

ESTATUTO DA CIDADE E INCOMPATIBILIDADES CONSTITUCIONAIS, URBANÍSTICAS E AMBIENTAIS*

(Lei n. 10.257, de 10-7-2001, e Medida Provisória n. 2.220, de 4-9-2001)

Helita Barreira Custódio

Doutora em Direito e Professora Livre Docente pela
Universidade de São Paulo.

Resumo:

As considerações sobre as incompatibilidades constitucionais, urbanísticas e ambientais da Lei n. 10.257, de 2001, e da Medida Provisória n. 2.220, do mesmo ano, em confronto com o Direito Positivo brasileiro são os itens abordados pela autora que apresenta, por sua vez, as suas respectivas sugestões sobre o tema.

Abstract:

The considerations on the Urban and Environmental Constitutional Incompatibilities in Law n. 10.257, of 2001, and the Law of directives and Bases n. 2.220, of the same year, in confrontation with the Brazilian Positive Law are the items approached by the author who presents, in turn, her respective suggestions on the subject.

Unitermos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001; MP n. 2.220, de 04 de setembro de 2001.

Keywords: Law n. 10.257, of 10th July 2001; Law of directives and Bases n. 2.220, of 4th September 2001.

*. Manifestação sobre questões jurídicas polêmicas de alguns dispositivos da **Lei n. 10.257, de 10-7-2001**, e da sucessiva **MP n. 2.220, de 4-9-2001**, perante a 461^a Reunião Ordinária (item **Assuntos Diversos**) da CPPU/SEHAB/PMSP (em 19-11-2001), bem como perante o Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental, ministrado pelo Prof. Paulo Affonso Leme Machado, na UNIMEP - Piracicaba-SP (em 24-11-2001), apresentada com o objetivo de **advertir** o perigo das preocupantes incompatibilidades constitucionais, urbanísticas e ambientais de alguns dispositivos legais criticados, para fins de reflexão, reabertura de debates, novas elaborações e providências inadiáveis da Comunidade Científico-Jurídica do País, junto aos Poderes Públicos competentes, visando à oportuna **ação direta de inconstitucionalidade** de dispositivos incompatíveis perante o STF (CF, art. 102, I, a), ou à elaboração de lei para a revogação de dispositivos incompatíveis com a Magna Carta, a alteração e o acréscimo de dispositivos ajustáveis à Constituição Federal perante o Congresso Nacional. Texto completo remetido ao Congresso Nacional (Cartas SOBRAJIMA VP/SP n. 01 e n. 02, de 17-01-2002) e a Organizações Governamentais e Não-Governamentais do País, para reflexões e providências necessárias, **in** Revista de Direitos Difusos v. 12/1533, Ed. ADCOAS/IBAP-RJ-SP, 2002; **in** Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental v. 3/213, Ed. Fórum-BH/MG, 2002 (revisão em setembro de 2004)

SUMÁRIO: I. Considerações preliminares. II. Considerações sobre incompatibilidades constitucionais, urbanísticas e ambientais de alguns dispositivos da Lei n. 10.257, de 10-7-2001, e da respectiva Medida Provisória n. 2.220, de 4-9-2001, em confronto com o Direito Positivo brasileiro, com as respectivas sugestões: 1. **Diretrizes gerais:** a) Regularização fundiária; b) Urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; c) Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias. 2. **Instrumentos da Política Urbana:** a) Concessão de direito real de uso; b) Concessão de uso especial para fins de moradia; c) Usucapião **especial** de imóvel urbano; d) Usucapião especial coletiva de imóvel urbano; e) Direito de preempção; f) Transferência do direito de construir e doação de imóvel privado ou público ao Poder Público; g) Omissão de relevantes diretrizes e instrumentos urbanístico-ambientais da Política Urbana. 3. Omissão de um capítulo específico sobre infrações e penalidades. III. Considerações finais. Apelo.

I. Considerações Preliminares

Em breves considerações preliminares, ressaltam-se a importância e a oportunidade da **Lei n. 10.257, de 10-7-2001**, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, aplicáveis nos *âmbitos municipal, estadual, distrital e nacional* sobre a abrangente, complexa e atual matéria referente ao Direito Urbanístico e ao Direito Ambiental, com reflexos diretos e indiretos no Direito Civil (direito das coisas, de forma especial, direito da propriedade, direitos de vizinhança, direito das obrigações) em prol do bem-estar de todos e da harmonia social. Todavia, confrontando-se o contexto da referida Lei e da sucessiva Medida Provisória n. 2.220, de 4-9-2001, com os respectivos *Projetos de Lei n. 775/1983* (na vigência da EC n. 1/1969), *n. 2.191/1989* e *n. 5.788/1990* (ambos na vigência da nova Constituição, todos por nós já oportunamente analisados),¹ bem como com o Direito Positivo nacional, destacam-se *aspectos positivos e aspectos negativos*.

Dentre os *aspectos positivos*, além de alguns avanços notadamente de ordem redacional ou formal, destacam-se aqueles relacionados com o *objetivo*

1. Reporta-se aos nossos pareceres jurídicos a pedido de agentes integrantes do Congresso Nacional e do Poder Executivo: **O Projeto de Lei do Uso do Solo** (Proj. de Lei n. 775/83 - parecer em 11-7-1983), in RDC v. 27/71, Ed. RT-SP, 1984; **Política de Desenvolvimento Urbano: Diretrizes Gerais** (Proj. de Lei n. 2.191/89 - parecer em 16-7-1989); **Diretrizes Gerais da Política de Desenvolvimento Urbano** (Proj. de Lei n. 5.788/90 - parecer em 28-10-1992 - vigente Lei n. 10.257, de 10-7-2001, e sucessiva MP n. 2.220, de 4-9-2001), in RDC v. 63/115, Ed. RT-SP, 1993.

constitucional e legal da Política Urbana no sentido de *ordenar* o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e *garantir* o bem-estar de seus habitantes, ou seja, de todos os cidadãos ali existentes, independentemente de sua situação sócio-econômica, mediante *diretrizes e instrumentos jurídicos* inerentes às *normas de ordem pública e interesse social* que regulam o uso da *propriedade urbana*, de acordo com a sua função social em prol do bem coletivo ou comum de todos, da *segurança e do bem-estar* (incluídos todos os valores sócio-econômicos, sanitários, profissionais, culturais, educacionais, espirituais, recreativos ali integrantes) dos cidadãos, sem exceção. Trata-se de *direito* garantido às cidades ambientalmente sustentáveis, no legítimo interesse de todos, uma vez que todas as pessoas, físicas ou jurídicas de direito público ou de direito privado, ali existentes, têm direito ao equilíbrio ambiental propício à vida saudável (presente e futura), por expressas determinações constitucionais (CF art. 5º c/c art. 225).

Na verdade, trata-se de **inviolável direito fundamental de todos, vinculado** ao Direito Positivo brasileiro e *assegurado*, quer nos âmbitos municipais, intermunicipais (de dois ou mais Municípios), estaduais e distrital, quer nos âmbitos regionais (de dois ou mais Estados) e nacional, por expressos princípios e normas *constitucionais* (CF, arts. 5º, XXII, XXIII, XXIV, LXXIII, c/c arts. 23, I a XII, 170, II, III, VI, VII, 180, 182, 186, 200, 215, 216, 225 e respectivos incisos e parágrafos) e *legais*(Código Civil e leis posteriores sobre a *propriedade - pública e privada -* e sua *desapropriação* por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, vinculada às expressas exigências gerais ou excepcionais e procedimentais da Constituição Federal; *Direito Urbanístico: Lei n. 6.766, de 19-12-1979*, diretrizes sobre o parcelamento do solo urbano; *Lei n. 10.257, de 10-7-2001*, sobre diretrizes gerais da política urbana, arts. 1º e parágrafo único, 2º, I a XIII, XVI, 4º, I a III a a h, IV - a a c. V a a f, i, l, p, r, s, VI, com as demais normas correlatas do contexto objeto de apreciação crítica; *Direito Ambiental: Lei geral n. 6.938, de 31-8-1981*, e demais normas anteriores e posteriores correlatas).

Quanto **aos aspectos negativos**, considerando a relevância, a complexidade e a atualidade da matéria urbanístico-ambiental, considerando a seriedade do assunto diante da notória e preocupante degradação urbanístico-ambiental

já existente nas cidades brasileiras,² considerando, finalmente, *os manifestos conflitos* já existentes, os iminentes riscos e danos já reais, bem como o agravamento destes com a aplicação de algumas diretrizes e alguns instrumentos políticos temerários, injuridicamente previstos na *Lei n. 10.257, de 10-7-2001*, e na sucessiva *Medida Provisória n. 2.220, de 4-9-2001, data venia* dos ilustres Representantes do Poder Legislativo e do Poder Executivo nacionais, dos cientistas, juristas e especialistas que se manifestaram favoravelmente sobre o assunto em apreciação crítica, basta breve análise do conteúdo e do alcance da Lei e da Medida Provisória citadas, em confronto com os vigentes princípios e normas constitucionais e legais, bem como com a realidade diversificada dos Municípios brasileiros (5.561 criados e instalados),³ para se concluir por *flagrantes incompatibilidades das inovações ali introduzidas*, particularmente sobre: *regularização fundiária* (Lei citada, arts. 2º, XIV. *caput*, 4º, V. “q” 35, III); *urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda*, ou seja, *urbanização de favelas* (arts. 2º, XIV, *in fine*, 35, III); *simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias para a redução dos custos e o aumento de oferta dos lotes e unidades habitacionais* (art. 2º, XV); *concessão de direito real de uso de imóveis públicos* (arts. 4º, V, “g”, § 2º, 48); *concessão de uso especial de imóvel público para fins de moradia* (Lei citada, arts. 4º, V, “h” com o veto aos arts. 15 a 20 e sua sucessiva reprodução pelos arts. 1º a 9º da MP n. 2.220, de 4-9-2001); *usucapião “especial” de imóvel urbano* (Lei citada, arts. 4º, V, “j”, 9º) e *omissão inconstitucional de sua proibição em imóveis públicos* (CF, art. 183, § 3º); *usucapião especial coletiva de imóvel urbano com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados e condomínio especial referente às frações ideais diferenciadas* (art. 10, §§ 1º a 5º); *direito de preempção* (arts. 4º, V, “m” 25 a 27); *transferência do direito de construir* (arts. 4º, V. “o” 35) e *doação de imóvel privado ou público ao Poder Público* (art. 35, § 1º); *omissão de instrumentos urbanístico-ambientais básicos* à adequada aplicação das diretrizes e dos instrumentos gerais

2. Reporta-se aos nossos trabalhos: “**Forçada Migração Interna e Degradação Sócio-Ambiental das Cidades Brasileiras**”, como relevante questão jurídica de **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proposta apresentada em Debate Nacional sobre a **Política Urbana** (em 10-5-1986) para contribuições perante a Constituinte, hoje, consagrada pela vigente Constituição (CF, art. 23, IX e X, c/c arts. 3º, III, IV, 170, VII, 182, 186, 187, 225), in BDA n. 6431, Ed. NDJ-SP, 1988; “**Governos Locais e Meio Ambiente: Repercussões Nacionais e Internacionais**, in BDA n. 10/595, Ed. NDJ-SP, 1994, bem como in RDC v. 71/117, Ed. RT-SP, 1995.

3. IBGE-SP, dados reafirmados em 09-09-2004, tel.: (011) 3078-5252.

típicos do Direito Urbanístico; *omissão de um capítulo específico sobre infrações e penalidades.*

Logicamente, diante das flagrantes incompatibilidades e incoerências com o Direito Positivo brasileiro, diante das graves confusões, antinomias, obscuridades ou imprecisões, além dos imprudentes e imperitos paralelismos, tudo para pior e em temerárias distorções dos expressos objetivos notadamente da Constituição Federal, do Direito Urbanístico, do Direito Ambiental e do Direito Civil em defesa e preservação da sadia qualidade de vida em prol das presentes e futuras gerações, não poderíamos, absolutamente não, por força de irrenunciável dever jurídico-constitucional, deixar de manifestar, de forma reiterada, nossa plena e objetiva convicção sobre algumas questões jurídicas de fundamental importância, em razão da evidência dos princípios e das normas constitucionais e legais vigentes, no sentido de dar a nossa despreziosa contribuição à atualização, ao aperfeiçoamento e ao fortalecimento da Constituição e das Leis integrantes de nosso Direito Positivo, no legítimo interesse de todos.

Desta forma, sem alterar a estrutura e a ordem da matéria integrante da Lei n. 10.257, de 10-7-2001, e da sucessiva MP n. 2.220, de 4-9-2001, longe e sem pretensão de qualquer polêmica subjetiva ou empírica, apresentamos, com base nos princípios e nas normas constitucionais e legais vigentes, nossa manifestação particularmente sobre *o conteúdo e o aspecto formal* dos dispositivos citados como *aspectos negativos* da Lei e Medida Provisória correlata em apreciação, a título de modesta colaboração, com as respectivas sugestões compatíveis com o Direito nacional, de acordo com as seguintes considerações:

II. Considerações Sobre Incompatibilidades Constitucionais, Urbanísticas e Ambientais de Alguns Dispositivos da Lei n. 10.257, de 10-7-2001, e da Respectiva Medida Provisória n. 2.220, n. 4-9-2001, em Confronto com o Direito Positivo Brasileiro.

Dentre as incompatibilidades dos dispositivos legais em análise com os princípios e as normas constitucionais e legais vigentes, destacam-se as seguintes:

1. **Diretrizes Gerais - Lei n. 10.257, de 10-7-2001 (Cap. I).** As normas do *art. 2º* do presente Capítulo, dispendo que *a política urbana* tem por *objetivo ordenar* o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, *manter* o equilíbrio ambiental e *garantir* o bem-estar de todos, definem as

diretrizes gerais ajustáveis à realização de tal objetivo constitucional e legal. Todavia, adverte-se a existência de *algumas diretrizes gerais incompatíveis tanto com o objetivo da política urbana quanto com os objetivos das normas constitucionais, urbanísticas e ambientais aplicáveis*, destacando-se:

a) **Regularização Fundiária: Arts. 2º, XIV, caput, 4º, V, “q”, 35, III.** De acordo com os dispositivos citados, *a regularização fundiária* constitui diretriz geral e instrumento geral da política urbana, passível de programas previstos no plano diretor, com autorização de lei municipal para o proprietário do imóvel urbano (privado ou público) exercer em outro local ou *alienar* o direito de construir. Adverte-se que *a regularização fundiária*, temerariamente introduzida nas normas legais em exame, além de não se confundir com diretriz geral nem com instrumento geral do Direito Urbanístico, constitui perigosa diretriz e tendencioso instrumento de caráter político, contraditório e inquietantemente incompatível com o conteúdo das normas constitucionais (CF, art. 182, c/c arts. 23, VI, IX, 30, I, VIII, 216, 225), do Direito Urbanístico (CF, art. 24, I, 182, §§ 1º, 2º; Lei n. 6.766, de 19-12-1979, arts. 38 a 43) e do Direito Ambiental (CF, art. 225, c/c arts. 23, 170, VI, 182, §§ 1º, 2º, 216 e § 1º; Lei n. 6.938, de 31-8-1981). Neste sentido, é oportuno salientar que *o plano diretor*, definido como plano urbanístico geral aplicável no âmbito municipal, intermunicipal e distrital, *integrante do Direito Urbanístico, de natureza essencialmente preventiva*, não admite qualquer diretriz contraditória ou qualquer instrumento politicamente demagógico que possa estimular o uso nocivo da propriedade imóvel urbana (pública ou privada) com invasões ou ocupações ilegais, conflitantes e incentivadoras da ilegal indústria dos loteamentos clandestinos ou irregulares, das favelas ou quaisquer outras habitações sub-humanas ou contrárias à dignidade da pessoa humana, sem as mínimas condições sanitárias, de segurança, de tranquilidade, em gritantes contradições tanto às finalidades do Direito vigente quanto aos interesses sociais e públicos.

