

O LICENCIAMENTO URBANÍSTICO NO MUNICÍPIO DE MANAUS

Jussara Maria Pordeus e Silva¹

Sumário: 1. Introdução. 2. As Limitações Urbanísticas. 2.1. Licenças Urbanísticas. 3. O Plano Diretor do Município de Manaus. 4. O Código de Obras e Edificações do Município de Manaus. 5. Revisão e Extinção das Licenças. 6. Taxa de Licenciamento. 7. Transmissibilidade da Licença. 8. Infrações e Legalidade Urbanística. 9. Controle e Sanções das Infrações Urbanísticas no Município de Manaus. 10 A Omissão do Poder Público Municipal e as conseqüências para a cidade e seus habitantes. 11. A Responsabilidade do Município e do Agente Público pela Omissão no Controle Urbanístico. 12. O Papel do Ministério Público e da Sociedade Organizada na defesa da Ordem Urbanística. 13. Conclusões. Referências bibliográficas.

Resumo: Este trabalho aborda o Licenciamento Urbanístico no Município de Manaus, partindo da análise de todo o procedimento de obtenção da licença para construir, desde o pedido, pressupostos para obtenção, inclusive das hipóteses de revisão que podem ensejar revogação, extinção e cassação, taxa de licenciamento, transmissibilidade, até as infrações urbanísticas e o correspondente direito urbanístico sancionador. Inclui, ainda, a omissão do Poder Público e suas conseqüências para a cidade e seus habitantes, a responsabilidade do Município e de seus agentes por omissão no controle urbanístico e o papel do Ministério Público e da Sociedade Civil²Organizada na defesa da ordem urbanística.

Palavras Chave: Direito de Propriedade – Função Social – Direito de Construir – Limitações Urbanísticas - Licenciamento Urbanístico - Infrações Urbanísticas – Direito Urbanístico Sancionador – Omissão do Poder Público – Responsabilidade do Município e de seus agentes – Defesa do Ordem Urbanística - Papel do Ministério Público e da Sociedade Civil Organizada.

1. Introdução

À luz da Constituição Federal de 1988 – que condiciona o direito de propriedade ao cumprimento da função social, em seus arts. 5º, XXIII e 170, III – assim como do Estatuto da Cidade – que concebe a ordem urbanística como bem difuso³ a ser protegido – infere-se a necessidade de uma releitura do

¹ Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Amazonas, Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas. Doutoranda da Universidade de Coimbra. Coordenadora do Núcleo de Direito à Cidade do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, Professora de Direito Administrativo da Graduação da Universidade do Estado do Amazonas, Professora do Módulo Sistema de Controle Urbanístico do Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Urbanístico da Faculdade Martha Falcão, Coordenadora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico na Região Norte. Coordenadora da pesquisa qualitativa dos Planos Diretores nos municípios do Amazonas para a UFRJ/IPPUR.

² Cf. Leonardo Valles Bento, *Sociedade Civil é um conceito que já foi objeto de inúmeras interpretações, as quais contribuíram para que a expressão lograsse um potencial inesgotável de ressignificação. O conceito surge com as doutrinas do jusnaturalismo contratualista, ou melhor, essas doutrinas inauguram a tradição teórica do conceito de sociedade civil, que chegou aos dias atuais. A sociedade civil é vista como instrumento de disseminação da ideologia socialista, cuja conquista é necessária a fim de se conquistar o Estado e transformar a ordem econômica.* Em contraponto, expõe, ainda o referido autor o pensamento de Gramsci que enxerga a sociedade civil muito mais como um obstáculo a ser enfrentado (de fato, ele define a sociedade civil burguesa como um conjunto de trincheiras e casamatas para a defesa do capitalismo), do que um espaço neutro ideologicamente onde a política e a liberdade encontram seu pleno sentido e realização (BENTO, 2003, p. 207-216).

³ Bem difuso, para efeito deste trabalho, significa bem de titularidade difusa.

Direito de Construir, uma vez que a este direito se deu nova concepção, na medida que ficou subordinado, além das restrições relativas ao mau uso da propriedade de ordem privada, também às imposições legais de direito público, que visam o bem-estar social, advindas do Plano Diretor e das leis dele decorrentes.

