ao mesmo tempo em que protege o Estado da captura do processo decisório pelos grupos de interesse.

Embora os aspectos ambientais e a preocupação com os impactos cumulativos dos vários projetos não transpareçam de forma ostensiva nas opções regulatórias pela adoção da escala intermediária para o planejamento dos encargos urbanísticos, sobretudo na Espanha e no Reino Unido a urbanização já se mostra coerente com objetivos mais amplos de sustentabilidade ambiental, dentre os quais aparece, com destaque, os objetivos de mitigação e de adaptação climáticas, os quais dependem muito da escala geográfica intermediária e de sua relação com a escala da própria cidade, sempre com o respaldo da Avaliação Ambiental Estratégica, pois o planejamento de um parque linear, de áreas de proteção contra inundações, da mitigação de ilhas de calor, da constituição de corredores ecológicos demanda um olhar ampliado sobre a cidade.

Esses parâmetros, aferidos na pesquisa comparada, não podem ser simplesmente transplantados para o Brasil, pois o êxito das soluções adotadas em cada país depende também de seu contexto institucional, político, econômico e cultural. Não obstante, fornecem critérios hermenêuticos que iluminam o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, adotado no Estatuto da Cidade, e servem de inspiração para a elaboração de normas municipais em bases já experienciadas e com resultados efetivos nos países de origem.

O estudo comparado também mostrou que os encargos urbanísticos devem ser conjugados com outros instrumentos tributários e não tributários que proporcionem o financiamento das infraestruturas públicas de interesse geral. Na cidade consolidada, as infraestruturas de interesse geral, desvinculadas dos projetos urbanos, salvo as medidas de reforço e de readequação, necessárias à conexão dos projetos ao tecido urbano, devem ser custeadas pelo Poder Público, com recursos orçamentários, seguindo-se a cobrança de contribuição de melhoria, e com recursos oriundos de contrapartidas correspondentes à concessão de benefícios urbanísticos. A obtenção destes recursos, por meio de todos os instrumentos jurídicos disponíveis na legislação, deve ser uma preocupação permanente dos Municípios.

Portanto, é necessário que os Municípios evitem a urbanização incompleta, que ocorre quando sua legislação é omissa quanto à exigência de elaboração de planos de urbanização para ampliação de perímetro urbano, ou quando permitem a implantação de loteamentos nos limites do perímetro urbano, sem contiguidade com a malha urbana e em áreas deficitárias de infraestrutura pública de interesse geral, que possam dar suporte ao empreendimento, em um esquema “de fora para dentro”, que acaba favorecendo a atuação de *free riders* e a constituição de passivos que oneram os cofres públicos.

As **medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos** têm a função de impedir a ocorrência de lesões intoleráveis aos bens jurídicos protegidos (saúde, meio ambiente, patrimônio cultural, mobilidade urbana, segurança, ordem urbanística, paisagem, etc.). São fundamentadas no dever estatal de preventividade objetiva que está na base da responsabilidade *ex ante*, que confere um conteúdo substantivo ao licenciamento urbano-ambiental, identificado com a necessidade de que as condicionantes expressas nas licenças, ou objeto de concertação, sejam eficientes e adequadas para impedir a ocorrência de danos aos bens jurídicos protegidos.

As medidas mitigadoras evitam o dano através da atenuação da magnitude dos impactos negativos e da internalização das externalidades ambientais negativas nos custos de produção da

atividade ou da obra que tem potencial de causá-lo. As estratégias para mitigação devem ser pensadas quando da elaboração do Plano Diretor e dos planos setoriais e operacionalizadas no licenciamento urbanístico e ambiental. A interação entre o Planejamento Urbano e o licenciamento de projetos é fundamental para a atenuação dos diversos impactos negativos que podem ser associados a um projeto urbano e para que se supere a abordagem pontual, do caso a caso. Por isso, há uma dimensão política associada às medidas mitigadoras, relacionada aos atributos de uma cidade sustentável e que depende de decisões regulatórias a respeito da tolerabilidade dos impactos e dos riscos.

Já as medidas compensatórias incidem em relação aos impactos não mitigáveis *in situ*. Buscam promover o ressarcimento antecipado desses impactos por meio de medidas equivalentes e substitutivas ao que seriam as medidas de mitigação e de hipotética restauração, a fim de que não sejam convertidos em danos. A tolerabilidade das medidas compensatórias é jurídica, pois o impacto negativo não é impedido, mas compensado. Por exemplo, embora não se impeça o corte da vegetação nativa, é garantido o plantio compensatório em outro lugar, a fim de que a qualidade “global” do ambiente seja assegurada.

É conveniente que critérios para a compensação dos diversos tipos de impactos negativos sejam explicitados na legislação municipal para evitar insegurança jurídica. No entanto, a falta de sua previsão legal não impede o controle judicial do licenciamento que dispensar a compensação proporcional aos impactos, porquanto esse controle pode ser efetuado com amparo no sistema constitucional e normativo vigentes, que incidem em bloco sobre o caso concreto e determinam que o Poder Público adote as medidas necessárias e adequadas para evitar danos aos bens jurídicos.

As medidas compensatórias de impactos não mitigáveis podem contribuir para o financiamento de algumas políticas públicas relacionadas à sustentabilidade ambiental, ainda que este não seja o seu objetivo precípua. Diferentemente do que ocorre com as medidas mitigadoras, que são executadas na área de implantação do projeto urbano, porquanto objetivam impedir ou atenuar a ocorrência de impactos intoleráveis que venham a se qualificar juridicamente como danos, as medidas compensatórias podem ser cumpridas por meios equivalentes e consoante critérios jurídicos oriundos da Lei Federal 7347/85 (Ação civil pública) e da Lei Federal 9985/2000 (Sistema Nacional das Unidades de Conservação). Ou seja, as medidas compensatórias somente precisam guardar pertinência temática com os bens jurídicos que serão impactados negativamente, sem a possibilidade de mitigação *in situ*.

É fundamental que haja explícita e motivada fundamentação a respeito da qualificação jurídica dos impactos (positivos e negativos) e das opções em termos de mitigação e de compensação para cada um dos impactos levantados, com sua qualificação em termos de duração e reversibilidade (provisório ou permanente), porquanto há um juízo de ponderação que é realizado entre os bens jurídicos envolvidos.

Há impactos negativos que serão qualificados como intoleráveis, mesmo que sejam apresentadas alternativas de mitigação e de compensação, porque determinados bens jurídicos gozam de uma proteção normativa qualificada que já contempla impedimentos quanto às intervenções antrópicas.

Nessa hipótese, a ponderação foi feita pelo legislador quando do estabelecimento do regime jurídico de proteção dos bens jurídicos. É o caso, por exemplo, das áreas de preservação permanente, que somente podem ser afetadas nos casos expressamente autorizados pelo Código Florestal; das áreas protegidas como Unidades de Conservação de Proteção Integral; das paisagens culturais gravadas no Plano Diretor; dos bens tombados; das áreas de risco. Por isso emerge a importância do procedimento de avaliação dos impactos multidimensionais, no qual instrumentos adequados de avaliação, com escalas apropriadas e providos de participação social, sejam utilizados. O procedimento tem a função de explicitar a ponderação jurídica, à luz das evidências técnico-científicas, sobre a tolerabilidade dos riscos e dos impactos. E, quando não for adequado para a avaliação dos riscos e dos impactos, o licenciamento torna-se vulnerável à anulação judicial por meio de ação popular ou de ação civil pública.

A compensação tarifada, a partir do julgamento do STF em relação à natureza jurídica da compensação ambiental a que se refere o art. 36 da Lei Federal 9985/2000, é uma possibilidade em termos regulatórios. No entanto, com a consciência de que a sua efetividade depende da proporcionalidade entre o percentual fixado sobre os custos do projeto e os impactos negativos, e de que o Poder Público articule políticas públicas para o financiamento da execução das infraestruturas de interesse geral que serão sobrecarregadas e cujos custos não serão cobertos pelo valor fixado em termos de compensação. É o que se observou no caso da lei paulistana dos polos geradores de tráfego.

As **contrapartidas urbanísticas** são contraprestações pela concessão de um benefício urbanístico que agrega valor à propriedade privada. Este benefício pode ser a concessão do direito adicional de edificação (solo criado), do direito de alteração do uso, a regularização de edificações clandestinas, como no caso da Lei da Mais Valia, do Município do Rio de Janeiro, e da Compensação Urbanística, de Brasília, ou a implantação de um Projeto Especial que demande um novo regime urbanístico, como ocorre no caso da Transformação Urbana Localizada - TUL, de Salvador, da Operação Urbana Simplificada - OUS, de Belo Horizonte.

O seu fundamento é a recuperação da valorização imobiliária para a qual o Poder Público concorreu através da alteração do regime urbanístico previsto no Plano Diretor. As contrapartidas não endereçam os impactos negativos e não buscam conformar a propriedade à sua função social e são um instrumento não tributário destinado ao financiamento do desenvolvimento urbano.

Ainda que a concessão de um benefício também possa causar impactos urbanísticos negativos, como ocorreria na hipótese de a outorga onerosa do direito de construir concorrer para o adensamento urbano e para a sobrecarga das infraestruturas de interesse geral, a função mitigadora de impactos não é a função principal da contrapartida. Prova disto é o fato de que a legislação que trata das contrapartidas em operação urbana consorciada e em outorga onerosa do direito de construir ou de alteração de uso considera as variações no preço da terra. Exemplos evidentes são o Plano Diretor de Belo Horizonte, que prevê a Operação Urbana Simplificada, o Plano Diretor de Fortaleza, que prevê a outorga de alteração de uso, e o Plano Diretor de Salvador, que prevê a Transformação Urbana Localizada. Estes instrumentos atuam pontualmente sobre o território, importam na flexibilização do regime do plano regulador e exigem contrapartidas pela concessão dos benefícios de forma expressamente autônoma em relação às medidas de qualificação urbanística e de mitigação e de compensação de impactos negativos.

Conclui-se que a principal função da contrapartida é arrecadatória e redistributiva e o instrumento associa-se à função constitucional de o Estado concretizar os direitos fundamentais. Ao lado de instrumentos tributários, como a contribuição de melhoria, as contrapartidas são importantes para o financiamento do desenvolvimento urbano.

A cobrança de contrapartidas por atos do Poder Público que importem em alteração de regime urbanístico precisa ser objeto de uma política pública permanente, baseada no Plano Diretor e relacionada com os planos setoriais que especificam as infraestruturas e os projetos de interesse social que precisam ser custeados pelo Município, nos termos do art. 26 do Estatuto da Cidade. A



contrapartida não pode ser negociada caso a caso, porque se vincula às estratégias de financiamento da cidade e porque a flexibilização do plano regulador, desacompanhada de avaliação técnica prévia do território e da delimitação das áreas nas quais o adensamento ou a verticalização serão permitidos, cria o risco de sobrecarga das infraestruturas públicas e de descaracterização do tecido e da morfologia urbanas.

Os recursos da contrapartida não devem ser utilizados para o custeio das obras de mitigação dos impactos do empreendimento, ou para sua compensação, porque esta providência resultaria em uma forma encoberta de o Município custear obras de responsabilidade dos agentes privados. Devem ser destinados para o custeio das prestações de interesse social, prescritas no já mencionado art. 26.

Estabelecida, então, a diferenciação entre as obrigações urbanísticas e ambientais, a pesquisa também explorou aspectos procedimentais reputados importantes. Enfatizou a necessidade de o Planejamento Urbano fornecer elementos para a avaliação dos projetos urbanos a partir de uma abordagem mais ampla, que superasse o licenciamento lote a lote, gleba a gleba. Por esse motivo, com amparo nos elementos oriundos do estudo comparado e do estudo de caso de Porto Alegre, propõe-se como critério para a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização e para a internalização de externalidades ambientais negativas que o Município elabore um plano urbano em escala geográfica intermediária, como base territorial tanto para a definição das contrapartidas como para a avaliação e subsequente prestação de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos.

A regulação estatal para a promoção da função social da cidade exige a consideração de múltiplas escalas quando se avalia um projeto urbano, pois é necessário integrar as diversas políticas setoriais e avaliar a totalidade do território, sob o prisma do Planejamento Urbano, considerando aspectos atinentes à paisagem, à vegetação, ao clima, à hidrografia, à circulação, etc.

Os impactos negativos de um projeto não se limitam à escala geográfica do lote ou da gleba em que está inserido. Interagem sinergicamente, aditivamente, com os impactos oriundos de outros empreendimentos e situações urbanas e são multidimensionais. Embora sejam agressivos à qualidade de vida da população, podem ser menosprezados quando se considera, no licenciamento, apenas a escala do lote que sediará o projeto urbano e o seu entorno imediato. Esta escala de avaliação e de intervenção estatal não garante a integração das análises dos

componentes ambientais, econômicos, sociais e paisagísticos, presentes nos processos decisórios que subsidiam o planejamento urbano.

Por estas razões, propõe-se a adoção de um plano parcial, de iniciativa do Município, inspirado em experiências internacionais (portuguesa, colombiana e espanhola), que propicie a mediação entre a escala da propriedade e a escala da cidade, que detalhe o ordenamento do uso e da ocupação do solo e o planejamento das infraestruturas de interesse geral nas áreas que estão sendo submetidas a transformações urbanísticas.

Embora no direito comparado o recurso aos planos parciais ocorra para permitir a justa distribuição de encargos urbanísticos, associados aos potenciais de aproveitamento conferidos, inclusive com a adoção de parcelamento (não previsto na legislação federal brasileira), este instrumento, acaso integrado com as políticas de planejamento ambiental, pode contribuir para uma análise mais ampla do território urbano, capaz de permitir critérios para o enfrentamento dos impactos sinérgicos e cumulativos dos diversos projetos urbanos localizados em seu polígono. Também pode contribuir para a definição de encargos urbanísticos e de medidas mitigadoras e compensatórias alinhadas com a finalidade de assegurar sustentabilidade ambiental para o meio ambiente urbano, o que se harmoniza com o objetivo constitucional de atendimento da função social da cidade.

Entende-se que o plano parcial pode conferir mais eficiência às decisões administrativas quando do licenciamento urbanístico e ambiental dos projetos, porque poderá fornecer os parâmetros normativos e as informações espaciais e ambientais necessárias à internalização das externalidades negativas, assim gerenciando melhor os impactos cumulativos, em virtude do olhar espacial mais amplo sobre sua área de incidência. Todas as necessidades da área abarcada pelo polígono, em termos de urbanização e qualificação urbanística e ambiental, podem ser previamente identificadas, a fim de que os custos envolvidos possam ser repartidos entre os novos empreendedores de maneira proporcional aos impactos previstos e conjugados com outras estratégias de financiamento, caso haja a flexibilização de regime urbanístico ou a execução de obras pelo Município.

No entanto, para que cumpra estas finalidades, o plano deve ser precedido de uma avaliação ambiental integrada, que identifique as características socioeconômicas, ambientais e culturais do território, suas vulnerabilidades e as oportunidades de qualificação urbanística e ambiental.

A avaliação ambiental do plano deve ter por conteúdo a compreensão da capacidade de carga do território e de suporte das infraestruturas locais e gerais para receberem empreendimentos suscetíveis de causar impactos negativos multidimensionais, sob a perspectiva da promoção da saúde única e da melhoria do metabolismo urbano. Não se propõe que esse plano seja propriamente de “bairro”, embora possa coincidir, pois os limites geográficos do bairro podem não ser compatíveis com as características socioambientais do território, o que se apresenta como o elemento mais significativo.

Recomenda-se, ainda, que o plano parcial seja objeto de um estudo econômico-financeiro que promova o levantamento dos preços dos imóveis e a tendência do mercado imobiliário, a fim de que possa fornecer parâmetros para a cobrança de contrapartidas pela concessão de benefícios urbanísticos.

Sugerem-se estudos futuros, nas áreas do Planejamento Urbano e do Direito, que identifiquem os desafios e as oportunidades da gestão urbanística associativa entre os diversos proprietários inseridos no polígono do plano intermediário. Haverá necessidade de concertação entre estes proprietários para a repartição de custos de urbanização, proporcionalmente aos impactos negativos previstos e aos benefícios urbanísticos que obterão com os respectivos empreendimentos. Por isso, é relevante que se analisem as estruturas jurídicas e institucionais necessárias para promover intervenções compartilhadas e para definir o papel do Poder Público nesse processo.

Quanto ao objetivo de compreender os limites e as possibilidades da inserção de práticas concertadas entre a Administração Pública e o setor privado no licenciamento de projetos urbanos de grande porte, em que medidas de natureza mitigadora e compensatória de impactos negativos são negociadas entre as partes, em complementação ao licenciamento urbano-ambiental, esta pesquisa procurou compreender o contexto geral que permitiu o surgimento da consensualidade na Administração Pública brasileira, muito vinculado ao destaque conferido, pelo Estado Democrático de Direito, ao princípio democrático.

Observou-se que o Direito e o Planejamento Urbano, na pós-modernidade, atendem aos mesmos objetivos de conferir maior fluidez ao sistema econômico e esse é o contexto geral no qual se insere a concertação urbanística em torno de projetos urbanos que são considerados estratégicos para alavancar o desenvolvimento de áreas intraurbanas específicas.

A concertação está associada à lógica do projeto urbano, que assume protagonismo, em detrimento do plano, porquanto é capaz de mudar, rapidamente, a imagem de frações do território e de mobilizar investimentos privados. Para sua utilização, o próprio Plano Diretor delimita áreas estratégicas e estabelece um regime urbanístico menos rígido, que possa ser, posteriormente, objeto de negociação em um projeto específico ou plano derivado. Trata-se de um elemento característico do Planejamento Estratégico, transplantado para as cidades brasileiras a pretexto de fomentar a competitividade das cidades, elas mesmas convertidas em mercadorias que precisam ser promovidas, com vistas à atração de investidores.

Uma ferramenta necessária à viabilização dos projetos urbanos prescritos no plano estratégico é a ampliação da discricionariedade administrativa daqueles que decidem a respeito da viabilidade do empreendimento, com o objetivo de imprimir mais flexibilidade para o processo decisório e proporcionar que os empreendedores possam participar da construção das soluções urbanísticas para os seus projetos, quanto à repartição de ônus e benefícios da urbanização. Para isso, as leis urbanísticas tornam-se cada vez mais fluidas, prenes de conceitos indeterminados e de princípios jurídicos, que legam ao intérprete maior liberdade na aplicação das normas.

Neste mesmo ambiente propenso a alavancar investimentos, a legislação busca simplificar os trâmites de licenciamento, reduzir os custos com medidas mitigadoras e compensatórias (é o caso da Lei da Liberdade Econômica) e abrir espaço para a negociação entre o público e o privado, em que a Administração se coloca como interessada na viabilização dos investimentos e disposta a contribuir, seja por meio da regulação sob demanda ou por meio da execução de obras de infraestrutura, necessárias para aumentar a acessibilidade do projeto urbano.

Nas cidades brasileiras, o recurso a instrumentos consensuais para operacionalizar projetos urbanos está presente no Projeto de Intervenção Urbana - PIU de São Paulo, na medida em que o próprio interessado pode ofertar uma Manifestação de Interesse ao Município, no qual propõe alterações do regime urbanístico em determinada região, na Operação Urbana Simplificada - OUS de Belo Horizonte, na Transformação Urbana Localizada - TUL de Salvador, no PE2 de Porto Alegre e na Outorga de Alteração de Uso de Fortaleza, todos instrumentos urbanísticos que viabilizam projetos especiais, que exigem parâmetros urbanísticos diferenciados dos constantes do Plano Diretor e que culminam na assinatura de um Termo de Acordo, no qual as obrigações urbanísticas e ambientais são pactuadas, assim como os respectivos prazos de execução. O instrumento da cobrança por “mais-valia”, previsto na legislação do Rio de Janeiro, que prevê contrapartida em troca da regularização de empreendimentos, também contempla a concertação entre as partes.

A concertação pode ocorrer quando da elaboração dos projetos urbanos que demandam lei especial, que altere o regime urbanístico, como se verifica nos instrumentos da OUC, da OUS, do PIU e da TUL; ou pode se dar apenas para definição do conteúdo das medidas mitigadoras ou compensatórias de impactos negativos, ou, ainda, para a destinação das contrapartidas.

No caso dos PE2, a ampliação da discricionariedade e o uso de conceitos jurídicos indeterminados no Plano Diretor de Porto Alegre destinam-se a permitir que os projetos urbanos considerados de maior interesse do mercado possam ser analisados conforme as peculiaridades do caso concreto. Nesse novo tipo de regulação jurídica, enfatiza-se o espaço de negociação entre a Administração Pública e os empreendedores privados, buscando-se soluções customizadas e alinhadas com o Planejamento Estratégico.

A concertação urbanística precisa ser tratada como um instrumento que veio para ficar no Direito brasileiro e que traduz a assimilação de uma abordagem não adversarial pela Administração Pública, justificada com base no intuito de conferir eficiência aos processos decisórios e a oportunidade de os empreendedores privados participarem mais ativamente da construção da cidade. Permite agilidade aos processos decisórios, a apresentação de soluções inovadoras e compatíveis com as demandas do mercado e o envolvimento da comunidade potencialmente afetada, a fim de que esta apresente suas necessidades específicas. Além disso, a participação dos agentes privados na concertação cria um ambiente propício ao adimplemento espontâneo das obrigações pactuadas.