Assim, diante da grave situação de recrudescentes conflitos e da notória degradação sócio-econômica e urbanístico-ambiental, já com incontroláveis *problemas sanitários, de insegurança e mal-estar* geral, notadamente nas grandes cidades brasileiras, em decorrência de ocupações tendenciosamente ilegais e loteamentos clandestinos ou irregulares, *adverte-se* que *a regularização fundiária*, já temerária pelas notórias simulações contra o interesse social e público, *é juridicamente admitida como exceção legal*, de forma rigorosa e limitada a soluções expressamente previstas em lei, em defesa de *possuidores de imóveis portadores de justo título e boa fé* (Código

Civil anterior, arts. 490, 491, 514, 516. reafirmados pelo novo Código Civil, arts. 1.200, 1.201, 1.214, 1.217, em vigor a partir de 11.1.2003). Neste sentido, a *Lei n. 6.766, de 19-12-1979, sobre o parcelamento do solo urbano*, admite, por expressa exceção, a regularização fundiária de loteamento ou desmembramento não-autorizado ou executado sem a observância das determinações da licença, no sentido de evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e em defesa dos direitos dos adquirentes de lotes portadores de justo título e boa fé (arts. 38, 40 a 44). Como *exceção legal em defesa dos portadores de justo título e boa fé*, já expressamente prevista em nosso Direito Positivo, adverte-se que a *regularização fundiária*, além de constituir *matéria estranha ao objetivo do Direito Urbanístico*, de forma contrária à técnica legislativa (*Lei Complementar n. 95, de 26-2-1998, com as alterações da Lei complementar n. 107, de 26-4-2001 (art. 7º, inciso II)*), é *flagrantemente incompatível com qualquer diretriz geral ou instrumento geral típico e integrante do Direito Urbanístico*. Ora, uma das finalidades (*ratio legis*) do Direito Urbanístico, como novo ramo do Direito imposto pelas inadiáveis exigências da sociedade contemporânea, é *proibir, combater e erradicar as condutas ilegais de invasão, ocupação, loteamento ou construção em imóvel alheio (público ou privado), de forma clandestina ou irregular*, notoriamente lesivas ao direito de propriedade e definidas como *crimes contra a Administração Pública* (*Lei n. 6.766, de 19-12-1979, arts. 50 a 52*), *crimes de ação pública* (CP, art. 161, § 1º, II) e *crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural* (*Lei n. 9.605, de 12-2-1998, arts. 62 a 64*).

Desta forma, tratando-se de *assunto excepcional já disciplinado por lei vigente, com o acréscimo de matéria estranha e contrária ao objetivo do Direito Urbanístico, flagrantemente incompatível com as finalidades e o objetivo da própria Lei da Política Urbana em exame* (arts. 1º e parágrafo único, 2º. incisos notadamente IV e VI), bem como com os princípios e as normas constitucionais e legais ali citados e fundamentados, *propõem-se as inadiáveis providências da Comunidade Científico-Jurídica do País*, junto ao Poder Público competente, referentes à *propositura da ação direta de inconstitucionalidade das normas do inciso XIV. caput, do art. 2º da alínea "q" do inciso V do art. 4º e do inciso III do art. 35, sobre regularização fundiária*. da *Lei n. 10.257, de 10-7-2001, em análise, perante o Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, a)*, ou à *elaboração de lei para a revogação das citadas normas perante o*

Congresso Nacional, em razão dos insanáveis vícios da inconstitucionalidade e ilegalidade.

b) **Urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda:** Arts. 2º, XIV, *in fine*, 35, III. Com base nos dispositivos citados, *a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda* constitui *diretriz geral da política urbana*, passível de programas previstos no *plano diretor*, com autorização da lei municipal para o proprietário do imóvel urbano (privado ou público) *exercer* em outro local ou *alienar* o direito de construir. Não resta dúvida de que agravadamente temerárias são as normas em análise, uma vez que institucionalizam e estimulam, no próprio plano diretor, as condenáveis ocupações e invasões ilegais de imóvel urbano (público e privado), já notoriamente consideradas como *lesivas indústrias de loteamentos clandestinos ou irregulares e indústrias de favelas*, estranhas e contrárias aos objetivos, às diretrizes do plano diretor e às demais normas integrantes do Direito Urbanístico consagrado, nos Países desenvolvidos e nos em via de desenvolvimento como o Brasil, exatamente, para *proibir, combater e erradicar* (arrancar pela raiz) tais condutas ilícitas em qualquer de suas formas. Por princípio geral das Ciências Urbanístico-Ambientais, consolidado em nosso Direito Positivo, a controvertida *urbanização de áreas ocupadas ou invadidas por população de baixa renda, ou seja, a urbanização de favelas, nunca foi, não é e nem será diretriz geral do plano diretor ou de qualquer plano urbanístico*, uma vez que este, integrante do Direito Urbanístico, se vincula ao adequado planejamento, com a previsão de todos os planos, programas, projetos, diretrizes e instrumentos jurídicos compatíveis, controle de parcelamento, loteamento, uso e ocupação do solo, de acordo com as diversas destinações, *sempre de forma racional e preventiva* no sentido de *evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente*, segundo a melhor alternativa do estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), como básico instrumento geral da Política Urbana (Lei n. 10.257, de 10-7-2001. art. 4º, VI), em prol da sadia qualidade de vida ao bem-estar de todos. Inequivocamente, o direito às cidades sustentáveis ou ambientalmente saudáveis é garantido a todas as pessoas, sem exceção, sem discriminação, independentemente de tratar-se de população de baixa, média ou alta renda, reprimindo-se e responsabilizando-se qualquer conduta, efetiva ou potencialmente, lesiva à propriedade

imóvel, aos direitos de vizinhança, à qualidade ambiental, ao interesse social e público.⁴

Conforme já se demonstrou nesta manifestação, grave já é a situação de degradação urbanístico-ambiental e de conflitos, notadamente nas grandes cidades brasileiras, em decorrência do contínuo desrespeito e do esbulho criminoso da propriedade imóvel alheia (pública e privada). Neste sentido, adverte-se, reiteradamente, que *a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, como diretriz geral consagradora da injurídica, paternalística e demagógica tese da urbanização de favelas, é flagrantemente incompatível com os jurídicos planos urbanísticos e habitacionais de interesse social, integrantes do contemporâneo Direito Urbanístico, de natureza essencialmente preventiva no sentido de evitar as distorções do crescimento urbano e seus efeitos lesivos ao meio ambiente, bem como reprimir e corrigir as distorções urbanas e degradações ambientais já existentes, mediante a progressiva execução de jurídicos planos urbanísticos de desfavelamento, com a previsão de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais notadamente no tocante à segurança, ao saneamento básico, à qualidade ambiental e à tranquilidade social, de acordo com a situação sócio-econômica da população de baixa renda, sempre de forma compatível com as razões e os objetivos dos princípios e normas constitucionais, urbanísticos e ambientais, no interesse de todos.*

Não resta dúvida de que *a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, ou urbanização de favelas, decorrente de condutas ilegais ou criminosas estimuladoras de invasões ou ocupações ilícitas, conflitantes, contra a propriedade alheia (pública ou privada), para fins de favelas ou quaisquer habitações sub-humanas, sem as mínimas condições sanitárias, ambientais e de segurança, com notórias tragédias de inundações, deslizamentos de morros, incêndios, com perdas e danos pessoais, morais, materiais irremediáveis, incalculáveis e irreparáveis, em gritantes contradições aos interesses sociais e públicos, não é diretriz geral, não é plano urbanístico, nem se confunde com planos urbanísticos e habitacionais de interesse econômico-social, previstos no Direito Urbanístico e integrantes do plano*

4. Neste sentido, reporta-se aos nossos trabalhos: *Natura Giuridica del Piano Regolatore Generale*, tese em **Direito Urbanístico** perante a Universidade de Roma "LA SAPIENZA", Legatoria Pittini (Tesi 2 ore), Roma, 1975; **Urbanismo-I, sobre aspectos evolutivos do Urbanismo e do Direito Urbanístico no Direito Comparado e no Brasil**, Enciclopédia Saraiva do Direito, v. 76/1, Ed. Saraiva-SP, 1981.

diretor. Conseqüentemente, *a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda*, como diretriz geral da política urbana, *é flagrantemente incompatível com as diretrizes e os instrumentos do Direito Urbanístico e do plano diretor ali integrante*, uma vez que *viola tanto os princípios constitucionais do direito da propriedade (pública e privada) e de sua função social inerente ao interesse de todos* (CF, art. 5º, XXII, XXIII, c/c arts. 170, II, III, VI, VII, 182, 186) *como os princípios e as normas constitucionais e legais do Direito Urbanístico* (CF, arts. 24, I, 182 e §§ 1º, 2º, c/c arts. 23, IX, X, 174, 216, § 1º, 225, § 1º, I a VII, §§ 2º, 3º, 4º; Lei n. 6.766, de 19-12-79, arts. 3º a 5º, com as alterações da Lei n. 9.785, de 29-1-99; Lei n. 10.257, de 10-7-2001, arts. 2º, I a XIII, XVI, 4º, I a IV, V *fora as alíneas criticadas g, h, j, m, o, q* VI), do *Direito Civil* (CF, arts. 5º, XXII, XXIII, XXIV, 170, II, III, VI, 182, 186 direito de propriedade; CC anterior, arts. 572 a 587 direito de construir; CC anterior, arts. 554 a 588 - direitos de vizinhança, normas estas reafirmadas pelo novo Código Civil, arts. 1.299 a 1.313, 1.277 a 1.313, em vigor a partir de 11-1-2003), do *Direito Ambiental* (CF, art. 225, c/c arts. 23, 170, II, III, VI; Lei geral n. 6.938, de 31-8-81), do *Direito Penal* (CP, art. 161, § 1º, II; Lei n. 9.605, de 12-2-98, arts. 62 a 64), em gritante contradição com *a obrigatória política de desfavelamento integrante da Política Urbana e da Política Ambiental*.⁵

Além do mais, conforme as demonstrações nesta manifestação, dentre os objetivos do Direito Urbanístico, destacam-se as medidas preventivas e repressivas no sentido de *proibir, combater e erradicar as condutas ilegais* de invasão, ocupação, loteamento ou construção em imóvel alheio (público ou privado), de forma clandestina ou irregular, notoriamente lesivas ao direito de propriedade e definidas como *crimes contra a Administração Pública* (Lei n. 6.766, de 19-12-79, arts. 50 a 52), *crimes de ação pública* (CP, art. 161, § 1º, II), *crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural* (Lei n. 9.605, de 12-2-98, arts. 62 a 64), além de outras sanções penais por *lesão ao patrimônio público* (Lei n. 8.429, de 2-6-92), por *lesão ao meio ambiente* (Lei n. 9.605, de 12-2-98), independentemente das sanções políticas, administrativas e civis (CF, art. 225, §3º, c/c art. 37, §§ 4º, 5º- Lei n. 8.429, de 2-6-92). Sob este aspecto, salienta-se, ainda, que, por princípio de ordem geral do Direito,

5. Reporta-se às advertências sobre a real aplicação do **princípio da função social da propriedade** no texto completo do **Estatuto da Cidade e Incompatibilidades Constitucionais, Urbanísticas e Ambientais**, in Revista de Direitos Difusos v. 12/1533 cit.; Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental v. 3/213 cit.

consagrado em nosso Direito Positivo, ninguém se escusa (ou nenhuma pessoa está dispensada) de cumprir a lei, alegando que não a conhece (LI ao CC, art. 3º). Conseqüentemente, *qualquer ato ilícito*, quer por ignorância, omissão, negligência, imprudência ou imperícia, quer por simulação ou por qualquer conduta intencional, além da obrigação de reparar os danos causados a outrem (CC anterior, art. 159, com a reafirmação do nCC, arts. 186, 187, 927), *não gera direito ao agente*, uma vez que *de tal ato ilegal* “não se originam direitos” (Súmula do STF n. 473 CF, art. 5º, II, XXXVI).

Desta forma, tratando-se de *diretriz geral* flagrantemente incompatível com os princípios e as normas constitucionais e legais citados, bem como estranha e contrária ao objetivo do Direito Urbanístico, de forma também incompatível com o objetivo, as diretrizes e os instrumentos gerais da própria Lei da Política Urbana em análise (arts. 2º e, dentre outros incisos, IV, VI, 4º, I a IV. VI), *propõem-se as inadiáveis providências da Comunidade Científico-Jurídica*, junto ao Poder Público competente, *referentes à propositura da ação direta de inconstitucionalidade das normas do inciso XIV, in fine, do art. 2º bem como do inciso III do art. 35, sobre urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda*, da Lei n. 10.257, de 10-7-2001, em exame, perante o Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, a) ou à elaboração de nova lei para a expressa revogação das citadas normas perante o Congresso Nacional, em razão dos insanáveis vícios da inconstitucionalidade e ilegalidade.

c) **Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias: Art. 2º, XV.** A norma do presente inciso, definindo como *diretriz geral* da política urbana a *simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias*, no sentido de permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais, *omite*, de forma temerária, obscura, insciente e demagógica, qualquer diretriz sobre *as indispensáveis medidas sanitárias e ambientais, de segurança e de tranquilidade*, essenciais em qualquer lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, em qualquer norma edilícia, ainda que se trate de projeto e execução de unidades habitacionais econômicas e de interesse social. Ora, *qualquer medida de simplificação da legislação* sobre o assunto em análise *encontra-se vinculada* aos princípios e às normas constitucionais e legais sanitários, ambientais, de segurança, enfim, de bem-estar de seus habitantes. Evidentemente, trata-se de *omissão*

incompatível tanto com os objetivos e as diretrizes da própria Lei n. 10.257, de 10-7-2001 (arts. 1º e parágrafo único, 2º incisos notadamente IV, VI, de caráter preventivo e repressivo) como com os princípios e as normas urbanístico-ambientais previstos na Constituição (CF, arts. 182, §§ 1º, 2º, 225, § 1º IV, VI, c/c arts. 3º, III, IV, 5º, 23, IX, X, 24, I, VI, VIII, 30, I, VIII, 170, II, III, V, VI, VII, 174, 200, IV), no Direito Urbanístico (Lei n. 6.766, de 19-12-79, arts. 3º a 11; Lei n. 10.257, de 10-7-2001, arts. 1º e parágrafo único, 2º I a XIII), no Direito Ambiental (Lei geral n. 6.938, de 31-8-81, arts. 2º 4º 9º e respectivos incisos, com as alterações e complementações posteriores) e no Direito Civil (CC anterior, arts. 572 a 587, c/c arts. 554 a 571, reproduzidos pelo novo Código Civil, arts. 1.299 a 1.313, c/c arts. 1.277 a 1.298).