A socialização do domínio particular e a evolução da propriedade-direito para a propriedade-função passaram a ser matérias pertinentes tanto ao Direito de Construir quanto ao Direito de Propriedade, através da dicotomia imposta pelo interesse social sobre o particular. Como bem refere Di Pietro (1999, p. 24-25) essa concepção já é encontrada nas teorias de São Tomás de Aquino⁴ e na doutrina social da Igreja⁵.

A liberdade de construir passa a ser limitada, não apenas pelo princípio da normalidade⁶ de seu exercício (que condena a concepção de mau uso, de abuso ou excesso na fruição) – que hipoteticamente prejudica a segurança, o sossego e a saúde dos que habitam nas vizinhanças – mas, também pela teoria da relatividade dos direitos⁷, universalmente aceita, e por leis e regulamentos que criam as denominadas limitações administrativas, que, por sua vez, buscam o bem-estar no convívio da coletividade nas urbes.

Há, assim, íntimas relações entre o Direito de Construir e o Direito Urbanístico, pois o primeiro, que era anteriormente integrado ao Direito de Propriedade, portanto, restrito ao direito privado, em sua atual concepção encontra-se submetido às limitações administrativas, imposições de ordem pública, revestidas de poder de *imperium*, clausuladas de imprescritibilidade, irrenunciabilidade e intransacionalidade⁸. Portanto, o Direito de Construir passa a ser regido por regime misto, limitado por normas de direito público e privado, razão por que alguns de seus preceitos chegam a se interpenetrarem, o que ocorre também em relação ao Direito de Vizinhança, de ordem exclusivamente privada.

⁴ “O proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora pertençam a um só” (São Tomás de Aquino, In: Ferreira Filho, 1975, p. 66).

⁵ Essa doutrina social da Igreja foi exposta na Ecíclica *Mater et Magistra*, do Papa João Paulo XXIII, de 1961, e na *Populorum Progressio*, do Papa João Paulo II, nas quais se associa a propriedade à idéia de uma função social, ou seja, à função de servir para a criação de bens necessários à subsistência de toda a humanidade.

⁶ Segundo Meirelles (2000, p. 30), a teoria da normalidade foi sistematizada por Georges Ripert, em famosa tese apresentada em 1902, em Paris: *De l'Exercice du Droit de Propriété dans ses Rapports avec les Propriétés de Voisines*.

⁷ Meirelles (2000, p. 30) explica que Georges Ripert, para elaboração da teoria da normalidade, partiu da teoria da relatividade dos direitos. As premissas fundamentais da teoria da relatividade repousam na concepção de aplicação dos postulados físicos à experiência jurídica, o que não significa a adoção de fórmulas matemáticas na resolução dos conflitos sociais. As concepções absolutistas se tornaram insustentáveis com o advento da teoria da relatividade. (Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto508>>. Acesso em: 30 ago. 2004). Esta teoria permite, por exemplo, a flexibilização de direitos individuais em benefício de direitos coletivos e do bem-estar social.

⁸ Intransacionalidade, nesse ponto, significa dizer que tais disposições legais – limitações administrativas - não podem ser negociadas ou deixar de ser exigidas pelo órgão fiscalizador da Municipalidade. Todavia é sabido ser comum, a partir da edição da Lei da Ação Civil Pública. Termos de Ajustamento de Conduta intermediados pelo Ministério Público e acordos homologados em juízo, nos quais a parte infratora se submete a obrigações de fazer, como por exemplo, dar outra área para uso comum do povo em troca, em face da teoria do “fato consumado” ou irreversibilidade ao *status quo ante* (ex.: construção em área *non edificandi*).

As limitações urbanísticas⁹, segundo Toshio Mukai (1988, p. 75), compõem um largo campo de instrumentalização do Direito Urbanístico brasileiro por repousarem sobre a base filosófica da solidariedade entre os componentes do grupo social, onde todos estão sujeitos a suportar um sacrifício razoável e não indenizável, em favor da coletividade.

