



**CENTRO UNIVERSITÁRIO PRESIDENTE ANTÔNIO
CARLOS -UNIPAC**

CURSO DE DIREITO

MARCELO GOMES DE SOUZA

**A DESAPROPRIAÇÃO COMO SANÇÃO PELO DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO
SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**

JUIZ DE FORA - MG

2020

MARCELO GOMES DE SOUZA

**A DESAPROPRIAÇÃO COMO SANÇÃO PELO DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO
SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**

Monografia de conclusão de curso apresentada ao curso de Direito do Centro Universitário Presidente Antônio Carlos - UNIPAC, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Me. Joseane Pepino de Oliveira

JUIZ DE FORA – MG

2020

MARCELO GOMES DE SOUZA

**A DESAPROPRIAÇÃO COMO SANÇÃO PELO DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO
SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**

Monografia de conclusão de curso apresentada ao
curso de Direito do Centro Universitário
Presidente Antônio Carlos - UNIPAC, como
requisito parcial para obtenção do título de
bacharel em direito.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Me. Joseane Pepino de Oliveira (Orientadora)
Centro Universitário Presidente Antônio Carlos - UNIPAC

Centro Universitário Presidente Antônio Carlos - UNIPAC

Centro Universitário Presidente Antônio Carlos - UNIPAC

Dedico esse trabalho à minha esposa Maristela, pelo amor e apoio durante esse período de estudos. Aos meus filhos Marco Antônio e Marcella, pelo amor constante em minha vida. Aos meus pais, Alfredo e Judite, pelo cuidado e auxílio em minha formação, aos meus irmãos, pela constante presença em minha vida, e a Deus, pelo dom da vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Alfredo Vieira de Souza (*In Memoriam*) e Judite Gomes de Souza que me educaram com o intuito de que eu fosse livre e lutasse por meus sonhos. À minha esposa Maristela da Silva Campos e Souza pelo apoio, amor e compreensão dedicados durante nossa vida juntos. Aos meus filhos Marco Antônio e Marcella pelo carinho e amor durante esse período de estudos para minha formação em Direito, aos meus irmãos Marcos Alfredo, Márcia, Márcio, Mário Lúcio, Mariluce e Marcel pela presença e carinho dedicados a mim durante minha existência e aos meus sobrinhos que sempre se fazem presentes em minha vida.

Não é a consciência do
homem que lhe determina o ser,
mas, ao contrário, o seu ser social
que lhe determina a consciência.

Karl Marx

RESUMO

Este trabalho aborda a desapropriação que atinge a propriedade urbana que não cumpre a função social, tomando como base a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. Expõe a ideia de função social como elemento formador do direito de propriedade, substituindo as peculiaridades desse princípio quando relacionado à propriedade urbana. Demonstra a importância do Estatuto da Cidade como Lei, que regulamenta as disposições Constitucionais atinentes à Política Urbana, tecendo, inclusive, comentários sobre o plano diretor e sua conexão com a desapropriação. Cita os outros efeitos que podem incidir sobre o proprietário desidioso quanto ao solo urbano. Indica os fundamentos legais da desapropriação sancionatória. Analisa as características relacionadas ao mencionado instituto, bem como trata de sua aplicação como instrumento urbanístico, apontando ainda, seus pressupostos, elementos e as divergências doutrinárias em torno do tema. Menciona as dificuldades acerca da efetivação da desapropriação da propriedade urbana. Ao final, pretende-se visualizar a dificuldade na aplicação da desapropriação como sanção ao não cumprimento da função social da propriedade.

Palavras-Chave: Função social da propriedade urbana. Estatuto das Cidades. Desapropriação.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA.....	11
2.1 Ordenamento jurídico e a função social da propriedade	12
2.2 A função social da propriedade e seus aspectos urbanos	14
3 O ESTATUTO DAS CIDADES.....	16
3.1 Do plano diretor	17
3.2 Efeitos do não cumprimento da Função Social da Propriedade	18
4 DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DA REFORMA URBANA	20
4.1 Das Competências	21
4.2 Pressupostos	22
5 CONCLUSÃO	25

1 INTRODUÇÃO

O crescimento urbano desordenado é um dos grandes motivos da nítida divisão social existente nas cidades brasileiras, além de contribuir para a geração de problemas estruturais, que estão presentes no cotidiano de todos, tais como a precariedade das vias de acesso, a degradação do patrimônio histórico e cultural, visualizando a ausência do saneamento básico, a carência de locais adequados para o lazer e a ocupação irregular do solo.

Pretende-se demonstrar a evolução do direito da propriedade, ao longo da história até a construção do direito de propriedade e sua função social à luz da Constituição Federal de 1988, na intenção de verificar de que maneira o positivismo tratou esse direito fundamental de primeira dimensão. Interessa ainda analisar a evolução do conceito de função social da propriedade, como e quando ela surge em nosso ordenamento jurídico e, de que forma passa a limitar o direito fundamental à propriedade exclusiva.

Visualiza-se, ainda, o lamentável fato de que milhões de cidadãos estão sendo privados do princípio básico que é a moradia. Mesmo as cidades possuindo amplos espaços para sanear esse problema, nenhuma medida tem sido tomada pelo simples motivo da conveniência dos detentores do poder e da propriedade, que insistem em manipular essa importante ferramenta de humanização do indivíduo.