Desta forma, para as compatibilizações ajustáveis aos princípios e às normas constitucionais e legais citados, bem como às próprias diretrizes da Lei em análise, *sugere-se a inadiável reabertura de reflexões e debates, por parte da Comunidade Científico-Jurídica, junto ao Congresso Nacional, para fins de elaboração de lei no sentido de preencher as insuficiências da diretriz geral prevista no inciso XV do art. 2º da Lei em apreciação, referente à simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edílicas, com o acréscimo de expressas e indispensáveis medidas ambientais, sanitárias, de segurança e de bem-estar dos habitantes para ali destinados.*

2. Instrumentos da Política Urbana - Lei n. 10.257, de 10-7-2001 (Cap. II). As normas do art. 4º do presente Capítulo, dispondo sobre *os instrumentos gerais a serem utilizados na execução da Política Urbana*, da mesma forma relacionada com as diretrizes, estabelecem alguns instrumentos contraditórios e inquietantemente incompatíveis tanto com os próprios objetivos da Política Urbana como com os princípios e as normas constitucionais, urbanísticos e ambientais integrantes de nosso Direito Positivo, como, dentre outros:

a) **Concessão de direito real de uso de imóveis públicos: Arts. 4º, V, “g”, § 2º, 48.** De acordo com as normas dos dispositivos citados, *a concessão de direito real de uso de imóveis públicos se define como instituto integrante dos instrumentos gerais da Política Urbana, passível de programas e projetos habitacionais de interesse social, mediante contrato de caráter coletivo. Data venia, trata-se de temerário instituto político, juridicamente impossível, imprudentemente demagógico, com perigosas confusões, omissões, obscuridades, paralelismos e reproduções simuladas de institutos jurídicos já definidos na própria Lei da Política*

Urbana e já previstos nas normas constitucionais e legais, tudo retrocessivamente *para pior*, para dilapidar e empobrecer o patrimônio público, de forma incompatível tanto com os princípios e as normas constitucionais, urbanísticos e ambientais vigentes como com o interesse público.

Assim é que, além do inadmissível *paralelismo* com o *instituto jurídico da desapropriação por interesse social* já constitucional e legalmente previsto em nosso Direito Positivo (CF, arts. 5º, XXIV, 182, §§ 3º, 4º, III; Lei n. 4.132, de 10-9-62), bem como definido, de forma compatível, como instrumento geral da Política Urbana (Lei n. 10.257, de 10-7-2001, art. 4º V, “a”), o repetitivo e temerário *instituto político da concessão de direito real de uso de imóveis públicos* constitui *reprodução simulada*, confusa, obscura, com sérias omissões notadamente de básicas exigências e formalidades legais do contrato coletivo correlato, do *restabelecido instituto jurídico do direito de superfície* definido como instrumento geral da Política Urbana (Lei n. 10.257, de 10-7-2001, arts.4º, V. “1” 21 a 24), de forma compatível com as normas do novo Código Civil, arts. 1.369 a 1.377).

Neste sentido, é oportuno salientar que *a concessão de direito real de uso de terrenos públicos ou particulares* constitui inovação introduzida pelo Decreto-lei n. 271, de 28-2-67, que encontra suas fontes no direito comparado, notadamente no direito italiano. Como assunto de natureza jurídica controvertida, observa a autorizada doutrina que *a concessão de uso de bens imóveis* se originou do *antigo direito de superfície*, uma espécie de usufruto ou servidão no direito romano.⁶ Salienta que “a ‘migração’ desse modelo jurídico, que passou da esfera do direito administrativo para a do direito privado, veio restabelecer, sob novo enfoque, o antigo instituto da superfície”⁷ Neste sentido, demonstra o Prof. Miguel Reale que se trata de inovação que veio restabelecer o antigo instituto da superfície, esclarecendo que “a necessidade de restabelecer o instituto da superfície já fora, aliás, sustentada, sob ângulos diversos, por outros juristas, como o fez o Professor Sílvio Meira”⁸ Assim, o instituto da concessão de direito real de uso de terrenos públicos ou particulares foi introduzido no

6. Alex Weill, **Le droit de superficie in Droit civil, les biens**, 2e. éd, Paris, Dalloz, 1974, p. 591.

7. Min. José Carlos Moreira Alves, **Exposição de Motivos do Projeto do Código Civil - Direito das Coisas**, Edições Técnicas do Senado Federal, Brasília, 1975, p. 163.

8. Prof. Miguel Reale, **Exposição de motivos do Anteprojeto do Código Civil**, Ed. Saraiva-SP, 1972, pp.40-1.

Projeto de *Lei n. 634, de 1975*, no Livro do direito das coisas, com a preferência das expressões “*DA SUPERFÍCIE*” e “*direito de superfície*” (arts. 1.401 a 1.408), com as confirmações e complementações do *PLC n. 118, de 1984 (arts. 1.368 a 1.376)*, transformado na *Lei 10.406, de 10-01-2002, arts. 1.369 a 1.377, em vigor a partir de 11-1-2003*).⁹ A vigente *Lei n. 10.257, de 10-7-2001, em análise, de forma compatível com o novo Código Civil, introduz e confirma o instituto jurídico do “direito de superfície” como um dos instrumentos gerais da Política Urbana (arts. 4º, V, “1” 21 a 24), mediante contrato de concessão por escritura pública, para fins de construção ou plantação em terreno de propriedade pública ou privada, com a observância das exigências urbanístico-ambientais vigentes, nos termos do Código Civil, no que não for diversamente disciplinado em lei especial, sempre de forma vinculada aos princípios constitucionais da função social da propriedade, da defesa e preservação do meio ambiente, no legítimo interesse de todos.*

Nesta ordem de oportunas demonstrações, conclui-se que *as normas sobre o instrumento político da concessão de direito real de uso de imóveis públicos, além de tratarem do mesmo assunto e do mesmo instrumento geral paralelo aos institutos jurídicos da desapropriação por interesse social e do direito de superfície já disciplinados por vigentes leis eficazes já citadas, são flagrantemente incompatíveis tanto com os princípios e as normas constitucionais e legais (CF, arts. 5º, XXII, XXIII, XXIV, 182, §§ 3º 4º III, 225; Lei n. 10.257, de 10-7-2001, art. 4º, V, “a”, c/c a Lei n. 4.132, de 10-9-62 - Desapropriação por interesse social; CF, arts. 5º, XXII, XXIII, c/c arts. 170, II, III, VI, 182, §§ 1º, 2º, 225; Lei n. 10.257, de 10-7-2001, arts. 4º V, “1” 21 a 24 Direito de superfície, vinculado ao direito da propriedade imóvel e consagrado pelo novo Código Civil, arts. 1.369 a 1.377, em vigor a partir de 11-1-2003) como com o princípio geral, segundo o qual “o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei” (Lei complementar n. 95, de 26-2-98, art. 7º, IV), sem qualquer condição de eficácia.*

Desta forma, tratando-se de *instrumento político paralelo aos instrumentos jurídicos da desapropriação e do direito de superfície, de forma confusa, obscura, temerária e repetitiva, flagrantemente incompatível com os princípios e as*

9. Helita Barreira Custódio, **Concessão de uso de terrenos públicos e particulares**, in *Enciclopédia Saraiva do Direito*, v. 17/79 e s., Ed. Saraiva-SP, 1978, p. 89 e s. Neste sentido, reporta-se à publicação do Senado Federal, **O Projeto de Código Civil no Senado Federal**, v. 1, Brasília, 1998, p. 765 e 766 (Da Superfície, arts. 1.368 a 1.376), bem como do **Diário Oficial da União- Seção 1**, de 11-1-2002, p. 1 a 74.

normas constitucionais e legais citados, bem como com o objetivo, as diretrizes e os instrumentos da própria Lei da Política Urbana em análise (arts. 2º, 4º), *propõem-se as inadiáveis providências da Comunidade Científico-Jurídica*, junto ao Poder Público competente, *para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade das normas da alínea “g” do inciso V e do § 2º do art. 4º bem como do art. 48 e respectivos incisos I e II, sobre concessão de direito real de uso de imóveis públicos, da Lei n. 10.257, de 10-7-2001, em exame, perante o Supremo Tribunal Federal (CF, art.102, I, a), ou à elaboração de lei para a expressa revogação das citadas normas perante o Congresso Nacional, em razão dos insanáveis vícios da inconstitucionalidade e ilegalidade.*

b) Concessão de uso especial para fins de moradia e comércio em áreas públicas: art. 4º, V, “h”, da Lei n. 10.257, de 10-7-2001, bem como arts. 1º a 9º, com os respectivos parágrafos e incisos, da Medida Provisória n. 2.220, de 4-9-2001. A norma da alínea “h” do inciso V do art. 4º da Lei em exame define *a concessão de uso especial para fins de moradia* como um dos institutos integrantes dos instrumentos gerais da Política Urbana. Os respectivos arts. 15 a 20 da mencionada Lei foram vetados pelo Presidente da República, segundo o qual, dentre outras razões: “O instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia em áreas públicas é um importante instrumento para propiciar segurança da posse - fundamento do direito à moradia a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares” Todavia, justifica que: “Algumas imprecisões do projeto de lei trazem, no entanto, riscos à aplicação desse instrumento inovador, contrariando o interesse público”¹⁰ Sucessivamente, edita a Medida Provisória n. 2.220, de 4-9-2001, sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição. Em resumo, o citado instituto, extraído das normas e condições constitucionais sobre usucapião, compreende: 1) *Concessão de uso especial para fins de moradia* à pessoa (homem ou mulher) que, até 30-6-2001, possui como seu, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, *até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público em área urbana*, conferida de forma gratuita (MP cit., art. 1º §§ 1º 2º e 3º); 2) *Concessão de uso especial para fins de moradia à população de baixa renda* que, até 30-6-2001,

10. Mensagem n. 730, de 10-7-2001, do Presidente da República sobre as **razões dos vetos** parciais a dispositivos do PL n. 181/89 (PL n. 5.788/90 na Câmara dos Deputados), por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, transformado na Lei n. 10.257, de 10-7-2001, em análise. Texto in **Estatuto da Cidade - Lei n. 10.257, de 10-7-01**, Coordenação: Cerdônio Quadros, Fd. NDJ-SP, p. VII e s.

ocupava, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, *imóveis públicos com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados em área urbana* (MP, art. 2º, §§1º, 2º e 3º); 3) *Garantia da opção de exercer os direitos previstos nos arts. 1º e 2º da citada MP* aos ocupantes, regularmente inscritos, de *imóveis públicos com até duzentos e cinqüenta metros quadrados* (MP cit., art. 3º); 4) No caso da ocupação acarretar risco à vida e à saúde dos ocupantes, *o Poder Público assegura-lhes a concessão de uso especial para fins de moradia em imóveis públicos com até duzentos e cinqüenta metros quadrados, ou com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados em outro local* (MP cit., art. 4º); 5) *É facultado ao Poder Público assegurar o exercício de tal direito aos ocupantes de imóveis públicos de uso comum do povo, de imóveis públicos destinados a projetos de urbanização, dentre outros casos, em outro local* (também de propriedade pública) (MP, art. 5º, I, II, III, IV e V); 6) *Concessão de uso especial para fins de comércio* aos ocupantes de *até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público em área urbana* (MP, art. 9º, §§ 1º, 2º e 3º). 7) *O título de concessão de uso especial de moradia será obtido pela via administrativa* ou, em caso de recusa ou omissão, *pela via judicial* (MP, art. 6º), com a previsão de *extinção do direito à concessão* nos casos ali definidos (MP, art. 8º).

Datissima venia, basta breve análise do inédito instrumento da *concessão de uso especial de imóveis públicos para fins de moradia*, de ampla e contínua aplicação de uso individual e coletivo (transformado em condomínio), residencial e comercial, em confronto com os expressos princípios e normas da Constituição, do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental que prevêm e disciplinam o planejamento adequado com os respectivos parcelamentos (loteamentos ou desmembramentos), zoneamentos, planos, programas, projetos em locais próprios ao equilíbrio urbanístico-ambiental, à segurança e ao bem-estar de todos os cidadãos, para se concluir que se trata de *instituto político confuso, perigoso e juridicamente contraditório, que se resume em temerário caos jurídico ou em temerária confusão de todas as normas jurídicas*. Resumido em *grande desordem jurídica*, o temível instituto, de natureza meramente política, legaliza, de forma gritantemente inconstitucional e ilegal, a continuidade e o agravamento de notórias condutas *lesivas aos imóveis públicos em geral, agora transformados*, simuladamente com base na Constituição (art. 183, §1º), na lei, no interesse social e no interesse público, *em bens integrantes de instituto político diretamente vinculado a programas e promessas eleitorais às custas dos imóveis públicos* dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, tudo de

forma contrária aos objetivos dos princípios e das normas constitucionais, urbanísticos e ambientais, em violento retrocesso, além do contínuo e rápido empobrecimento do patrimônio público.

Assim é que, em resumo, extraído ou copiado arbitrariamente e confusamente das normas e condições constitucionais sobre *usucapião* (CF, art. 183, §§ 1º e 2º), *a concessão de uso especial para fins de moradia*, ao contrário das razões do veto, não é instituto jurídico nem técnica urbanística, mas, sim, *antinômico, perigoso e contraditório instituto político*, intencionalmente *vetado* (Lei n. 10.257, de 10-7-2001 arts. 15 a 20) e sucessivamente *reintroduzido* nas normas dos arts. 1º a 9º da Medida Provisória em exame, com os claros objetivos de *legalizar, reforçar* e “propiciar segurança da posse - fundamento do direito à moradia a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares”¹¹ *em imóveis públicos* situados em área urbana, *tudo de forma flagrantemente incompatível com as normas constitucionais* tanto sobre *as condições ou formalidades essenciais típicas de usucapião* (CF, art. 183, §§ 1º e 2º) como sobre *a expressa proibição de aquisição de imóveis públicos por usucapião* (CF, art. 183, § 3º), ou por qualquer outro instituto eventualmente daquele extraído ou equiparado por errônea interpretação contraditória, antinômica e juridicamente impossível ou inconciliável.