Por essa razão, as características dessas limitações se fundam nos princípios da generalidade e da razoabilidade, pois, se o sacrifício não é geral, e, sim, particular, geraria direito à indenização para recompor o patrimônio lesado em face de sacrifício desigual de cargas públicas, o que estaria ferindo o princípio da igualdade.

Portanto, as limitações urbanísticas objetivam regular o uso do solo urbano, suas construções e ainda o desenvolvimento de ações visando melhorar as condições de vida dos habitantes das áreas compreendidas nos espaços habitáveis, impondo normas de conforto, salubridade, estética, segurança e funcionalidade, normatizando o trabalho urbano, as obras públicas e particulares, com a única finalidade de facilitar a vida de seus ocupantes.

Celso Antônio Bandeira de Melo (1969, RDP nº 9, p. 57), ao referir-se ao assunto, acentuou: “a propriedade, assim como a liberdade, necessita ajustar-se aos interesses coletivos, e a atividade estatal condicionante desses fins é designada ‘poder de polícia’”¹⁰.

Entretanto, observa-se claramente a existência de construções desenfreadas, sem qualquer planejamento urbanístico e ambiental, não obstante a maioria dos municípios brasileiros contar com Planos Diretores em consonância com o disposto no Estatuto da Cidade, leis de Parcelamento do Solo federal e local, leis de Zoneamento Urbano e Código de Obras e Edificações, o que faz a incoincidência entre a cidade legal e a cidade real¹¹. E a gigantesca ocupação ilegal do solo urbano representa para alguns autores, a exemplo de Maricatto (2002, p. 122), a exclusão urbanística¹².

Para Rizzardo (1998, p. 204), a expansão desordenada dos povoamentos, carentes de condições mínimas de infra-estrutura, notadamente quanto ao sistema de água, esgoto, vias públicas e áreas verdes, transformou as cidades em problema crônico para as municipalidades. Assim, o Poder Municipal, ao implantar os requisitos legais urbanísticos, sobretudo quanto às exigências

⁹ Limitações urbanísticas são ônus pessoais (positivos ou negativos) impostos por lei ao proprietário, de forma geral e, geralmente, indenizáveis, visando ordenar o espaço urbano. (Vide item 5.1, do capítulo V).

¹⁰ Ao mesmo tempo que a CF e as leis concedem direitos, os condicionam ao bem estar da coletividade, assim o poder que o Estado tem de limitar o uso, gozo, fruição e destruição de bens, direitos e atividades, em prol da coletividade e do bem estar social, se chama poder de polícia.

¹¹ Rolnik (2003, p. 13) aborda o tema em relação à cidade de São Paulo, na sua obra *A Cidade e A Lei*: “[...] isto é poderosamente verdadeiro para a cidade de São Paulo e provavelmente para a maior parte das cidades latino-americanas, ela determina apenas a menor parte do espaço construído, uma vez que o produto – cidade – não é fruto da aplicação inerte do próprio modelo contido na lei, mas da relação que esta estabelece com as formas concretas de produção imobiliária da cidade. Porém, ao estabelecer formas permitidas e proibidas, acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada [...] quando a lei não opera no sentido de determinar a forma da cidade, como é o caso de nossas cidades de maiorias clandestinas, é aí onde ela é mais poderosa no sentido de relacionar diferenças culturais com sistemas hierárquicos.

¹² A autora tece uma crítica ao urbanismo brasileiro - entendido como planejamento e regulação urbanística - no sentido de não ter comprometimento com a respectiva realidade, na medida em que abrange apenas uma parte da cidade.

sanitárias mínimas, passou a se ver obrigado a suportar pesados ônus, por conta da impune irresponsabilidade dos loteadores.

E da feita que a maioria da população brasileira concentra-se na área urbana, a exemplo de Manaus (onde cerca de 70% dos habitantes do Estado do Amazonas vive nesta capital¹³), um meio ambiente ecologicamente equilibrado depende do planejamento urbanístico das grandes cidades. A impunidade no descumprimento das normas urbanísticas e ambientais, portanto, deve ser combatida, buscando-se uma maior eficiência no seu controle, em vista dos ecossistemas e, conseqüentemente, da própria subsistência humana¹⁴, ainda que o sucesso desse controle não se dê por obediência espontânea das normas, mas através de imposição de terceiros, como do Poder Judiciário.