Não obstante, os seus riscos não podem ser ignorados. O primeiro alerta diz respeito à impressão de que tudo pode ser negociado. Nada mais equivocado. O Estado tem deveres de proteção em relação aos bens jurídicos que lhe são indisponíveis, titularizados pelas presentes e futuras gerações, como é o caso do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, e, por isso, a noção de “barganha” deve ser repudiada.

Os riscos e os impactos negativos devem ser avaliados em termos de sua tolerabilidade e sopesados com eventuais benefícios da atividade econômica sob uma perspectiva cientificamente motivada e dentro dos limites não abarcados por restrições ou comandos jurídicos previamente enunciados. O espaço da concertação é o espaço discricionário legado pela norma. Não pode avançar em aspectos substantivos que foram detalhados previamente na lei e somente pode disciplinar prazos e formas de execução das obrigações urbano-ambientais, de conteúdo mitigador e compensatório por impactos negativos.

Assim, quanto ao conteúdo da concertação, conclui-se que o seu espaço é reduzido no direito brasileiro, dado o caráter indisponível dos bens ambientais e urbanísticos, essenciais à materialização dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

Os encargos urbanísticos devem ser previamente estipulados em lei municipal e a concertação, quando do licenciamento de loteamentos, não pode reduzi-los, pois se vinculam aos parâmetros da Lei Federal 6766/79 e à legislação do Município. Também as contrapartidas urbanísticas pela concessão de benefícios dependem de prévia regulação jurídica municipal, que trate dos valores a serem cobrados e dos parâmetros gerais a serem atendidos, de forma autônoma em relação à exigência de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos. A adoção de concertação, no âmbito das contrapartidas, depende de expressa autorização legal, e não pode implicar renúncia de receita.

Por fim, as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos também se mostram pouco permeáveis à negociação em virtude do seu caráter técnico, embora não se desconheça que impactos sociais possam conter elementos subjetivos que comportem concertação a respeito dos aspectos que serão objeto de análise e das formas de compensação e de mitigação. As partes também podem chegar a um consenso a respeito de quais impactos negativos serão objeto de aferição para análise de cumulatividade.

Cumprindo, ainda, pontuar que o ambiente institucional e político no qual as decisões concertadas são construídas não é neutro. Por mais bem intencionadas que sejam as intenções regulatórias que subsidiam a ampliação das oportunidades de consenso, no âmbito da gestão urbanística, os resultados podem ser contraditórios às intenções que motivaram as ações. Se o meio em que se desenvolvem as ações é complexo, opaco e permeado pelo conflito de interesses, em que a racionalidade neoliberal predomina, e no qual há risco de captura do processo decisório pelos grupos economicamente mais fortes e organizados, o resultado da concertação pode culminar em retrocesso social e em prejuízos para o interesse geral da sociedade. A definição da Ecologia da Ação, desenvolvida por Morin, ajuda a compreender essas circunstâncias, assim como as reflexões a respeito do ambiente de planejamento e ao ambiente social, nos quais atuam valores, percepções, ideologias a respeito da espacialidade, da qualidade ambiental, dentre outros temas.

Por esse motivo, o ambiente decisório consensual demanda dispositivos de controle interno e externo, que considerem a necessidade de precaução, de correção de assimetrias informacionais e de racionalidade para o processo decisório. Também exige a instauração de um processo

administrativo que seja instruído por instrumentos de avaliação de riscos e de impactos negativos, em escalas espacial e temporal apropriadas, e que atenda aos pressupostos constitucionais de transparência, de probidade, de impessoalidade, de exigência de motivação fundada em evidências e que seja aberto à participação precoce de múltiplos setores da sociedade.

O controle interno vincula-se às prescrições constitucionais e legais que incidem em bloco sobre as decisões administrativas que devem ser checadas pela procuradoria municipal. Nos termos do art. 20 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, é necessário que a concertação considere as consequências práticas das soluções adotadas consensualmente, tendo em vista os efeitos redistributivos envolvidos em relação às pessoas potencialmente afetadas e ao espaço geográfico, porquanto os impactos negativos viabilizados através do acordo podem ostentar múltiplas dimensões que demandam atenção.

Além disso, é preciso que o recurso à concertação esteja previsto na legislação municipal para os casos especificados em lei, acompanhado de parâmetros que favoreçam a formação de uma “jurisprudência”. Ou seja, a concertação não pode ser utilizada para legitimar o tratamento desigualitário, em soluções que não possam ser replicadas. Os critérios gerais adotados no acordo, em termos de definição do conteúdo das cláusulas, de exigências de garantias, sanções e medidas cominatórias e de estudos prévios que subsidiem o conteúdo das obrigações, devem ser generalizáveis para casos semelhantes. Ainda, é necessário que o Poder Público garanta uma estrutura institucional específica para o monitoramento das obrigações pactuadas, com a possibilidade de que venham a ser objeto de execução judicial em caso de descumprimento.

Por sua vez, o controle externo está associado à ampliação das oportunidades de participação social, com garantia de representatividade para as comunidades potencialmente afetadas pelo projeto urbano. Por conseguinte, os processos administrativos precisam ser digitalizados e disponíveis na *internet* para consulta pública durante toda a tramitação das avenças, com publicização de todos os estudos técnicos que subsidiarem a tomada de decisões. A participação social (de todos) não pode ser limitada às audiências públicas e deve ter a real oportunidade de influenciar o processo decisório estatal. Mesmo que não haja garantia de imparcialidade dos tomadores de decisão, sujeitos que são a influências externas, a heurísticas de disponibilidade e a pré-compreensões, ao menos a existência de um processo administrativo proporcionará legitimidade para a concertação urbanística por constituir o espaço no qual os motivos determinantes da concertação deverão ser explicitados.

Por fim, quanto ao estudo de caso realizado nos Termos de Compromisso em PE2s de Porto Alegre, foi evidenciado que o Município renuncia à cobrança de contrapartida por alteração de regime urbanístico – salvo hipóteses do art. 58 do PDDUA -, recusa o aprofundamento das informações técnicas, no âmbito do processo de licenciamento urbanístico, porque não adota o EIV, embora previsto no Plano Diretor e em lei municipal, e não proporciona a informação e a participação democrática nos trâmites administrativo de aprovação do PE2s.

Comparando a moldura normativa do PE2 com a da OUS e da TUL, que também são projetos especiais pontuais, em que ocorre a flexibilização de padrões urbanísticos, verifica-se que essas legislações tiveram a preocupação de diferenciar as contrapartidas pela concessão dos benefícios das medidas de qualificação urbanística e de mitigação e de compensação de impactos negativos. Além disso, há previsão de um procedimento para caracterização do interesse público na flexibilização do regime urbanístico, instruído por avaliação de impacto de vizinhança e por participação social, que também ocorre no âmbito da Câmara de Vereadores, já que os projetos que instruem os dois instrumentos devem ser objeto de lei específica. No caso da OUS, constam do site da Prefeitura de Belo Horizonte todos os documentos atinentes à aprovação dos projetos. A TUL é muito recente e ainda não há casos que possam aqui ser referenciados, mas a legislação mostra-se coerente com o sistema constitucional e com os critérios gerais apresentados nesta pesquisa.

Quanto aos fundamentos da responsabilidade *ex ante*, este trabalho conclui que o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado e os já mencionados princípios da função social da propriedade e da cidade conferem um conteúdo material para o licenciamento ambiental e urbanístico, que operacionaliza a imputação de obrigações voltadas ao impedimento dos diversos tipos de danos que podem ocorrer em virtude da implantação de um grande empreendimento. Estas obrigações são ônus urbanísticos e ambientais de conteúdo preventivo, mitigatório e compensatório dos impactos negativos e os pressupostos para sua exigência são: 1) o risco de que a implantação do projeto sob licenciamento cause impactos negativos intoleráveis e 2) a conexão entre os riscos e o projeto urbano, a ser aferida de forma técnica, analisando-se a área de influência direta e indireta do empreendimento.

Os riscos associado à implantação do projeto devem ser sopesados da forma mais ampla possível, por meio do escrutínio dos diversos tipos de impactos (positivos e negativos) que podem ocorrer no curto, médio e longo prazos, confrontados com as alternativas para sua mitigação e



compensação. A execução de medidas mitigadoras e compensatórias são pressupostos para tolerabilidade dos riscos e dos impactos.

A interpretação literal do art. 3º, inciso XI, da Lei da Liberdade Econômica, quanto à necessidade denexo causal direto entre os impactos urbanísticos e suas respectivas medidas mitigadoras e compensatórias, deve ser refutada, pois não se harmoniza com a hermenêutica constitucional. Esse dispositivo desconsidera o caráter complexo da cidade, a sua inserção no conceito holístico de meio ambiente e, especialmente, a não linearidade causal entre os impactos negativos e os empreendimentos, assim como a probabilidade de que ocorram impactos sinérgicos e cumulativos, tudo a depender das escalas temporal e geográficas utilizadas para a avaliação dos impactos.

De resto, não há razoabilidade em admitir que os impactos ambientais possam ser avaliados de forma sistêmica, com amparo nas áreas de influência direta e indireta do empreendimento, e os impactos urbanísticos sofram uma redução, apenas porque a Lei da Liberdade Econômica não quer criar custos para os empreendedores privados. Não há impactos urbanísticos isolados dos impactos ambientais. Os congestionamentos das vias, em razão da implantação de um polo gerador de tráfego, enseja poluição atmosférica, emissões de ruídos, lançamento de gases de efeito estufa que concorrem para o aquecimento global, tudo a contribuir para a produção de danos à saúde humana.

A responsabilidade *ex ante* depende do Planejamento Urbano e da gestão urbanística, como atividades-meio para a concretização dos direitos fundamentais. O planejamento tem o potencial de ordenar a urbanização, de induzir o desenvolvimento de determinadas regiões da cidade, de corrigir as iniquidades no acesso às infraestruturas e aos equipamentos públicos, de definir padrões ambientais e urbanísticos convergentes com as preocupações de enfrentamento das mudanças climáticas e, por tudo isso, de concorrer para que a cidade possa ser tratada como uma obra coletiva. Nessa perspectiva, também pode prevenir e mitigar impactos negativos, ao controlar o adensamento, ao definir a localização das infraestruturas e do sistema de espaços abertos e ao fornecer parâmetros para o licenciamento pontual dos empreendimentos e a subsequente definição de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos.

A falta de procedimentos para avaliação ambiental dos planos urbanos (Plano Diretor e planos derivados) e que assegurem a participação precoce da população faz com que muitos conflitos, que poderiam ser prevenidos no âmbito do Planejamento Urbano, quando da elaboração do Plano

Diretor, irrompam no momento do licenciamento dos projetos. Estes conflitos acabam judicializados, como uma forma de resistência aos desmandos estatais, ao risco de retrocesso e ao acelerado ritmo de conversão de áreas naturais, de destruição da vegetação nativa, da descaracterização das paisagens, da impermeabilização do solo, da demolição de bens culturais, etc.

Por fim, esta pesquisa pôde explicitar o individualismo que impregna o Planejamento Urbano e a regulação jurídica da propriedade privada no Brasil. A cidade, embora seja uma obra coletiva que depende de uma concepção de desenvolvimento orientada por uma ética de solidariedade, própria dos direitos fundamentais de terceira geração, vem sendo forjada por ações pontuais, descontextualizadas e movidas pelo interesse do Mercado.

A legislação urbanística tem legado aos loteadores privados a missão de produzir terra urbanizada, sob uma racionalidade de redução máxima de custos, em áreas desprovidas de urbanização completa, justamente porque não há exigência de contiguidade com o tecido urbano infraestruturado e aderência a um plano de urbanização ou de qualificação urbana previamente estabelecido, capaz de aglutinar os diversos empreendimentos previstos para a região e definir diretrizes gerais para o licenciamento ambiental e urbanístico. Trata-se de uma lógica que se contrapõe à sustentabilidade multidimensional.

Para que se possa outorgar um sentido substantivo para a sustentabilidade, exige-se, ao contrário e como sustenta Morin, que a cidade possa ser percebida como um bem comum e parte da “Terra-Pátria”, em que seus habitantes concorrem, induzidos por normas urbanísticas e ambientais impregnadas por valores de solidariedade para com as gerações presentes e futuras, para a construção de espaços de fruição coletiva, em que a natureza se integra e potencializa a qualidade de vida humana. A sustentabilidade requer a atuação firme do Estado para regular as diversas formas de apropriação da cidade, formando-se uma vontade política orientada para um futuro comum, comprometida com a justiça social e que explicita o que se quer deixar, como marcas do nosso tempo, gravado na materialidade urbana.

No atual cenário institucional, político e jurídico do Planejamento Urbano brasileiro, a formatação das obrigações urbanísticas e ambientais é muito dependente do ambiente de planejamento e do ambiente social, estes permeados por valores que hipervalorizam a propriedade privada. Há um conjunto de elementos invisíveis que trava a adoção de artefatos de planejamento capazes de promover efetividade para as políticas públicas voltadas à sustentabilidade ambiental e à justiça

social. Dentre estes elementos, é incontroversa a atuação dos agentes econômicos, interessados em interferir, politicamente, no conteúdo da regulação jurídica, com vistas ao aumento de sua lucratividade.

Por isso, a solução do problema proposto nesta pesquisa não envolve apenas desafios técnicos, atinentes à adoção de escalas geográficas e temporais mais amplas, e de instrumentos de avaliação de impactos que possibilitem a identificação de impactos cumulativos sobre as infraestruturas de interesse geral e sobre o meio ambiente. Envolve também um imenso desafio político, pois o ambiente que viabiliza os projetos urbanos, sobretudo os de grande porte, que demandam a flexibilização do Plano Diretor, é o do empreendedorismo urbano, que tende a desconsiderar a técnica e atuar politicamente em prol dos grupos de interesse, que buscam o aumento do valor de troca da terra sem que tais benefícios venham acompanhados de quaisquer ônus.

Por outro lado, a moldura constitucional e as diretrizes legais já existentes em âmbito federal permitem a construção de argumentos jurídicos aptos a se contrapor à lógica do empreendedorismo urbano, o que acaba sendo levado para a esfera do Poder Judiciário. Ou seja, a decisão jurídica sobre a viabilidade dos projetos urbanos, sobre a lisura da concertação urbanística, sobre a suficiência e a proporcionalidade das medidas mitigadoras e compensatórias, sobre os procedimentos necessários para a legitimidade da elaboração de planos urbanos e dos processos de licenciamento de projetos urbanos é legada para a esfera judicial. Como consequência disso, tem-se o aumento da insegurança jurídica e a criação de um ambiente hostil aos negócios, justamente o que o Planejamento Estratégico busca evitar.

## Referências Bibliográficas

ABAZA, Hussein, BISSET, Ron, SADLER, Barry. Environmental impact assessment and strategic environmental assessment: Towards an integrated approach. United Nations Environment Programme, 2004, pp. 55-56.

ACSELRAD, Henri. Liberalização da economia e flexibilização das leis. O meio ambiente entre o mercado e a justiça: In Revista da Educação, Ciências e Matemática. Vol. 3, n. 3, set/dez. 2013, pp. 62-68.

ACSELRAD, Henri, et alii. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009

ACSELRAD, Henri, MELLO, Cecília Campello do Amaral e BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2009.

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. In Revista da Universidade Federal do Paraná, v. 5, 2002, Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/22116>, acesso em 10 jan.2019.

ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In ACSELRAD, Henri (org). A duração das cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas públicas. Rio de Janeiro: De Paulo Ed. Ltda., 2001.

AHMED, Denise Setsuko. Áreas contaminadas e sua inserção no planejamento urbano da cidade do Rio de Janeiro: A relevância jurídica dos instrumentos urbano-ambientais. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. IPPUR. Rio de Janeiro, 2015.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Compromisso de ajustamento de conduta ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ALBANO, Maria Tereza Fortini. O processo de formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-Ambiental de Porto Alegre. Ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular? Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. UFRGS/PROPUR, Porto Alegre, 1999.

ALBRECHTS, Louis. Strategic (spatial) planning reexamined. In Environmental and Planning B: Planning and Design, 2004, volumen 31, pages 743-758.

ALESSI, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo; Barcelona: Bosch, 1970

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. 2ª. Ed., São Paulo: Malheiros, 2015.

ALFONSO, Oscar. ¡No hay suelo gratis ! un aporte desde la economía institucional urbana al desarrollo del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización. Revista de Economía del Caribe, n. 2, Barranquilla (Colombia): Fundación Universidad del Norte.

ALIER, Joan Martínez. O ecologismo dos pobres. São Paulo: Contexto, 2009.

ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. O termo de compromisso do art. 26 da LINDB, o licenciamento ambiental e a proteção do direito ao ambiente. In Revista de Direito Público, 17, n. 95, 128-152, set./out.2020.

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.

ALOY, María Jesús Romano & CLIMENT, Vicente Vidal. Planificación estratégica territorial y alteraciones del plan general. In Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, n. 195, primavera, 2018, pp. 7-20.

ALTMAN, Alexandre, Instrumentos jurídicos para a tutela dos serviços ecossistêmicos. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra, fevereiro de 2019.

ALTSHULER, Alan and LUBEROFF, David. Mega-projects. The changing politics of urban public investments. Washington D.C: Brookings Institution Press, 2003.

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

ÁLVAREZ, Manuel Liedo y RIBERA, Sara Liñana. Medidas contra la corrupción urbanística: la visión del promotor. In REXACH, Ángel Menéndez, Urbanismo y corrupción. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid 12 (2008), Madrid, pp. 207-218.

ALVES, Priscilla. Mobilidade urbana sustentável e os polos geradores de viagens: análise da mobilidade não motorizada e do transporte público. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015.

ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de; ZIONI, Silvana. Avaliação de políticas públicas. In ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de (orgs.). Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano Guerra Editora, 2010, pp. 13-41.

AMADEI, Vicente Celeste e AMADEI, Vicente de Abreu. Como lotear uma gleba. O parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais. Loteamento e Desmembramento. 4ª. Ed., Campinas: Millenium, 2014.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Direito urbanístico. Um outro paradigma: a planificação modesto-situacional. Coimbra: Almedina, 2002.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. O procedimento administrativo de avaliação ambiental. Coimbra: Almedina, 1998.

APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. Direito urbanístico aplicado. Os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

APPARECIDO JÚNIOR, José Antonio. Potencial construtivo e sustentabilidade. In NERY, Ana Rita de Figueiredo e ARAÚJO, Alexandra Fuchs. Direito urbanístico. Ensaios por uma cidade sustentável. Da formulação de políticas à sua aplicação. São Paulo: Quartier Latin, 2016, pp. 69-82.

APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. Propriedade urbanística & Edificabilidade. O Plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. Princípio da precaução: manual de instruções. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente. N. 2, Coimbra: Impactum Coimbra University Press, 2008, pp. 51/52.

ARAGÃO, Maria Alexandra Souza. O princípio do poluidor-pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente. Coimbra: Universidade de Coimbra. Coimbra Editora, 1997.

ARANTES, Otília, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. 8ª. Ed., Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber. Contradições e possibilidades da regulação do ambiental no espaço urbano. Universidade Federal de Minas Gerais. Departamento de Geografia. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, fev. 2009.

ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber de; ANDRADE, Leonardo Batista de. Entre o público e o privado: reflexões sobre as Operações Urbanas Simplificadas de Belo Horizonte. ENAMPUR, Natal, 27 a 31 mai., 2019.

ARGENTA, Graziela. Contrapartidas urbanísticas: expressão da urbanística consensual. Revista de Direito Ambiental, v. 86, 2017, pp. 415-437.

ARIOLI, Magda Creidy, MOHR, Fábio Vianna e SCHIMITT, Ione Medina. A validade do EIA/RIMA para os órgãos licenciadores. In VERDUM, Roberto e MEDEIROS, Rosa Maria Vieira (orgs). RIMA – Relatório de Impacto Ambiental. Legislação, elaboração e resultados. 6ª. Ed., Porto Alegre: UFRGS Editora, 2014, pp.28-34.

ARTIGAS, Priscila Santos. Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental. Tese de Doutorado em Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, maio de 2012. Disponível em <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-15052013-163336/pt-br.php>, acesso em 03 dez. 2019.

ASCHER, François. Os novos princípios do urbanismo. Tradução de Nadia Somekh. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

AYALA, Patrick de Araújo. Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2011.

AZUELA, Antonio (coord). La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de La Ciudad de México, México, 2016

BACELAR, Isabela. Diálogo entre Urbanismo e Direito: projeto urbano e possibilidades para a eficácia social da norma na Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Tese de Doutorado. UFRJ. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-graduação em Urbanismo. Rio de Janeiro, 2012.

BAGGIO, Roberta Caminero. Justiça ambiental entre redistribuição e reconhecimento: a necessária democratização da proteção da natureza. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

BAHIA, Carolina Medeiros. Nexo de causalidade em face do risco e do dano ao meio ambiente: elementos para um novo tratamento da causalidade no sistema brasileiro de responsabilidade civil ambiental. Universidade Federal de Santa Catarina. Faculdade de Direito. Tese de Doutorado em Direito. Florianópolis, 2012.

BAHIA, Carolina Medeiros. Dano ambiental e nexos de causalidade na sociedade de riscos. In LEITE, José Rubens Morato. Dano ambiental na sociedade de risco. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, pp.55-80.

BANCO MUNDIAL. Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil. Uma Contribuição para o Debate Escritório do Banco Mundial no Brasil Estudo Econômico e Setorial Região da América Latina e do Caribe. Documento do Banco Mundial. (Em Três Volumes): Volume I: Relatório Síntese. Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: 28 mar. 2008

BAPTISTA, Filipa Maria Vidal Pinheiro Malafaya. Conteúdo ambiental dos instrumentos locais de planeamento do território, uma visão comparativa no quadro europeu. Dissertação para Doutoramento em Engenharia Civil. Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto. Porto, 2006.