Neste sentido, *gravíssima é a antinomia do temerário direito à concessão de uso especial para fins de moradia e comércio em imóveis públicos com até 250m² ou com mais de 250m²*, nos diversos casos definidos, sorrateira e inscientemente extraído e confabulado das claras normas constitucionais sobre *usucapião* (CF, art. 183, §§ 1º 2º e 3º), cujas expressas condições e formalidades são inconfundíveis com qualquer tipo de concessão (contrato) previsto no Direito e mais ainda inconfundíveis com a injurídica concessão de uso especial prevista na Medida Provisória em exame. Assim é que, *em área urbana*, enquanto *o usucapião é modo de aquisição da propriedade imóvel* pela posse mansa e pacífica de *até 250m² de imóveis particulares geralmente abandonados*, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, para uso e gozo do próprio possuidor ou de sua família, com a observância das demais exigências e formalidades constitucionais, *incluída a expressa proibição de usucapião em imóveis públicos* (CF, art. 183, §§ 1º 2º e 3º), *a concessão de uso*

11. Mensagem 730, de 10-7-2001, do Presidente da República, sobre as razões dos vetos citados.

especial para fins de moradia, além de não constituir nenhum tipo de contrato jurídico, é modo ilícito de invasão ou ocupação da propriedade imóvel pública, em área urbana de 250m² a mais de 250m² (dimensão superior indefinida), por atos violentos ou clandestinos de grupos liderados ou estimulados por políticos ou por seus cabos eleitorais imprudentes e fraudulentos, com planos, programas e escolha antecipada referentes às áreas a serem invadidas para fins de favelas, loteamentos clandestinos ou irregulares,¹² tudo de forma antinômica e flagrantemente incompatível com os princípios e as normas constitucionais e legais (CF, arts. 183, §§ 1º, 2º e 3º, 216 e §1º, 225; CC anterior, art. 497, reafirmado pelo novo CC, art. 1.208; Lei n. 6.766, de 19-12-79, arts. 3º a 11; Lei n. 10.257, de 10-7-2001, arts. 1º, 2º, IV, VI; Lei n. 6.938, de 31-8-81, arts. 2º, 4º, 9º com as alterações posteriores), com efetivos e iminentes danos ao patrimônio público, o comprometimento prejudicial de todos os planos urbanístico-ambientais da zona urbana e de expansão urbana dos Municípios brasileiros, além dos reflexos danosos aos planos agrícola-ambientais da respectiva zona rural.

É imperioso, ainda, advertir que a expressão “a concessão de uso” prevista na norma do § 1º do art. 183 da Constituição, se refere à concretização do *próprio usucapião*, com a outorga do uso e do gozo ao adquirente do imóvel, em caráter definitivo, pelo preenchimento de todas as exigências e formalidades constitucionais, mediante a entrega do título de domínio correspondente, em nada, absolutamente nada, se confundindo com a *concessão de uso especial para fins de moradia*. Esta *confusa concessão de uso especial*, conforme reiteradamente já se demonstrou nesta manifestação, além de se equiparar com *injurídica doação disfarçada de imóveis públicos* (quando o certo seria do patrimônio particular do próprio agente político ou público doador), constitui equivocada inovação política introduzida na Medida Provisória em apreciação, de forma antinômica, absurda e inconstitucional.

12. Helita Barreira Custódio, **Desafetação e concessão de bens de uso comum do povo invadidos e transformados em favelas: Incompatibilidades jurídico-urbanístico-ambientais**, in RDC v. 53/35 cit., com sérias advertências sobre os graves fatos de invasões de imóveis alheios, intencionalmente programadas, com justa reação contestadora da sociedade, p. 52 e s.

Em breve retrospecto histórico, no sentido de evitar interpretação contraditória e prejudicial, é necessário esclarecer que *o usucapião*,¹³ de forma mansa e pacífica, constitui antigo modo originário de aquisição da propriedade imóvel pela posse continuada por certo prazo, de *ius civile*, já previsto no Direito Quiritário (na Lei das XII Tábuas). Dentre os requisitos do *usucapião* justinianeu, evidenciam-se: *coisa hábil* (geralmente abandonada, com a exclusão das coisas furtadas), *consciência de não lesar a outrem*, *posse*, *tempo determinado para os imóveis com título e para os imóveis sem título*, sempre com boa fé.¹⁴ No presente caso, tratando-se de *usucapião independentemente de título*, observa-se que o Código Civil anterior o consagrou nos arts. 550, 552 e 553, reafirmados pelo novo Código Civil, arts. 1.239 a 1.241, em vigor a partir de 11-1-2003.

Em decorrência das graves transformações sócio-econômicas, sanitárias e urbanístico-ambientais, com a explosão demográfica, a degradação dos espaços habitáveis, a crescente ocupação de grandes e numerosas áreas alheias (públicas e privadas) por pessoas e grupos políticos gananciosos e fraudulentos, para vantagens próprias ou eleitoreiras, justificada como usucapião, com agravantes e irrecuperáveis danos notadamente aos bens públicos, tornou-se inadiável e necessária a introdução do instituto jurídico “usucapião” nas normas da nova Constituição, no sentido de *definir a dimensão máxima da área urbana* (até 250m²) *e da área rural* (não superior a cinquenta hectares) passíveis de posse por usucapião, para *moradia ou trabalho do usucapiente ou de sua família, desde que não seja proprietário de imóvel urbano ou rural*, com a observância das demais exigências ali definidas *e a expressa proibição*, segundo a qual *os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião* (CF, art. 183, §§1º 2º e 3º-área em zona urbana ou de expansão urbana; art. 191 e parágrafo único-área de terra em zona rural). Evidentemente, *a vigente Constituição*, aperfeiçoando e complementando as normas sobre o usucapião, expressamente, *regula inteiramente a*

13. Observa-se que, apesar da Lei n. 10.257, de 10-7-2001, em análise, ter adotado o termo “usucapião” no feminino, adotamos a corrente tradicional dos ilustres autores que o empregam no masculino, consagrada pelo Código Civil anterior (art. 550 - “**Do Usucapião**”) e reafirmada pelo PLC n. 118, de 1984 (arts. 1238 a 1240 - “**Do usucapião**”). Neste sentido, Rubens Limongi França, **Manual de Direito Civil**, v. 3, RT-SP, 1971, p. 113 e s.; Caio Mário da Silva Pereira, **Instituições de Direito Civil**, v. 3. 5a ed., FORENSE-RJ, 1984, p. 102 e s. O novo Código Civil, sem justificativa técnica e por mero preciosismo, altera a corrente tradicional e adota a expressão no feminino “**Da Usucapião**”(arts. 1.238 a 1.241), o que é incompatível com a técnica legislativa (Lei comp. n. 95, de 26-2-98, art. 11, I, a, c).

14. Gaetano Sciascia, **Sinopse de Direito Romano**, 2. ed., SARAIVA-SP, 1959, p. 53, 54.

matéria tanto do Código Civil (CC anterior, arts. 550, 552 e 553; nCC, arts. 1.239, 1.240 e 1.241) como de qualquer outra lei existente ou superveniente, de forma ajustável às novas exigências sócio-econômicas, urbanísticas, ambientais, sanitárias, de segurança e do bem-estar de todos.

Assim, *o instituto jurídico do usucapião*, apesar de tradicionalmente não se enquadrar no campo do Direito Urbanístico e nem constituir instrumento geral da Política Urbana, foi introduzido no *Capítulo constitucional da Política Urbana* (CF, arts. 182 e 183) *para pôr fim às condutas ilícitas* de posses intencionais em nome do usucapião e lesivas notadamente aos imóveis públicos, aos objetivos urbanístico-ambientais e ao interesse público. Neste sentido, justifica-se *a passagem do usucapião*, tradicional instituto jurídico de direito privado (no campo do Direito Civil) referente à propriedade, *para o campo do Direito Constitucional*, direito público, em decorrência das imposições sociais relacionadas notadamente com a inviolabilidade do direito à propriedade, à segurança, à saúde, à tranqüilidade, ao bem-estar de todos (CF, art. 5º e incisos XXII, XXIII, XXIV, c/c arts. 170, II, III, VI, 182, 183, 225, com os respectivos parágrafos e incisos). Em conseqüência das progressivas e novas exigências sociais, sempre atuais e oportunos são os ensinamentos da conceituada doutrina, segundo a qual: “le droit de propriété, ou lieu de rester simplement un droit civil, est, de plus en plus, entré dans les dépendances du droit public”¹⁵ Rebatendo a objeção de “não ser matéria de direito constitucional a prescrição, quer liberatória, quer aquisitiva” referente à aquisição de terras pela posse, trabalho e moradia (usucapião), Pontes de Miranda considera tal suspeita “flagrantemente ingênua”, uma vez que se trata de matéria já consagrada pelas Constituições anteriores, em área rural.¹⁶

Neste sentido, *rebatendo* a tese do constituinte Dirceu Carneiro que, em nome “da técnica urbanística e do interesse social”, defendia *a retirada do limite máximo* de “250,00m² para área urbana destinada a habitação, sob pena de ridícula prova de ignorância” e dos “mais legítimos gritos de revolta das populações

15. René Savatier, **Du Droit Civil au Droit Public Atravers les Personnes, les Biens e la Responsabilité**, LGDJ, Paris, 1950. p. 40 e s.

16. Pontes de Miranda, **Comentários à Constituição de 1946**, p. 529. Neste sentido, José Afonso da Silva, **Direito Urbanístico Brasileiro**, 3a ed., Ed. Malheiros-SP, 2000, p. 69, sobre “as profundas transformações impostas às relações de propriedade, sujeitas, hoje, a estreita disciplina de Direito Público, que tem sua sede fundamental nas normas constitucionais”, pois “o regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição”

interessadas”,¹⁷ decisivos e totalmente acolhidos foram os sólidos e jurídicos fundamentos das teses de eficientes Constituintes, com base na plena certeza das ciências urbanístico-ambientais já consagradas em nosso Direito Positivo e reafirmadas pela jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal (Súm. do STF n. 340: *os bens públicos não podem ser adquiridos por usucapião*). Em precedente crítica contra Emendas e teorias sobre a ampliação da área de usucapião para fins de invasões e favelas em imóveis alheios (públicos e privados), o Constituinte Furtado Leite adverte que a “pretensão visa a oficializar a invasão em terrenos urbanos, proliferando as áreas ocupadas por favelados” o que é “prejudicial ao urbanismo de cada cidade, uma vez que o ocupante do local não tem condições de construir e sanear sua própria residência” e contribui “para deformar totalmente o projeto de urbanização da cidade”, em prejuízo da sociedade e da saúde da população.¹⁸ Sob este aspecto, visando a evitar o comprometimento dos “bens públicos” da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e demais entidades públicas, relevante foi a Emenda n. 2T01401-5 de autoria do Constituinte Francisco Carneiro, segundo a qual: “Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” uma vez que, por princípio fundamental que rege o domínio público, tais bens se caracterizam pela sua “*imprescritibilidade*” e “*inalienabilidade originária*” no legítimo interesse público. “Os bens públicos são, em regra, indispensáveis” ao interesse de todos. “As áreas públicas não podem constituir-se em objeto de usucapião urbano ou rural”, uma vez que são necessárias a programas urbanístico-habitacionais e de expansão urbana importantes “à segurança e ao interesse da coletividade” “Permitir o usucapião urbano ou rural sem excluir do instituto as áreas de domínio público significa comprometimento irreparável de todos os planos urbanos e de expansão urbana” tanto no âmbito de Brasília como de todas as cidades brasileiras. Assim: “É indispensável a supressão das áreas públicas dos arts. 188 e 196 para fins de evitar futuros absurdos com o patrimônio público em benefício de particular”(CF vigente, arts. 183 e 191). Para o notável Constituinte: “É princípio jurídico, de aceitação universal, que não há direito contra direito” ou “não se adquire

17. **Emenda n. 2T00147-9**, in Assembléia Nacional Constituinte - **Projeto de Constituição (B)**, Emendas Oferecidas em Plenário, Senado Federal - Brasília, Julho de 1988. p. 21.

18. **Emenda n. 2T01264-1**, in Assembléia Nacional Constituinte - **Projeto de Constituição (B)** cit., p. 154.

direito em desconformidade com o Direito”¹⁹ Sua jurídica e sólida Emenda foi integralmente aprovada e consolidada nas normas do § 3º do art. 183 e do parágrafo único do art. 191 da vigente Constituição Federal.

Com estas sólidas e jurídicas demonstrações sobre as razões da introdução do *usucapião* nas normas fundamentais, com expressas condições, dentre outras, de *área máxima de até 250m² na zona urbana e na respectiva zona de expansão urbana*, de *área não superior a cinquenta hectares na zona rural*, bem como de *proibição* segundo a qual *os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião*, consolidando a jurisprudência predominante do STF (Súm. 340), torna-se patente que no Direito Positivo brasileiro *prevalece a norma constitucional em matéria de usucapião*, sem qualquer confusão ou antinomia com estranhos institutos políticos, como a *inconstitucional concessão de uso especial para fins de moradia* em análise crítica. Assim, por força dos princípios hierárquicos superiores integrantes da Constituição, no Brasil, a partir da vigência da Magna Carta de 1988, *qualquer norma legal ou qualquer ato normativo* então vigente ou superveniente em matéria de *usucapião*, envolvendo o inviolável direito à propriedade, *deverá sujeitar-se às novas exigências e formalidades expressamente determinadas pela vigente Constituição Federal* (CF. arts. 183, §§ 1º, 2º e 3º, 191 e parágrafo único).²⁰

Neste sentido, graves são as críticas e as advertências da melhor doutrina: “Os partidos políticos brasileiros, em seu real conhecimento, são meras siglas, simples rótulos, vazias embalagens, sem nenhum conteúdo doutrinário e programático, incapazes, portanto, de orientar a opinião de quem quer que seja sobre os problemas nacionais” A respeitada doutrina evidencia que o “Brasil é uma realidade e não uma fantasia. É uma realidade que não pode ser contrafeita por mitos constitucionais” Diante da relevância dos governos locais, evidencia que é “dentro dos Municípios que os brasileiros tecem sua vida cotidiana” e que “o povo de cada

19. **Emenda n. 2T01401-5**, in Assembléia Nacional Constituinte - Projeto de Constituição (B) cit., p. 167.

20. Adverte-se que o **novo Código Civil**, adequando suas normas sobre **usucapião** à vigente Constituição (CC, arts. 1.239 a 1.241; CF, arts. 183 e 191). **conserva**, ainda, sem qualquer justificativa, normas paralelas e conflitantes (novo CC, art. 1.238 e parágrafo único, bem como §§ 4º e 5º do art. 1.228, em condições e extensas áreas contrárias às definidas pela Constituição), de forma flagrantemente incompatível com as vigentes determinações constitucionais em matéria de **usucapião** (CF, arts. 183 e §§ 1º, 2º e 3º, 191 e parágrafo único), o que constitui **mais um atentado violador do direito da propriedade** (pública e privada), sem condições de eficácia em razão da manifesta inconstitucionalidade.