Analisa-se, inicialmente, a propriedade vista como um direito absoluto, perpétuo e exclusivo de seu titular e sua evolução em conjunto com a sociedade, vinculando-se ao cumprimento de sua função social e, sendo, portanto, relativizada em prol do interesse coletivo.

Ainda hoje, esse debate tem sido raro. A Constituição de 1988 atentou para situações acima mencionadas e dedicou um capítulo à Política Urbana, constante nos artigos 182 e 183, proporcionando, assim, ferramentas para aqueles que se preocupam com essa condição e dando condição para a criação de cidades mais justas.

Conforme preconiza o artigo 182 de nossa Lei Maior, a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público Municipal, seguindo determinações orientadas pela lei para que possa ser ordenado um desenvolvimento das funções sociais nas cidades com o propósito de garantir o bem estar de seus munícipes. O parágrafo 2º do artigo 182, determina ainda que a propriedade urbana só cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, seguindo cada uma, seu plano diretor.

A ideia da função social da propriedade não é nova na história humana, já tendo sido merecedor da atenção desse tema na doutrina cristã, na idade média. Mas somente a partir do final do século XX, esse tema começa a ganhar especial relevância vindo a ser consagrada em várias Constituições ao redor do mundo.

Com o crescimento e a diversificação da atividade econômica e a grande concentração de riquezas, com o surgimento das grandes corporações e a manipulação do capital controlando os meios de produção e o mercado, a doutrina Marxista encampa a visão da propriedade como fator de supremacia do capital sobre o indivíduo e tenta, dentro de uma revolução, socializar, não só os meios de produção, mas lançar a visão filosófica sobre a importância da propriedade como apaziguadora das diferenças sociais.

Analisando nossa realidade, segundo o artigo 182 da Constituição Federal, para a consecução dos objetivos da função social da propriedade, o texto constitucional previu alguns instrumentos, dentre os quais se destaca a desapropriação, que atinge a propriedade urbana quando não cumpre sua função social, que lhe é legalmente imposta. Através dessa intervenção, o proprietário pode perder o imóvel para o Poder Público, pois foi omissos ou negligente quanto ao seu aproveitamento, não realizando uso devido e/ou regular, sem edificação ou parcelamento do solo que detém, muitas vezes por razões meramente especulativas.

Pretende-se, com essa análise, ampliar os conhecimentos acerca da desapropriação, em relação à propriedade urbana, tomando por base o texto constitucional e a Lei 10.257/2001, tentando alcançar, no final dessa análise, uma segurança para propiciar um debate mais coerente sobre o tema.

O trabalho se caracterizou na pesquisa documental e bibliográfica, tendo em vista a realização de consultas a fontes legais e jurisprudenciais, assim como doutrinas e artigos científicos em revistas especializadas.

Norteando-se no sentido que a função social da propriedade urbana é o princípio da desapropriação, almeja-se, no primeiro capítulo, conceituá-la, inclusive com os dispositivos legais que a contemplam, norteadas pela Constituição Federal nos artigos destinados à Política Urbana, sem desprezar os aspectos genéricos da Função Social da Propriedade.

No segundo capítulo, apresenta-se a análise da relevância da Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, que, além de estabelecer as diretrizes necessárias da política urbana, regulamentam os artigos 182 e 183 de Nossa Carta Magna, incluindo a própria desapropriação, sendo também responsável pela regulamentação do plano diretor e de outros pressupostos constitucionais importantes, relativos à efetivação da desapropriação.

No derradeiro capítulo, será esmiuçada a desapropriação, para os fins da reforma urbana, por meio de uma análise de seu conceito, procedimentos e objetivos, consecutivamente. Traça-se ainda, ao fim, análises sobre os empecilhos à sua aplicabilidade.

Exemplifica-se, ao final, as dificuldades na efetivação da desapropriação como sanção a não aplicabilidade da função social da propriedade.

2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

De forma positivista, a função social apareceu pela primeira vez na Constituição de Weimar, 1919, a qual introduziu o pensamento avançado de que a propriedade traz, também, obrigações, passando aquela a servir de modelo para o constitucionalismo social (MALUF, 2005, p. 69-70).

No Brasil, ainda que tenha sido a Constituição de 1934 a primeira a trazer que a propriedade não pode ser utilizada de forma contraditória ao interesse social, foi somente com a Constituição Federal de 1988 que a função social foi mencionada de forma explícita, como princípio básico.

Foi nesse momento que houve, no Brasil, a evolução da propriedade-direito para a propriedade-função com a Constituição de 1998, que fixou os contornos do direito de propriedade, incluindo-o, juntamente com a função social, entre os direitos e garantias fundamentais (MEIRELLES, 2005, p. 28).

A busca pela efetivação da função social da propriedade não implica em um conflito entre prerrogativas do titular do bem e os anseios da sociedade. Diferentemente da concepção individualista, que privilegia o interesse do titular da propriedade, a tutela da propriedade, sob a perspectiva social, extrapola os limites do direito individual e passa a tutelar também o interesse social, na medida em que se reconheça que o exercício dos poderes do proprietários não deveria ser protegido tão somente para a satisfação de seus interesses. (GOMES, 2007, p. 107).

Através da função social, o ordenamento jurídico passou a conceder proteção ao interesse individual, somente se este for compatível com as necessidades da sociedade nas quais se relaciona. Caso contrário, não haverá legitimidade no ato de autonomia privada. É preciso, portanto, que determinados deveres perante a coletividade sejam satisfeitos para que haja poder na ordem privada. (ROSENVALD; FARIAS, 2006, p. 200 - 201).