BARACK, Aharon. Proportionality. Constitutional Rights and their limitations. Cambridge University Press, 2012.

BARONE, Ana Cláudia. Team 10. Arquitetura como crítica. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2002.

BARROS, João Antônio Teixeira de; PEREIRA, Adriana Alves. Impactos cumulativos não são analisados em estudos de impactos ambientais no Estado de Minas Gerais. Revista Geográfica Acadêmica, v. 13, n. 1 (vii 2019), pp. 105-115.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5ª. Ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. O novo direito constitucional brasileiro. Contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.) Direito administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 31-63.

BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BATISTA JÚNIOR, Onofre e CAMPOS, Sarah. A administração pública consensual na modernidade líquida. In Fórum Administrativo. Belo Horizonte, ano 14, n. 155, p. 31-43, jan. 2014.

BAUMAN, Gus & ETHIER, William (1987). Development exactions and impact fees: a survey of american practices. In Law Use Law & Zoning Digest, 39:7, 3-11.

BAUMAN, Zygmunt. Ética pós-moderna. São Paulo: Ed. Paulus, 1997.

BECHARA, Erilka. Licenciamento e compensação ambiental na lei do sistema nacional das unidades de conservação (SNUC). São Paulo: Atlas, 2009.

BECK, Ulrich. La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998.

BECK, Ulrich. Políticas ecológicas en la edad del riesgo. Antídotos. La irresponsabilidad organizada. Barcelona: El Roure Editorial, 1998.

BEEB, Vicky. Colombia Law Review Association, vol. 91, n. 3 (apr. 1991), pp. 473-545.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Fundamentos epistemológicos do Direito Ambiental. Tese de Doutorado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

BELIL, Mireia. La ordenación de las áreas metropolitanas europeas. In FONT, Antonio (coord.) Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación. Barcelona: Diputació Barcelona, 2003.

BENÉVOLO, Leonardo. História da cidade. São Paulo: Editora Perspectiva, 1983.

BENJAMIN, Antonio Herman, Teoria Geral do Direito Ambiental Brasileiro. Uma contribuição biocêntrica. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. O Estado teatral e a implementação do direito ambiental.

Disponível

em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2156206/mod\\_resource/content/1/Estado%20Teatral%20e%20a%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Direito%20Ambiental.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2156206/mod_resource/content/1/Estado%20Teatral%20e%20a%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Direito%20Ambiental.pdf), acesso em 26 dez. 2020.

BENJAMIN, Antônio Herman. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman. Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: RT, 1993.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. A função ambiental. In BENJAMIN, Antônio Herman (org.) Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Ed. RT, 1993, pp. 09-82.

BETANCOR RODRÍGUEZ, GARCIA-BELLIDO. Síntesis General de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales, CyTET, XXXIII (127), 2001, Ministerio del Fomento.

BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do Direito Administrativo. Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.



- BITENCOURT NETO, Eurico. A Administração concertada. In GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda e BITENCOURT NETO, Eurico (orgs.) A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governança da administração pública. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa. Centro de Investigação de Direito Público, mar. 2018, pp.10-44
- BITTAR, Eduardo. Introdução ao estudo do Direito. Humanismo, democracia e justiça. São Paulo: Saraiva Jur., São Paulo, 2018.
- BITTAR, Eduardo. O direito na pós-modernidade. São Paulo: Ed. Atlas, 3ª Ed., 2014.
- BLANCO DE MORAIS, Carlos. Guia de Avaliação de Impacto Normativo. Ministério da Justiça. Direção Geral da Política de Justiça. Coimbra: Almedina, 2010, e BRASIL. Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR). Presidência da República. Casa Civil. Brasília, fev. 2018.
- BOGOTÁ. Secretaria Distrital de Planeación. Informe de Planes Parciales de Renovación Urbana em Curso, publicado em 24.01.2020. Disponível em: [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/ppru\\_renovacion\\_01\\_20.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/ppru_renovacion_01_20.pdf), acesso em 14 jun. 2020.
- BONAVIDES, Paulo. Direitos fundamentais, globalização e neoliberalismo. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/14991-14992-1-PB.pdf>, acesso em 10 out. 2020.
- BONIZZATO, Luigi. A Constituição Urbanística. Elementos para a elaboração de uma Teoria do Direito Constitucional Urbanístico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- BOOTH, Philip et. alii. Spatial Planning Systems of Britain and France. A comparative analysis. London and New York: Routledge, 2007.
- BOOTH, Philip. Planning by consent. The origins and nature of british development control, London and New York: Routledge, 2003.
- BOSELMANN, Klaus. O princípio da sustentabilidade. Transformando direito e governança. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- BORATTI, Larissa Verri. Aspectos teórico-jurídicos do risco ambiental no espaço urbano. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.
- BORATTI, Larissa Verri. Environmental Assessment from an Environmental Justice Perspective: Analysing the Impacts of Major Urban Projects in Brazil. Doctoral Thesis. Doctoral Thesis. Faculty of Laws of University College, London. 2016.
- BRASIL. Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos Municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2001 p. 145.
- BRASIL, Luciano de Faria. O conceito de ordem urbanística. Conteúdo e alcance. Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, n. 69, maio 2011 – ago. 2011

BRASIL, MMA – Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA). Manual sobre a Avaliação Ambiental Estratégica. Brasília: MMA/SQA, 2002.

BRASIL. Justiça Federal do Rio Grande do Sul. Mandado de Segurança 2005.71.00.029201-3, Juízo Federal da 9ª. Vara Federal. Sentença proferida em 05 abr. 2006.

BRASIL. Poder Judiciário do Estado de São Paulo. Sentença da lavra do Juiz de Direito Kenichi Koyama nos autos da ação civil pública n. 1050491-68.2019.8.26.0053, datada de 18 mai.2020. Requerente: Ministério Público do Estado de São Paulo; Requerido: Prefeitura do Município de São Paulo e outros.

Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro. Processo: 0139148-23.2020.8.19.0001, Juiz de Direito Dr. André Pinto, decisão liminar datada de 15 jul. 2020.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.846.075-DF, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª. Turma, j. em 03 mar.2020.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial 1216188/PR, Rel. Min. Regina Helena Costa, 1ª. Turma, j. em 17 dez. 2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial 1782692/PB, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª. Turma, j. em 13 ago.2019, DJe 05 nov.2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, AgInt no REsp 1676465/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª. Turma, j. em 08 out.2019, DJe 30 out.2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça: Recurso Especial 1338823/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, j. em 01 set.2015, DJe 30 out.2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial 1826429/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª. Turma, j. em 10 set.2019, DJe 11 out.2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.782.692-PB, 2ª. Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 13 ago. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1795788/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª. Turma, j. em 06 ago.2019, DJe 11 out.2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Petição 12.791-GO (2019/0184963-8), o Min. Sebastião Reis Júnior, j. em 27 jun.2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, ProAfR no REsp 1770967/SC, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª. Seção, j. em 30 abr.2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, AgInt no REsp 1707797/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª. Turma, j. em 23 ago.2018, DJe 29 ago.2018.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial 1669185/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª. Turma, j. em 05 set.2017, DJe 20 out.2017.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial 1366331/RS, Rel. Min. Humberto Martins, 2ª. Turma, j. em 16 dez.2014, DJe 19 dez.2014.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Agravo Regimental no AREsp 432.409/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª. Turma, j.em 25 fev.2014, DJe 19 mar.2014.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial 1367923/RJ, Rel. Min. Humberto Martins, 2ª Turma, j. em 27 ago.2013, DJe 06 set.2013.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na SLS 1.552/BA, Rel. Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, j. em 16 mai.2012, DJe 06 jun.2012.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1135807/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª. Turma, j. em 15 abr.2010, DJe 08 mar.2012.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial 769.753/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª. Turma, j.em 08 set.2009, DJe 10 jun.2011.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial 896863, Rel. Min. Castro Meira, 2ª. Turma, j. em 19 mai.2011.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial 302.906 – SP, Rel. Min. Herman Benjamin, j. em 26 ago.2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 941.110-ES, 2ª. Turma, Rel. Min. Antonio Herman Benjamin, j. em 09 set. 2008.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial 650.728/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, j. em 23 out.2007.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar na Suspensão de Liminar 1411-Rio de Janeiro, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 25 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Suspensão de Tutela Provisória, 469, Rel. Min. Dias Toffoli, decisão de 14 ago.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade 6421 e 6422 MC/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, j. em 20 e 21 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5475-Amapá, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. em 20 abr.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 654.844, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 17 abr.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 958252, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. em 30 ago.2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Ações de Diretas de Inconstitucionalidade 4901, 4902, 4903 e 4937 e Ação Direta de Constitucionalidade 42., Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 28 fev.2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal Reclamação 17364 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. em 21 out.2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 607.940-DF, Rel. Min Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. em 29 out.2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Reclamação 12887 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 19 set.2013.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 746356 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. em 28 mai.2013.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 733657-DF, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. em 19 mai.2013.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3378, Rel. Min. Carlos Britto, j. em 05 ago.2008.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 387.047-SC, Rel. Min. Eros Grau. j. em 06 mar.2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 396.541-7-RS, 2ª. Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 14 jun.2005.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade 1505, Rel. Min. Eros Grau, j. em 24 nov.2004.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança 22.164/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJU 30 out.1995.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Apelação Cível 07158795920188070017, 2ª. Turma Recursal, Rel. Des. Almir Andrade de Freitas, j. em 25 set.2019, DJE 03 jun.2019.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Acórdão n.1141218, 20170020218087IDR, Rel. Des. Romeu Gonzaga Neiva, Câmara de Uniformização, j. em 29 out.2018.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Acórdão 566945, 20090110972453RMO, 6ª Turma Cível, Relator: Des. José Divino de Oliveira, j. em 15 fev.2012, publicado no DJE: 01 mar.2012.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, 3ª. Câmara Cível, Apelação cível em Mandado de Segurança n. 99.004031-3, rel. Des. Cláudio Barreto Dutra, j. em 11 mai.1999.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento 2272071-21.2019.8.26.0000, 6ª. Câmara de Direito Público, Rel. Des. Sílvia Meirelles, j. em 22 jun. 2020.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2101166-80.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. em 11 set.2019.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível 003671143.2019.8.26.0000, Comarca de Campos do Jordão, Órgão Especial, Rel. Des. João Carlos Saletti, 16 out.2019.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. ADI 2032961-38.2015.8.26.0000. Órgão Especial, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. em 03 ago.2016.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 0122445-94.2012.8.26.01002/25, 1ª. Câmara de Direito Privado, Rel. Des. Cláudio Godoy, j. em 17 mar.2015.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 12ª Câmara, Seção de Direito Público, Apelação nº 0051315-60.2012.8.26.0515, Rel. Des. Ribeiro de Paula, j. em 12 dez.2015.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ADI 0112171-80.2012.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Ferreira Rodrigues, j. em 08 out.2014.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo Agravo Regimental Cível 0242415-97.2012.8.26.0000; 11ª Câmara de Direito Público; Des. Rel. Ricardo Dip, j. em 28 mai.2013.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 1ª. Câmara de Direito Público, Agravo de Instrumento 0126565-92.2012.8.26.0000. Rel. Vicente de Abreu Amadei, j. em 23 out. 2012.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Órgão Especial. Ação Direito de Inconstitucionalidade nº 9055901.19.2008.8.26.0000, Rel. Des. Renato Nalini, j. em 04 mai.2011.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento 357.165-5/0-00, Comarca de Pirajuí, Rel. Des. Laerte Sampaio, j. em 08 jun.2004.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Apelação Cível 00061555720138190002, 17ª Câmara Cível, 10 mai. 2019.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Embargos de Declaração, Nº 70080159155, Segunda Câmara Cível, Rel. Des. Laura Louzada Jaccottet, j. em 27 fev. 2019.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Apelação Cível, Nº 70073672313, Primeira Câmara Cível, Rel. Des. Carlos Roberto Lofego Canibal, j. em 14 mar.2018.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Embargos de Declaração, nº 70075024026, Quarta Câmara Cível, Rel. Des. Eduardo Uhlein, j. em 31 jan.2018.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento n. 70073050619, 2ª. Câmara Cível, Rel. Des. Ricardo Torres Hermann, j. em 31 mai. 2017.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento nº 70057893703, Terceira Câmara Cível, Rel. Des. Leonel Pires Ohlweiler, j. em 29 mai.2014.

BRUNETTA, Grazia and CALDARICE, Ombretta. Putting resilience into practice. The Spatial planning response to urban risk (Chapter 3), In BRUNETTA, Grazia et. alii (Editors). Urban resilience for risk adaptation governance. Theory and Practice, Springer, 2019, pp.26-41.

BRUNO FILHO, Fernando. Princípios de direito urbanístico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-47.

CABRAL DE MONCADA, Luiz S. O Estado Pós-moderno. Para um novo paradigma de compreensão das actuais relações entre o Estado, o Direito e a Sociedade Civil. Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2018.

CAHILL, Damien & KONINGS, Martijn, Neoliberalism. Cambridge: Polity Press, 2017.

CALDAS, Roberto Correia da Silva. A relação jurídico-administrativa pactual pública: por um paradigma de eficiência e eficácia dos contratos administrativos. In Universitas Jus, Brasília, 27, n. 3, 2016.

CAMACHO, Alejandro. Mustering the missing voices: a collaborative model for fostering equity, community involvement and adaptive planning in land use decisions. Installment one. Notre Dame Law School Legal Studies Research Paper, n. 05-13. Stanford Environmental Law Journal, vol. 24, pp. 03-68.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor (arts. 39 a 42). In DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coords.). Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/20010, 2ª Ed, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 318-34.

CLIMENT, Vicente Vidal. La planificación estratégica urbana: innovación y comunicación para renovar la ciudad. Estudio de caso: el primer Plan Estratégico de Valencia. Tesis Doctoral. Universidad Cardenal Herrera. Programa de Doctorado de Ingeniería de la Computación y Producción Industrial. Madrid, oct. 2016.

COMIN, Daniela Oliveira. Planejando ou vendendo a cidade: Gestão urbana no caso do Bairro Cristal em Porto Alegre. Monografia de Graduação. Faculdade de Ciências Sociais. UFRGS, Porto Alegre, 2010.

CAMPBELL, Scott and FAINSTEIN, Susan S. Introduction: The structure and debates of planning theory. In CAMPBELL, Scott and FAINSTEIN, Susan S. (Edits). Readings in Planning Theory. Oxford: Blackwell Publishers, 1997, pp.01-14.

CANEPA, Carla. Cidades sustentáveis. O município como locus da sustentabilidade. São Paulo: RCS Editora, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português e da União Europeia. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (orgs.) Direito Constitucional Brasileiro. São Paulo: editora Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In Revista CEDOUA, n. 2, p. 9, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim. Direito Constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Livraria Almedina, 3ª. Ed., 1998.

CANOTILHO, J. J. Gomes. A responsabilidade por danos ambientais: aproximação juspublicística. In: AMARAL, Diogo Freitas do (Coord.). Direito do ambiente. Oeiras: Instituto de Administração, 1994.

CAPELLA, Vicente Bellver. Ecología: de las razones a los derechos. Granada: Ecorama, 1994.

CARDOSO, Isabel Moraes (coord.) Preparação da Nova Lei do Solo. Análise Comparativa das Leis de Solos de Países Europeus. Ministério do Meio Ambiente e do Ordenamento do Território. Documento Técnico DGTDU 8/2011. Lisboa. Disponível em:

[http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2013-12/2013-12-04150500\\_54ab20bb-0b19-4b78-b3b7-038c54e07421\\$\\$8DFEBCB8-39BF-4D6B-9005-B78E0D8DC9F4\\$\\$3853EC6C-3E28-4C15-BA66-B2029F3664AA\\$\\$File\\$\\$pt\\$\\$1.pdf](http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2013-12/2013-12-04150500_54ab20bb-0b19-4b78-b3b7-038c54e07421$$8DFEBCB8-39BF-4D6B-9005-B78E0D8DC9F4$$3853EC6C-3E28-4C15-BA66-B2029F3664AA$$File$$pt$$1.pdf), acesso em 17 jan. 2020.

CARMONA, Marisa y ARRESE, Alvaro. Globalización y Grandes Proyectos Urbanos. La respuesta de 25 ciudades. Buenos Ayres: Ediciones Infinito, 2014.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Intervenção do Estado na propriedade. Instrumentos tradicionais e novos. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2010.

CARNELUTTI, Francesco. Teoría General del Derecho. Granada: Ed. Comares, 2003.

CARTA DE AALBORG. Disponível em [http://www.patrimonio-santarem.pt/imagens/3/1994\\_Carta\\_de\\_Aalborg\\_Carta\\_da\\_Sustentabilidade\\_das\\_Cidades\\_Europeias.pdf](http://www.patrimonio-santarem.pt/imagens/3/1994_Carta_de_Aalborg_Carta_da_Sustentabilidade_das_Cidades_Europeias.pdf), acesso em 17 jan. 2020.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006. Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>, acesso em 18 mar. 2018.

CARVALHO, Ana Luiza Soares. Parcelamento do solo e destinação de áreas públicas. In Revista Brasileira de Direito Municipal. Belo Horizonte, ano 15, n. 54, p. 13-26, out./dez. 2014, pp.13-26.

CARVALHO, Délton Winter de. Gestão Jurídica Ambiental. São Paulo Ed. RT, 2017.

CARVALHO, Délton Winter de. Dano ambiental futuro: a responsabilização pelo risco ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

CARVALHO, Wanessa Karoline Maciel; SILVA, Andrea Oliveira da; BOM, Frederico Pedro; FERNANDES, Ricardo Augusto Souza. Mudanças climáticas na metrópole paulista: uma análise de planos diretores e leis urbanísticas. In Ambiente Construído. Porto Alegre, v. 20, n. 4, p. 143-156, out./dez.2020.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro, BARRETO JÚNIOR, Luis Fernando Cabral e KISHI, Sandra. <https://www.conjur.com.br/2017-mai-02/pl-licenciamento-ambiental-propostas-devastadoras>, acesso em 08 mar. 2019.

CASTELLO, Iára Regina. A Copa do mundo, a legislação urbanística do PDDUA e a reconfiguração territorial da metrópole gaúcha. In SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo de 2014. Porto Alegre: Deriva, 2015.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. A era da informação: Economia, sociedade e cultura, volume I, 2ª. Edição. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. O poder da identidade. A era da informação: Economia, sociedade e cultura, volume 2, tradução de Klauss Brandini Gerhardt, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. Fim de milênio. A era da informação: economia, sociedade e cultura, volume 3. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt e de Roneide Venancio Majer, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel e BORJA, Jordi. As Cidades como Atores Políticos. In Novos Estudos. CEBRAP, nº 45, jul. 1996, pp. 152-166.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. Para uma definição do conceito de lote. Revista FCT. UNESP. 2012. Disponível em <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/viewFile/2199/2012>, acesso em 12 jan. 2021.

CASTRO, Iná Elias de. Escala e pesquisa na geografia. Problema ou solução? Espaço Aberto, PPGG-UGRJ, v. 04, n. 1, p. 87-100, 2014.

CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (org.). Geografia: conceitos e temas, 2ª. Edição, Rio de Janeiro Bertrand, 2000.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino. A importância do direito comparado para o direito ambiental português. In SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. (org.). Avaliação ambiental estratégica. Reflexos na gestão ambiental portuguesa Brasil e Espanha. Belo Horizonte: Editora Vorto, 2017.

CHASE, Oscar G. Direito, cultura e ritual. Sistemas de resolução de conflitos no contexto da cultura comparada. Processo e direito. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

CHEVALLIER, Jacques. El Estado posmoderno. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011

CHOMSKY, Noam. Neoliberalismo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CITY OF FORT MILL. Development Impact Fee Study Update Report. Final Document. February, 2020.

CITY OF PHOENIX. Infrastructure Financing Plan, 2015. Disponível em: [https://www.phoenix.gov/pddsit/Docs/PZ/pdd\\_pz\\_pdf\\_00403.pdf](https://www.phoenix.gov/pddsit/Docs/PZ/pdd_pz_pdf_00403.pdf), acesso em 17 nov.2020.

COASE, R. H. The problem of Social Cost, Journal of Law and Economics, v.3, p. 1 e segs., 1960.

COLÔMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-495, 15.11.98, Magistrado Ponente: Antonio Carbonell, disponível em <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1998/C-495-98.htm>, acesso em 03 mai. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. Revista de Informação Legislativa. Brasília, Senado Federal, abr./jun., 1998, pp. 39-48.

COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe, Outubro de 2018. European Territorial Observatory Network. Disponível em



<https://www.espon.eu/programme/espon/espon-2020-cooperation-programme>, acesso em 11 mar.2019.

CONDESSO, Fernando dos Reis. Direito do Ambiente. Ambiente e Território. Urbanismo e Reabilitação Urbana. Coimbra: Livraria Almedina, 3ª. Ed., 2018

CONSTANZA, et. alii. The value of the world's ecosystem services and natural capital. Nature, vol. 387, May 1997, pp. 253-260.

CONSUEGRA, César. Desarrollo normativo de planes parciales en el contexto nacional y local. In Planes Parciales de Desarrollo. Evolución y Práctica. Bogotá 2002-2015. Alcaldía Mayor de Bogotá, p. 16. Disponível em: <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planes-parciales.pdf>., acesso em 04 jan. 2021.