No município de Manaus, não são raros os loteamentos que sequer atendam as exigências da lei federal do Parcelamento do Solo, legislação municipal e Código de Obras e Edificações, no que se refere à metragem dos lotes, aos espaços verdes, à área de circulação, de lazer e equipamentos sanitários, necessários ao atendimento das condições mínimas de saúde pública da população¹⁵. E como já foi anteriormente mencionado, como 70% (setenta por cento) da população de todo o Estado do Amazonas concentra-se na área urbana de sua capital, é de fundamental importância a intervenção da Administração Pública para regular o uso do solo, propiciando um desenvolvimento harmônico na cidade, através do planejamento urbano e de instrumentos como o licenciamento urbanístico.

Não obstante todas as exigências legais, que são previstas em relação aos loteamentos urbanos, torna-se comum, após aprovação do projeto pelo órgão fiscalizador municipal, a existência de alterações posteriores por parte das construtoras, com o intuito de efetuar o máximo de ocupação do solo, visando lucro desmesurado, em detrimento das exigências urbanísticas e ambientais. Também não se pode descartar a omissão do órgão municipal fiscalizador com essas irregularidades, por ocasião da concessão da licença prévia e da definitiva (do “habite-se”)¹⁶.

Desse modo, o planejamento e a legislação tornam-se ineficazes, se não houver meios efetivos de proteção da legalidade urbanística, ou seja, de fiscalização do cumprimento dessas normas. Em Manaus, observa-se, concretamente, abundante legislação e suficientes instrumentos de controle para se fazer cumprir as normas norteadoras dos loteamentos e edificações, todavia, a municipalidade carece de infra-estrutura e de um ordenamento de ações. E, mesmo os meios de controle repressivos existentes e possíveis de

¹³ Dados do IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 15 out. 2008.

¹⁴ A Constituição Federal estabelece no art. 225 a preservação ambiental como forma de garantir a subsistência das presentes e futuras gerações.

¹⁵ Essa realidade está presente em Manaus não apenas em bairros habitados por pessoas de baixa renda – a exemplo da Nova Cidade, onde foi totalmente devastada a área verde – mas, também, em condomínios de classe média, nos quais os construtores, em busca de lucro desmesurado, desrespeitam a legislação urbanística, edificando além do permitido, suprimindo áreas públicas obrigatórias, como no Conjunto D. Pedro, onde a área verde foi negociada pela associação de moradores e hoje é ocupada por um estabelecimento de ensino. Outros casos serão apontados no corpo deste trabalho.

¹⁶ No empreendimento Manaus Parque, no bairro do Vieiralves, foi substituída a área destinada à circulação por garagens adicionais a serem negociadas pelas construtoras com os proprietários das unidades, além de terem sido construídos mais andares nos edifícios do que os aprovados no projeto aprovado.

serem utilizados pela própria Administração, como por exemplo, a revisão de licenças, mediante anulação, revogação, cassação e declaração de caducidade, em sua maioria provocada através de denúncia de titularidade popular, raramente são usados.

Ao se considerar, de um lado, a importância da cidade de Manaus, não apenas para a Amazônia ocidental, mas num contexto universal, e que essa realidade vem se contrapor, não apenas às questões urbanísticas estéticas e arquitetônicas, mas, sobretudo, frente à forte tendência mundial – a de conservar a personalidade histórica e cultural das cidades, assim como seu meio ambiente, por razões sociais, econômicas e até mesmo de sobrevivência humana – vê-se a necessidade da sistematização de um modelo jurídico que torne eficiente o controle urbanístico e seja capaz de conter o urbanismo político¹⁷ que “atropela” as leis.

Na realidade, a ocupação desordenada dos espaços urbanos, gerada pela explosão demográfica e a ação predatória do homem, traz grandes problemas urbanísticos e ambientais para a cidade, como a poluição, a formação de bairros periféricos, sem infra-estrutura, a desordem urbana com a prática de funções sociais numa área em desacordo com o zoneamento, assim como aos princípios urbanísticos e dispositivos como, por exemplo, o art. 182 da Constituição Federal de 1988.