Município não constitui um simples agregado material de indivíduos” mas, “sim uma *comunidade organizada*” para a qual “não se tem dado a devida atenção” e “as próprias leis a têm ignorado” Evidencia que a “ordem jurídica se chama *Bem comum*” “A ordem jurídica é, em verdade, o único bem *rigorosamente* comum, o *único* bem que *todos* os participantes da sociedade desejam *necessariamente*, e que nenhum pode dispensar” Assim, “sem ordem jurídica, a sociedade é impossível”²¹ Sólida e convictamente, demonstra que a Constituição reflete “a noção de justiça que existe na consciência do povo”, evidenciando que “as pessoas estarão convencidas de que quanto maior for o rigor na prática da Constituição maior será a possibilidade de viver com justiça”. Assim, evidentes são as vantagens da “prática constitucional” para a “*consciência constitucional*” a “*solução pacífica dos conflitos*” a “certeza e segurança dos direitos” salientando que a contínua “prática da Constituição afastará o risco de que pessoas ou grupos poderosos procurem resolver os conflitos valendo-se de suas forças e impondo suas razões. As regras básicas de convivência serão conhecidas e respeitadas, reduzindo-se a quantidade e a gravidade dos conflitos”²² Conclui, indubitavelmente, que a “Constituição é a lei suprema do país, contra a sua letra, ou espírito, não prevalecem resoluções dos poderes federais, constituições, decretos ou sentenças federais, nem tratados, ou quaisquer outros atos” Da mesma forma, prevalecem os princípios gerais da Ciência contidos na norma constitucional, devendo “as leis fundamentais” ser “mais rigorosamente obrigatórias do que as leis ordinárias”²³

Além do mais, flagrantemente incompatível é a norma legal que *substitui o dever do Poder Público no sentido de zelar e conservar o patrimônio público* por *mera faculdade* ou *opção arbitrária* para assegurar o exercício do direito à moradia em imóvel público em outro local “na hipótese de ocupação de imóvel público de uso comum do povo” ou de outros imóveis públicos ali definidos e invadidos ou ocupados de forma ilegal (MP, art. 5º I a V), tudo de forma temerária, com título concedido pela via administrativa passível de conchavos políticos e interesses pessoais, em manifesta violação às expressas normas constitucionais (CF arts. 23, I, 183, § 3º, c/c arts. 37,

21. Goffredo Telles Júnior, **A Democracia e o Brasil**, RT-SP, 1965, p. 7, 30, 31, 40.

22. Dalmo de Abreu Dallari, **Constituição e Constituinte**, 2. ed., 2. tiragem, Saraiva-SP, 1986, p. 54, 55, 56.

23. Carlos Maximiliano, **Hermenêutica e aplicação do Direito**, 9. ed., Forense-BH-RJ, 1979, p. 195, 305, 314.

174, 182, §§ 1º e 2º 225). Trata-se de *ato constitucionalmente vinculado* e não de ato politicamente facultativo e passível de condutas lesivas ao patrimônio público. Evidentemente, por determinação constitucional, *é dever irrenunciável do Poder Público* agir com diligência, na forma constitucional e da lei, exercendo as funções de *planejamento e de fiscalização*, com a observância dos *princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade, publicidade, eficiência, em defesa e conservação do patrimônio público*, no legítimo interesse de todos.

Neste sentido, é imperioso advertir que *os imóveis públicos não se confundem com “imóveis abandonados” nem constituem “res nullius” ou “coisas de ninguém”* como ingênua ou inscientemente defendem certos políticos ou administradores públicos para justificar seus demagógicos programas e promessas “eleitoreiros” ou “eleiçoeiros”²⁴ para obtenção de votos às vésperas de eleição, em notória transgressão às competências e aos deveres constitucionais (CF. arts. 23, I, 37). Juridicamente, tanto *a propriedade privada* como *a propriedade pública*, esta definida como *bens imóveis públicos* integrantes do *patrimônio público* de todas as Unidades da Federação, *constituem direito de propriedade imóvel assegurado e garantido pelas expressas disposições constitucionais, de forma inviolável* (CF, art. 5º, XXII, XXIII, XXIV, c/c arts. 170, II, III, VI, 182, §§ 2º, 3º, 4º, 183, §3º, 225), em prol da ordem jurídica, da ordem social, da ordem pública, da segurança, do equilíbrio urbanístico-ambiental, da estabilidade social, do interesse público ao bem-estar geral da população presente e da futura.

Com estas breves considerações, reportando-se ainda à apreciação crítica, às demonstrações e respectivas fundamentações jurídicas referentes à “urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda” com a reiterada *venia*, conclui-se que *as normas sobre a concessão de uso especial para fins de moradia e comércio em áreas públicas*, estimulando *novas condutas ilegais* de invasões, ocupações, loteamentos, construções e favelas sub-humanas, em áreas de risco ou em áreas impróprias, cada vez mais lesivas aos imóveis públicos e conflitantes com o planejamento urbanístico-ambiental, estimulando o agravamento dos comportamentos ilícitos ou dos maus costumes contrários ao Direito, à moral, à probidade, ao respeito à propriedade alheia, ao processo civilizatório nacional e devastadores da propriedade

24. Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, *Novo AURÉLIO-Dicionário da Língua Portuguesa - Século XXI*, Ed. Nova Fronteira-SP, 1999.

pública, notadamente dos bens públicos de uso comum do povo, *são flagrantemente incompatíveis com os princípios e as normas da Constituição Federal* (CF, art. 183, §§ 1º, 2º e 3º c/c arts. 5º, XXII, XXIII, XXIV, 170, II, III, VI, 182, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, 225), *os princípios e as normas constitucionais e legais do Direito Urbanístico* (CF, art. 182, §§ 1º e 2º, c/c art. 30, VIII; Lei n. 6.766, de 19-12-79, arts. 3º a 11. Lei n. 10.257, de 10-7-2001, arts. 1º, 2º, IV, VI, 4º, I a IV, VI), *do Direito Ambiental* (CF, art. 225, c/c arts. 23, I, IV, VI, IX, 30, VIII, 182, §§ 1º, 2º, 3º, 4º; Lei n. 6.938, de 31-8-81, arts. 2º, 4º, 9º, com as alterações posteriores) *do Direito Civil* (CF, art. 5º, XXII, XXIII, XXIV, c/c art. 170, II, III, VI, 183, §§ 1º, 2º e 3º - propriedade imóvel e usucapião; CC anterior, arts. 530, I, 550, 552, 553 Novo CC, arts. 1228, 1239, 1240, 1241 - propriedade imóvel e usucapião) e da *Lei complementar n. 95, de 26-2-98*, art. 7º, II.

Além das inconstitucionalidades e ilegalidades demonstradas, tais *normas criticadas constituem matéria estranha e contrária* ao objetivo do Direito Urbanístico, ao objetivo, às diretrizes e aos instrumentos gerais da própria Lei da Política Urbana em análise (arts. 2º, I a XIII, VI, 4º, I a IV, VI), *violam os princípios jurídicos* da Técnica Legislativa (Lei compl. n. 95, de 26-2-98, art. 7º, II) e *legalizam condutas ilícitas lesivas ao direito da propriedade pública e definidas como crimes contra a Administração Pública* (Lei n. 6.766, de 19-12-79, arts. 50 a 52), *crimes de ação pública* (CP, art. 161, §1º, II), *crimes contra o ordenamento urbano e o Patrimônio Cultural* (Lei n. 9.605, de 12-2-98, arts. 62 a 64), além de outras sanções penais por *lesão ao patrimônio público* (Lei n. 8.429, de 2-6-92), por *lesão ao meio ambiente* (Lei n. 9.605, de 12-2-98), independentemente das sanções políticas, administrativas e civis (CF, art. 225, § 3º, c/c art. 37, §§ 4º, 5º e 6º; Lei n. 8.429, de 2-6-92).²⁵

Desta forma, diante das flagrantes incompatibilidades constitucionais, urbanísticas e ambientais demonstradas, *propõem-se as inadiáveis providências da Comunidade Científico-Jurídica*, junto ao Poder Público competente, *referentes à propositura da ação direta de inconstitucionalidade das normas* da alínea “h” do inciso V do art. 4º da Lei n. 10.257, de 10-7-2001, bem como dos arts. 1º e §§ 1º, 2º e 3º, 2º e §§ 1º, 2º e 3º, 3º, 4º, 5º e incisos I, II, III, IV e V, 6º e §§ 1º, 2º e 3º, 7º, 8º e

25. Tratando-se de assunto polêmico, complexo e de iminentes repercussões práticas e judiciais, justifica-se a extensão das demonstrações sobre o conflitante instituto político, em comparação com as considerações dos demais dispositivos criticados.

incisos I, II, parágrafo único, 9º e §§ 1º, 2º e 3º, sobre *concessão de uso especial para fins de moradia e comércio, da Medida Provisória n. 2.220, de 4-9-2001* (ou qualquer texto análogo ou similar substitutivo em decorrência da EC n. 32, de 12-9-2001), em exame, perante o Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, *a*), ou à *elaboração de lei para a expressa revogação* da alínea “h” do inciso V do art. 4º da citada Lei em análise, *bem como a rejeição de qualquer projeto de lei de conversão da mencionada Medida Provisória em exame crítico perante o Congresso Nacional, em razão dos insanáveis vícios da inconstitucionalidade e ilegalidade.*

c) **Usucapião especial de imóvel urbano: arts. 4º, V, “j” e 9º, Seção V do Capítulo II.** *Os dispositivos citados, definindo o usucapião “especial” de imóvel urbano como instituto jurídico integrante dos instrumentos gerais da Política Urbana, introduzem a qualificação “especial” e omitem a sua proibição em “imóveis públicos” de forma flagrantemente inconstitucional, uma vez que violam as expressas normas do art. 183, §§ 1º, 2º e 3º da Constituição Federal. A nova Magna Carta, ao introduzir e confirmar o usucapião em suas normas, não o condicionou à qualificação especial nem a qualquer outra adjetivação (ordinária ou extraordinária) desnecessária, no sentido de evitar interpretação extensiva a outras situações antinômicas ou contraditórias e prejudiciais ao equilíbrio sócio-ambiental local. Não adotando a adjetivação “especial” em nenhuma de suas normas, a vigente Constituição consolidou, de forma expressa e inconfundível, o usucapião tanto nas áreas urbanas e de expansão urbana (CF, art. 183, §§ 1º, 2º e 3º) como nas áreas rurais (CF, art. 191 e parágrafo único), regulando inteiramente a matéria de usucapião prevista no Código Civil (CC anterior, arts. 550, 552, 553, reafirmados pelo novo CC, arts. 1239, 1240, 1241) e na Lei n. 6.969, de 10-12-81 (áreas rurais), com expressos e rígidos requisitos a serem observados obrigatoriamente pelo usucapiente, visando a salvaguardar o equilíbrio socio-ambiental no interesse de todos. Neste sentido, ainda que se tratasse de *propriedade rural*, objeto de *usucapião especial* por expressa definição da citada Lei n. 6.969, de 10-12-81, mesmo assim não mais se aplicaria tal qualificação especial por força das prevalentes normas da vigente Constituição que, nem expressa nem implicitamente, não-adotou qualquer adjetivação “especial”, “ordinária” ou “extraordinária” cientificamente inútil e temeraria-mente suscetível de novas e abusivas classificações subjetivas de interesse meramente pessoal ou político e prejudiciais à *propriedade privada*. Tanto assim que a Lei complementar n. 95, de 26-2-98, consagrando o princípio da Técnica Legislativa relacionado com a *clareza das leis*, adota o princípio*

da prevenção no sentido de evitar “adjetivações dispensáveis” (art. 11, I, “c”) e prejudiciais à adequada interpretação e aplicação das normas correlatas.

No caso específico da *propriedade pública*, conforme já se demonstrou nesta manifestação, a vigente Magna Carta, visando *a proibir, combater e erradicar* as condutas ilícitas de invasões ou ocupações contra os imóveis públicos, introduz expressa norma proibitória, segundo a qual *os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião* (CF, arts. 183, § 3º-área urbana, 191, parágrafo único-área rural). *A norma do art. 9º da Lei em exame, não obstante a expressa proibição constitucional, omite totalmente qualquer norma sobre a proibição de usucapião em imóveis públicos, tratando-se de omissão incompatível e violadora da manifesta norma constitucional* (CF, art. 183, § 3º).

Desta forma, diante das flagrantes incompatibilidades constitucionais e legais demonstradas, *propõem-se as imediatas providências da Comunidade Científico-Jurídica, junto ao Poder Público competente, referentes à propositura da ação direta de inconstitucionalidade da adjetivação “especial” integrante da expressão “usucapião especial de imóvel urbano” prevista nos dispositivos da alínea “j” do inciso V do art. 4º e da Seção V do Capítulo II da Lei n. 10.257, de 10-7-2001, perante o Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, a), ou à elaboração de nova Lei para fins de nova redação das normas da alínea “j” do inciso V do art. 4º e da Seção V do Capítulo II, com a exclusão da adjetivação “especial” da expressão “usucapião especial de imóvel urbano” da Lei em exame, bem como para fins de acrescentar expressa norma proibitiva de usucapião em imóveis públicos ao art. 9º da citada Lei n. 10.257, de 10-7-2001, perante o Congresso Nacional, em razão dos insanáveis vícios da dupla inconstitucionalidade e ilegalidade.*

d) Usucapião especial coletiva de imóvel urbano: art. 10, §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e demais normas correlatas. As normas dos dispositivos citados, introduzindo **outras inovações não previstas** nas normas da vigente Constituição (art. 183, §§ 1º, 2º e 3º), **instituem**, na mesma “Seção V da usucapião especial de imóvel urbano” já analisada, *“a usucapião especial coletiva de imóvel urbano”* e o *“condomínio especial”* correlato em *“áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição”*, com as demais condições extraídas das normas sobre usucapião e outras disposições aplicáveis ao novo e absurdo instituto político.

Data venia, trata-se de mais um confuso, absurdo e contraditório *instituto político* inserido na seção sobre usucapião de imóvel urbano, de forma simuladamente temerária, já por nós criticado (Projeto de Lei n. 5.788/90),²⁶ *em razão de sua gritante inconstitucionalidade* (iníquas alterações intencionais dos rigorosos requisitos do art. 183 e § 1º 2º e 3º, notadamente da *dimensão máxima de até 250m²*) e *flagrante incompatibilidade com os princípios e as normas constitucionais e legais, os objetivos, as diretrizes e os instrumentos do Direito Urbanístico* relacionados notadamente com o *plano diretor e a política de desfavelamento e do Direito Ambiental* (CF, art. 182, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, c/c arts. 5º, XXII, XXIII, XXIV, 23, VI, IX, X, 24, I, 30, VIII, 170, II, III, VI, VII, 225; Lei n. 6.766, de 19-12-79, arts. 3º a 11; Lei n. 6.938, de 31-8-81, arts. 2º, 4º, 9º). Além do mais, *as normas sobre o contraditório “usucapião coletivo” com o respectivo “condomínio especial” contêm matéria estranha e não vinculada por afinidade, nem por pertinência ou conexão ao objetivo do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental*, em gritante violação às expressas normas da Lei complementar nº 95, de 26-2-98, com alterações da Lei complementar n. 107, de 26-4-2001 (art. 7º, II), tudo em graves obstáculos e conseqüente irrealização do objetivo, das diretrizes, dos instrumentos gerais e dos institutos jurídicos da própria Lei da Política Urbana n. 10.257, de 10-7-2001 (arts. 2º e incisos I a XIII, 4º, I a IV. VI, dentre outras normas aplicáveis).