COPELO, Maria Mercedes Maldonado et. alii. Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios. Lincoln Institute of Land Policy. Bogotá, 2006.

COOKE, Philip e SIMMIE, James. Saber e inovação. La competitividad de las ciudades. In BUCK, Nick, GORDON, Jan, HARDIN, Alan e TUROK, Ivan. Ciudades en Transformación. Reconsideración de la competitividad, la cohesión y la gobernabilidad urbanas. Madrid: Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2006, p.86-99.

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

CORREIA, Jorge André Alves. Contratos urbanísticos. Concertação, contratação e neocontratualismo no direito do urbanismo. Coimbra: Almedina, 2009.

COSTA, Heliara Aparecida, LOGSDON, Louise e FABRÍCIO, Márcio Minto. Flexibilidade em projetos de arquitetura: contribuições a partir de uma revisão sistemática da literatura. In PARC Pesq. em Arq. e Constr., Campinas, SP, v. 08, n. 3, p. 144-160, set. 2017.

COSTA, Heloisa Soares de Moura, CAMPANTE, Ana Lúcia Goyatá e ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber de. A dimensão ambiental nos planos diretores de Municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente. In SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves e MONTANDON, Daniel Todtmann (org.) Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Cidades: IPPUR, 2011, pp.173-218.

COTA, Daniela Abritta. A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

COUTO E SILVA, Almiro do. Os indivíduos e o Estado na realização das tarefas públicas. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 209: 43-70, jul./set. 1997.

CRETELLA JÚNIOR, José. Controle jurisdicional do ato administrativo. 4ª. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CROOK, Tony. Planning Obligations Policy in England: *de facto* taxation of development value. In CROOK, Tony; HENNEBERRY, John and WHITEHEAD, Christine. Planning Gain: providing infrastructure and affordable housing. First Edition, West Sussex: John Wiley & Sons, Inc., 2016.

CROOK, Tony; HENNEBERRY, John and WHITEHEAD, Christine. Planning Gain: Providing Infrastructure and Affordable Housing, First Edition, West Sussex : John Wiley & Sons, 2016.

CROT, Laurence (2010) Transnational urban policies: 'relocating' Spanish and Brazilian models of urban planning in Buenos Aires, Urban Research & Practice, 3:2, 119-137, DOI: 10.1080/17535069.2010.481217, acesso em 30 dez. 2020.

CSEKE, Adam. Municipal planning and market interventions: Community Amenity Contributions in British Columbia. Master of City Planning. University of Manitoba, Winnipeg, 2015.

CUENYA, Beatriz. Grandes proyectos urbanos latinoamericanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local. Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad, vol. 08, n. 08, octubre, 2009, pp. 229-352

CUENYA, Beatriz, et. alii. Mobilização de mais-valias num grande projeto urbano. A experiência do Puerto Norte, Rosário. In CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro e VAINER, Carlos. Grandes projetos urbanos. Olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira. Porto Alegre: Masquatro Editora Ltda., 2013, pp. 51-90.

CUENYA, Beatriz. Grandes projetos urbanos, mudanças na centralidade urbana e conflito de interesses. Notas sobre a experiência argentina. In CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro e VAINER, Carlos. Grandes projetos urbanos. Olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira. Porto Alegre: Masquatro Editora Ltda., 2013, pp. 21-50.

CULLINGWORTH, Barry and NADIN, Vincent. Planning in the UK. 14th Edition. London and New York: Routledge, 2006.

CULLINGWORTH, Barry et. alii. Town and Country Planning in the UK, 15th Edition. London and New York, Routledge, 2015.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro. Efeitos cumulativos no licenciamento ambiental e urbanístico. A nova fronteira do direito de construir. In NERY, Ana Rita de Figueiredo e ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. Direito Urbanístico. Ensaios por uma cidade sustentável. São Paulo: Quartier Latin, 2016, pp. 137-155.

CURTIN JR., Daniel J.; GOWDER JR., Andrew and WENTER, Bryan W. Exactions Update: The state of development exactions after Lingle v. Chevron USA, Inc. in The Urban Lawyer, vol.38, n.3 (Summer 2006), pp. 641-655.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In MATO, Daniel (coord.) Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, 2004.

DAKOS, Vasilis, et. alii. Manage connectivity, In BIGGS, Reinette, SCHLÜTER, Maja and SCHOON, Michael (Editors). Principles for building resilience. Sustaining ecosystem services in social-ecological systems. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 80-104.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Direito dos desastres e compensação climática no Brasil. Limites e possibilidades. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

DAMASIO, Cláudia Pilla. Uma proposta de simplificação, flexibilização e participação popular. Disponível em [www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/default.htm](http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/default.htm), acesso em 28 jun.2019.

DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1ª Ed., São Paulo: Boitempo, 2016.

DAROCA, Eva Desdentado. Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica (un estudio crítico de la jurisprudencia). Madrid: Editorial Civitas, 1997.

D'AVILA, Ignez, WEISSHEIMER, Gladis, MATTE, Izabel da Cotta e ALBANO, Maria Teresa Fortini. Projeto Especial e Estudo de Impacto de Vizinhança. O avanço nas discussões a partir do instrumento Projeto Especial do Plano Diretor de Porto Alegre. 21 ago. 2004, produzido no contexto do Grupo de trabalho designado quando da revisão do 2º PDDUA.

DAVOUDI, Simin. Just resilience. City & Community 17:1, Mar., 2018.

DAVOUDI, Simin (2016) Resilience and Governmentality of Unknowns, in M. Bevir (ed.) Governmentality after Neoliberalism, London: Routledge).

DAVOUDI, Simin. Climate change, securitisation of nature and resilient urbanism. In Environment and Planning C. Government and Policy, 2014, volume 32, pages 360-375.

DAVOUDI, Simin; BROOKS, Elizabeth & MEHMOOD, Abid (2013). Evolutionary resilience and strategies for climate adaptation. Planning practice & Research, 307-322.

DAVOUDI, Simin, CRAWFORD, Jenny and MEHMOOD, Climate change and spatial planning responses. In DAVOUDI, Simin, CRAWFORD, Jenny and MEHMOOD. Planning for climate change. London: Earthscan, 2009, pp.7-18.

DAVOUDI, Simin. (2012). Climate Risk and Security: New Meanings of “the Environment” in the English Planning System. European Planning Studies, 20(1), 49-69. doi:10.1080/09654313.2011.638491

DE JESUS, Ligia Pinheiro. Projeto de intervenção urbana como articulador de políticas públicas. In BALBIN, Renato; KRAUSE, Cleandro (eds.). Eixos de estruturação urbana: inovação e avaliação em São Paulo. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, pp.286-308. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9197>, acesso em 15 jan. 2021.

DE ROO, Gert and MILLER, Donald. Compact cities and sustainable urban development. A critical assessment of policies and plans from an international perspective. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2000.

DELGADILLO, Víctor Manuel. El derecho a la ciudad en la Ciudad de México: utopia, derechos sociales y políticas públicas. En CARRION, Fernando e ERAZO, Jaime. El derecho a la ciudad en América Latina: Visiones desde la política. Ciudad de México: PUEC UNAM – IDRC CRDI, pp. 73-90, 2016.

Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN). Manual de procedimentos para o tratamento de polos geradores de tráfego. Brasília: DENATRAN/FGV, 2001.

DERANI, Cristiane. Aplicação dos princípios do direito ambiental para o desenvolvimento sustentável. In TÔRRES, Heleno Taveira. Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

DE SOTO, Hernandez. O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DI SARNO, Daniela Libório. Elementos de Direito Urbanístico. São Paulo: Manole, 2004.

DIAS, Renato Traldi. Licenciamento de empreendimentos polos geradores de tráfego – Estudo comparativo de seu tratamento nos municípios. In Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 32-44, jan./fev. 2014.

DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil brasileiro. V. 2: Teoria Geral das Obrigações, 22<sup>a</sup>. Ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

D'OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. O princípio da integração ambiental e a simplificação do Estado. Instituto Jurídico. Faculdade de Direito. Universidade de Coimbra, set. 2013.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. Competência Constitucional em Matéria Ambiental. In Revista Brasileira de Direito Municipal. Belo Horizonte, ano 17, n 61, p. 129-165, jul./set. 2016.

DOMÍNGUEZ, José Maria Ezquiaga. El Planeamiento Municipal. In MOYA, Luis (coord.) La práctica del urbanismo. Madrid: Editorial Síntesis, 2011.

DUTRA, Deo Campos. Método(s) em Direito Comparado. In Revista da Faculdade de Direito –UFPR. Curitiba, vol. 61, n. 3, set/dez., 2016, pp. 189-212.

El Periódico, edición de 07.01.2018, disponível em:

<https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20171230/433947580283/ayuntamiento-revision-districto-22-arroba.html>, acesso em 08 mai.2020.

ESPANHA. Real Decreto Legislativo 7/2015 – Ley del Suelo.

EUROPEAN COMMISSION. The EU Compendium of spatial planning systems and policies, 1997, p. 17. Disponível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556>, acesso em 27 set.2019.

EUROPEAN COMMISSION. COM (2020) 380 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões - Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030

EUROPEAN COMMISSION. Resolução do Parlamento Europeu de 17 de abril de 2020 sobre as providências para o combate ao COVID-19.

EUROPEAN COMMISSION. The EU Compendium of spatial planning systems and policies, 1997. Disponível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556>, acesso em 27 set.2019.

EVANS-COWLEY, Jennifer. Impact fees and exactions. Disponível em: <https://txplanningguide-ojs-utexas.tdl.org/txplanningguide/index.php/tpg/article/view/19>, acesso em 31 mai.2020.

FAINSTEIN, Susan S. The Just City. Cornell University Press, 2010.

FAINSTEIN, Susan S. Searching for the Just City, In MARCUSE, Peter. Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice. New York: Routledge, 2009.

FARBER, Daniel. Misunderstanding the law of causation. Disponível em: <https://www.progressivereform.org/cpr-blog/misunderstanding-law-causation/>, acesso em 12 jan. 2020.

FARIAS, Paulo José Leite. Competência federativa e proteção ambiental. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999.

FENNELL, Lee Anne. Hard bargains and real steals: land use exactions revisited. In Iowa Law Review, vol. 86, 2000.

FERNANDES, Ana. Decifra-me ou te devoro: urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática do urbanismo no Brasil. In GONZALES, Suely, FRANCISCONI, Jorge Guilherme e PAVIANI, Aldo. Planejamento & Urbanismo na atualidade brasileira: São Paulo: Livre Expressão, 2013, pp. 83-107.

FERNANDES, Citia Estefania. O Land Readjustment – Kukaku-Seiri – Reajuste de Terrenos no contexto do ordenamento jurídico brasileiro. In Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um diálogo Brasil-Japão-Colômbia. Ministério das Cidades. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Brasília, 2009, pp. 109-128.

FERNANDES, Edesio. Del Código Civil al Estatuto da Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil. 2003. Disponível em <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1286>, acesso em 12 mar.2020.

FERNÁNDEZ, Rosa de la Fuente; GONZÁLEZ, Maria Velasco. La política urbana en Madrid: um relato provisional. Geopolítica (s), 2012, vol. 3, n. 1, pp. 35-59.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Manual de Derecho Urbanístico. 26ª. Ed., Navarra: Civitas, 2019.

FERRARI, Célson. Curso de planejamento municipal integrado. Urbanismo. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1977.

FERREIRA, Gabriel Luis Bonora Vidrih e SILVA, Solange Teles. Análise dos fundamentos da compensação ambiental. A responsabilidade civil ex ante no direito brasileiro. Revista de Informação Legislativa. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília, jul./set./2007, n. 175, pp.125-138.

FERREIRA, Ximena Cardozo. Inundaciones urbanas: propuestas para una gestión de riesgos con enfoque em la prevención de daños. Tesis Doctoral. Universidad de Alicante. Instituto Universitario del Agua y de las Ciencias Ambientales. Alicante, 2019.

FERRER, Gabriel Real. La construcción del derecho ambiental. Revista NEJ – Eletrônica, vol. 18, n. 3, p. 343-368, set-dez, 2013, p. 358.

FERREY, Steven. Environmental Law. Examples & Explanations. Second Edition. New York: Aspen Law & Business, 2001.

FIX, Mariana. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2011.

FIX, Mariana. São Paulo Cidade global. Fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.

FIX, Mariana. Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espreada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FLORIDA, Richard. Las ciudades creativas. Por qué donde vives puede ser la decisión más importante de tu vida. Barcelona: Paidós, 2009.

FLOGLIATTI, Maria Cristina; FILIPPO, Sandro e GOUDARD, Beatriz. Avaliação de impactos ambientais. Aplicação aos sistemas de transporte. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2004

FOLCH, Ramon. Los conceptos socioecológicos de partida. In FOLCH, Ramon. El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación. Barcelona: Diputació Barcelona, 2003, pp. 19-42, p. 39.

FOLLEY, Melissa M. et alii. The challenges and opportunities in cumulative effects assesment. In Environmental Impact Assessment Review (2016). Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2016.06.008>.

FONT, Antonio. La práctica del planeamiento urbanístico. In MOYA, Luis (coord.). La práctica del urbanismo. Madrid: Editorial Síntesis, 2011, pp. 25-56.

FRANCH I SAGUER, Marta; GIFREU I FONT, Judith. Los convenios urbanísticos en la legislación española. CIENFUEGOS, David Salgado (org.). Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 65-87, livro eletrônico, disponível em: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1594-estudios-en-homenaje-a-don-jorge-fernandez-ruiz-derecho-administrativo>, acesso em 06 jan. 2021.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? In Lua Nova. São Paulo, 70:110-138.

FREITAS, Daniel Medeiros. Desvelando o campo de poder dos grandes projetos urbanos na região metropolitana de Belo Horizonte. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: Direito ao futuro. 4ª. Edição, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2019.

FREITAS, Juarez. Direito à cidade sustentável: Agenda positiva. Interesse público, Belo Horizonte, ano 22, n. 119, p. 15-25, jan./fev., 2020.

FREITAS, Juarez e MOREIRA, Rafael Martins Costa. Regulação ambiental: controle de sustentabilidade. In Revista Jurídica, vol. 24, n. 53, jan./abr. 2020.

FREITAS, Juarez; MOREIRA, Rafael Martins Costa. Sustentabilidade e proporcionalidade: proposta de inserção do critério de legitimidade intertemporal. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 20, n. 108, p. 15-39, mar./abr. 2018. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=250986>, acesso em 08 jan.2020.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual do conflito. Revista de Direito Administrativo, v. 276, p. 25, 2017.

FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. In Sequência (Florianópolis), n. 70, p. 115-133, jun. 2015.

FREITAS, Juarez. Teoria da regulação administrativa sustentável. Revista de Direito Administrativo, v.270 p. 117-145, set./dez. 2015.

FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública. 4ª. Edição, São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Juarez. Cidade sustentável e o direito fundamental à boa administração pública. FMGCG, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 7-12, set./out., 2013.

FREITAS, Juarez. Hermenêutica jurídica e a ciência do cérebro: como lidar com os automatismos mentais. Revista da AJURIS, v. XI, n. 130, jun. 2013.

FREITAS, Juarez. A interpretação sistemática do Direito. 5ª. Edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública. São Paulo: Malheiros, 2007.

FREITAS, Rafael Véras. Comentários à Lei de Liberdade Econômica - Lei 13.874/2019. Proporcionalidade das medidas compensatórias e mitigatórias. In MARQUES NETO, Floriano Peixoto, RODRIGUES JÚNIOR, Otavio Luz e LEONARDO, Rodrigo Xavier. Comentários à Lei de Liberdade Econômica: Lei 13.874/2019 (livro eletrônico). São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

FREITAS, Vladimir Passos de. Omissão legislativa e o controle judicial do Estudo de Impacto de Vizinhança. Anais do 14º. Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2009, pp. 3030-213.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. Territórios de Direitos: um guia para construir um Plano de Bairro com base na experiência do Jardim Lapena / Fundação Tide Setubal [coordenação editorial: Fábio Tsunoda, Fernanda Nobre e Katia Ramalho Gomes. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2019. Disponível em [https://fundacaotidesetubal.org.br/midia/publicacao\\_2986.pdf](https://fundacaotidesetubal.org.br/midia/publicacao_2986.pdf), acesso em 15 jan. 2021.

FURTADO, Fernanda; REZENDE, Vera F; OLIVEIRA, Teresa C e JORGENSEN JR., Pedro. Outorga onerosa do direito de construir: Panorama e avaliação de experiências municipais. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper WP10FF15P, 2006.

GADENS, Letícia Nerone e BEL, Joaquin Sabaté. Planejamento urbano flexível na cidade contemporânea: contribuições a partir da análise do Plano 22@ Barcelona. In Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2018 set./dez., 10 (3), 558-575.

GADENS, Letícia Nerone, HARDT, Letícia e FREY, Klaus. Das práticas de gestão de grandes projetos urbanos. Saúde social. São Paulo, v. 21, supl. 3, p. 21-32, 2012.

GALLACH, Helena Cruz. El auge de los planos estratégicos y los proyectos urbanos: hacia un planeamiento urbanístico consensuado. X Coloquio Internacional de Geocrítica, Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/308.htm>, acesso em 11 mai.2020.

GARCIA, Emerson (org.) Discricionarieidade Administrativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GARCIA, José Sixto. Marketing para ciudades: las ciudades también se venden, las ciudades tambien son productos. In Pensar la publicidad, 2010, vol. IV, n. 1º, 211-226.

GARCIA, Júlio César. A intangibilidade do bem ambiental. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

GARCIAS, Carlos Mello e PINHEIRO, Eduardo Gomes. A proteção civil e as mudanças climáticas: a necessidade da incorporação do risco de desastres ao planejamento das cidades, In OJIMA, Ricardo e MARANDOLA JR., Eduardo. Mudanças climáticas e as cidades: novos e antigos debates na busca da sustentabilidade urbana e social. São Paulo: Blucher, 2013, pp. 215-252.

GASPARINI, Diogenes. Outorga onerosa do direito de construir. Interesse público, n 47, pp. 37-74.

GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. Direito fundamental ao meio ambiente. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GENELETTI, Davide, CORTINOVIS, Chiara; ZARDO, Linda e BLAL, Adem Esmail. Planning for Ecosystem services in cities. Springer Briefs in Environmental Science. 2019. Disponível em <https://doi.org/10.1007/978-3-030-20024-4>, acesso em 05 set.2019

GIELEN, Demetrio Muñoz & LENFERINK, Sander (2018). The role of negotiated developer obligations in financing large public infrastructure after the economic crisis in the Netherlands. In European Planning Studies, 26:4, 768-791, DOI: 10.1080/09654313.2018.1425376.

GIELEN, Demetrio Muñoz & TASAN-KOK, Tuna. Flexibility in Planning and the consequences for public-value capturing in UK, Spain and the Netherlands. In European Planning Studies, vol. 18, n. 7, July 2010. Routledge Taylor & Francis Group, pp. 1097-1131.

GIELEN, Demetrio, Muñoz. Capturing value increase in urban redevelopment. A study of how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities. Leiden: Sidestone Press, 2010.



GIELEN, Demetrio Muñoz. Quien paga los objetivos públicos en El urbanismo en Inglaterra, los Países Bajos y la Comunidad Autónoma Valenciana. In Architecture, City and Environment. 2009, n. 11, junio, pp. 19-43.

GIUSTINA, Cristiana Della; CYBIS, Helena Beatriz. Metodologias de análise para estudos de impactos de pólos geradores de tráfego. III Semana da Produção e Transportes. Porto Alegre. Dezembro, 2003. UFRGS.

GLASER, Edward. O triunfo da cidade. Trad. Leonardo Abramovicz, 2ª. Ed., São Paulo: BEI Comunicação, 2016.

GLASSON, John, THERIVEL, Riki and CHADWI, Andrew. Introduction to environmental impact assessment. 3rd Edition. London and New York: Routledge, 2005.

GOBIERNO VASCO. Cráterios de sostenibilidad aplicables al planeamiento urbanístico. Departamento de Ordenación del Território. Sociedad Pública de Gestión Ambiental – IHOBE, País Vasco, 2003.

GOITIA, Fernando Chenca. Breve história do urbanismo. 9ª. Ed, Lisboa: Editorial Presença, 2014.

GOLDENFUM, Fernanda Peixoto e CAZANOVA, Giani Camargo. O Direito Urbanístico nos Tribunais Superiores. In Lex Magister.

[http://www.lex.com.br/doutrina\\_26723822\\_O\\_DIREITO\\_URBANISTICO\\_NOS\\_TRIBUNAIS\\_SUPERIORES\\_1.aspx](http://www.lex.com.br/doutrina_26723822_O_DIREITO_URBANISTICO_NOS_TRIBUNAIS_SUPERIORES_1.aspx), acesso em 18 mar.2018.

GOLUBIEWSKI, Nancy. Ambio. Is There a Metabolism of an Urban Ecosystem? An Ecological Critique. In Ambio. 2012, Nov; 41 (7): 751-764. Disponível em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3472014/>, acesso em 16 fev. 2020.

GOMES, Carla Amado. Sustentabilidade ambiental. Missão Impossível? Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Centro de Investigação de Direito Público. Disponível em <http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/palmas-sustentabilidade.pdf>, acesso em 09 jun.2020.

GOMES, Carla Amado e BATISTA, Luís. A biodiversidade à mercê dos mercados? Reflexões sobre compensação ecológica e mercados de biodiversidade. In GOMES, Carla Amado (coord.). Compensação ecológica, serviços ambientais e protecção da biodiversidade. Faculdade de Direito. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2014.