Este trabalho propõe medidas e ações específicas a serem implementadas, no sentido de que a legislação urbanística de Manaus seja cumprida efetivamente pelas construtoras, especificamente em relação às limitações administrativas existentes na legislação pertinente - normas urbanísticas, normas ambientais, códigos de obras e de posturas - na medida em que “[...] as normas urbanísticas devem ser formuladas objetivando resguardar os interesses e direitos coletivos, evitando que a implantação do empreendimento traga impacto indesejável para a cidade como um todo” (SILVA, 1999, p. 27).

Em Manaus, como é público e notório, a maioria dos bairros periféricos foi formada através de invasões. Historicamente, portanto, a atuação do urbanismo foi a de criar uma infra-estrutura após ocupações desordenadas¹⁸. Manaus pode ser considerada um exemplo da prática, também histórica, de infrações urbanísticas, assim como também de agressões aos Recursos Naturais, haja vista de um lado, o costume dos menos favorecidos de se instalarem às margens dos igarapés com a complacência do Poder Público¹⁹ e, de outro, a dragagem e a poluição dos límpidos igarapés de águas doces existentes outrora em Manaus, o que descaracterizou profundamente a cidade.

Nesse contexto, configurou-se o seguinte problema: ante o visível desordenamento urbano da cidade de Manaus, que ações podem ser implementadas frente à falta de efetividade²⁰ das formas e instrumentos de controle do licenciamento urbanístico?

¹⁷ Urbanismo político é aquele advindo de interesses políticos, sem qualquer embasamento técnico.

¹⁸ Zumbi, Novo Israel, Coroadó, São José etc. são bairros formados através de invasões, que já foram urbanizados.

¹⁹ Em algumas situações verifica-se que, apesar do Poder Público Municipal haver sido conivente com a ocupação das margens dos igarapés e, inclusive ter cobrado IPTU dos respectivos moradores, quando havia necessidade da desocupação do local em face de obra pública, alegava a Municipalidade que os moradores não tinham qualquer direito porque estavam ocupando área *non edificandi*.

²⁰ De acordo com Ferraz Júnior, “[...] a efetividade [...] tem antes o sentido de sucesso normativo, o qual pode ou não exigir obediência. Exigindo obediência, devem-se distinguir, presentes os requisitos fáticos,

A partir dessa indagação, estabeleceu-se, como objetivo geral deste trabalho, sistematizar a doutrina, a legislação urbanística e as ações de controle, especificamente aplicáveis ao licenciamento urbanístico.

2. As Limitações Urbanísticas

Sendo uma das sete formas de intervenção do Estado na propriedade²¹, a limitação administrativa²² é ônus geral, advindo de lei, em regra gratuito, imposto ao proprietário de modo positivo, negativo ou permissivo, que vem a limitar o uso, gozo e fruição de seu imóvel, visando sempre o bem-estar coletivo (GASPARINI, 2003, p. 616).

Classificam-se as limitações administrativas em três espécies: as urbanísticas, as de higiene e de segurança, e as militares. O objeto de análise do presente estudo, entretanto, limita-se às limitações urbanísticas.

As limitações urbanísticas, segundo Meirelles (2000, p. 103-104),

são todas as imposições do Poder Público, destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar ao homem as melhores condições de vida na comunidade. Entenda-se por *espaços habitáveis* toda área em que o homem exerce coletivamente qualquer das seguintes funções sociais: *habitação, trabalho, circulação, recreação*.

Essas limitações de ordenação do espaço urbano advêm do poder de polícia, ou seja, da “*faculdade de que dispõe a Administração pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado*” (MEIRELLES, 2000, p. 104) e são preceitos de ordem pública. São ônus pessoais e genéricos, oriundos, em regra, de leis, atingindo todas as propriedades que se encontrem naquela determinada situação e, portanto, recaindo no ônus geral da sociedade. Em outras palavras, pode-se dizer que são inegociáveis e indenizáveis, assim como recaem sobre o proprietário e não sobre o imóvel, atingindo a todos, indistintamente.