A qualificação da propriedade pela função social não implica na redução dos poderes intrínsecos à propriedade e nem importa em negação da propriedade privada, antes, todavia, efetiva a legalização da propriedade privada capitalista e a compatibiliza com a democracia social que caracteriza os sistemas políticos contemporâneos.

Nesse sentido, a função social é fundamento de limitações administrativas e até mesmo de intervenções extremas, como é o caso da desapropriação. Em casos como esses, as

imposições estatais de ação, omissão ou dever de suportar buscam atingir o bem social, quando o titular do bem já falhou nessa missão.

Na tentativa de solucionar alguns problemas sociais, nos quais se verifica a sobreposição de interesses individuais em relação ao interesse coletivo, a função social intenciona, na verdade, recolocar a propriedade na sua trilha normal.

A tendência atual é de que para atender a função social, exista a possibilidade de impor uma conduta positiva ao proprietário, uma obrigação de fazer, não sendo mais aceitável o antigo entendimento de que o poder do Estado tenha um sentido exclusivamente negativo.

Não se confunde a função social da propriedade com a socialização do direito de propriedade (CARVALHO, 2008, p.956). O princípio deverá, na realidade, proporcionar uma harmonia entre os direitos individuais e as necessidades sociais.

Com efeito, o fato do conteúdo da propriedade ser composto de poderes e deveres, isso não significa que o proprietário dispõe de um espaço mais limitado, dentro do qual possa satisfazer seus interesses. Em função dos critérios delimitadores da propriedade, seu titular é sujeito passivo de deveres e obrigações que lhe sugerem a utilização de sua propriedade para um determinado sentido, mas essa delimitação não suprime o direito subjetivo do titular da propriedade, porém, não obstante, interfere diretamente no seu conteúdo, diminuindo os direitos do proprietário e condicionando seu exercício e impondo alguns deveres de implementar certas obrigações inerentes ao direito comum, ou social.

2.1 Ordenamento jurídico e a função social da propriedade

A constituição Federal de 1988 traz o direito de propriedade no artigo 5º, XXII e, no inciso seguinte, determina que seja atendida a função social da propriedade. Na continuidade, em nossa Carta Magna, no artigo 170, fica instalada a função social como um dos princípios fundamentais da nossa ordem econômica, cuja condição é garantir a todos uma existência digna, conforme as orientações de uma justiça social adequada.

Sendo prevista no Texto Constitucional de 1988, em seu artigo 5º, XXIII, que reza que a propriedade deverá atender a função social, no artigo 170, o referido Texto Constitucional definiu tal atendimento como um dos princípios fundamentais da Ordem Econômica. A função social da propriedade foi concretizada, na área urbana pelo § 2º do artigo 182 [...] da Constituição Federal de 1988. A área urbana ou zona urbana é competência do Município, segundo o artigo 30, VIII da Constituição Federal, onde poderá distinguir os diversos tipos de construções delineadas em:

residencial (preserva-se o direito à habitação) e não residencial (zonas industriais, comerciais, portuárias, turísticas, etc.). Podendo ter, entretanto, características de zonas mistas, desde que respeitadas as determinações legais. (SOUZA JÚNIOR, 2007, p. 339).

Atualmente, o princípio da função social da propriedade passa a merecer maior atenção, atribuindo-se na caracterização da propriedade, maior relevância ao conteúdo econômico e social dos bens, considerando sua destinação e o adequado aproveitamento de seu potencial social.

Observa-se, entretanto, que a grande inovação do texto constitucional, em relação à função social, sem dúvida, ocorreu, conforme artigo 182 §4º, que trouxe a exigência do aproveitamento adequado dessa espécie de bem, a propriedade, sendo que seus incisos determinam penas que chegam a culminar na desapropriação, na hipótese de ociosidade do proprietário.

Verifica-se ainda, que os dispositivos legais deixam claro o dever do proprietário de atender às exigências sociais do bem, haja vista que a Constituição prevê até mesmo a perda da garantia de propriedade, caso haja algum descumprimento nesse sentido.

[...] Muitos civilistas, porém, erroneamente, quando mencionam a função social da propriedade, fazem-no somente para justificar as exceções limitativas ao direito de propriedade. Essa perspectiva não leva em consideração as grandes mudanças havidas sobre a relação de propriedade, sujeitada, atualmente, à disciplina do direito público, com sede fundamental na constituição Federal. (SILVA, 2010, p.73).

Segundo José Afonso da Silva (2006, p. 74), a Constituição consagrou a tese desenvolvida pela doutrina italiana, segundo a qual, a propriedade não é instituição só, mas várias, sendo que a classificação da espécie depende dos diversos tipos de bens e titulares. O texto constitucional exemplifica como garantia, no artigo 5º, o direito de propriedade em geral, mas estabelece regimes diferentes para a propriedade urbana e rural.

O código civil também abrange a função social da propriedade, em seu artigo 1228 § 1º. O direito à propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais de forma que sejam preservados a flora, a fauna e as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, evitando-se a poluição do ar e das águas. Nesse artigo, fica evidente que a lei conduz o entendimento de que o interesse particular deva estar em equilíbrio com o coletivo. Vê-se que o código civil, um instrumento que evidentemente regula as relações individuais, se preocupou com as necessidades da sociedade e salientou a condição ao direito de propriedade.