GOMES, Carla Amado. Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

GOMES, Wilton Luis da Silva. Articulações entre os setores público e privado em matéria urbanística. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito. São Paulo, 2013.

GÓMEZ, Maria Pillar Ochoa. Los convenios urbanísticos. Límites a la figura redentora del urbanismo. Madrid: La Ley, 2006.

GÓMEZ OREA, D. Evaluación Ambiental estratégica. Un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2007.

GONÇALVES, Joana Carla Soares. Edifícios, ambiente construído e as relações intrínsecas do desempenho ambiental. In MOSTAFAVI, Mohsen et alii (orgs.) Urbanismo ecológico na América Latina. Harvard University Graduate School of Design. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2019, p. 42-46.

GONZÁLEZ, Gloria Henao; ACOSTA, Cláudia. CÓRDOBA, Jorge Iván Rincon; MANOSALVA, Nicolás Cabezas. Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano. Competencia, instrumentos de planificación y desafíos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020, pp. 717-763.

GONZÁLEZ, Gloria Henao. Instrumentos para a recuperação de plusvalias en Bogotá. Café de las Ciudades, ano 4, n. 35, septiembre, 2005.

GRAJEW, Oded Workshop I, Cambridge (Mass.) 2017. In MOSTAFAVI, Mohsen et alii (orgs.) Urbanismo ecológico na América Latina. Harvard University Graduate School of Design. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2019.

GRAHAM, John D. and WIENER, Jonathan Baert. Confronting risks tradeoffs. In GRAHAM, John D. and WIENER, Jonathan Baert (Editors). Risk vs. Risk. Tradeoffs in protecting health and the environment. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

GRANDA, Fernando de Trazegnies. Postmodernidad y derecho. Santa Fé de Bogotá: Editorial Temis S.A., 1993

GRAU, Eros Roberto. Proteção do meio ambiente: Caso Parque do Povo. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 702, p. 249, p. 249, abr., 1994.

GÜELL, José Miguel Fernández. Estrategias de ciudades. 2006. Disponível em [http://oa.upm.es/4755/1/INVE MEM 2008 56113.pdf](http://oa.upm.es/4755/1/INVE_MEM_2008_56113.pdf), acesso em 16 jun.2018.

GÜELL, José Miguel Fernández. Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos. Barcelona: Editorial Reverté, 2006.

GUERRA, Sérgio. Discricionarieidade administrativa – Limitações da vinculação legalitária e propostas pós-positivistas. In Fórum Administrativo. Belo Horizonte, ano 16, n. 180, p. 72-88, fev. 2016.

HACHEM, Daniel Wunder. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais. Por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014.

HAHN, Ekhart. La reestructuración urbana ecológica. In Ciudad y Territorios. Estudios Territoriales. Vol. II, n. 100-101, 1994.

HARDIN, Garrett. La tragedia de los espacios colectivos. In: Ecología: medios últimos y limitaciones biofísicas. Mexico: Fondo da Cultura Econômica, 1995, p. 111-113.

HARVEY, David. O neoliberalismo. História e implicações. Trad. Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5ª. Ed., São Paulo: Edições Loyola, 2014.

- HARVEY, David. Os limites do capital. Trad. de Magda Lopes, São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.
- HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In Espaços & Debates, n. 39, 1996, pp. 48-64.
- HARVEY, David. Condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 1992.
- HARVEY, David. A justiça social e a cidade. São Paulo: Editora HUCITEC, 1980.
- HEALEY, Patsy. Regulating property development and the capacity of the development industry. In Journal of Property Research, 15:3, 211-227.
- HEALEY, Patsy. Circuits of Knowledge and techniques: the transnational flow of planning ideas and practices. In International Journal of Urban and Regional Research. Volume 37.5, september 2013, 1510-26.
- HEALEY, Patsy, PURDUE, Michael and ENNIS, Frank. Negotiating development: planning gain and mitigating impacts. In Journal of property reseach. (1996) 13:2, 143-160, disponível em <https://doi.org/10.1080/09599916.1996.9965062>).
- HEALEY, Patsy, KHAKEE, Abdul, MOTTE, Alain & NEEDHAM, Barrie. European developments in strategic spatial planning. In European Planning Studies, 7:3, 339-355.
- HERRERA, Constanza Catalina Hernández. El contexto jurídico de las cargas urbanísticas y el principio de reparto equitativo. Mágister em Derecho Administrativo. Universidad del Rosario. Facultad de Jurisprudencia. Bogotá, abril 2019.
- HERRERA CALVO, Pedro Maria. Infraestructuras de soporte de la biodiversidad: planificando el ecosistema urbano. In Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, n. 11, 2008.
- HERZOG, Cecília Polacow. Cidades para todos. (Re)aprendendo a conviver com a natureza. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.
- HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. Revista de Direito Administrativo, v. 251 (2009), pp. 139-178. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7533>, acesso em 20 set.2018.
- HOKAO, Kazunori; MOHAMED, Shihana Sulaina. Traffic impact mitigation for nwe developments: a way to reduce traffic congestion in major cities. In Transportation and Communications Bulletin for Asia and Pacific, n. 68, United Nations, NY, 1999, 1-32.
- HOLLING, Crawford. Resilience and stability at ecological systems. Annual Review of Ecology and Systematics, v. 04, p. 1-23, nov 1973.
- HOLMES, Stephen and SUSTEIN, Cass R. The cost of rights. Why liberty depends on taxes. New York: WW Norton & Company. 1999.

HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2ª Ed., 2017.

HOUGH, Michael. Naturaleza y ciudad. Planificación urbana y procesos ecológicos. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1998.

HOWARD, Jeff. Climate change mitigation and adaptation in developed nations: a critical perspective on the adaptation turn in urban climate planning, In DAVOUDI, Simin, CRAWFORD, Jenny and MEHMOOD. Planning for climate change. London: Earthscan, 2009, pp.19-32.

HUYER, André. Descaminhos do planejamento urbano no Brasil: Tendências atuais de afrontar o direito urbanístico, o caso do Rio Grande do Sul. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR/UFRGS, Porto Alegre, 2016.

JAJAMOVICH, Guillermo. Do Parque Espanha ao Puerto Madero. Projetos urbanos e gestão entre Argentina e Espanha. In CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro e VAINER, Carlos. Grandes projetos urbanos. Olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira. Porto Alegre: Masquatro Editora Ltda., 2013, pp. 91-108.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. Urbanização, meio ambiente e vulnerabilidade social. IPEA. Boletim regional, urbano e ambiental. 05, jun.2011, pp.141-148.

JELINEK, Rochelle. Execução de compromisso de ajustamento de conduta. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. Constitucionalismo em tempos de globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

KABISCH, Nadja, HASE, Dagmar e VAN DEN BOSCH, Matilda A. Adding natural areas to social indicators of intra-urban health inequalities among children: a case study from Berlin, Germany. In International Journal of Environmental Research and Public Health, 2016, vol.13, p. 783.

KAHN, Alfred E. The tyranny of small decisions: market failures, imperfections, and the limits of economics. KYKLOS, International Review for Social Sciences, v. 19, Issue 1, p. 23-47, Feb. 1966.

KAIKA, Maria. “Don´t call me resilient again!”: the New Urban Agenda as immunology ...or...what happens when communities refuse to be vaccinated with ‘smart cities’ and indicators. In Environment & Urbanization (2017). International Institute for Environment and Development, vol. 29 (1):89-102, disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0956247816684763>, acesso em 18 mai. 2020.

KANSAS, Attorney General Opinion n. 2006-17, august 3, 2006. Disponível em <http://ksag.washburnlaw.edu/opinions/2006/2006-017.htm>, acesso em 18 abr.2020.

KARVONIUS, Alexandros. Urban Metabolism. In CHRYSOULAKIS Nektarios, CASTRO, Eduardo Anselmo de e MOORS, Eddy J (Editors). Understanding Urban Metabolism. A tool for urban planning. London & New York. Earthscan from Routledge, 2015, pp. 03-12.

KÄSSMAYER, Karin. Cidades, riscos e conflitos socioambientais urbanos: Desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justiça socioambiental. Tese de Doutorado em Direito. Programa de

Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná, UFPR. Curitiba, 2009.

KNEIB, Erika Cristine. Caracterização de empreendimentos geradores de viagens: contribuição conceitual à análise de seus impactos no uso, ocupação e valorização do solo urbano. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. UNB. Brasília, 2004.

KNIELEING, Joerg & OTHENGRAFEN, Frank. Planning culture – A concept to explain the evolution of planning policies and processes in Europe? In STEAD, Dominic, DE VRIES, Jochem & TASAN-KOK, Tuna. Planning cultures and histories: influences on the evolution of planning systems and spatial development patterns. London and New York, Routledge, 2017, p.07-21.

KOLO, Jerry and DICKER, Todd. Practical issues in adopting local impact fees. In State and local government Review, vol. 25, n. 3 (Fall 1993): 197-206. Disponível em <http://www.impactfees.com/publications%20pdf/KoloDicker.pdf>, acesso em 04 jan.2021.

KRELL, Andreas. A falta de sustentabilidade jurídico-ambiental da ocupação do litoral brasileiro pela construção civil. In DAIBERT, Arlindo (coord.) Direito ambiental comparado. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, pp.271-307.

KRELL, Andreas J. Discricionariiedade administrativa e proteção ambiental. O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

KUHN, Thomas S. A estrutura das revoluções científicas. 5ª. Ed., São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.

KWAK, James. Cultural capture and the financial crisis. in Daniel Carpenter and David Moss, eds., Preventing Capture: Special Interest Influence in Legislation, and How To Limit It (Cambridge University Press, 2013), disponível em <https://jameskwak.net/2016/07/20/cultural-capture-and-the-financial-crisis/>, acesso em 18 jun.2018.

LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. Evaluación de impacto ambiental y desarrollo sostenible. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. 5ª Edição, São Paulo: Editora Centauro, 2008.

LEITÃO, Alexandra. A contratualização no Direito do Urbanismo. Conferência proferida em 09 de novembro de 2007. Disponível em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/612-913.pdf>, acesso em 30 dez. 2020.

LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes. O enriquecimento sem causa no direito civil. Estudo dogmático sobre a viabilidade da configuração unitária do instituto, face à contraposição entre as diferentes categorias de enriquecimentos em causa. Coimbra: Almedina, 2005.

LEITE, Carlos. Cidades sustentáveis, cidades inteligentes. Desenvolvimento sustentável em um planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LEITE, José Rubens Morato e SILVEIRA, Paula Galbiatti. A ecologização do Estado de Direito: uma ruptura ao Direito Ambiental e ao antropocentrismo vigentes (pp. 101-143). In LEITE, José Rubens

Morato. A ecologização do direito ambiental vigente. Rupturas necessárias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LEITE, José Rubens Morato. Manual de Direito Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2015.

LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araújo. Dano ambiental: do patrimonial ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática. 4ª. Ed.. São Paulo: RT, 2011.

LEITE, José Rubens Morato, Sociedade de risco e Estado. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (org). Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007.

LEITE, José Rubens Morato. Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Ed. RT, 2000.

LEMONS, Patrícia Faga Iglecias. Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012.

LENGLER, Cristina e MENDES, Carlos André Bulhões. O financiamento do investimento público no sistema de drenagem urbana de águas pluviais no Brasil. Revista de Desenvolvimento Econômico. Salvador, v. 17, n. 31, pp. 60-74, jan/jun. 2015.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. A construção da lei federal parcelamento do solo urbano. Lei 6766/79. Tese de Doutorado em Arquitetura. Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos, 2010.

LERMA, Gemma Angélica Sánchez y DEL SALVADOR, Ignacio Cabeza. Fiscalización externa de los convenios urbanísticos de las Administraciones Públicas con particulares. In Revista Española de Control Externo, vol. 09, n. 27, 2007, pp.89-140.

LEVIN, Alexandre. Outorga onerosa do direito de construir: fundamentos principiológicos, natureza jurídica e disciplina normativa. In Fórum de Direito Urbano e Ambiental. Belo Horizonte, ano 16, n. 96, p. 09-20, nov/dez 2017.

LEVY, John. Contemporary Urban Planning. 4th Edition, New Jersey: Prentice Hall, 1997.

LISBOA. Plano Metropolitano de Adaptação às Mudanças Climáticas de Lisboa consta em: [https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf\\_aml\\_sus\\_pt\\_site/componentPdf/SUS5BD0A09029884/PMAAC\\_AML\\_P021\\_VOL1\\_CENARIO\\_BASE\\_ADAPTACAO](https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentPdf/SUS5BD0A09029884/PMAAC_AML_P021_VOL1_CENARIO_BASE_ADAPTACAO), acesso em 28 abr. 2020.

LOGAN, Johan R. & MOTOLOCH, Harvey L. Urban Fortunes. The Political Economy of Place. Berkeley: University of California Press, 1987.

LOMAR, Paulo José Villela. Operação Urbana Consorciada, In DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 245-275.

LOPES, Rodrigo. A cidade intencional. O Planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

LÓPEZ, Fátima E. Ramallo. La planificación territorial sostenible. Navarra: Aranzadi Editorial, 2014.

LÓPEZ, Fátima E. Ramallo. Gestión urbana sostenible: La necesaria revisión de técnicas para evitar la corrupción y la especulación urbanística. Hacia una nueva gobernabilidad urbana sostenible. In LÓPEZ, Fátima Ramallo (coord) y BLANCO, Federico A. Castillho. Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios. Navarra: Aranzadi, 2014, p. 215-277.

LOPEZ, Teresa Ancona. Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. A propriedade como relação jurídica complexa. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LUNGO, Mario. Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. Cadernos IPPUR. Universidade Federal do Rio de Janeiro, vol. XVIII, n. 1 e 2, jan-dez., 2004, pp. 11-29.

MC HARG, Ian L., Design with nature. New York: Natural History Press, 1971.

MACHADO, Hugo de Brito. Conceitos imprecisos e atividade administrativa discricionária. In Interesse Público, ano 16, n. 84, p.185-191, mar./abr., 2014.

MACHADO, João Baptista. Participação e descentralização: democratização e neutralidade na Constituição de 76. Coimbra: Almedina, 1982.

MACHADO, Laura. Avaliação ex ante da política setorial de mobilidade urbana brasileira e de planos de mobilidade urbana. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro, 25ª. Ed., São Paulo: Malheiros, 2017

MACÍAS, Giovanni Andrés Pérez. Las cesiones urbanísticas “verdes” en los planes parciales con tratamiento de desarrollo en Bogotá. In MALDONADO, Melinda Lis. Políticas de Suelo, Derecho Urbanístico y Cambio Climático: Instrumentos Urbanísticos-Tributarios como Medidas para enfrentar al Cambio Climático, Etapa 2: Análisis de casos Working Paper WP20MM1SP, Lincoln Institute of Land Policy, 2020.

MAHENDRA, Anjali et. alii. Urban land value capture in São Paulo, Addis Ababa and Hyderabad: differing interpretations, equity impacts and enabling conditions. Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper WP20AM1, jan. 2020.

MALERONKA, Camila. Projeto e gestão na metrópole contemporânea. Um estudo sobre as potencialidades do instrumento ‘operação urbana consorciada’ à luz da experiência paulistana. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura, São Paulo, 2010.

MANTZ, Bryan and THOMAS, Henry. Utility impact fees: practices and challenges. In Journal – American Water Works Association (2012).

MARASCHIN, Clarice. Shopping centers e estrutura espacial urbana. VIII Seminário Internacional da LARES. Mercados emergentes de Real Estate: novos desafios e oportunidades. 03, 04 e 05 de set. 2008. São Paulo.

MARASCHIN, Clarice. Alterações provocadas pelo shopping center em aspectos da estrutura urbana, Iguatemi, Porto Alegre, RS. UFRGS/PROPUR. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre, 1993.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. O fato consumado em matéria ambiental. Salvador: Editora Podivm, 2019.

MARCO, Christian Magnus de. O direito fundamental à cidade sustentável e os desafios de sua eficácia. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2012.

MARCUSE, Peter. ¿Qué derecho para qué ciudad en Lefebvre? Urban, sep.2011–Feb.2012, n.02, Tribuna, pp.17-21.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 8ª. Ed., 2013, pp. 121-191.

MARQUES, Claudia Lima. O ‘Diálogo das Fontes’ como método da nova Teoria Geral do Direito: um tributo a Erik Jayme. In MARQUES, Claudia Lima. Diálogo das Fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, pp.17-66.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A superação do ato administrativo autista. In MEDAUAR, Odete e SCHIRATO, Vitor Rhein. Os caminhos do ato administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, pp.89-113.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga onerosa do direito de construir (solo criado). In DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 221-243.

MARRARA, Thiago. Método comparativo e direito administrativo. In Revista Jurídica UNIGRAN. Dourados, MS, v. 16, n. 32, jul/dez. 2014, pp. 25-37.

MARTÍN, María del Pilar Bensuan. El protagonismo de los Municipios y de las Asociaciones municipales en las políticas públicas de cohesión y solidaridad territorial y urbana para el desarrollo urbano sostenible: propuestas de cohesión y solidaridad territorial y urbanas en las políticas públicas. In LÓPEZ, Fátima Ramallo (coord) y BLANCO, Federico A. Castillo. Claves para La sostenibilidad de ciudades y territorios. Navarra: Editorial Aranzadi, 2014, p. 279-339.

MARTÍNEZ, María del Mar González. Planeamiento y Gestión Urbanística. Volumen I e II. Madrid: Fundación Escuela de la Edificación, 2001.

MARTINS, Geórgia Sena. Elementos da teoria estruturante do direito ambiental. Norma ambiental, complexidade e concretização. São Paulo: Almedina, 2018.

MASCARÓ, Juan José. Rede Verde. MASCARÓ, Juan Luis (org.). Infraestrutura urbana para o século XXI. Porto Alegre: Masquatro Editora, 2016.



MASCARÓ, Juan Luis. Loteamentos urbanos. Porto Alegre: Editor L. Mascaró, 2003.

MATTOS, Liana Portilho. Diretrizes Gerais. In MATTOS, Liana Portilho (org.) Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MAYORAL, León Calvo. El discurso urbanístico en los años ochenta. Análisis político e ideológico de los paradigmas hegemónicos en el urbanismo español y sus condiciones de aparición. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid, 1995.

MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. 2ª. Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. Meio ambiente: Direito e dever fundamental. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de construir, 11ª. Edição atualizada por Adilson Abreu Dallari, Daniela Libório Di Sarno, Luiz Guilherme da Costa Wagner Júnior e Mariana Novis. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. Urbanismo e proteção ambiental. Revista de Direito Processual Geral, Rio de Janeiro, vol. 33, 1978, p.14-62.

MEIRELES, Quintino Augusto Pinto de Carvalho. Planeamento e Gestão Urbanística em Portugal. Uma aproximação à interpretação da flexibilidade/determinismo do plano. Tesis Doctoral. Universidad de Valladolid. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Departamento de Análisis e Instrumentos de Intervención Arquitectónica y Urbana. Valladolid, 2014.

MELO, Melissa Ely. O pagamento por serviços ambientais (PSA): entre a proteção e a mercantilização dos serviços ecossistêmicos no contexto da crise ambiental. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. In Revista de Direito da Cidade. Vol. 9, n. 2, p. 437-462.

MENDES, Carlos André Bulhões e GREHS, Sandor Arvino. Enfoques econômicos para dilemas ambientais de cidades: análise em bacias hidrográficas. In Revista de Desenvolvimento Econômico, Ano IX, n 15, jan. 2007, Salvador, p. 70.

MERIDA, Carolina, DUARTE JÚNOR, Dimas Pereira e GUIMARÃES, Rejaine Silva. Uma análise do julgamento da ação declaratória de constitucionalidade 42 à luz da hermenêutica jurídica: porque não se trata de uma crise apenas ambiental? In Revista de Direito Ambiental, vol. 95/2019, p. 53-74, jul-set/2019.

MIGUERI DA COSTA, Carlos Magno. Direito urbanístico comparado. Planejamento urbano. Das Constituições aos Tribunais Luso-Brasileiros. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

MIRAGEM, Bruno. Direito civil. Responsabilidade civil. São Paulo: Saraiva, 2015.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Impacto ambiental. Aspectos da legislação brasileira. São Paulo: Juarez de Oliveira, 3ª. Edição, 2006.

MIRRA, Álvaro Valery. Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MOLINA, Fabio Silveira. Megaeventos e produção do espaço urbano. São Paulo: Annablume Editora, 2015.

MOLINA, José Camilo Castellanos e EBERHARD, María Cristina Rojas. Desarrollo institucional para los planes parciales de desarrollo en Bogotá. In Planes Parciales de Desarrollo. Evolución y Práctica. Bogotá 2002-2015. Alcaldía Mayor de Bogotá, Disponível em: <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planes-parciales.pdf>, acesso em 15 jun.2020.

MONTANDON, Daniel Todtmann. Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MONTANER, Josep Maria. La evolución del “modelo Barcelona” (1973-2004), MONTANER, Josep Maria, ÁLVAREZ, Fernando e MUXI, Zaida (Editores) Archivo crítico Modelo Barcelona – 1973-2004. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 2011.

MONTEIRO, Livia de Oliveira. Espacialidades e especificidades: As Operações Urbanas Consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço. Tese de Doutorado. Escola de Arquitetura. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.

MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. Tributação ambiental. Reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário. São Paulo: Saraiva, 2014.