Não resta dúvida de que *as normas sobre “a usucapião especial coletiva em imóvel urbano” e respectivo “condomínio especial”*, com simulado objetivo social e altruístico, numa cadeia ou sucessão de institutos políticos contraditórios, *se resumem em soluções imediatistas, paliativas e agravadoras das invasões ou ocupações da propriedade alheia* (pública e privada) em áreas impróprias, em áreas de proteção ambiental, em áreas de risco, *intensificadoras* dos sérios conflitos atuais, da dramática degradação das cidades brasileiras, especialmente dos grandes centros urbanos (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Porto Alegre e similares). *Tais normas sobre o incompatível usucapião político citado*, de forma temerária, *legalizam* as

26. Reporta-se ao nosso parecer jurídico sobre “**Diretrizes Gerais da Política de Desenvolvimento Urbano**”, in RDC V. 63/115, RT-SP, 1993. Neste sentido, adverte-se que o novo Código Civil, conforme já se observou, tanto **conserva** norma incompatível sobre **usucapião** (art. 1.238 e parágrafo único) como **introduz** novo tipo de **usucapião coletivo** “em extensa área” como meio de **perda confusa da propriedade** (§§ 4º e 5º do art. 1.228) paralelo à desapropriação, de forma flagrantemente incompatível com as expressas normas dos arts. 183 e §§ 1º, 2º e 3º, c/c arts. 5º, XXII, XXIII, XXIV, 170, II, III, IV, VII, 182, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, III, da vigente Constituição Federal.

temíveis invasões ou ocupações (clandestinas ou violentas) de imóveis públicos e privados por certos políticos e grupos organizados, *estimulam* a lesiva ação de políticos ou agentes públicos dolosos que iludem as pessoas de baixa renda com promessas e programas abusivos baseados em condutas ilegais e violadoras do direito de propriedade alheia (pública e privada), *estimulam* a ação de pessoas e políticos fraudulentos exploradores de loteamentos clandestinos ou irregulares, de favelas e outras habitações sub-humanas, *estimulam* a “forçada migração interna” para os grandes centros urbanos já sem condições de novos espaços habitáveis, o que incentiva novas invasões e transformação dos espaços livres ou de áreas de uso comum do povo em favelas, enfim, *estimulam* os maus costumes, as condutas criminosas contra os princípios e as regras da Constituição, da lei, da moral, dos bons costumes, do processo civilizatório, *tudo contribuindo* para *agravar* os enormes e já incontroláveis problemas da degradação sócio-econômica, urbanístico-constructiva e ambiental já existente e *perpetuar* situações conflitantes de insegurança, intranquilidade, danos pessoais, materiais, morais, ambientais irremediáveis, incalculáveis, irrecuperáveis e irreparáveis, em contínuo mal-estar social, em prejuízo de todos e da própria Nação.²⁷

Contraditória e lamentavelmente, *a maioria do legislador nacional*, em vez de cumprir o seu dever constitucional no sentido de fortalecer os princípios e as normas constitucionais e legais, notadamente urbanísticos e ambientais consagrados em nosso Direito Positivo, em prol da segurança, da tranquilidade, do equilíbrio sócio-ambiental, da saúde, da educação, da cultura, do trabalho, do lazer, do bem-estar de todos, *aprova e legaliza condutas ilícitas que, além de enfraquecerem o Direito*

27. Observam-se, no exato momento da elaboração da presente manifestação, **novas tragédias**, em plena época de **temporais e chuvas previsíveis**, decorrentes de deslizamentos de terra, desabamentos de casas, inundações **em favelas, em áreas de risco**, em cidades do Rio de Janeiro: “Tragédia: Números de mortos pela chuva já são 51 no Estado”, com “1003 pessoas desalojadas e 803 desabrigadas” (Folha de S. Paulo, de 27-12-2001, p. C7); “Cidades param o Rio para contar os mortos”: “Quatro cidades - Petrópolis, Duque de Caxias, Paracambi e Mendes” (O Estado de S. Paulo, de 27-12-2001, p. C1), dentre outras **catástrofes no País, em todas as épocas chuvosas e cientificamente previsíveis, de danos irremediáveis, irrecuperáveis, incalculáveis, irreparáveis ou irreversíveis** em decorrência da omissão, da negligência, da imprudência ou da ineficiência e da imperícia da própria Administração Pública que, em vez de planejar e executar habitações econômicas de interesse da população de baixa renda em locais próprios e seguros, de acordo com as normas urbanístico-ambientais, **tolera e agora legaliza** as condutas ilegais de novas invasões ou ocupações desordenadas e novas favelas em encostas de morros, colinas ou montanhas, em margens de córregos ou rios ou em outras **áreas de risco**, gritantemente impróprias, em total falta de planejamento, em contínua e agravante violação aos princípios e às normas constitucionais vigentes (CF, art. 37, c/c arts. 23, VI, IX, X, 24, I, VI, VII, VIII, § 1º, 170, VI, VII, 174, 182, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, 183. §§ 1º, 2º e 3º. 225).

vigente, contribuem para agravar a dramática situação de degradação atual das cidades brasileiras, em prejuízo da coletividade presente e futura. A oficialização de condutas ilegais, além de proporcionar a transgressão do dever constitucional da Administração Pública e dos respectivos Poderes Públicos (CF, art. 37 e §§ 4º, 5º e 6º), é flagrantemente incompatível com os princípios, as normas, as razões, os objetivos, as diretrizes, os instrumentos gerais e os institutos jurídicos tanto constitucionais e legais vigentes como da própria Lei da Política Urbana em análise, já citados. Conforme já se demonstrou nesta manifestação, por princípio de ordem geral consagrado em nosso Direito Positivo (LI ao CC, art. 3º), *não se originam direitos de atos ilegais ou ilícitos* (Súm. do STF, n. 473).

Desta forma, em face das gritantes incompatibilidades constitucionais e legais demonstradas, bem como tratando-se de matéria estranha e sem vinculação ao objetivo do Direito Urbanístico, de forma conflitante com a Lei sobre a Técnica Legislativa e a própria Lei da Política Urbana em análise, *propõem-se as imediatas providências da Comunidade Científico-Jurídica, junto ao Poder Público competente, referentes à propositura da ação direta de inconstitucionalidade das normas do art. 10 e §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º e demais normas correlatas, bem como das respectivas normas dos arts. 11 a 14 da Seção V do Capítulo II, sobre “usucapião especial coletiva de imóvel urbano” e “condomínio especial” correlato em “áreas urbanas com mais de 250m²” da Lei n. 10.257, de 10-7-2001, perante o Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, a), ou à elaboração de lei para a expressa revogação das citadas normas perante o Congresso Nacional, em razão dos insanáveis vícios da gritante inconstitucionalidade e da flagrante ilegalidade.*

e) **Direito de preempção: Arts. 4º, V, “m”, 25 a 27.** As normas dos dispositivos citados introduzem o direito de preempção como um dos institutos integrantes dos instrumentos gerais da Política Urbana, que dá preferência ao Poder Público municipal para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, com a delimitação das áreas por Lei municipal baseada no plano diretor, para execução de projetos com “finalidade de interesse social ou de utilidade pública” ali relacionados, com obrigações e formalidades onerosas impostas ao proprietário do imóvel, com a previsão de venda pelo “valor de base de cálculo do IPTU” ou pelo valor da “proposta apresentada” se “este for inferior àquele” tudo em arremate desrespeito e violação às normas constitucionais garantidoras do direito da propriedade e da

prudência relacionada com a perda obrigatória ou forçada da propriedade vinculada somente às *formas de desapropriação constitucionalmente definidas*.

Data venia, trata-se de *mais um temerário instituto político* diretamente relacionado com o *direito da propriedade imóvel, paralelo, redundante e conflitante com o instituto jurídico da desapropriação por utilidade pública ou por interesse social*, este a *única forma de perda obrigatória da propriedade imóvel por exceção* aos demais modos de alienação ou disposição facultativa, expressamente prevista na Constituição, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos definidos na própria Magna Carta (CF, arts. 5º. XXIV, c/c art. 182, § 3º nas rigorosas condições ali definidas, com a ressalva do inciso III do § 4º do art. 182). *A Constituição*, visando a proteger a propriedade imóvel contra estranhas formas abusivas de sua forçada alienação ao Poder Público, mediante lei municipal passível de vantagens pessoais ou perseguições políticas, não prevê qualquer outra exceção a respeito a ser definida em lei ordinária ou lei complementar, *em nada, absolutamente nada, se referindo a qualquer direito de preempção* na forma definida pelos dispositivos legais em análise crítica, *uma vez que a matéria ali prevista está inteiramente disciplinada nas leis sobre desapropriação vinculadas às normas constitucionais que, expressamente, dispõem sobre o assunto*. Trata-se de *mais um temerário instituto meramente político*, que regulamenta *assunto paralelo ao instituto jurídico-constitucional da desapropriação por utilidade pública ou por interesse social inteiramente disciplinado pelas leis vigentes, em total incompatibilidade com as expressas normas constitucionais* (CF, art. 5º, XXII; XXIII, XXIV, c/c arts. 22, II, 182, §§ 3º e 4º III) *e legais* (Dec. lei n. 3.365, de 21-6-41; Lei n. 4.132, de 10-9-62, com as alterações posteriores; Lei complementar n. 95, de 26-2-98, art. 7º. IV). Não resta dúvida de que *o direito de preempção, direta e imediatamente relacionado com a alienação ou a perda forçada da propriedade imóvel para o Poder Público municipal, como violador instituto político paralelo ao instituto jurídico da desapropriação, por força das normas constitucionais, é incompatível com o Direito Positivo brasileiro*.

Neste sentido, é oportuno esclarecer que *a vigente Constituição*, não obstante as abusivas e incompatíveis teses já apresentadas no Projeto de Lei n.

775/83,²⁸ não consagrou o direito de preempção nem deixou qualquer oportunidade explícita ou implícita para sua previsão em lei ordinária ou lei complementar, uma vez que se trata de assunto flagrantemente paralelo à desapropriação consolidada expressamente pela Magna Carta (CF, arts. 5º, XXIV, 182, §§ 3º e 4º III), com matéria inteiramente regulada pelas leis vigentes, que estabelecem o procedimento para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV; Dec. lei n. 3.365, de 21-6-41; Lei n. 4.132, de 10-9-62, com as alterações posteriores). Evidentemente, o temerário e paralelo direito de preempção, além de violar as expressas normas constitucionais que garantem o direito da propriedade, com imposições de obrigações abusivas e perigosas à sua alienação ou perda não-previstas na Magna Carta (CF, art. 5º, XXII, XXIII, c/c art. 170, II, III), é flagrantemente incompatível com os princípios e as normas constitucionais e legais vigentes (CF, art. 5º, XXIV, c/c art. 182, §§ 3º, 4º, III; Dec. lei n. 3.365, de 21-6-41; Lei n. 4.132, de 10-9-62, com as alterações sucessivas).

Sob este aspecto, é oportuno advertir que o direito de preempção, na forma radical dos dispositivos legais em exame, além de condicionar o direito da propriedade imóvel no tocante à sua disponibilidade mediante preferência de alienação ao Município, por meio de mecanismos estranhos à regra constitucional da “justa e prévia indenização” e por imposições onerosas ao proprietário, com prazos determinados e riscos previsíveis de medidas arbitrárias, notadamente em decorrência de perseguições políticas, de aplicação imprudentemente generalizada a todos os Municípios, com peculiaridades diversificadas, mormente em certas regiões do País, se

28. Reporta-se ao nosso parecer jurídico sobre o Projeto de Lei n. 773/83: “O Projeto de Lei do Uso do Solo”, in RDC v. 27/71, Ed. RT-SP, 1984. Adverte-se que o direito de preempção introduzido na Lei em exame constitui outra grave confusão incompatível com a “preempção ou preferência” introduzida pelo novo Código Civil (arts. 513 a 532) como negócio de caráter particular entre pessoas com ou sem vínculo de dívida a pagar, em nada, absolutamente nada, se confundindo com projetos urbanísticos e execução de obras, serviços ou melhoramentos de utilidade pública ou de interesse social integrantes de planos urbanístico-constructivos vinculados à desapropriação. A norma do art. 519 do novo Código Civil apenas reafirma norma já existente sobre a preferência do expropriado se a área não tiver o destino para o qual foi desapropriada, sem qualquer confusão com cláusulas especiais do contrato de compra e venda por preempção ou preferência (novo CC, arts. 513 a 520) ou com a desapropriação (modo constitucional de perda forçada da propriedade). O direito de preempção introduzido na Lei em análise constitui mais um instrumento político paralelo e incompatível tanto com a desapropriação prevista na Constituição (CF, arts. 5º, XXIV, 182, §§ 3º e 4º, III) como com a preempção ou preferência de contrato ou negócio de compra e venda de caráter privado prevista no novo Código Civil (arts. 513 a 520), em vigor a partir de 11.1.2003.

resume em mais um temerário instituto político flagrantemente violador do direito da propriedade imóvel, com recrudescentes conflitos extrajudiciais e judiciais, comprometimento e irrealização dos objetivos da própria Lei da Política Urbana, tudo concorrendo para o desequilíbrio sócio-urbanístico-ambiental das cidades brasileiras, para a insegurança, a intranqüilidade e o mal-estar de sua população presente e da futura.

Com estas considerações, é imperioso acrescentar que, *na França*, em cuja legislação se inspirou logicamente o legislador da presente Lei, o *direito de preempção* foi instituído *a título excepcional*, em certas circunstâncias *não justificativas* da aplicação da regra geral da desapropriação, para atender aos objetivos limitadamente enumerados pelo legislador, especialmente diante de três finalidades básicas: 1 - Para planos de parcelamento, na zona rural, sob o regime das S.A.F.E.R. (*Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural* - Lei n. 62-933, de 8-8-62), sociedades sem fim lucrativo, com o objetivo de adquirir terras agrícolas, para redistribuição, no sentido de melhorar as explorações existentes e criar novas. 2 Para planos de parcelamento e a proteção de espaços naturais nas zonas de perímetros sensíveis (Lei n. 60-1384, de 23-12-60), bem como para prevenir ou evitar a especulação imobiliária e facilitar a realização posterior de planos de parcelamento do solo (*ZAD-Zone d'aménagement différencié* - Lei n. 62-848, de 26-7-62). 3 Finalmente, para facilitar a execução de uma política social de habitação (*ZIF-Zone d'intervention foncière* - Lei n. 75-1328, de 31-12-75).²⁹

Como observação geral, diante do caráter excepcional, evidencia-se a *cautela* com que foi instituído o *direito de preempção*, na França, salientando-se que, além de *se excluírem expressamente as Comunas de menos de 10.000 (dez mil) habitantes*, condicionou-se o exercício de tal direito tão-somente para os objetivos definidos, de forma expressa e taxativa, mesmo assim com *a ressalva da faculdade de supressão de zonas já delimitadas*, por parte de órgãos deliberantes da Comuna, de

29. Yves Jégouzo e Yves Pittard - *Le droit de l'urbanisme*, Masson-Paris, 1980, p. 125, 212, 213 e s.; Roger Saint-Alary - *Droit de la construction*, Presses Universitaires de France, Paris, 1977, p. 69 e s.; Jean Lamarque - *Droit de la Protection de la nature et de l'environnement*, L.G.D.J., Paris, 1973, p. 339 e s. Neste sentido, Dalloz, *Code de l'Urbanisme*, Dalloz, Paris, 1980, L.211-1 e s., com as alterações do *Code de l'Urbanisme*, commenté et annoté par F. Bouyssou et J. Hugot, LITEC, Paris, 2000, art.L.213-1 e s. e art. R.211-1 e s.

acordo com as circunstâncias do momento.³⁰ Prevê, ainda, a legislação especial hipóteses de exclusão à aplicação do direito de preempção, diante de determinadas circunstâncias sociais.³¹