As espécies de propriedade estarão sujeitas a uma disciplina em particular e o princípio da função social atuará de formas diferenciadas entre as hipóteses, dependendo da destinação de cada bem a ser analisado.

2.2 A função social da propriedade e seus aspectos urbanos

Segundo Adilson Dallarri (2006, p. 525), a ausência de instrumentos efetivos, que se destinassem a um crescimento urbano ordenado, corroborou para o desencadeamento de uma crise que, além de ter diminuído a qualidade de vida nas cidades, deixou evidente a divisão social entre a parte rica, possuidora de infraestrutura, e a habitada pelos pobres, desprovida de equipamentos.

Pelo que ensina Orlando Gomes (2004, p. 107), diferentemente da concepção individualista, que privilegiava o interesse do titular da propriedade, a tutela da propriedade, sob a perspectiva social, extrapola os limites do direito individual e passa a tutelar também o interesse social, na medida em que se reconheça que o exercício dos poderes do proprietário não deveria ser protegido tão somente para a satisfação de seu interesse.

Para combater esse contexto de desigualdade, a Constituição Federal de 1988 trouxe o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana como componentes de um capítulo específico no seu texto. Essa conquista, que foi idealizada pela sociedade civil e de grandes lutas de movimentos sociais, foi determinante para alcançar a equidade e a justa distribuição do ônus e benefícios no processo da urbanização (TAIZEN JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 13).

Segundo orientação da Constituição, no caput do art. 182, a cidade que atende à sua função social é aquela que é capaz de garantir o bem estar dos seus habitantes, o que implica a construção de um meio provido de benefícios urbanos, que possam ser aproveitados por todos, indistintamente. Nesse sentido, cabe à municipalidade utilizar planejamentos para alcançar os objetivos de deixar distribuída, de forma justa, os espaços urbanos, cumprindo assim, a ideia da função social da propriedade.

Conforme artigo 182, § 2º e §4º da Carta Magna, concluímos que a função social da propriedade urbana será cumprida quando o bem atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade, que são enumeradas em seu plano diretor.

Segundo Anderson Schreiber (2001, p.159), na medida em que essa qualificação social não desnatura os elementos da propriedade privada, importa compatibilizar o direito subjetivo e a função aquele condicionado por esta, mediante imposição de deveres, positivos ou negativos, visando o cumprimento da finalidade definida para os bens, objetos do direito de propriedade segundo sua natureza, e de acordo com as diversas situações merecedoras de tutela especial.

Na atualidade, o princípio da função social passa a merecer uma maior atenção, atribuindo-se, na caracterização da propriedade, maior relevância ao conteúdo econômico e social da propriedade, considerando sua destinação e o adequado aproveitamento de seu potencial coletivo.

José Afonso da Silva (2006, p. 249), as normas e critérios de zoneamento devem ser fixados por lei municipal, pois o zoneamento é matéria que se insere dentro do que se chama, peculiar interesse do Município, ficando o munícipe sujeito às limitações urbanísticas impostas pelo poder público. Trata-se, portanto, de legítima restrição ao direito de propriedade e ao direito de construir, estabelecida em face do interesse público, não dando direito a indenização, dada sua natureza de restrição geral.

É salutar lembrar que a Constituição estabelece no capítulo Da Política Urbana apenas os artigos 182 e 183, os quais foram fruto de uma emenda de iniciativa popular e, portanto, o resulta de anos de luta para que o Poder Público reconhecesse o direito “à cidade” como fundamental e proporcionasse qualidade de vida e bem estar aos seus habitantes. Assim, pela primeira vez na história constitucional brasileira, são fixados princípios constitucionais de política urbana. O artigo 182 atribui ao município, como ente federado, a responsabilidade de promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (BERNADI, 2009, p.49).

Quando a função social da propriedade não é observada pelo proprietário, existem meios que o Município utiliza para que sua função seja cumprida. Segundo José Afonso da Silva (2010, p. 427), a desapropriação-sanção é aquela destinada a punir o não cumprimento de obrigação urbanística imposta ao proprietário de imóveis urbanos. Seu nome deriva, assim, do fato de que a privação forçada da propriedade, devido ao descumprimento de deveres ou ônus urbanísticos, fundados na função social da propriedade urbana, comporta redução da justa indenização, como se previa na Lei Urbanística Espanhola, ou substituição da indenização em dinheiro por indenizações mediante títulos da dívida pública, como se estatui no art. 182 § 4º, III. Assim, o Município garante sua condição de aplicabilidade da função social da propriedade.

3 O ESTATUTO DAS CIDADES

Pelo disposto no Artigo 21, XX da Constituição Federal de 1988, cabe à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, enquanto que o caput do artigo 182 estabelece que deverá ser executada pelo Poder Público Municipal a política desse desenvolvimento, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei. Ambos os dispositivos foram os fundamentos que deram origem a Lei 10.257/2001 (SILVA, 2006, p. 59).

A referida Lei, que ganhou a denominação de Estatuto da Cidade, pelo Parágrafo Único do seu primeiro artigo, foi criada exatamente para estabelecer as diretrizes gerais da política urbana e promover a regulamentação dos Artigos 182 e também 183 da Constituição Federal, tendo sido editada após 12 anos de tramitação, em atendimento àqueles que pugnavam pela efetivação dos dispositivos constitucionais mencionados (NEVES, 2004, p. 252).