MONTEVIDEO. Plan Estratégico de Montevideo 2030. Disponível em <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Montevideo.pdf>, acesso em 30 dez. 2020.

MOOG, William e PICCININI, Livia Salomão. Planejamento....Qual é o teu negócio? Do território planejado ao espaço do mercado. Anais XVIII ENAMPUR, 2019. Natal, 27 a 31 de maio.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. Justiça socioambiental e direitos humanos. Uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MOREIRA, Rafael Martins Costa. Resolução de conflitos ambientais: do espaço do consenso ao espaço do inegociável e do controle judicial. Tese de Doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 3ª. Edição, 2007.

MORENO, Carlos. The 15 minutes-city: for a new chrono-urbanism! Disponível em: <http://www.moreno-web.net/the-15-minutes-city-for-a-new-chrono-urbanism-pr-carlos-moreno/>, acesso em 16 nov.2020.

- MORIN, Edgar. O método 6. Ética. Trad. Juremir Machado. 5ª Ed., Porto Alegre: Sulina, 2017.
- MORIN, Edgar. A via para o futuro da humanidade. Trad. Edgard de Assis Carvalho, Mariza Perassi Bosco, 2ª. Ed, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.
- MORIN, Edgar e KERN, Anne Brigitte. Terra-Pátria. Porto Alegre: Editora Sulina, 3ª Edição, 2000.
- MORIN, Edgar. Os sete saberes necessários à educação do futuro. Trad. Catarina F. da Silva e Jeanne Sawaya. 2ª. Ed., São Paulo: Cortez, 2000.
- MORIN, Edgar. Por uma reforma do pensamento. In PENA-VEJA, Alfredo e NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. O pensar complexo. Edgar Morin e a crise da modernidade. Rio de Janeiro: Garamond, 1999, pp. 21-34.
- MOTTA, Paulo Roberto Ferreira e AGUIRRE CASTRO, Rodrigo Pironti (orgs.) Direito administrativo contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- MUHAMMAD, Sulaman, et. alii. COVID-19 pandemic and environmental pollutions: a blessing in disguise. In Science of the total environment 728 (2020) 138820 e DUARTE, Marise Costa de Souza. Primeiras conexões: pandemia e destruição ambiental. Disponível em: <https://www.revista-pub.org/post/09052020>, acesso em 12 mai.2020.
- MUKAI, Toshio. Direito urbano-ambiental brasileiro. 2ª. Ed., São Paulo: Dialética, 2002.
- MULLEN, Clancy. Duncan Associates. *State Impact Fee Enabling Acts*. 2018. Disponível em: <http://impactfees.com/publications%20pdf/1stateacts.pdf>, acesso em 23 jan.2020.
- MUMFORD, Lewis. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. 4ª. Ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- MURRAY, Martin J. The urbanism of exception. The dynamics of global city building in the twenty-first century. New York: Cambridge University Press, 2017.
- MUSGRAVE, Richard A. The theory of public finance. A study in public economy. Bombay: McGraw Hill Book Company, 1959.
- NADIN, Vincent et alii. COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Final Report. ESPON 2020 Cooperation Programme, 2018, Disponível em <https://espon.eu/planning-systems>, acesso em 26 set. 2019.
- NADIN, Vincent & STEAD, Dominic. European Spatial Planning Systems, social models and learning (2008). The Planning Review, 44:172, 35-47.
- NATIONAL ASSOCIATION OF HOME BUILDERS. Impact Fee Handbook. Washington D.C., 2016.
- NAVARRO, Carmen (dir). Cambio climático. Informe 2019. Análisis comparado de las políticas de cambio climático em municípios de la Comunidad Autónoma de Madrid. UAM. Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid.

NEL-LO, Oriol. Planeamiento urbanístico de la controversia a la renovación. In FONT, Antonio. Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2003, p.37-47.

NERY, Ana Rita de Figueiredo. Planejamento urbanístico: marcas de um processo de politização da Administração. In CUNHA FILHO, Alexandre J. Carneiro, NEY, Ana Rita de Figueiredo e ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. (coord). Direito urbanístico. Ensaios por uma cidade sustentável. Da formulação de políticas à sua aplicação. São Paulo: Quartier Latin, 2016, pp. 83-99.

NEVES, Marcelo. Constituição e Direito na modernidade periférica. Uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

NEWBY, Howard et. alii. Ecology, amenity and society: social science and environmental change. In The Town Planning Review, vol. 61, n. 1 (january, 1990), pp. 3-20.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. Processo administrativo ambiental. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

NOGUERA, Juli Esteban. Urbanismo. Una inmersión rápida. Barcelona: Tibidabo Ediciones, 2018.

NOGUERA, Juli Esteban. La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas. Universidad Politécnica da Catalunya, Barcelona: Oficina de Publicacions Acadèmiques Diligales de la UPC, 2011.

NOHARA, Irene. Poder económico e limites jurídicos à captura da concertação social. In GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana Fernanda e BITENCOURT NETO, Eurico (coord.) A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governança da administração pública. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Centro de Investigação de Direito Público, 2018.

NORONHA, Francisco. A avaliação ambiental dos planos urbanísticos. Problemas e soluções. Instituto de ciências jurídico-políticas. Centro de Investigação de Direito Público. Disponível em [http://icjp.pt/sites/default/files/papers/texto\\_-\\_avaliacao\\_ambiental\\_de\\_planos\\_urbanisticos\\_fn\\_1-1.pdf](http://icjp.pt/sites/default/files/papers/texto_-_avaliacao_ambiental_de_planos_urbanisticos_fn_1-1.pdf), acesso em 22 abr.2020.

NORTE, Rita Sofia Rocha. A natureza jurídica da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas e da compensação urbanística. Dissertação em Ciências Jurídico-Políticas. Universidade de Coimbra. Faculdade de Direito. Julho, 2017.

NUNES, David Alexandre Lucas Alves. A avaliação ambiental estratégica e os impactes cumulativos. Dissertação de mestrado em Engenharia do Ambiente. Instituto Superior Técnico. Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2010.

NUÑEZ, Guillermo Lago. Los convenios urbanísticos en Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, n. 58, 2005.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Litigância e governança climática. Possíveis impactos e implicações. In SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Botter. Litigância climática. Novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 139-156.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Direito ambiental & Economia. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

NYGAARD, Paul Dieter. O espaço da cidade, segurança e participação popular. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2010.

OHLWEILER, Leonel Pires. Os (des) caminhos hermenêuticos do direito administrativo. Historicidade e constitucionalização para efetividade dos princípios jurídicos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

OLIVEIRA, Ana Carolina Borges de. Diferenças e semelhanças entre os sistemas da Civil Law e da Common Law. In Constituição, Economia e Desenvolvimento. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2014, vol. 06, n. 10, jan-jun., pp. 50-53.

OLIVEIRA, Clarice Misoczky. Empreendedorismo urbano e práticas de planejamento: A Copa do Mundo e os grandes projetos urbanos em Porto Alegre. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. UFRGS, Porto Alegre, 2013.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. Novas tendências do direito do urbanismo. De um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção de reabilitação urbana e de coesão social. 2ª. Edição, Lisboa: Almedina, 2012.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. A discricionariedade de planejamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa. Coimbra: Almedina, 2011.

OLIVEIRA, Gustavo Justino e SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no Século XXI: Fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. In Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 104, p. 303-322, jan/dez. 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. In Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, out/dez., 2008 (versão digital).

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Alterações à lei de introdução às normas do direito brasileiro e controle. In PINTO, Élica Graziane, et. alii. Política pública e controle. Belo Horizonte: Fórum, 2018, pp.23-86.

ONU. Nova Agenda Urbana, disponível em <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXlrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>, acesso em 12 mai.2020.

ONU. Avaliação Ecosistêmica do Milênio. Disponível em: <https://www.millenniumassessment.org/en/index.html>, acesso em 24 mai.2020.

ORIVE, José Luis Ávila. Ciudadania Urbana, desarrollo sostenible y derecho a la ciudad. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

ORTIZ, Deiron Andres Toro. Urbanismo social y justicia espacial: Análisis de los proyectos urbanos integrales de Medellín en relación con el 'Modelo Barcelona'. Trabajo Final de Máster en Planificación Territorial y Gestión Ambiental. Universitat de Barcelona. Departamento de Geografía Humana. Barcelona, 2017.

OST, François. A Natureza à margem da lei. A Ecologia à prova do direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

OTERO, Paulo. Legalidade e Administração Pública. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

PASCUAL I ESTEVE, Josep Maria. La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1999.

PALAZÓN, Maria Mercedes Cuyás. Urbanismo ambiental y evaluación estratégica. Tesis Doctoral em Derecho. Universitat de Girona, 2006.

PARADEDA, Joana de Mattos. Megaeventos, reestruturação urbana e gentrificação. O caso do Porto Maravilha. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. UFRGS. Porto Alegre, 2015.

PARDO, José Esteve. Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental. Barcelona: Editorial Ariel, 1999.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica. Orientações metodológicas. Agência Portuguesa do Ambiente. Amadora, 2007.

PASQUALE, María Florencia. La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: una relectura desde la perspectiva historiográfica, Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4781740.pdf>, acesso em 17 mar.2018.

PASCUAL I ESTEVE, Jose Maria. La estrategia de las ciudades Los Planes Estratégicos como instrumento: Metodos, tecnicas y buenas prácticas. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1999, pp. 197-209.

PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari. Climate change litigation: regulatory pathways to cleaner energy. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

PEINADO, Guillermo, et. alii. Los convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina, como instrumentos de gestión del suelo. Análisis de sus impactos en términos de equidad. Documento de Trabajo WP18GP1SP. Lincoln Institute of Land Policy, jun. 2018.

PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios circuitos de valorização e estratégias discursivas. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade de Direito de São Paulo. Universidade de São Paulo, 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In Balanço da Reforma do Estado no Brasil, Brasília: Coleção Gestão Pública, pp. 29-35, 2002.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres e MARÇAL, Thaís Bola. Orçamento público, ajuste fiscal e administração consensual. In Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, ano 14, n. 163, p. 41-52, jul. 2015.

PÉREZ, Jorge H. 2º PDDUA. A Necessária Releitura da Cidade. Publicação da Secretaria do Planejamento Municipal de Porto Alegre, Prefeitura de Porto Alegre, mar. 1998.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. Sensibilidades: escrita e leitura da alma. In LANGUE, Frédérique (org). Sensibilidades na história. Memórias singulares e identidades sociais. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2007.

PESCI, Rubem. Cidade sustentável: enfoque global do 2º PDDUA. Disponível em [www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/default.htm](http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/default.htm), acesso em 28 jun.2019.

PICCININI, Livia Teresinha Salomão. A flexibilização dos padrões habitacionais e urbanísticos e as formações sócio-espaciais informais. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura, Porto Alegre, 2007.

PICCININI, Livia Terezinha Salomão e ALMEIDA, Maria Soares de. A legislação urbana: limitações e amplitudes a partir de seu contexto de criação e desenvolvimento. In PANIZZI, Wrana (org.) Outra vez Porto Alegre: a cidade e seu planejamento. Porto Alegre: Cirkula, 2016, pp.77-101.

PIERRI, Naína. El proceso histórico y teórico que conduce a la propuesta del desarrollo sustentable. In PIERRI, Naína y FOLADORI, Guillermo (Ed). Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. Montevideo: Imprenta y Editorial Baltgráfica, 2001, pp.27-79.

PINCETL, Stephanie; BUNJE, Paul; HOLMES, Tisha. An expanded urban metabolism method: toward a systems approach for assessing urban energy processes na causes. Landscape and Urban Planning 107 (2012), 193-202.

PINHO, Hortênsia Gomes. Prevenção e reparação de danos ambientais. As medidas de reposição natural, compensatórias e preventivas e a indenização pecuniária. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2010.

PINILLA, Juan Felipe. Cesiones urbanísticas. Lecciones desde la jurisprudencia colombiana, Seminario ACIUR, Bogotá, 2009.

PINTO, Victor Carvalho. O reparcelamento do solo: um modelo consorciado de renovação urbana. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, Textos para Discussão 130, maio/2013.

PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico. Plano diretor e direito de propriedade. 2ª. Edição. São Paulo: Ed. RT, 2010.

PLATJOUW, Froukje Maria. Environmental Law and the ecosystem approach. Maintaining ecological integrity through consistency in Law. England and New York: Routledge, 2016.

PORTUGAL, Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas 2020. Disponível em <https://apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=81&sub2ref=118&sub3ref=955>, acesso em 28 abr.2020.

PORTUGAL. Guia para Avaliação Ambiental dos Planos Municipais de Ordenamento do Território. Documento de Orientação Geral DGTDU 01/2008, novembro, 2008. Disponível em: <https://www.ccdr-alg.pt/site/sites/ccdr-alg.pt/files/AIA/guiaavaliacaoambientalpmot.pdf>, acesso em 22 abr.2020.

PORTUGAL. Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

PORTUGAL, Licínio da Silva; GOLDNER, Lenise Grando. Estudo de polos geradores de tráfego e de seus impactos nos sistemas viários e de transportes. São Paulo: Ed. Edgar Blücher Ltda., 2003.

POVEDA, Eliane Pereira Rodrigues. Seguro garantia como instrumento de gestão para a mitigação de danos ambientais na mineração. Tese de Doutorado em Ciências. UNICAMP, Instituto de Geociências. Campinas, 2012.

POZZOLO, Susanna. Apuntes sobre neoconstitucionalismo, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 362-405. Disponível em <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3875>, acesso em 21 out.2019.

PRADO, Luiz Régis. A tutela constitucional do ambiente no Brasil. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 675, p. 82-86, jan. 1992.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. 1º Inventário de Gases de Efeito Estufa. 2013. Disponível em [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smam/usu\\_doc/1inventariogeepoa.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smam/usu_doc/1inventariogeepoa.pdf), acesso em 13 jan. 2021.

PREFEITURA DE SALVADOR. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Manual de Transformação Urbana Localizada. 2020. Disponível em <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/tul-compactado.pdf>, acesso em 14 jan. 2021.

PREFEITURA DE SALVADOR. Apresentação Plano do Bairro do Comércio. Disponível em <http://fmlf.salvador.ba.gov.br/images/consulta/por-que.pdf>, acesso em 15 jan. 2021.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Corrupção urbanística. Da ausência de diferenciação entre Direito e Política no Brasil, Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Disponível em [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/vanesca2-pd-eiv.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/vanesca2-pd-eiv.pdf), acesso em 05 abr.2018.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas e Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Agenda urbano-ambiental e concertação público-privada. In PRESTES, Vanêsa Buzelato (org.) Temas de Direito Urbano-ambiental. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, pp.257-277.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Parecer n. 1123/2005. Processos administrativos 2.311606.00.9.07880 e 2.206558.00.4.07880. Interessado: Supermercados Febernatti e Sérgio Saffer. Assunto: Interpretação e aplicação das leis municipais complementares 462/2001 e 523/2005.



PROBS, Marcos Frey. A remuneração dos serviços públicos: taxa ou preço público. In Interesse Público, Belo Horizonte, ano 21, n. 116, jul./ago. 2019.

RAMME, Rogério Santos. Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos. Conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica. Caxias do Sul: EDUCS, 2012.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. 3ª. Edição, São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REBELO, Emília Malcata. Avaliação e controle de mais-valias decorrentes de decisões de planejamento. Revista Portuguesa de Estudos Regionais, n. 20, 2009, pp.13-27.

REISDORFER, Guilherme F. Dias. Direito urbanístico contratual. Dos atos negociais aos contratos de gestão urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014

RESTREPO, Ana Isabel. Instrumentos de Gestión Urbana (Cap. 7º). In GONZÁLEZ, Gloria Henao; ACOSTA, Claudia; QUINTERO, Juana Hofman. Manual de derecho urbano. Bogotá: Editorial Universidad de Rosário, 2019.

REXACH, Ángel Menéndez. El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva Ley de Suelo y otras normas estatales recientes. In REXACH, Ángel Menéndez, Urbanismo y corrupción. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid 12 (2008), Madrid, pp. 135-168.

REZENDE, Vera. Planejamento urbano e ideologia. Quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, PECHMAN, Roberto (org.) Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, pp. 53-78.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Reforma Urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. O futuro das cidades brasileiras na crise, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, pp. 261-289.

RIBEIRO, Orlando Pinto. O parcelamento no Brasil: Conjunturas do ingresso do instrumento urbanístico Land Readjustment na Política Urbana nacional. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. PROPUR, UFRGS. Porto Alegre, 2021.

RIVOLIN, Umberto Janin (2008). Conforming and Performing Planning Systems um Europe: na unbearable cohabitation. Planning, Practice & Research, 23:2, 167-186.

ROA, Manuel Carrero de. Fundamentos de urbanismo. Una perspectiva sostenible. Oviedo: Ojo X Hoja Editora, 2010.

ROBINSON, Mark. From old public administration to the new public service. Implications for public sector. Reform in developing countries. UNDP Global Centre for Public Service Excellence, Singapore, 2015, disponível em: [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PS-Reform\\_Paper.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PS-Reform_Paper.pdf), acesso em 05 mar.2018.

ROCHA, Carmen Lúcia. O princípio constitucional da função social da propriedade. In BACELLAR, Romeu Felipe; MOTTA, Paulo Roberto Ferreira e AGUIRRE CASTRO, Rodrigo Pironti (orgs.) Direito administrativo contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

RODRIGUES, Raphael Silva. Taxa X Preço público: destinação no sistema tributário nacional e na jurisprudência dos tribunais pátrios. Revista Fórum de Direito Tributário. Belo Horizonte, ano 09, n. 50, mar./abr., 2011.

ROLNIK, Raquel. Breve histórico e comentários sobre a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6766/79). In SAULE, Nelson; BRUNO, Fernando. A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo; - (Cadernos Pólis; 10); São Paulo: Instituto Pólis, 2008, pp. 42-48.

ROO, Gert de and MILLER, Donald (Eds.) Compact cities and sustainable urban development. A critical assessment of policies and plans from an international perspective. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2000, p.05.

ROSSEN, Keith S. Brazil's legal culture: The Jeito Revisited. In Florida International Law Journal, vol. 01 (1984).

ROTH, André-Noël. O Direito em crise: fim do Estado Moderno. In FARIA, José Eduardo. Direito e globalização econômica: Implicações e perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1996.

RUEDA, Salvador; CÁCERES, Rafael de, CUCHI, Albert e BRAU, LLuís. El urbanismo ecológico. Su aplicación en el diseño de un ecobarrio en Figueres. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2012.

RUEDA, Salvador. Certificación del Urbanismo Ecológico. Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. Direccion General de Suelo y Politicas Urbanas. Secretaria de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas. Ministerio de Fomento. Gobierno de España. Barcelona, 2012, p. 35. Disponível em: <http://www.bcnecologia.net/sites/default/files/publicaciones/docs/certificacion-urbanismo-ecologico.pdf>, acesso em 15 fev.2020.

RUPAN, Sarita. Development Impact Fees. Process, analys, implementation. Community Planning Fellow, 2017-1018. Manhattan Community Board 1. Fund for the City of New York.

RYAN, Erin. Zoning, taking and dealing: The problems and promise of bargaining in land use planning conflicts. Harvard Negotiation Law Review, vol. 07, 2002, pp. 337-388.

SADELEER, Nicolas de. Environmental principles. From political slogans to legal rules. New York: Oxford Press, 2005.

SAÉZ, José Fulgencio Angosto. El ius aedificandi y el derecho de propiedad sobre el suelo urbano. Universidad de Murcia. Servicio de publicaciones, 1998, pp. 189-190.

SALAVERRÍA, Juan Igartua. Discrecionalidad técnica, motivación y control jurisdiccional. Madrid: Editorial Civitas, 1998.

- SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades para um mercado mundial. Chapecó: Argos, 2003.
- SÁNCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de impacto ambiental. Conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos 2008.
- SÁNCHEZ, Luis Enrique. Palestra. Avaliação integrada de impactos cumulativos. Escola Institucional do Ministério Público de Minas Gerais. 28 out.2020.
- SANDRONI, Paulo. Plusvalía urbana, fuente de financiamiento de infraestructura: la experiencia de Brasil y de Colombia. Buenos Aires: FODECO, 2013.
- SANTOS, Antônio Sousa. Ambiente e desenvolvimento: enquadramento e fundamentos do direito do ambiente. In AMARAL, Diogo Freitas do (Coord.). Direito do Ambiente. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 1994, p. 53.
- SANTOS, Igor Moraes. A aequitas como princípio fundamental do direito romano clássico: uma investigação histórico-filosófica. In Quaestio Juris, vol. 11, n. 3, Rio de Janeiro, 2018.
- SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. A operacionalidade jurídica do desenvolvimento sustentável no processo decisório judicial. Tese de Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- SANTOS, Milton. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. In Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro, Ano XIII, n. 2, 1999, pp. 15-26.
- SANTOS, Milton. Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal. 8ª.Ed., Rio de Janeiro: Record, 2011.
- SANTOS, Milton. O dinheiro e os territórios. In SANTOS, Milton & BECKER, Martha (org.) Território, territórios. Ensaios sobre o ordenamento territorial. 3ª. Edição, Rio de Janeiro: Lamparina,2007, pp. 13-21.
- SANTOS, Milton. Espaço e método. São Paulo: Nobel, 1985.
- SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, a participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. In Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica, vol. 23, n. 2, maio-ago 2018, pp. 417-465.
- SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental. Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente, 2ª. Ed., São Paulo: Ed. RT, 2012.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- SARTORI, Giovanni. A política. Lógica e método nas ciências sociais. Trad. De Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- SASSEN, Saskia. As cidades na economia mundial. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SASSEN, Saskia. The global city. In FAINSTEIN, Susan and CAMPBELL, Scott. Readings in urban theory. Oxford: Blackwell Publishers, 1999, pp.61-72

SATTERTHWAITE, David and BARTLETT, Sheridan. Editorial: The full spectrum of risk in urban centres: changing perceptions, changing priorities. Environment & Urbanization. Understanding the full spectrum of risk in urban áreas., volume 20, number 1, London, april 2017.