Desta forma, diante das flagrantes incompatibilidades constitucionais e legais demonstradas, bem como tratando-se de *assunto*, diretamente relacionado com a *perda* da propriedade imóvel, *paralelo*, *redundante e confuso com a desapropriação por utilidade pública* ou *por interesse social já disciplinada por eficazes leis vigentes vinculadas à Constituição Federal*, além de abusivamente conflitante com a Lei da Técnica Legislativa e a própria Lei da Política Urbana em análise, *propõem-se as imediatas providências da Comunidade Científico-Jurídica*, junto ao Poder Público competente, *referentes à propositura da ação direta de inconstitucionalidade das normas da alínea “m” do inciso V do art. 4º e dos arts. 25 a 27, com os respectivos parágrafos e incisos, sobre direito de preempção, da Lei n. 10.257, de 10-7-2001, perante o Supremo Tribunal Federal (CF art. 102, I, a), ou à elaboração de lei para fins de expressa revogação das citadas normas perante o Congresso Nacional, em razão dos insanáveis vícios da flagrante inconstitucionalidade e manifesta ilegalidade.*

f) Transferência do direito de construir e doação de imóvel privado ou público ao poder público: arts. 4º, V, “o”, 35, I, II, §§ 1º e 2º. As normas dos dispositivos citados, introduzindo a “*transferência do direito de construir*” como *instituto* integrante dos *instrumentos gerais da Política Urbana*, estabelecem que *lei municipal*, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário do *imóvel urbano*, público ou privado, *a exercer* o direito de construir em outro local, ou *a alienar*, mediante escritura pública, o citado direito de construir, previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for necessário para fins de equipamentos urbanos e comunitários, preservação do imóvel de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural. A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que *doar seu imóvel ao Poder Público*, para os citados fins. Os fins previstos no *inciso III do art. 35*, referentes “*a programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda*”, já foram objeto de apreciação crítica, com *proposta para ação direta de inconstitucionalidade ou lei para fins de expressa revogação*, uma vez que as ilegais invasões ou ocupações

30. Code de l'Urbanisme, Dalloz-Paris, 1980, L. 211-1 e s., p. 61; Ed. Litec-Paris, 2000, p. 176 e s.

31. Code de l'Urbanisme cit., L. 211-4, p. 61.

correlatas não constituem diretrizes nem instrumentos do Direito Urbanístico, motivo por que se omitiu o dispositivo correspondente, confusa e incompativelmente ali introduzido.

Data venia, a transferência do direito de construir ou a alienação do citado direito de construir, na forma prevista, constitui mais um temerário instituto político diretamente relacionado com o direito da propriedade imóvel, paralelo, redundante e conflitante com o instituto jurídico da desapropriação por utilidade pública ou por interesse social, instituto este considerado pela Magna Carta o único modo de perda forçada da propriedade imóvel por exceção aos demais modos de alienação ou transferência facultativa, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos definidos na própria Constituição (CF, arts. 5º, XXIV, c/c arts. 22, II, 182, § 3º, 216, § 1º, nas rigorosas condições ali definidas, com a ressalva do inciso III do § 4º do citado art. 182). A Constituição, introduzindo o instituto jurídico da desapropriação vinculado à execução de planos, programas, ou projetos urbanísticos de utilidade pública ou de interesse social, incluídos os de preservação de imóvel de interesse histórico, ambiental, paisagístico integrantes do patrimônio cultural, não prevê qualquer exceção relacionada com a transferência do direito de construir ou a alienação do direito de construir, tudo no sentido de garantir e salvaguardar o direito da propriedade contra investidas políticas lesivas à propriedade em nome da lei.

Além do mais, a previsão do Município legislar sobre a transferência ou alienação do direito de construir, matéria típica de Direito Civil vinculada ao direito da propriedade imóvel de competência privativa da União, demonstra mais uma incompatibilidade constitucional (CF, art. 22, I) das normas legais em análise crítica. Como agravante, considerando o *campo de aplicação das normas no âmbito tipicamente municipal* e considerando as reais diversidades, condições e dificuldades notadamente de ordem técnico-científica e jurídica da grande maioria dos 5.561 Municípios brasileiros,³² demonstra-se, lamentavelmente, que a maioria do legislador nacional desconhece as normas básicas e as realidades locais do próprio País. É oportuno, ainda, salientar que *não se trata de transferência ou alienação do direito de construir espontânea, facultativa*, como prevê a norma do art. 35 em exame crítico. Evidentemente, *toda determinação do Direito Urbanístico, mediante o plano diretor*

32. IBGE-SP, dados reafirmados em 09-09-2004, tel.: (011) 3078-5252.

aprovado por lei para atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade (CF, art. 182, § 2º), *constitui norma obrigatória* e não-espontânea ou facultativa.

Juridicamente, *toda transferência ou alienação do direito de construir* em imóvel urbano, incluída no plano diretor, por lei municipal, será objeto de negociação tão compulsória quanto à desapropriação, portanto forçada, de acordo com os princípios constitucionais e as exigências legais, não se admitindo, por força do Direito Positivo brasileiro, quaisquer outros critérios paralelos e conflitantes. *Tanto assim que a vigente Constituição não consagrou nem deixou margem para a consagração do citado instituto político em lei ordinária, demonstrando-se a total inconstitucionalidade das normas sobre a transferência ou alienação do direito de construir previstas na Lei em análise, uma vez que violam as expressas disposições constitucionais* (CF, art. 5º XXII, XXIII, XXIV, 22, I, II, 170, II e III, 182, §§ 3º e 4º, III) *e legis* (Dec. lei n. 3.365, de 21-6-41; Lei n. 4.132, de 10-9-62; Lei complementar n. 95, de 26-2-98, art. 7º, IV).

No tocante à *doação de imóvel privado ou público ao Poder Público em troca da transferência do direito de construir em outro local*, adverte-se, igualmente, a patente incompatibilidade da solução ali prevista com *a natureza e o espírito da doação, que é transmitir gratuitamente* e não em troca de algo. Concedendo ao proprietário a faculdade de *exercer* ou *alienar* o seu direito de construir em outro imóvel após um ato de liberalidade ao Poder Público, dando-lhe um imóvel urbano para fins de execução de projetos urbanísticos, logicamente, notória é *a confusão* do tradicional *instituto jurídico da doação* com o da *troca*, na norma em apreciação. Prevendo retribuição ao proprietário doador, no sentido de exercer o seu direito de construir em outro local, *a regra do §1º do art. 35 em exame estabelece solução totalmente incompatível com a natureza da doação, cujo caráter básico é a liberalidade, a gratuidade, nada se dando em troca à pessoa do doador* (CC anterior, arts. 1.165 a 1.180, reafirmados pelo novo Código Civil, arts. 538 a 554). Ora, se o caráter da *liberalidade*, da *gratuidade* ou da *generosidade é da essência da doação*, nada, absolutamente nada, receberá o doador em retribuição. Sob este aspecto, torna-se claro que o instituto aplicável à norma em análise seria mesmo o contrato da “troca” ou da “permuta” do imóvel urbano, privado ou público, para fins de execução de projetos urbanísticos na forma prevista, com outro de propriedade pública, observadas as exigências legais, de forma compatível com o Direito vigente (CC anterior, art. 1.164, I e II, reafirmado pelo novo Código Civil, art. 533, I e II).

Desta forma, diante das flagrantes incompatibilidades constitucionais e legais demonstradas, *sugerem-se as imediatas providências da Comunidade Científico-Jurídica*, junto ao Poder Público competente, *referentes à propositura da ação direta de inconstitucionalidade das normas da alínea “o” do inciso V do art. 4º e do art. 35, incisos I e II, e § 2º sobre transferência ou alienação de construir, da Lei n. 10.257, de 10-7-2001, perante o Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, a), ou à elaboração de lei para fins de expressa revogação das normas citadas sobre a transferência ou alienação do direito de construir da mencionada Lei, bem como de substituição da ilegal “doação” prevista na norma do § 1º do art. 35 da Lei em análise pelo compatível instituto jurídico do contrato de “troca” ou “permuta” previsto no Código Civil anterior (art. 1.164, I e II) e reafirmado pelo novo Código Civil (art. 533, I e II).*

g) Omissão de relevantes diretrizes e instrumentos urbanístico-ambientais da Política Urbana. Além da *injurídica introdução* de diretrizes e instrumentos gerais políticos, estranhos e incompatíveis com os princípios constitucionais e legais vigentes, paralelos e conflitantes com as próprias disposições legais da Política Urbana, já criticados, *as normas da presente Lei omitem relevantes diretrizes e instrumentos urbanístico-ambientais básicos, indispensáveis*, uma vez que *a sua omissão* compromete e prejudica o progressivo conhecimento, a essencial orientação, a razoável interpretação científica e a adequada aplicação dos princípios e das normas constitucionais e legais da Política Urbana integrantes do Direito Urbanístico e vinculados ao Direito Ambiental.

Assim é que, não obstante *a indispensabilidade* de expressas normas gerais sobre relevantes e atuais assuntos específicos vinculados a outros já genericamente introduzidos (previsão de “*zoneamento ambiental*” art. 4º, III, “c”; planos preventivos para *evitar “a poluição e degradação ambiental”* art. 2º, VI, “g”), como ocorre no Direito Urbanístico Comparado,³³ *as normas da Lei n. 10.257, de 10-7-2001, em análise, injustificadamente, omitem quaisquer normas gerais* sobre diretrizes

33. **França:** *Code de l’Urbanisme*, Dalloz, Paris, 1980, L.130.1; L.142.1 e s.; *Code de l’Urbanisme*, commenté et annoté par F. Bouyssou et J. Hugot, LITEC, Paris, 2000, L.147-1 e s., R.422-2, L.130-5, L.160-1, I.331-4, R.111-3, L.149-6, L.443-2, L.146-9, dentre outras normas. **Italia:** Achille Cutrera e Vittorio Italia. *Codice dell’Urbanistica*. Giuffrè, Milano, 1974, art. 715 § 117, art. 1 § 34, arts. 23, 24, 26 § 60, arts. 15, 16 § 137, art. 1 § 128; Gianni Beltrame, *Commenti alle principali leggi urbanistiche e ambientali*, CEDAM, Padova, 1998, p. 37 e s., 185, 305, 325; Filippo Salvia e Francesco Teresi, *Diritto Urbanistico*, 6a ed., CEDAM, Padova, 1998, p. 139, 199, 218, 314, 337.

ou instrumentos referentes notadamente a: 1) *Planos de áreas verdes* (CF, art. 182, §§ 1º a 4º, c/c arts. 23, VI, VII, 24, I, VI, VIII, § 1º, 170, VI, 216, § 1º, 225, §1º, I, III, VII; Lei n. 4.771, de 15-9-65, art. 2º e parágrafo único); 2) *Planos de proteção da paisagem* contra condutas degradadoras ou descaracterizadoras e prejudiciais interferências publicitárias (CF, art. 182, §§ 1º a 4º, c/c arts. 23, III, IV, VI, VII, 24, I, VII, VIII, § 1º, 170, II, III, VI, 174, 216, V e § 1º, 225, § 1º, III, VII; Lei n. 6.513, de 20-12-77); 3) *Planos de prevenção de riscos naturais previsíveis* para evitar notórios danos causados por *inundações* decorrentes de chuvas periódicas e previamente anunciadas pelo Serviço de Meteorologia competente ou pela Imprensa. ou por *incêndios florestais* em época de seca ou estiagem (CF, art. 182, §§ 1º a 4º, c/c arts. 23, VI, VII, 24, I, VI, § 1º, 170, II, III, VI, 174, 216, § 1º, 225, § 1º, I, IV, VI, VII; Lei n. 6.938, de 31-8-81, arts. 2º, X, 4º, I, V, VI, 5º e parágrafo único, 8º, II, 9º, III); 4) *Planos de proteção da zona costeira e das zonas de montanha* (CF, art. 182, §§ 1º a 4º, c/c arts. 23, III, VI, VII, 24, I, VI, VIII, § 1º 170, II, III, IV, 174, 216, V, § 1º, 225, § 1º, I, VI, VII; Lei n. 7.661, de 16-5-88); 5) *Planos de proteção da zona de aeroportos* (CF. art. 182, §§ 1º a 4º. c/c arts. 23, VI, 24, I, VI, VII, VIII, § 1º, 170, II, III, VI, 174, 216, § 1º, 225, § 1º, IV; Lei n. 6.938, de 31-8-81, arts. 2º, III, V. 8º, II, 9º, III, IV, 10); 6) *Planos de coleta, tratamento e depósito de lixos ou resíduos*, incluídos os planos de permanente *desentupimento e conservação de bueiros ou tubulações de esgotos, córregos, rios, lagos*, no sentido de *evitar os efeitos danosos de inundações* em zonas urbanas de cidades em todas as regiões do País, decorrentes de previsíveis chuvas periódicas (CF. art. 182, §§ 1º a 4º, c/c art. 23, VI, IX, 24, I, VI, VIII, § 1º 170, VI, 215, § 1º, 216, § 1º, 225, § 1º, IV, VI, §§ 2º, 3º; Lei n. 6.938, de 31-8-81. arts. 2º, III, VIII, IX, X, 4º VI, 5º, 10, § 3º); 7) *Planos de luta contra a poluição em qualquer de suas formas e plano de desfavelamento* para gradual combate a invasões. favelas ou qualquer moradia sub-humana (CF, art. 182, §§ 1º a 4º. c/c arts. 23, VI, IX, X, 24, VI, VIII, § 1º, 170, II, III, VI, VII, 216, § 4º. 225, § 3º; Lei n. 6.938, de 31-8-81, arts. 3º, I a IV. 14, 15; Lei n. 9.605, de 12-2-98, arts. 62 a 65); 8) *Planos sobre sistema permanente de promoção e divulgação de informação urbanístico-ambiental, educação urbanístico-ambiental e conscientização pública para participação ativa em defesa e preservação do equilíbrio ecológico-ambiental local* (CF, art. 182, §§ 1º a 4º, c/c arts. 23, I, VI, 24, I, VI, § 1º, 170, II, III, VI, 215, § 1º, 216, § 1º, 225, § 1º, VI; Lei n. 6.938, de 31-8-81. arts. 2º, X, 4º, V, 9º, VII, XI; Lei n. 9.795, de 27-4-99; Lei n. 10.410, de 11-1-2002). Em face da real necessidade de *normas gerais* ajustáveis à proteção de valores urbanístico-

ambientais juridicamente protegidos e indispensáveis às cidades ambientalmente saudáveis, torna-se patente que *a omissão de tais planos* nas disposições da Lei em exame *é flagrantemente incompatível* com os expressos princípios e normas constitucionais, urbanísticos e ambientais citados.³⁴

Evidentemente, as normas gerais, quer sobre planos de áreas verdes, quer sobre os demais planos postos em evidência, constituem relevantes disposições relativas a compatíveis diretrizes e instrumentos urbanístico-ambientais específicos e vinculados aos objetivos do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental, constitucionalmente consagrados, de forma indispensável, em prol da sadia qualidade de vida local para a garantia do direito às cidades ambientalmente sustentáveis, no legítimo interesse das presentes e futuras gerações.