O Estatuto da Cidade, bem como enuncia seu primeiro Artigo, objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

As diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, demandadas pela Constituição Federal, encontram-se dispostas nos dezesseis incisos presentes no Artigo 2º do Estatuto da Cidade. São verdadeiras garantias que deverão ser efetivadas não só pelo Poder Público, mas, também de acordo com a Lei, por toda sociedade, através de gestões democráticas que propiciem a participação popular.

De fato, um dos aspectos mais louváveis da Lei, é a forma como ela institui de maneira mais incisiva o envolvimento da população na reforma urbana, na medida em que propõe a gestão democrática na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento. Fica óbvia a intenção do legislador de impedir que a cidade seja estruturada, exclusivamente, de acordo com os interesses e conveniências da Administração ou apenas com base em aspectos meramente técnicos.

A função social da propriedade permite que a coisa utilizada pela autoridade competente, independente da vontade do proprietário, em caso de iminente perigo público, assegurado ao proprietário indenização ulterior, mas apenas se houver dano à coisa da qual é dono (CONSTITUIÇÃO, 1988)

O Plano diretor, previsto no Parágrafo 1º, do Artigo 182 da Lei Fundamental, foi consolidado com o Estatuto da Cidade. Apesar do instrumento já existir antes mesmo da edição do referido Estatuto, foi este que adaptou seu conceito e formato, tornando-o, principalmente,

menos tecnocrático e burocrático, através de previsão da participação popular (TAIZEN JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 14).

Da mesma forma, a desapropriação, ou sanção, da propriedade urbana, proposta pela Constituição Federal, em seu Artigo 182, parágrafo 4º, III, foi regularizada por meio do artigo 8º do diploma legal em análise.

Ressalta-se que a Lei nº 10.257/2001, buscando um meio de defender seus dispositivos, instituiu que a conduta do prefeito e dos agentes municipais deve ser pautada nos seus ditames, podendo, os eventuais desvios, serem encarados como atos de improbidade administrativa, nos termos do seu Artigo 52.

Art. 52 Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em Improbidade Administrativa, nos termos da Lei 8.249, de 02 de junho de 1992, quando:

II - deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no parágrafo 4º do Artigo 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no Artigo 28 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no Artigo 31 desta Lei;

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

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do parágrafo 4º do Artigo 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no parágrafo 3º do Artigo 40 e no Artigo 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos Artigos 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente ao de mercado.

Assim, o Estatuto das Cidades, além de estabelecer as diretrizes que servirão ao desenvolvimento da política urbana, promover a aplicação dos instrumentos que garantirão o bem estar coletivo na cidade e atribuir competências e responsabilidades para a consecução desses objetivos, acautelou a observância de princípios constitucionais, como o da participação popular e, sobretudo, da função social da propriedade.

3.1 Do plano diretor

O Estatuto da Cidade, ao longo do seu texto, relaciona diversos instrumentos que podem ser usados no implemento da política urbana, contudo, o plano diretor revela-se como sendo o mais importante. Visto que, segundo o texto Constitucional, é esse o instrumento básico da política urbana do Município.

Ao plano diretor, cabe orientar, por exemplo, a reurbanização de um bairro, a construção de vias expressas, a industrialização em uma determinada área do Município ou a Construção de casas residenciais em outra área. Essa planificação, tem o condão de organizar o crescimento e o desenvolvimento, inclusive futuro, da cidade, não lhe cabendo apenas a sistematização do que já é realidade. (SPANTIGATTI, 1973, p. 39).

Todavia, o objetivo principal do plano diretor deve ser, definir a função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir a todos os seguimentos sociais, o acesso à terra urbanizada e regularizada e garantir, ainda, o direito à moradia e aos serviços urbanos básicos, o que pode ser viabilizado pela utilização dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade. (TAIZEN JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 14-15).

O plano diretor também é obrigatório para as cidades nas quais o Poder Público pretende implantar os instrumentos de políticas urbanas, expressamente previstas no parágrafo 4º, do Artigo 182 da Constituição Federal. Dessa forma, pelo texto constitucional, a efetivação da desapropriação sancionatória só é possível nas cidades dotadas de planificação, pois essa é que definirá o conteúdo da função social, cujo descumprimento ensejará na intervenção estatal, assim como também lhe cabe a delimitação das áreas urbanas, onde poderão ser aplicados parcelamentos, edificações ou utilização compulsória.

O Estatuto da Cidade determinou, ainda, que a Lei que institui o plano diretor deverá ser revista, pelo menos a cada dez anos, assegurada a participação popular, para evitar que o instrumento, devido a decurso do tempo, se torne obsoleto.

3.2 Efeitos do não cumprimento da Função Social da Propriedade

O Estatuto da Cidade previu alguns mecanismos para facilitar a consecução da função social da propriedade presente no plano diretor. Tratam-se de espécies de sanções que serão aplicadas gradativamente em punição ao proprietário do bem imóvel, subutilizado ou não utilizado.

Conforme relata em seu livro, Augusto Geraldo relata que o direito do proprietário receberá novo contorno no plano municipal. As punições para aqueles que descumpram o ordenamento jurídico recairão sobre a propriedade. É a propriedade que responderá, através da edificação compulsória, do IPTU progressivo e da desapropriação-punição. (TAIZEN JÚNIOR, 2004, p. 156-157).