SAULE JÚNIOR, Nelson (coordenador). Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SAULE, Nelson; BRUNO, Fernando. A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo; - (Cadernos Pólis; 10); São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

SCABIN, Flávia et. alii. Recomendações para a prevenção, mitigação e reparação de violações decorrentes do deslocamento forçado a partir dos Direitos Humanos. In MAGALHÃES, Sônia Barbosa e CUNHA, Manuela Carneiro. A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte. Relatório da SBPC. São Paulo, 2017, pp. 265-308.

SCHVASBERG, Benny; MARTINS, Giselle C.; CAVALCANTI, Carolina B. (org.) Estudo de Impacto de Vizinhaça: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/ Benny Schvasrberg, Martins, Giselle C., Kallas, Luana M. E.; Cavalcanti, Carolina B.; Teixeira, Letícia M.. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

SCHWANKA, Cristiane. A processualidade administrativa como instrumento de densificação da administração pública democrática: a conformação da administração pública consensual. In Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, jul./ago./set 2011, v. 80, n. 3, ano XXIX, pp.69-95.

SENDIM, José de Sousa Cunhal. Responsabilidade civil por danos ecológicos. Da reparação do dano através de restauração natural. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

SEROA DA MOTTA, Ronaldo. Instrumentos econômicos e política ambiental. Revista de Direito Ambiental, n. 20, out./dez., 2000.

SILVA, Ângelo Antônio Vieira da. Fundamentos legais e impactos físicos, sociais, econômicos e ambientais da edificação de um grande empreendimento à comunidade de entorno : o caso do BarraShoppingSul. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul, 2011.

SILVA, Fernanda Furtado de Oliveira. Recuperação de mais valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

SILVA, Frederico Rodrigues. Avaliação Ambiental Estratégica como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável. UniBrasil – Faculdades Integradas do Brasil. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 8, n. 8, p. 301-329, jul./dez.2010.

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, 3ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Júlia Maria Plenamente. O planejamento urbano enquanto dever jurídico do Estado. Mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável. Caxias do Sul: EDUCS, 2014.

SIMOU, Sofía. La configuración filoclimática del derecho de propiedad. InDret. Revista para el Análisis del Derecho. Barcelona, julio 2017.

SMITH, R. Marlin, From subdivision improvement requirements to community benefit assessments and linkage payments: A brief history of land development exactions. In Law and Contemporary Problems, vol. 50, n. 1. Exactions: a controversial new source of municipal funds (Winter, 1987), pp. 5-30.

SMOLKA, Martim, AMBORSKI, David. Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. In Revista eure (vol. XXIX, n. 88), pp. 55-77, Santiago de Chile, dez.2003.

SMOLKA, Martim. Recuperación de plusvalías en América Latina, Ed. Eurolibros, 2001.

SOTTO, Débora. A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. PUC/SP, São Paulo, 2015.

SOUZA, Luciane Moessa de. Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos. Negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade. Uma introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos, 10ª. Ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de e MAFRA, Juliete Ruana. Avaliação ambiental estratégica: agindo em favor do desenvolvimento sustentável. In ANTUNES DE SOUZA, Maria Cláudia da Silva (org.). Avaliação ambiental estratégica: reflexos na gestão ambiental portuária Brasil e Espanha. Belo Horizonte: Editora Vorto, 2017.

SPOSITO, Maria Encarnação B. Capitalismo e urbanização. Núcleos urbanos na história. Revolução industrial e urbanização. A cidade moderna: para onde? São Paulo: Editora Contexto, 2012.

STATE OF MAINE. Financing Infrastructure improvements through impact fees. A manual for Maine municipalities on the design and calculation of development impact fees. Maine State Planning Office. 2003.

STEAD, Dominc, DE VRIES, Jochem & TASAN-KOK, Tuna. Planning cultures and histories: influences on the evolution of planning systems and spatial development patterns. London and New York, Routledge, 2017.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Desterritorialização e danos existenciais: uma reflexão a partir do desastre ambiental da Samarco. Revista de Direito Ambiental, ano 24, vol. 96, out./dez, 2019.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Responsabilidade civil ambiental. As dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 3ª. Ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

STIGLER, George J. A teoria a regulação econômica. In MATTOS, Paulo (coord.) Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano. São Paulo: Ed. 34, 2004, pp- 23-48.

SUÁREZ-INCLÁN, Luis Miguel. La ruína de la “ciudad-negocio”. Manual crítico para la búsqueda de una lógica medioambiental en la ciudad y sus edificios. Sevilla: Universidad de Sevilla. Secretariado de Publicaciones, 2014.

SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coordenadores). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 3ª edição, atualizada de acordo com as Leis ns. 11.673, de 8.5.2008 e 11.977, de 7.7.2009. São Paulo: Malheiros, 2010.

SUNKEL, Osvaldo. Globalização, neoliberalismo e reforma do Estado. In PEREIRA, JC Bresser, Wilhelm, Jorge e SOLA, Lourdes (organizadores). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP, 1999, p. 173-195.

SUNSTEIN, Cass. The paralyzing principle. Does the precautionary principle point us in any helpful direction? Regulation. Winter 2002-2003.

SUNSTEIN, Cass. Riesgo y Razón. Seguridad, ley y medioambiente. Buenos Ayres: Katz Editores, 2006.

SWYNGEDOUW, Erik. Promises of the political. Insurgent cities in a post-political environment. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 2018.

SWYNGEDOUW, Erik. Metabolic urbanization: the making of cyborg cities. In HEYNEN, Nik, KAIKA, Maria and SWYNGEDOUW, Erik (Ed.) In the Nature of Cities. Urban political ecology and the politics of urban metabolism. Questioning cities. London and New York, Routledge, 2006, p. 20-39.

TASAN-KOK, Tuna. Changing interpretations of ‘Flexibility’ in the Planning Literature: from opportunism to creativity? In International Planning Studies, 13:3, 183-195, 2008.

TASAN-KOK, Tuna. Global forms and local strategies of property market actors. In Journal of Housing and the Built Environment. March, 22:69-90, 2007.

THALER, Richard; SUNSTEIN, Cass. Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness. Penguin Books, 2009

THOMAS, Michael. The procedural planning theory of A. Faludi. In Planning Outlook, 22:2, 72-76, 1979.

THOMPSON JR., Barton H. Tragically difficult: the obstacles to governing the commons. Stanford Law School. John M. Olin Program in Law and Economics. Working Paper 187, jan. 2000.

TIOLE, Jean. Economia do bem comum. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

TORRES, Beatriz Adriana Silva. Evaluación ambiental: impacto y daño. Un análisis jurídico desde la perspectiva científica. Tesis Doctorales. Universidad de Alicante, Alicante, 2012.

TÔRRES, Ricardo Lobo. Valores e princípios do direito tributário ambiental. In TÔRRES, Ricardo Lobo (org.) Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, pp. 21-54.

TÔRRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 18ª. Ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TÔRRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (org.) Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, pp. 69-86.

TORRES, José Antonio. Los principios generales del derecho en el derecho urbanístico. Tesis Doctoral en Derecho. Universidad Miguel Hernandez de Elche. Eleche, 2015

TORRES, Silvia Faber. A flexibilização do princípio da legalidade no Direito do Estado. In Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

TOJO, José Fariña. Naturaleza y Planificación Ambiental. in MOYA, Luis (coord.). La práctica del urbanismo. Madrid: Editorial Síntesis, 2011.

TRINDADE, Oscar Souza e RODRIGUES DE FIGUEIREDO, Marco Aurélio. Aterro Sanitário: aspectos estruturais e ambientais. Porto Alegre: Pallotti, 1982.

TURKELBOOM, Francis *et alii*. When we cannot have it all: Ecosystem services trade-offs in the context of spatial planning. In Ecosystem Services 29 (2018) 566-578. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2017.10.011>).

UJVARI, Stefan Cunha. *Pandemias. A humanidade em risco*. São Paulo: Contexto, 2011.

ULTRAMARI, Clovis. Grandes projetos urbanos no Brasil: conceitos, contextualização e discussão de três casos. Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade. vol. 1, n. 1 (2006), disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635116>, acesso em 11 mai.2020.

UNITED KINGDOM. Department of the Environment (DoE) (1988) PPG1: General Policies and Principles, London. Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/community-infrastructure-levy>, acesso em 17.04.2020.

UNITED KINGDOM. *National Planning Policy Framework* (2012). Disponível em <https://www.gov.uk/guidance/national-planning-policy-framework/4-decision-making#para56>, acesso em 18 abr.2020.

UNITED KINGDOM. *Planning Practice Guide* (2019). Disponível em: <https://www.gov.uk/government/collections/planning-practice-guidance>, acesso em 06 jan. 2021, acesso em 06 jan. 2021.

UNITED KINGDOM. *Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Frameworks*. Disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/SEAguides/UK%20Sustainability%20Appraisal%20for%20Regional%20Strategies%20consultation%20paper.pdf>, acesso em 24 jun.2020.

UNITED KINGDOM. *Achieving sustainable development e Meeting the challenge of climate change, flooding and coastal change* da *National Planning Policy Framework* (2012). Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/national-planning-policy-framework/2-achieving-sustainable-development>, acesso em 18 abr.2020.

UNITED KINGDOM. *Community Infrastructure Levy: an overview* (2011). Department for Communities and Local Government). Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/6313/1897278.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6313/1897278.pdf), acesso em 05 jan. 2021.

UNITED KINGDOM. *(Community Infrastructure Levy (Amendment) (England) (No. 2) Regulations 2019)*. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/1103/contents/made>, acesso em 18 abr.2020.

UNGER, Nancy Mangabeira. *Fundamentos filosóficos do pensamento ecológico*. São Paulo: Loyola, 1992.

VAINER, Carlos. *Grandes projetos urbanos. Significado e formas de avaliação*, In CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro e VAINER, Carlos. *Grandes projetos urbanos. Olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira*. Porto Alegre: Masquatro Editora Ltda., 2013, pp. 135-166.

VALERA, Carlos Alberto. *A avaliação ambiental integrada dos impactos cumulativos e sinérgicos dos empreendimentos minerários*. Disponível em <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1086/6%20R%20MJ%20Avaliao%20ambiental%20-%20carlos%20valera.pdf?sequence=1>, acesso em 09 set.2020.

VALIER, Jacques. *Breve história do pensamento econômico*. De Aristóteles aos nossos dias. Lisboa: Edições Texto & Grafia, 2016.

VALOR ECONÔMICO. *Entrevista ao então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Nelson Jobim*, publicada em 03 de dezembro de 2003. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/468113/noticia.htm?sequence=1>, acesso em 13 mai.2018.

VALLVE, Marta Lora-Tamayo; HIRT, Sonia. *La compatibilidad de usos por defecto o por qué los europeos no zonifican*. *Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiente*, n. 289, abr./mai., Madrid, p. 13-52.

VANCOUVER. *Community Benefits from Development: Improving neighbourhoods & Enabling Affordable Housing*. City of Vancouver, june 2019. Disponível em <https://vancouver.ca/files/cov/community-benefits-from-development.pdf>, acesso em 10 out.2020.

VANCOUVER. *Community Amenity Contributions Policy for Rezonings*. Approved by Council. January 29, 1999, last amended January 22, 2020.



VAN DEN BOSCH, Matilde e SANG, A. Ode. Urban natural environments as nature-based solutions for improved public health – A systematic review of reviews. Environmental Research, 158 (2017) 373-384.

VAN DER VEEN, Menno. Contracting for better places. A relational analysis of development agreements in urban development projects. Doctoral Thesis. Amsterdam: Delft University of Technology, 2009.

VARELA, Antunes. Direito das obrigações. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. Transporte e meio ambiente. Conceitos e informações para análise de impactos. São Paulo: Annablume, 2008.

VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. Responsabilidade civil preventiva. A proteção contra a violação dos direitos e a tutela inibitória material. São Paulo: Malheiros, 2014.

VERDAGUER, Carlos. De la sostenibilidad a los ecobarrios. In Documentación Social, vol. 119 (2000). Disponível em: [https://www.academia.edu/8899477/De\\_la\\_sostenibilidad\\_a\\_los\\_ecobarrios](https://www.academia.edu/8899477/De_la_sostenibilidad_a_los_ecobarrios), acesso em 24 jun.2020.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. Os descaminhos da “resolução negociada”: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2013

VIEGAS, Sofia Boanova. Desenvolvimento de um Índice para a quantificação mais objectiva de impactes ambientais. Tese de Mestrado em Ciências e Tecnologias do Ambiente, especialização em Ecologia e Gestão de Recursos Naturais. Faculdade de Ciências da Universidade do Porto, Porto, 2010.

VIEGAS, Sofia Boanova. Biodiversidade e compensação ecológica: a importância de quantificar e hierarquizar os impactes. In GOMES, Carla Amado (coord.), Compensação ecológica, serviços ambientais e protecção da biodiversidade. Faculdade de Direito. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2014, pp.219-223.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 2004, pp. 169-244.

VITORELLI, Edilson. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito na era do consequencialismo. In Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 79-112, maio/ago, 2020.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. A efetividade da justa distribuição dos ônus do processo de urbanização por meio da recuperação de mais-valias urbanas: Estudo do Shopping Center Iguatemi em Porto Alegre, 1983-2016. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. UFRGS, 2018.

- VIZZOTTO, Andrea Teichmann. O solo criado em Porto Alegre: A adoção e a aplicação do instrumento jurídico urbanístico. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. UFRGS, Porto Alegre, 2008.
- WEDY, Gabriel. Poder de polícia é essencial para a prevenção de danos ambientais. CONJUR, 04 ago. 2018. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-ago-04/ambiente-juridico-poder-policia-essencial-prevencao-danos-ambientais>, acesso em 02 jun. 2020.
- WEDY, Gabriel e MOREIRA, Rafael Martins Costa. Manual de Direito Ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. O princípio constitucional da precaução. Como instrumento de tutela do meio ambiente e da saúde pública. 2ª. Ed., Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- WEISSHEIMER, Gladis e ALBANO, Maria Tereza Fortini. Projetos especiais – entre as intenções e os resultados. Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Exclamação, 2011, pp. 595-608.
- WESTMAN, Walter (1977). How much are nature's services worth? Science, 197 (4307), 960-964.
- WHATMORE, Sarah and BOUCHER, Susan. Bargaining with Nature: the discourse and practice of 'environmental planning gain'. Transactions of the Institute of British Geographers, vol. 18, n. 2 (1993), pp. 166-178.
- WHITE, Rodney R. Building the ecological city. Cambridge: Woodhead Publishing Limited, 2002.
- WINTER, Gerd. Proporcionalidade "Eco-lógica": um princípio jurídico emergente para a natureza? In Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, pp. 55-78, jul./dez. 2013.
- WOLMAN, A. The metabolism of cities. Scientific American. 1965; 213:179-190.
- YIN, Robert K. Estudo de caso. Planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- YSERN, José Luis Rivero. Manual Básico de Derecho Urbanístico. Madrid: Tecnos, 2018.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia. Madrid: Editorial Trotta, 2011.
- ZANETI, Graziela Argenta e ZANETI JR., Hermes. O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): Alternativas dogmáticas para sua eficácia imediata e autoaplicabilidade. Disponível em <http://www.gazetavaleparaibana.com/61%20-%20AMBIENTAL.pdf>, acesso em 16 jan.2020.
- ZAVARO, Rafael Böcker, Desarrollo, planificación estratégica y corporativismo local: el caso de Mar del Plata (Argentina). Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Rovira i Virgili, 2005.

## Legislação Consultada

- BELO HORIZONTE. Lei Municipal 11.181/2019. Plano Diretor de Belo Horizonte.
- BELO HORIZONTE. Decreto 16.505/2016. Disciplina a Operação Urbana Simplificada.
- BRASIL. Código Civil Brasileiro. 2002.
- BRASIL. Código de Processo Civil. 2015.
- BRASIL. CONAMA. Resolução 01/1986. Dispõe sobre o Estudo de Impacto Ambiental.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988.
- BRASIL. Decreto-lei 58/1937. Trata do parcelamento do solo.
- BRASIL. Decreto-lei 4.657/42 – Lei de Introdução ao Direito Brasileiro - LINDB.
- BRASIL. Decreto Federal 9830/2019. Regulamenta a LINDB.
- BRASIL. Lei 601/1850. Lei de Terras.
- BRASIL, Lei Federal 6766/79. Lei do Parcelamento do Solo.
- BRASIL. Lei Federal 6938/81. Política Nacional do Meio Ambiente.
- BRASIL. Lei Federal 7347/85. Ação civil pública.
- BRASIL. Lei 8666/93. Lei de Licitações.
- BRASIL. Lei Federal 9433/97. Política Nacional de Recursos Hídricos.
- BRASIL. Lei Federal 9.605/98. Lei de Crimes Ambientais e Infrações Administrativas
- BRASIL, Lei Federal 9985/2000. Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação.
- BRASIL. Lei Federal. 10.257/2001. Estatuto da Cidade.
- BRASIL. Lei Federal 10.650/2003. Lei de Acesso às Informações ambientais.
- BRASIL. Lei 11.445/2007. Lei da Política Nacional do Saneamento Básico.
- BRASIL. Lei Federal 11.977/2009. Institui o Programa Minha Casa, Minha Vida.
- BRASIL. Lei Federal 12.187/2009. Lei da Política Nacional da Mudança Climática.
- BRASIL. Lei Federal 12.527/2011. Lei de Acesso à Informação.
- BRASIL. Lei Complementar 140/2011. Competências ambientais.
- BRASIL. Lei Federal 12.651/2012. Código Florestal.
- BRASIL. Lei 12.608/2012. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

BRASIL. Lei Federal 13.089/2015. Estatuto da Metrópole.

BRASIL. Lei Federal 13.465/2017. Regulariza o Fundiária.

BRASIL. Lei Federal 13.874/2019. Lei da Liberdade Econ mica.

BRASIL. Projeto de Lei 3729/2004. Projeto da Lei Geral do Licenciamento Ambiental.

BRASIL. Projeto de Lei 5680/2019. Trata do Plano de Urbaniza o e do Plano de Pormenor.

COL MBIA. Constitui o de 1991.

COL MBIA. Ley 388 de 1997. Ley de Desarrollo Territorial.

COL MBIA. Decreto 2181/2006. Regulamenta os Planos Parciais previstos na Lei 388 de 1997.

COMUNIDADE EUROPEIA. Directiva Habitat 92/43 do Parlamento Europeu e do Conselho.

COMUNIDADE EUROPEIA. Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. Avalia o Ambiental Estratégica de Planos e Programas.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar 940/2018. Trata da Compens o Urbanística.

ESPANHA. Constitui o de 1978.

ESPANHA, Real Decreto Legislativo 7/2015. Ley del Suelo.

FORTALEZA, Lei Municipal 10.431/2015. Trata da Outorga de Altera o de Uso.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar 158/1987. Altera o Plano Diretor de 1979.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar 434/99. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - PDDUA.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar 626/2009. Institui o Plano Cicloviário.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar 646/10. Altera o PDDUA.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar 695/12. Trata do Estudo de Impacto de Vizinhança.

PORTO ALEGRE. Decreto Municipal 18.431/2013. Prevê a possibilidade de assinatura de um Termo de Conversão de  rea Pública – TCAP.

PORTO ALEGRE. Decreto Municipal 18.848/2014. Regulamenta o Plano Cicloviário.

PORTO ALEGRE. Decreto Municipal 19.383/2016. Trata das medidas mitigadoras e compensatórias de impactos.

PORTO ALEGRE. Decreto Municipal 19.487/2016. Altera o Decreto Municipal 19.383/2016.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar 850/2019. Trata da outorga onerosa do direito de construir (solo criado).

PORTUGAL. Decreto-Lei 555/99. Trata do regime de licenciamento de loteamentos e operações urbanas.

PORTUGAL. Decreto-lei 80/2015. Institui o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJGT.

RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei Complementar 2019/2020. Projeto de Lei da Mais Valia.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar 192/2018. Lei da Mais Valia.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual 15.434/2020, que institui o novo Código Estadual do Meio Ambiente do Estado.

SALVADOR. Lei 9060/2016. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador.

SALVADOR. Decreto Municipal 30.799/2019. Regulamenta a Transformação Urbana Localizada – TUL.

SÃO PAULO. Lei 13.876/2004. Disciplina a regularização de edificações.

SÃO PAULO. Lei Municipal 15.150/2010. Trata dos polos geradores de tráfego.

SÃO PAULO. Decreto 51.771/2010. Regulamenta a Lei Municipal 15.150/2010.

SÃO PAULO. Lei 16.050/2014. Institui o Plano Diretor Estratégico.

SÃO PAULO. Lei 16.402/2016. Disciplina o parcelamento do solo em São Paulo.

SÃO PAULO. Decreto Municipal 56.901/2016. Regulamenta o Plano Diretor Estratégico.

UNITED KINGDOM. Town and Country Planning Act. Section 106. 1990.

UNITED KINGDOM. Community Infrastructure Levy, 2010.