Desta forma, diante da *injustificável omissão dos mencionados planos urbanístico-ambientais* nas normas gerais sobre diretrizes e instrumentos gerais da Lei em análise, para as compatibilizações ajustáveis aos princípios e às normas constitucionais e legais vigentes citados, *propõem-se as imediatas providências da Comunidade Científico-Jurídica*, junto ao Congresso Nacional, *referentes à reabertura de novos estudos e debates à elaboração de lei para fins de acréscimo de novas normas gerais*, compatíveis com as diretrizes e os instrumentos gerais já ali integrantes, *às normas da Lei n. 10.257, de 10-7-2001 em exame*, particularmente sobre *planos de áreas verdes, planos de proteção da paisagem, planos de prevenção de riscos naturais previsíveis, planos de proteção da zona costeira e das zonas de montanha, planos de proteção da zona de aeroportos, planos de coleta, tratamento e depósito de lixo ou resíduos e de combate a inundações, planos de luta contra a poluição em qualquer de suas formas, planos de desfavelamento à gradual redução até a extinção de invasões de imóveis alheios, de favelas, cortiços ou qualquer moradia sub-humana, planos sobre sistema permanente de informação urbanístico-ambiental, educação urbanístico-*

34. Neste sentido, reporta-se aos nossos trabalhos: **Áreas verdes: competência do Município para sua proteção**, in Revista EDP, AAPMSP, n. 5-15, SP, 1984; **Zona urbana: O automóvel como fonte poluidora e a vegetação como solução despoluidora**, in RDC v. 47/63, Ed. RT-SP, 1989; **Educação urbanístico-ambiental**, in RDC v. 50/83, Ed. RT-SP, 1989; **Aspectos constitucionais e legais da paisagem**, in BDM, Ed. NDJ-SP, 1989; **Municípios e resíduos nucleares e perigosos**, in RDC v. 51/104, Ed. RT-SP, 1990; **Áreas verdes urbanas e legislação aplicável**, in RDC v. 68/91, Ed. RT-SP, 1994; **Direito à educação ambiental e à conscientização pública**, in Revista de Direito Ambiental, v. 18/38, Ed. RT-SP, 2000.

ambiental e conscientização pública em defesa e preservação do equilíbrio urbanístico-ambiental municipal, no legítimo interesse da população presente e futura.

3. **Omissão de Um Capítulo Específico Sobre Infrações e Penalidades.** No Capítulo das disposições gerais, *as normas do art. 52 e incisos II a VIII*, estabelecendo que o Prefeito incorre em improbidade administrativa nos termos da Lei n. 8.429, de 2-6-92, sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, de forma confusa e incompleta, *não são suficientes nem substituem as obrigatórias disposições do específico Capítulo sobre Infrações e Penalidades.* Tais normas, definindo, de forma desconexa, penalidades generalizadas, sem qualquer elucidação ou fixação das transgressões e das respectivas sanções administrativas, penais e políticas, independentemente da responsabilidade civil pelos danos causados ao patrimônio público e a terceiros, *data venia*, além da *injurídica omissão incompatível com os princípios e as normas constitucionais* (CF, art. 225, § 3º, c/c arts. 5º, XXXV, 37, §§ 4º, 5º e 6º, 182, §§ 1º e 2º, 216, § 4º), constituem disposições meramente teórico-filosóficas, sem qualquer força sancionadora, sem condições de aplicação imediata diante de infrações contra os princípios ou os preceitos da Lei da Política Urbana, em face de sua total ineficácia.

Ora, é da *essência do Direito Urbanístico*, como o é de qualquer outro tradicional ou novo ramo do Direito, *o caráter obrigatório com as respectivas sanções*, uma vez que se trata de um conjunto de princípios e normas obrigatórios de conduta social, *mediante sanção*, para a ordem e o equilíbrio de interesses na própria sociedade. A finalidade fundamental do Direito em geral e do Direito Urbanístico em particular “é servir a vida, regular a vida”³⁵ Considerado como indispensável “conjunto de regras de conduta”, o Direito tem um “preciso fim fundamental: aquele de assegurar a pacífica convivência” de ordem social. Tal “pacífica convivência somente será assegurada mediante a realização de dois objetivos essenciais: aquele da *certeza do direito* e aquele da *certeza da observância do próprio direito*”, alcançada “recorrendo à coação”,³⁶ à coerção ou à “força coercitiva” como “elemento essencial do direito normativo”³⁷

35. Carlos Maximiliano, **Hermenêutica e Aplicação do Direito**, 9. ed. cit., p. 153, 154.

36. Paolo Barile, **Istituzione di diritto pubblico**, 2. ed., CEDAM, Padova, 1975, p. 3.

37. Vicente Ráo, **O Direito e a Vida dos Direitos**, v. I, t. I, Ed. Resenha Universitária, SP, 1976, p.17. 18.

Desta forma, diante da *obrigatoriedade da força coercitiva* de normas objetivas, mormente de *normas gerais* disciplinadoras de atividades transformadoras de recursos ambientais, como as urbanístico-constructivas, constitucionalmente vinculadas aos princípios e às normas ambientais no interesse de todos, indistintamente, em razão da inconstitucional omissão, *propõem-se as imediatas providências da Comunidade Científico-Jurídica*, junto ao Congresso Nacional, *referentes à reabertura de novos estudos e debates à elaboração de lei para fins de acréscimo de um específico “Capítulo sobre Infrações e Penalidades” à Lei n. 10.257, de 10-7-2001*, em apreciação, de forma compatível com o espírito do Direito Constitucional, do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental.

III. Considerações Finais. Apelo

Em breves considerações finais, no tocante ao *conteúdo* da maioria das normas analisadas, com a reiterada *venia*, evidentes e graves são as confusões, as obscuridades, as inversões, as antinomias, os paralelismos, os retrocessos, as omissões incompatíveis com o conteúdo e o alcance dos princípios e das normas constitucionais, urbanísticos e ambientais, advertindo-se que os dispositivos criticados: *ora aplicam* regra geral a meras exceções; *ora introduzem* institutos jurídicos alienígenas alterados em sua origem e paralelos a outros já existentes em nosso Direito Positivo; *ora adaptam* experiência estrangeira em campo conflitante com a experiência brasileira em sua essência; *ora introduzem* matéria estranha e não-vinculada aos objetivos do Direito Urbanístico; *ora legalizam* condutas ilícitas (invasões ou ocupações de imóveis alheios, públicos e privados, para favelas e outras moradias sub-humanas), com *a substituição paternalista do dever* da pessoa de baixa renda conquistar sua propriedade ou sua moradia com o fruto de seu trabalho definido como “fruto do trabalho humano”³⁸ *por conduta criminosa de esbulho possessório*, com *a perda* contínua dos bons costumes, do sentido da verdade, do respeito à Constituição, às leis e à propriedade de outrem de forma juridicamente impossível; *ora confundem* objetivos, diretrizes, instrumentos gerais ou planos urbanístico-constructivos e institutos jurídicos *com meras teses* subjetivas baseadas em opiniões pessoais ou arbitrários institutos políticos contrários à

38. Papa Leão XIII, *Encíclica Rerum Novarum*, Ed. Vozes, Petrópolis-RJ, 1980, p. 8, arts. 16 e 17.

ordem constitucional, à ordem jurídica, à ordem política, à ordem social e à ordem pública, violadores do direito da propriedade (pública e privada), devastadores dos imóveis públicos (notadamente dos bens públicos de uso comum do povo), estimuladores de condutas ilícitas ou de maus costumes contrários ao Direito, à moral, aos bons costumes, ao processo civilizatório e à paz social, tudo demonstrando manifesto desconhecimento ou intencional subestimação das ciências urbanístico-ambientais consagradas na Constituição Brasileira, no Direito Urbanístico e no Direito Ambiental, *em lamentável retrocesso aos avanços conquistados pelo povo*, através da Comunidade Científico-Jurídica nacional, de forma temerária e contrária ao nosso Direito Positivo, ao interesse público e à própria Nação.

Indubitavelmente, reconhece-se que *estabelecer normas gerais sobre a Política Urbana*, integrante do Direito Urbanístico e vinculada ao Direito Ambiental, ambos consolidados em princípios e normas constitucionais, constitui tarefa difícil, complexa e delicada por natureza, de aplicação no âmbito nacional, especialmente num País, como o Brasil, diferenciado, de forma notória, *pela extensão de sua imensa área territorial (8.547.403,50km²), pelas nitidas realidades e condições diferenciadas de seus 5.561 Municípios criados e instalados,³⁹ pela diversidade* de seus aspectos geográficos, ecológico-ambientais, sociais, econômicos, profissionais, educacionais, culturais (muitos com representação e agentes mal alfabetizados ou semi-analfabetos), localizados nas inconfundíveis Regiões do País (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), com as particularidades próprias da *faixa ou da zona ao longo das fronteiras terrestres, da zona costeira, das cidades das capitais, do interior de cada Estado-membro e do Distrito Federal*, todos com peculiaridades próprias e competências ajustáveis tanto aos princípios e às normas da Constituição Federal e da Constituição do respectivo Estado como às normas gerais da legislação federal correlata.

Preventivamente, no sentido de *evitar* que aspectos incompatíveis ou contraditórios e negativos comprometam e prejudiquem os aspectos positivos da Lei da Política Urbana, toda cautela deve ser tomada no sentido de se elaborarem normas claras, precisas, coerentes, lógicas, com o emprego de termos técnico-jurídicos, de expressões próprias inconfundíveis e ajustáveis tanto aos objetivos, às diretrizes, aos instrumentos gerais e aos institutos jurídicos constitucionais, urbanísticos e ambientais

39. IBGE-SP, dados reafirmados em 09-09-2004, tel.: (011) 3078-5252.

vigentes como à realidade e às peculiaridades de cada Município, de cada região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião (com dois ou mais Municípios do mesmo Estado), de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Região do País (dois ou mais Estados do Brasil), no legítimo interesse nacional.

Por princípio de ordem geral do Direito, *o dever e a responsabilidade dos Poderes Públicos e da coletividade*, direta e imediatamente relacionados com a pesquisa permanente, com o conhecimento do Direito Positivo vigente e a interpretação científico-jurídica, indispensáveis à adequada elaboração de necessárias *normas gerais* ajustáveis à realidade contemporânea, *são impostos pelos expressos princípios e normas constitucionais* (CF, arts. 5º, II, XXII, XXIII, XXIV, XXXVI, c/c arts. 37, 182, §§ 1º a 4º). O desrespeito ou o descumprimento de tais princípios e normas constitucionais sujeita o infrator, pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado, às sanções políticas, administrativas, penais e civis (CF, arts. 5º, XXXV, 37, §§ 4º, 5º e 6º), de acordo com as circunstâncias de cada caso. No tocante às atividades lesivas ao meio ambiente, como as urbanísticas, *o dever e a responsabilidade dos Poderes Públicos e da coletividade* se encontram, também, previstos nos expressos princípios e normas constitucionais (CF, art. 225, § 3º, c/c arts. 5º, XXXV, LXXIII, 21, XXII, “c”, 37, §§ 4º, 5º e 6º, 216, § 4º).

Com estas breves considerações finais, sem qualquer pretensão de esgotar a relevante matéria sobre *a Política Urbana* integrante do *Direito Urbanístico* e vinculada ao *Direito Ambiental*, como novos ramos do Direito consagrados pela vigente Constituição Federal, notória, reconhecida e progressivamente vasta, complexa, interdependente e de repercussões crescentes em todas as cidades brasileiras, notadamente nos grandes centros urbanos, conclui-se que *alguns dispositivos da Lei denominada Estatuto da Cidade e da respectiva Medida Provisória n. 2.220, de 2-9-2001*, conforme as reiteradas e claras demonstrações nesta manifestação, *são flagrantemente incompatíveis com os princípios e as normas constitucionais, urbanísticos e ambientais*. Tais incompatibilidades comprometem e impedem a realização dos objetivos, das diretrizes, dos instrumentos gerais e dos institutos jurídicos da própria Lei da Política Urbana em análise, em agravante desequilíbrio e degradação ambiental das cidades e dos respectivos Municípios, causando-lhes danos urbanístico-ambientais e a terceiros, com prejudiciais efeitos da *desordem* do desenvolvimento das funções sociais das cidades e dos respectivos Municípios, da

insegurança, da intranqüilidade e do mal-estar de seus habitantes e da população em geral, contrariamente ao interesse nacional.

Neste sentido, em razão dos argumentos e da reiterada fundamentação constitucional e legal, diante dos insanáveis vícios da inconstitucionalidade e ilegalidade demonstrados, além das incompatibilidades com as diversificadas peculiaridades dos Municípios brasileiros, seguindo a ordem da matéria analisada, legitimamente convicto, prudente e justificado é o nosso *APELO* à Comunidade Científico-Jurídica Nacional, às Universidades Públicas e Privadas, à Ordem dos Advogados do Brasil, ao Ministério Público, à Advocacia Pública, à Defensoria Pública, aos Profissionais das Áreas das Ciências Urbanísticas e Ambientais, da Saúde, da Engenharia e da Arquitetura, da Ciência e da Tecnologia, às demais organizações governamentais e não-governamentais,⁴⁰ para a *reabertura* de reflexões, estudos, interpretação científico-jurídica, debates e novas elaborações indispensáveis às inadiáveis providências, notadamente junto aos Poderes Públicos competentes, notadamente, *para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade das normas legais expressa e reiteradamente citadas* perante o Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, a), ou *para a elaboração de lei perante o Congresso Nacional*, visando à *expressa revogação e às alterações das normas da Lei em análise ali*, respectivamente, *incompatíveis e insuficientes, bem como ao acréscimo de normas ali omissas*, tudo de acordo com as propostas ou sugestões previstas no final das respectivas manifestações críticas, juridicamente compatíveis com o espírito, os objetivos e as finalidades da Constituição Federal, do Direito Urbanístico, do Direito Ambiental e de outras normas legais integrantes de nosso Direito Positivo, no sentido de restabelecer o Direito violado, em prol do bem-estar de todas as pessoas em todos os âmbitos governamentais (dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União) e do equilibrado desenvolvimento seguro do próprio País.

É o nosso parecer jurídico, s.m.j.

São Paulo, 15 de outubro de 2004.

40. Considerando a relevância, a complexidade e a atualidade da **Política Urbana** integrante do **Direito Urbanístico**, novo ramo do **Direito** consolidado na **Constituição** e vinculado ao **Direito Ambiental**, em confronto com as polêmicas e desafiantes legalizações de diretrizes, instrumentos e institutos políticos contraditórios e violadores dos princípios e das normas constitucionais e legais vigentes, **justifica-se a reiterada demonstração** das questões conflitantes e **citação** dos dispositivos jurídicos violados, no sentido de facilitar as reflexões, os estudos, os debates, a interpretação científica ou de conjunto dos harmônicos e complementares princípios e normas aplicáveis, para melhor **apreciação** das propostas integrantes do presente **apelo**, visando à atualização, ao aperfeiçoamento e ao fortalecimento progressivo dos autônomos, mas interdependentes, Direito Urbanístico e Direito Ambiental, como novos ramos do Direito, constitucionalmente consolidados no interesse de todos e do País.