A primeira medida a ser tomada pelo Poder Público, em relação à propriedade não utilizada ou subutilizada, é a exigência, feita por notificação ao proprietário, para que esse realize o parcelamento, a edificação ou a utilização do bem.

Ainda, segundo Augusto Geraldo, o proprietário tem o dever e, portanto, o poder de empregar a sua coisa na satisfação das necessidades comuns de uma coletividade nacional inteira ou de coletividades secundárias. (TAIZEN JÚNIOR, 2004, p. 154).

Nos termos do parágrafo 4º, Artigo 5º do Estatuto da Cidade, o proprietário conta com um ano, a partir da data da notificação, para protocolar no órgão municipal, o projeto que trate do atendimento às exigências feitas para o aproveitamento do terreno. Depois de aprovado, o projeto começará a correr o prazo de dois anos para o início das obras.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

Assim, se apresentado o projeto de aproveitamento do solo urbano em um ano, após a notificação, haverá uma análise pelo órgão municipal competente. Ocorrendo a aprovação do projeto, o proprietário disporá de dois anos para dar início às obras do empreendimento que viabilizarão o cumprimento da função social da propriedade, nos termos do Artigo 5º, parágrafo 4º, II, da Lei 10.257/01. Os prazos de um ano e dois anos são independentes e consecutivos.¹

Segundo Maria Helena Diniz, em sua obra sobre os limites impostos ao direito de propriedade, a Constituição Federal, Artigo 5º, XXII, ao garantir o direito de propriedade, considerou a questão de suas restrições, que reaparece em forma analítica no Artigo 170. Sob o título: “Da ordem econômica e social” que tem, por escopo realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: liberdade de iniciativa; valorização do trabalho como condição da dignidade humana; função social da propriedade; harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção; repressão, não só a abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, como também a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros e expansão das oportunidades de emprego produtivo. Em tudo isso há limitações ao direito de propriedade. (DINIZ, 2007, p. 254 – 255.)

¹ Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm

4 DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DA REFORMA URBANA

Dentre as formas de intervenção do Estado na propriedade, a desapropriação é, sem dúvida, a mais drástica, em razão de seu caráter punitivo. Ela ocorre com a transferência de um bem particular para o domínio estatal desse bem. Entretanto, a privação desse patrimônio será amenizada pela indenização.

Segundo Pontes de Miranda, o fundamento da expropriação está em que, havendo conflito entre o interesse público e o privado, não havendo previsão legal, se há de atender àquele, dando satisfação a esse, indiretamente. (MIRANDA, 1971, p. 418).

Por ser a desapropriação uma medida muito grave, o Poder Público só poderá utilizá-la em situações previstas em Lei. No Brasil, só será cabível a desapropriação nos casos de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, havendo, entretanto, exceções à essas regras.

Observa-se o que afirma Celso Antônio Bandeira de Mello sobre tal proposição:

À luz do Direito Positivo brasileiro, desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada por eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real. (MELLO, 2010, p. 865).

Ocorre que, além da desapropriação comum, caracterizada pela indenização prévia em dinheiro, incidente sobre qualquer espécie de propriedade, a Constituição Federal de 1988 trouxe a previsão da desapropriação extraordinária, que atinge a propriedade rural ou urbana não cumpridora da sua função social. Sendo que, a supressão do imóvel urbano se dará pela sua indenização ao que dispõe a legislação urbanística.

Na desapropriação urbanística, o Poder público não necessita daquele bem para cumprir uma demanda administrativa. O intento é, na verdade, punir o proprietário que permanece recalcitrante quanto a usar o imóvel urbano, a que o plano diretor atribui certa obrigação.

Assim, não é qualquer imóvel urbano que poderá ser objeto desse tipo de procedimento. Nesse sentido, valiosa é a lição de Edilson Pereira Nobre Júnior.

Faz-se preciso que se trate de imóvel inserido em área delimitada no plano diretor do respectivo Município. Assim, terá que se refletir a solo urbano que não esteja edificado ou esteja subutilizado. Em suma, há que se cuidar de imóvel não adequadamente aproveitado. (NOBRE JÚNIOR, 2002, p. 83)

Quando as sanções administrativas preliminares contra o proprietário omissor se tornam inúteis, é possível à administração pública a punição mais dura, qual seja, retirar o bem compulsoriamente do patrimônio particular, para garantir o cumprimento da função social da propriedade.

Nesse sentido, importante lembrar o conceito de Hely Lopes Meirelles, segundo o qual ele direciona: A desapropriação é, assim, a forma conciliadora entre a garantia da propriedade individual e a função social dessa mesma propriedade, que exige usos compatíveis com o bem estar da coletividade (MEIRELLES. 2008, p. 609).

A desapropriação incidente sobre a propriedade urbana descumpridora da sua função social tem, pois, caráter punitivo e, por isso, a indenização devida pela perda compulsória do imóvel será em títulos da dívida pública, com prazo de resgate futuro. A sanção, portanto, é não ter direito a pagamento prévio em dinheiro, como é garantido procedimento relativo à desapropriação comum.

Tal desapropriação é importante para a execução de políticas de desenvolvimento e ordenação urbana, além de combater a especulação imobiliária e o déficit habitacional, sendo esses os motivos pelos quais a doutrina a denomina de desapropriação urbanística ou desapropriação para fins de reforma urbana.