UNITED KINGDOM. Human Rights Act. 1998.

UNITED KINGDOM. Town and Country Planning Act. 1947.

UNITED KINGDOM . National Planning Policy Framework. 2012.

# Documentos Consultados

## **Bourbon Country:**

MATRICIAL ENGENHARIA. Estudos de Impacto de Tráfego. Ampliação do Bourbon Country. Porto Alegre, 2015.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Estudo de Viabilidade Urbanística n. 002.400023.00.4, Objeto: implantação do Bourbon Country.

## **Country Club:**

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Estudo de Viabilidade Urbanística. Expediente Único 002.216638.00. Objeto: Parcelamento do solo. Interessado: Country Club.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso. 04 out. 2018. Livro 1109-D, fl. 139, reg. 67752. Compromissário: Country Club. Objeto: Parcelamento do solo. Disponível em [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/country.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/country.pdf), acesso em 18 ago.2020.

## **Barrashopping Sul:**

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Expediente Único n. 002.325860.00.2.7880. Objeto: Implantação do Barrashopping Sul.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Instrumento de Retificação e Ratificação de Termo de Compromisso, datado de 25 mar. 1997 entre o Município de Porto Alegre e os empreendedores CristalShopping, Multishopping Empreendimentos Imobiliários S.A e Bozzano, Simonsen Centros Comerciais S.A. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/2013\\_10\\_11\\_11\\_05\\_29.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/2013_10_11_11_05_29.pdf), acesso em 15 jul. 2020.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso firmado em 18 abr. 2013, nos autos do Expediente Único 002.288566.00.2.07880, relativo à implantação da nova etapa do Barra Shopping, localizado na Av. Diário de Notícias, n. 500. Disponível em [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/termo\\_de\\_compromisso\\_barra\\_shopping\\_sul.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/termo_de_compromisso_barra_shopping_sul.pdf), acesso em 15 jul. 2020.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso. Barrashopping Sul. 31 dez. 2014. Livro 896-D, fl. 262, reg. 57610, objeto: Ampliação do Barrashopping Sul. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/termo\\_de\\_compromisso\\_multiplian\\_-\\_ampliacao\\_barra\\_shopping\\_av\\_diario\\_de\\_noticias\\_300\\_cristal\\_-\\_002\\_288\\_566\\_002\\_07880\\_-\\_31\\_12\\_2014.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/termo_de_compromisso_multiplian_-_ampliacao_barra_shopping_av_diario_de_noticias_300_cristal_-_002_288_566_002_07880_-_31_12_2014.pdf), acesso em 03 jan. 2020.

## **Shopping Belvedere:**

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Licença Prévia 017814 / 2018 – Shopping Belvedere

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Licença de Instalação 019034 / 2020 - Shopping Belvedere

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso firmado com a empresa Belvedere Participações Ltda, em 01 ago. 2016, nos autos do Expediente Único 002.400135004. Disponível

em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=81&p\\_secao=537](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=81&p_secao=537), acesso em 15 jul. 2020.

### **Shopping Iguatemi:**

MATRICIAL ENGENHARIA. Estudo de Tráfego e Circulação. Ampliação do Shopping Iguatemi. Porto Alegre, 2013.

MATRICIAL ENGENHARIA. Análise do Impacto do Atraso nas obras viárias previstas para a expansão do Shopping Iguatemi. Porto Alegre, março de 2016. Disponível em: Inquérito Civil Público nº 01202.00091/2010, Anexo I.

MATRICIAL ENGENHARIA. Revisão das Medidas de Tráfego do Shopping Iguatemi. Porto Alegre, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Promotoria de Justiça da Habitação e Defesa da Ordem Urbanística. Inquérito Civil Público 01202.00091/2010. Investigado: Município de Porto Alegre. Objeto: investigar a adequação da ampliação do Shopping Center Iguatemi.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. CAUGE. Estudo de Viabilidade Urbanística. Expediente Único n.002.205845.00.6. 07869. Shopping Iguatemi.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. CAUGE. Parecer n. 040/2011, 15 jun. 2011. Expediente Único n.002.205845.00.6. Ampliação do Shopping Iguatemi.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. CPAIC. Parecer n. 008/2011, 04 abr. 2011. Expediente Único n.002.205845.00.6 -07872. Ampliação do Shopping Iguatemi quanto às questões da Mobilidade Urbana.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Expediente Único. 002.070823090. Objeto: Aditamento de Termo de Compromisso. Shopping Iguatemi.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso. 17 set. 2007. Shopping Iguatemi. Livro 550-D, fl. 152, registro n. 37140. Procuradoria-Geral do Município. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/termo\\_de\\_compromisso\\_-\\_lv\\_550-d\\_-\\_fl\\_152\\_-\\_reg\\_37140\\_-\\_iguatemi.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/termo_de_compromisso_-_lv_550-d_-_fl_152_-_reg_37140_-_iguatemi.pdf), acesso em 15 jul.2020.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo Aditivo de Re-Ratificação ao Termo de Compromisso. Livro 644-D, fl. 136, Registro 42500. Shopping Iguatemi. 16 nov. 2009.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso. Livro 829-D, fl. 025, registro 53396. Objeto: Ampliação do Shopping Iguatemi, 26 set. 2013.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Primeiro Aditivo ao Termo de Compromisso. 26 set. 2013. Livro 965-D, fl. 148, registro 61535. Objeto: Ampliação do Shopping Iguatemi, 27 abr. 2016. Disponível em [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/tc\\_revogacao\\_dez2018\\_002.205845.00.6.07880.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/tc_revogacao_dez2018_002.205845.00.6.07880.pdf), acesso em 20 out. 2020.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso. 21 dez. 2018, Livro 1125, fl. 137. Objeto: Substitui e revoga o Termo de Compromisso firmado em 26 set. 2013. Disponível em [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/tc\\_revogacao\\_dez2018\\_002.205845.00.6.07880.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/tc_revogacao_dez2018_002.205845.00.6.07880.pdf), acesso em 03 mar. 2021.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Aditivo ao Termo de Compromisso. 23 jan. 2020. Livro 1152-D, fl. 252, registro 11528. Objeto: Execução de ciclovia. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/tc\\_68446\\_1aditivo\\_iguatemi.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/tc_68446_1aditivo_iguatemi.pdf), acesso em 03 mar. 2021.

### **Shopping Isdralit:**

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Estudo de Viabilidade Urbanística. Expediente Único nº. 002.293334.00.9.07882. Isdralit Indústria e Comércio Ltda.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. CAUGE. Parecer n. 140/2009, Expediente Único nº. 002.293334.00.9.07882. Isdralit Indústria e Comércio Ltda, 16 set. 2009.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso. 05 jan. 2007. Expediente Único nº. 002.293334.00.9.07882. Isdralit Indústria e Comércio Ltda. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/isdralit\\_tc\\_002.293334.00.9.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/isdralit_tc_002.293334.00.9.pdf), acesso em 03 mar. 2021.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Re-ratificação do Termo de Compromisso. 09 dez. 2012. Expediente Único nº. 002.293334.00.9.07882. Isdralit Indústria e Comércio Ltda. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/isdralit\\_re-ratificacao\\_002.293334.00.9.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/isdralit_re-ratificacao_002.293334.00.9.pdf), acesso em 03 mar. 2021.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. 1º Aditivo ao Termo de Compromisso. Expediente Único nº. 002.293334.00.9.07882. Isdralit Indústria e Comércio Ltda., 15 dez. 2017. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/isdralit\\_1\\_aditivo\\_002.293334.00.9.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/isdralit_1_aditivo_002.293334.00.9.pdf), acesso em 03 mar. 2021.

### **Shopping Praia de Belas.**

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Expediente Único nº 002.213877.00.8. Termo de Compromisso. 05 out. 2017. Livro 1044-D, fl. 085, registro 65220. Objeto: Ampliação do shopping Praia de Belas. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/tc\\_praia\\_de\\_belas\\_shopping.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/tc_praia_de_belas_shopping.pdf), acesso em 03 mar. 2021.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso. 05 mar. 2010. Objeto: implantação Prime Office. Aditivos em 14 nov. 2012; 06 nov. 2014 e 05 nov. 2015. Disponíveis em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=8&p\\_secao=537](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=8&p_secao=537), acesso em 03 de mar. 2021.

### **Shopping Total**

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre. Inquérito Civil Público 00833.00019/2004. Objeto: restauração do bem cultural tombado, que fora degradado quando da implantação do Shopping Total.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal do Meio Ambiente. Licença de Operação 031/2004.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso. 27 mar. 2002. Objeto: regularização do Shopping Total.



PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso. 21 out. 2004. Objeto: reparação de danos ao patrimônio cultural.

**Titton, Brugger e Cia Ltda.**

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Expediente Único 002.215540.00.0. Objeto: Implantação do Shopping Zona Sul.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal do Meio Ambiente. Licença Prévia 116/2004. Objeto: Implantação do Shopping Zona Sul.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso. 30 dez. 2004. Expediente Único 002.215540.00.0. Livro 457-D, fl. 248, registro 30893. Objeto: Implantação do Shopping Zona Sul. Disponível em [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/titton.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/titton.pdf), acesso em 03 mar. 2021.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Aditivo ao Termo de Compromisso assinado em 30 dez. 2004. 25 jun. 2005. Expediente Único 002.215540.00.0. Objeto: Implantação do Shopping Zona Sul.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Aditivo ao Termo de Compromisso assinado em 25 jun. 2005. 19 nov. 2008. Expediente Único 002.215540.00.0. Objeto: Implantação do Shopping Zona Sul.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Terceiro Aditivo ao Termo de Compromisso. 09 abr. 2013. Expediente Único 002.215540.00.0. Objeto: Implantação do Shopping Zona Sul.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Quarto Aditivo ao Termo de Compromisso. 27 mar. 2015. Expediente Único 002.215540.00.0. Objeto: Implantação do Shopping Zona Sul.

Todos os aditivos estão disponíveis em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=8&p\\_secao=537](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=8&p_secao=537), acesso em 03 mar. 2021.

**UNISINOS:**

MATRICIAL ENGENHARIA. Estudo de Tráfego e Circulação. Implantação da UNISINOS. Porto Alegre, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística. Inquérito Civil Público 01202.00073/2015. Objeto: Instalação do novo campus da UNISINOS em Porto Alegre.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Estudo de Viabilidade Urbanística. Expediente Único n. 002.258068003, UNISINOS.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso firmado com a UNISINOS, em 31 out. 2013, nos autos do Expediente Único 002.258068.00.3.7880. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/termo\\_de\\_compromisso\\_unisinos\\_pa\\_002.258068.00.3.07880\\_-\\_31-10-2013.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/termo_de_compromisso_unisinos_pa_002.258068.00.3.07880_-_31-10-2013.pdf), acesso em 03 mar. 2021.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. CAUGE. Expediente Único 002.258068.00.3. Parecer 058/2012, 01 ago. 2012. UNISINOS.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. CAUGE. Expediente Único 002.258068.00.3. Parecer 115/2012, 19 dez. 2012. UNISINOS.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. CMDUA. Expediente Único 002.258068.00.3. Parecer 03/13 DE 05 fev. 2013. UNISINOS.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Licença de Instalação 014804/2014. UNISINOS.

### **Viva Open Mall**

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. CAUGE. Estudo de Viabilidade Urbanística. Expediente Único 19.0.000055983-3. Interessado: Fundo de Investimentos Imobiliário PHORBIS. Objeto: Ampliação do Viva Open Mall.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. CAUGE. Parecer 198/2018. 12 dez.2018.

### **OUTROS DOCUMENTOS:**

BARCELONA. Plan-Clima 2018-2030.

BOGOTÁ. Secretaria Distrital de Planeación. Listado de Planes Parciales de Desarrollo Adoptados. Publicado em 31 dez.2020.

BOGOTÁ. Planes Parciales de Desarrollo. Evolución y Práctica. Bogotá 2002-2015. Alcaldía Mayor de Bogotá. <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planes-parciales.pdf>, acesso em 27 dez. 2020. Disponível em: [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/listado\\_pp\\_adoptados\\_31-12-19.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/listado_pp_adoptados_31-12-19.pdf), acesso em 14 jun. 2020.

BOGOTÁ. Secretaria Distrital de Planeación. Informe de Planes Parciales de Renovación Urbana em Curso, publicado em 24.01.2020. Disponível em: [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/ppru\\_renovacion\\_01\\_20.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/ppru_renovacion_01_20.pdf), acesso em 14 jun. 2020.

COMUNIDADE EUROPEIA. COM(2020) 380 final. Comissão Europeia. Bruxelas, 20 mai. 2020.

COMUNIDADE EUROPEIA. Resolução do Parlamento Europeu de 17 de abril de 2020 sobre as providências para o combate ao COVID-19.

Bogotá. Secretaria Distrital de Planeación. Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana. : Guía para el Reparto de Cargas y Beneficios en Planes Parciales de Renovación Urbana de Bogotá. Disponível em [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia\\_reparto\\_cargas\\_beneficios.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia_reparto_cargas_beneficios.pdf), acesso em 14 jun. 2020.

EUROPEAN TERRITORIAL OBSERVATORY NETWORK. Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. COMPASS. 2018. Disponível em <https://www.espon.eu/programme/espon/espon-2020-cooperation-programme>, acesso em 11 mar. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. The EU Compendium of spatial planning systems and policies. 1997. Disponível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556>, acesso em 27 set. 2019.

LISBOA. Plano de Urbanização da Zona de Intervenção da EXPO 98. Disponível em <https://www.lisboa.pt/cidade/urbanismo/planeamento-urbano/planos-de-urbanizacao/detalhe/zona-de-intervencao-da-expo-98>, acesso em 06 mar 2021.

LISBOA. Plano de Pormenor. Setor 6 da Zona de Intervenção da EXPO 98. Disponível em: <https://www.lisboa.pt/cidade/urbanismo/planeamento-urbano/planos-de-pormenor>, acesso em 05 mar.2021.

LISBOA. Plano Metropolitano de Adaptação às Mudanças Climáticas de Lisboa. Disponível em: [https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf\\_aml\\_sus\\_pt\\_site/componentPdf/SUS5BD0A09029884/PMAAC\\_AML\\_P021\\_VOL1\\_CENARIO\\_BASE\\_ADAPTACAO](https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentPdf/SUS5BD0A09029884/PMAAC_AML_P021_VOL1_CENARIO_BASE_ADAPTACAO), acesso em 28 abr. 2020.

MEDELLIN. Proyecto Urbano Integral Zona Nororiental. Disponível em [https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Medell%C3%ADn\\_2010\\_es\\_FINAL.pdf](https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Medell%C3%ADn_2010_es_FINAL.pdf), acesso em 14 jan. 2021.

MONTEVIDEO. Plan Estratégico de Montevideo - 2030. Disponível em <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Montevideo.pdf>, acesso em 30 dez. 2020.

PORTUGAL. Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas 2020. Disponível em <https://apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=81&sub2ref=118&sub3ref=955>, acesso em 28 abr. 2020.

PORTUGAL. Clim.AdaPT.Local. Estratégias Municipais de Adaptação às Alterações Climáticas. Guia Metodológico. Agência Portuguesa do Ambiente. Janeiro, 2015.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. EDIFICAPOA. Comissões de Análises Técnicas e Aprovações. Porto Alegre, 2015.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Comitê de Gestão Orçamentária e Financeira. Resolução n. 110/2018. 29 out. 2018.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Estudo de Viabilidade Urbanística do Centro Comercial da empresa HAVAN. Expediente Único n. 002.341651.008. Interessado Edmonton Comércio e Serviços Ltda.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Manual da CAUGE. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/edificapoa/default.php?p\\_secao=19](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/edificapoa/default.php?p_secao=19), acesso em 05 de jul. 2020.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Plano Diretor Cicloviário Integrado de Porto Alegre. Relatório Final, Porto Alegre, 2008.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Procuradoria-Geral do Município. PRESTES, Vanêscia Buzelato. Parecer n. 1123/2005. Processos administrativos 2.311606.00.9.07880 e 2.206558.00.4.07880. Interessados: Supermercados Febernatti e Sérgio Saffer. Assunto: Interpretação e aplicação das leis municipais complementares 462/2001 e 523/2005.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Relatório Parcial de Inspeção, instituída pela Portaria 422, de 22 nov.2012. Processo administrativo n. 002.323127.00.5.09870.

PREFEITURA DE SALVADOR. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Manual de Transformação Urbana Localizada. 2020, p. 80. Disponível em <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/tul-compactado.pdf>, acesso em 14 jan. 2021.

The Global Footprint Network. Disponível em <https://www.footprintnetwork.org/tag/city/>, acesso em 16 fev. 2020.

ONU. Marco de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres. 2015.

ONU. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. ODS. 2015.

ONU. Painel Internacional de Recursos da Organização das Nações Unidas. O peso das cidades: os recursos que exige a urbanização do futuro. Disponível em <http://www.resourcepanel.org/reports/weght-cities>, acesso em 18 fev. 2020.

UNITED KINGDOM. Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Frameworks. 2004. disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/SEAguides/UK%20Sustainability%20Appraisal%20for%20Regional%20Strategies%20consultation%20paper.pdf>, acesso em 17 nov.2020.

UNITED KINGDOM. *Planning and Policy Statement 12*. Disponível em <http://www.communityplanning.net/pub-film/pdf/PlanningPolicyStatement12.pdf>, acesso em 14 mar. 2021.

UNITED KINGDOM. *Planning Practice Guidance*. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/collections/planning-practice-guidance>, acesso em 06 jan. 2021.

VANCOUVER. Community Amenity Contributions Policy for Rezonings. Approved by Council. Jan. 29, 1999, last amended jan. 22, 2020.

VANCOUVER. Community Benefits from Development: Improving neighbourhoods & Enabling Affordable Housing. City of Vancouver, june 2019. Disponível em <https://vancouver.ca/files/cov/community-benefits-from-development.pdf>, acesso em 10 out. 2020.

#### **Outros Termos de Compromisso consultados:**

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso. 29 mar. 2019. Objeto: Implantação Hipermercado Zaffari da Furiel. Disponível em [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=115&p\\_secao=537](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=115&p_secao=537), acesso em 10 out. 2020.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Expediente nº 002.325860.00.2, Termo de Compromisso. 31 mai. 2016. Objeto: Golden Lake. Compromissário: Multiplan Empreendimentos Imobiliários. Disponível em [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/multiplan\\_-\\_termo\\_de\\_compromisso\\_n\\_61.803\\_de\\_31.05.2016\\_-\\_avenida\\_diario\\_de\\_noticias\\_n\\_1500.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/multiplan_-_termo_de_compromisso_n_61.803_de_31.05.2016_-_avenida_diario_de_noticias_n_1500.pdf), acesso em 03 mar. 2021.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso firmado com a WMS Supermercados do Brasil, em 26 mar. 2018. Livro 1078, fl. 252, registro 66511. Expediente Único 002.284402.00.8. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/walmart\\_002.284402.00.8.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/walmart_002.284402.00.8.pdf), acesso em 03 mar. 2021.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso firmado com Alphaville Urbanismo S.A. 06 jun. 2009. Livro 623-D, fl. 266, registro 41198. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/termo\\_de\\_compromisso\\_alphaville.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/termo_de_compromisso_alphaville.pdf), acesso em 03 mar. 2021.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Aditivo ao Termo de Compromisso firmado com Alphaville Urbanismo. 23 ago. 2013. Objeto: alteração de medida mitigadora. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/aditivo\\_2\\_alphaville.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/aditivo_2_alphaville.pdf), acesso em 03 mar. 2021.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso firmado com o Hipermercado Carrefour Comércio e Indústria em 20.12.2007 para implantação do “Atacadão”. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/tc\\_carrefour.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/tc_carrefour.pdf), acesso em 14 jul.2020.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso firmado com Villa Nova Desenvolvimento Urbano Ltda em 06 jul. 2009. Disponível em [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/termo\\_de\\_compromisso\\_alphaville.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/termo_de_compromisso_alphaville.pdf), acesso em 15 jul.2020.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso firmado nos autos do expediente 002.28660130097880, de 01.12.204, entre o Município, a Federação do Comércio de Bens e Serviços do Rio Grande do Sul – FECOMÉRCIO, o Serviço Social do Comércio – SESC, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/termo\\_fecomercio.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/termo_fecomercio.pdf), acesso em 15 jul. 2020.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Primeiro Aditamento ao Termo de Compromisso n. 57307, Livro 891-D, fl. 076, de 02 mar. 2020, entre o Município de Porto Alegre e a FECOMÉRCIO, SESC e SENAC. Disponível em [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/primeiro\\_aditivo\\_fecomercio.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/primeiro_aditivo_fecomercio.pdf), acesso em 15 jul.2020.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso firmado nos autos do Expediente Único 002.254912.00.3.07880, de 23 jan. 2015, entre o Município e a empresa Melnick Even Basalto Empreendimento Imobiliário. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/empreendimento\\_da\\_ua\\_cabral\\_n\\_600.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/empreendimento_da_ua_cabral_n_600.pdf), acesso em 15 jul. 2020.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Termo de Compromisso firmado em 28 jan. 2015, nos autos do Expediente Único 002.329521.00.4.07880, entre Município de Porto Alegre e MRV Empreendimentos Imobiliários. Disponível em [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/empreendimento\\_trend\\_24\\_da\\_ua\\_v\\_24\\_de\\_outubro\\_n\\_1416.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/empreendimento_trend_24_da_ua_v_24_de_outubro_n_1416.pdf), acesso em 15 jul. 2020.