4.1 Das Competências

De acordo com o texto constitucional, as unidades federativas são dotadas de autonomia política, legislativa e administrativa. Com fundamento no princípio da predominância, a União tem interesse geral, os Estados membros tem interesse regional e o Município, interesse local e, por fim o Distrito Federal, interesse regional e local. As competências urbanísticas, no entanto, foram atribuídas pelo texto constitucional a todas as instâncias federativas.

Segundo o Artigo 21, IX da Constituição Federal, cabe à União elaborar planos nacionais de ordenação territorial e de desenvolvimento econômico e social, além de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano.

Já de acordo com o artigo 30 da Lei Maior, é possível ao Município legislar sobre os assuntos de interesse local e suplementar a legislação Federal e Estadual no que couber. Competindo-lhe, ainda, promover, também no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A interpretação dos artigos 21, 30 e, bem como o do 24, que aborda a competência concorrente dos entes federativos para legislar, e dos artigos 182 e 183, ambos da Constituição Federal, revelam que a competência para a elaboração das normas gerais sobre a política urbana fica a cargo do legislador federal, mas, a suplementação das normas e a implementação das diretrizes, caberão ao Município, e ao Distrito Federal, por conta de seus interesses locais.

Pelo exposto, é que o Estatuto da Cidade aduz que, competirá ao Município promover a desapropriação ou, sanção, observadas as exigências legais. Ao contrário do que acontece com a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, essa modalidade não poderá ser manejada pelo Estado membro, pela União Federal e nem pelos entes delegados destas, por ausência de legitimidade (UCHOA, 2007, p. 145).

Diógenes Gasparini constata que, antes do Estatuto da Cidade, discutia-se sobre a extensão da competência em comento ao Distrito Federal, pois parte da doutrina entendia que, apesar do artigo 31, parágrafo 1º da Constituição Federal, a promoção da desapropriação só caberia aos Municípios. Contudo, em face do artigo 51 da Lei 10.527/2001, o debate teve fim, haja vista ter sido conferido ao Distrito Federal legitimidade para promover a desapropriação sancionatória. (GASPARINI, 2002, p. 654).

4.2 Pressupostos

Através do artigo 182, a Constituição Federal estabelece que o descumprimento da função social da propriedade urbana pode ocasionar a perda do bem. Porém, antes que isso ocorra, o Poder Público deve determinar ao proprietário que esse realize o aproveitamento adequado do solo, pois lhe é assegurado o direito de cumprir a função social da propriedade, ainda que tardiamente.

O Município somente promoverá a desapropriação do bem como última medida diante da inércia do proprietário, com o objetivo de coibir a retenção especulativa dos imóveis e promover a reforma urbana.

Art. 182. 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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O primeiro pressuposto constitucional para a efetivação do instrumento, qual seja, a edição de Lei Federal que disciplina a matéria, foi atendida por meio do Estatuto da Cidade, responsável pela regulamentação do dispositivo relativo à desapropriação ou sanção sobre o imóvel, delimitando, no Artigo 8º, os seus requisitos.

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

Segundo Edilson Pereira Nobre Júnior, os pressupostos para a desapropriação, como sansão pela não utilização da propriedade, observando sua função social, aplicar-se-á na propriedade com os pressupostos legais cabíveis.

O não aproveitamento do imóvel urbano implicará, inicialmente, a imposição ao proprietário ou possuidor da obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias. Assim não laborando nos prazos mencionados no art. 5º, § 4º, da Lei 10.257/ 01, lançará mão o Poder Público municipal da aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, IPTU, progressivo no tempo, o que se dá com a majoração de sua alíquota durante cinco anos consecutivos. Permanecendo inerte o proprietário, ao depois do transcurso do respectivo lustro, em dar cumprimento ao encargo de parcelamento, edificação, ou utilização, o Município lançará mão da desapropriação prevista no art. 182, § 4º, III, da CF, editando o titular do Poder Executivo municipal, mediante decreto, a competente declaração de interesse social. Não obsta a desapropriação para reforma urbana a ausência de norma a definir o seu processo judicial, na hipótese de discordância do proprietário com o valor da oferta. À mingua de diploma específico, deverá ser aplicado o regramento do Decreto lei 3.365/41, na condição de Lei Geral das Desapropriações. (NOBRE JUNIOR, Edilson. 2002, p. 84).

A principal dificuldade na concretização dessa espécie de desapropriação é o fato de que a decisão pelo pagamento da indenização respectiva está submetida à vontade de um órgão estranho ao Município, qual seja, o Senado Federal, ao qual cabe estabelecer limites globais e condições para o montante de sua dívida mobiliária, de acordo com o artigo 52 IX da Constituição Federal.

5 CONCLUSÃO

Através do princípio da função social, consagrado na Constituição Federal de 1988, o ordenamento jurídico passou a conceder proteção ao interesse individual, somente nos casos em que este for compatível com as necessidades da sociedade, ou não haverá legitimidade no ato de autonomia privada.

Embora não se pretenda, com o princípio da função social, eliminar as prerrogativas relativas à titularidade do bem, ele é fundamento de eliminações administrativas e até mesmo de intervenções externas, como é o caso da desapropriação.

Conforme do artigo 182 da Constituição Federal, a função social da propriedade será cumprida quando o bem atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor. O parágrafo 4º do dispositivo mencionado, faculta ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, junto ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, determinando penas sucessivas que chegam a culminar na desapropriação, na hipótese de desídia do proprietário.

O Estatuto da Cidade foi concebido para estabelecer as diretrizes gerais da Política Urbana e promover a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Assim sendo, a desapropriação da propriedade urbana, proposta pela Constituição Federal no artigo 182, foi regulamentada por meio do artigo 8º da Lei 10.257/2001.

O Estatuto da Cidade, em consonância com o texto constitucional, trouxe alguns efeitos para o não cumprimento da função social pela propriedade urbana, como o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória e a implantação do IPTU progressivo no tempo, de caráter extrafiscal. Apenas se essas medidas administrativas não forem suficientes é que haverá a desapropriação do imóvel.

A concepção legal, doutrinária e os exemplos colhidos no direito positivo mostram quão ampla e variável é a noção da função social da propriedade.

A matéria é polêmica, sobretudo pela dificuldade de se aferir a justa medida e o equilíbrio entre os interesses extra proprietários e o direito subjetivo do titular da propriedade. É nesse ponto de convergência, que se sustenta a coexistência do direito subjetivo e da funcionalização do seu conteúdo.

A definição desse ponto de equilíbrio decorre de critérios de política legislativa, incumbindo ao legislador fixar, com a indispensável nitidez, a caracterização da função social

da propriedade, em cada situação em que se mostre relevante o interesse social, de acordo com a natureza dos bens e com os contornos de cada situação.

Trata-se de um caminho a ser trilhado, um longo caminho a ser percorrido pelo legislador dentro do perímetro demarcado pela Constituição Federal, que concilia a garantia do direito subjetivo e a consecução da finalidade social da propriedade, mediante adequada utilização do potencial produtivo dos bens.

Além da desapropriação comum, caracterizada pela indenização prévia, em dinheiro, incidente sobre qualquer espécie de propriedade, a Constituição Federal de 1988 trouxe a previsão da desapropriação sancionatória, que atinge a propriedade rural e urbana, não cumpridoras de sua função social, sendo que a supressão do imóvel urbano se dará pela sua inadequação, ao que dispõe a legislação urbanística.

Devido ao caráter punitivo dessa espécie de desapropriação, a indenização devida pela perda compulsória do imóvel será paga em títulos da dívida pública, com prazo de resgate futuro. A sanção, portanto, é, não ter direito ao pagamento prévio em dinheiro, como é garantido no procedimento relativo à desapropriação comum, que ocorre nas hipóteses de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social.

A desapropriação é importante para a execução das políticas de desenvolvimento e ordenação urbana. Além de combater a especulação imobiliária e o déficit habitacional, sendo esses os principais motivos pelos quais a doutrina a denomina de desapropriação urbanística ou desapropriação para fins de reforma urbana.

O Estatuto da Cidade traz que os títulos da dívida pública, os quais serão usados no pagamento da indenização, deverão ser previamente aprovados pelo Senado Federal, fato que retira do Município a discricionariedade para escolher entre a manutenção da cobrança do IPTU progressivo ou a efetivação da desapropriação.

A indenização será paga ao expropriado em prestações anuais, iguais e sucessivas, em até dez anos. O valor real da indenização refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, o que pode levar ao pagamento de uma indenização não condizente com o que realmente vale o imóvel.

Não serão computados no valor da indenização: as expectativas de ganhos, lucros cessantes ou juros compensatórios, bem como será descontado do quantum e o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público, após a notificação de que trata o parágrafo 2º do artigo 5º do Estatuto da Cidade. Fora isso, os títulos da dívida pública não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório, sendo que, quem adquire o imóvel passa a ser responsável pelas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização.

Infelizmente, apesar da importância que a desapropriação tem como instrumento de Política Urbana, na garantia do cumprimento da função social da propriedade urbana, verifica-se que há grande dificuldade para a sua concretização. Seja porque a liberação da indenização correspondente à expropriação depende da aprovação do Senado Federal, portanto, de um órgão estranho ao Município, seja porque os prazos previstos no Estatuto da Cidade sejam muito favoráveis ao proprietário omissor, haja vista que eles impedem que o decreto de desapropriação possa ser expedido antes do decurso de, aproximadamente, oito anos, a partir do momento em que o Poder Público notifica o titular do bem para aproveitá-lo de acordo com os ditames da legislação urbanística, prejudicando, assim, o combate à atividade especulativa e ao déficit habitacional, problemas que assolam as nossas cidades e que deixam evidente que o princípio da função social ainda é muito desrespeitado.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2019.
- BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial de União**: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 30 jan. 2011.
- BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 12 jul 2017a.
- CARVALHO, Raquel Melo. Urbano de. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2008.
- DALLARI, Adilson Abreu. Atualidades do Direito Urbanístico Brasileiro. **Boletim Municipal**, São Paulo NDJ, v. 22, nº 7, p. 525, mar, 2006.
- GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19. ed. Atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. 2. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins da reforma urbana**. Revista de informação Legislativa. Brasília, v. 39. Nº 156. Senado Federal, 2002.
- ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Tidtmann (Orgs). **Os planos diretores municipais pós Estatutos das cidades; balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico**. 4. ed. São Paulo; Malheiros, 2006.
- SOUZA JUNIOR, José Rufino de. **Sistema nacional de proteção ambiental**, Belo Horizonte; Del Rey, 2007.