Sua finalidade é sempre o bem-estar social e se distinguem em três espécies: positiva (gera uma obrigação de fazer ao proprietário); negativa (induz uma obrigação de não fazer ao proprietário) e a permissiva (impõe ao proprietário uma obrigação de permitir ou suportar, ou seja, deixar fazer determinada ação do Poder Público em sua propriedade).

Os superiores interesses da comunidade justificam as limitações urbanísticas de toda ordem, notadamente as imposições sobre área edificável, altura e estilo dos edifícios, volume e estrutura das

entre a observância espontânea e observância por imposição de terceiros [...]. Uma norma é, assim, socialmente ineficaz de modo pleno se não for observada nem de um modo nem de outro”.

²¹ As formas de intervenção na propriedade, segundo Gasparini (2003, p. 619), são: limitação administrativa, servidão administrativa, tombamento, ocupação temporária, requisição, desapropriação e parcelamento e edificação compulsórios.

²² Ressalta-se que Silva (2000, 386-387) sustenta posicionamento diferente tanto de MEIRELLES (2000, p. 84-89) quanto de GASPARINI (2003, p. 629-621), denominado esse instituto de “restrição” administrativa, o que define como *limitações impostas às faculdades de fruição, de modificação e de alienação da propriedade no interesse da ordenação do território*, entendendo, ainda, que limita o caráter absoluto da propriedade e atinge a faculdade dominial.

construções; em nome do interesse público a Administração exige alinhamento, nivelamento, afastamento, áreas livres e espaços verdes; impõe determinados tipos de material de construção; fixa mínimos de insolação, iluminação, aeração e cubagem; estabelece zoneamento; prescreve sobre loteamento, arruamento, habitações coletivas e formação de novas povoações; regula o sistema viário e os serviços públicos e de utilidade pública; ordena, enfim, a cidade e todas as atividades das quais depende o bem-estar da coletividade (MEIRELLES, 2003, p. 498).

Quanto ao poder de polícia, em matéria urbanística, trata-se de uma questão bastante discutida pela doutrina. Para Gordillo (1975, T2/XII-1 e XII-2), esse poder é apenas uma parte das funções do poder estatal, que é uno:

Por de pronto, es de recordar que el aditamento de “poder” es equivocado por cuanto el poder estatal es uno solo, y ya se vio que la llamada división de três “poderes” consiste, por um lado, em uma división de “funciones” (funciones legislativa, administrativa, jurisdiccional), y por el outro em uma separación de órganos (órganos legislativo, administrativo y jurisdiccional).

Em tal sentido el “poder de policia” no sería em absoluto um órgano Del Estado, sino em cambio uma espécie de facultad o más bien uma parte de alguna de las funciones mencionadas.

Bandeira de Mello (1947, RDA 9:55) comunga, em parte, com esse posicionamento. todavia, vislumbra utilidade prática na noção de polícia, pois admite a distinção da chamada atividade de polícia em outras atividades, assim como, alerta, que não se deve confundir propriedade com direito de propriedade, na medida em que esta última expressão só é admitida em dado sistema jurídico, em face do contorno legal que lhe tenha sido dado.

Manifestação bastante reverenciada a esse respeito é a de Renato Alessi²³, através da qual, infere-se de que se excluem da definição de poder polícia as atividades proibidas de modo absoluto na norma, ou seja, aquelas em relação às quais não sobram nenhuma discricionariedade ou “faculdade de mérito” à Administração. Todavia, incluem-se as situações que, embora a lei proíba genericamente a atividade, deixa ao alvedrio do Poder Público derrogar a proibição, conforme a análise de cada caso concreto, a exemplo do que se dá com as autorizações (SANTOS, 2001, p. 77).

Entretanto, não se pode excluir do conceito do poder fiscalizador e regulador da ordem urbanística as atividades vedadas de modo absoluto pela norma, ou seja, as infrações urbanísticas, justamente porque cabe a esse poder de polícia, não apenas envidar medidas preventivas de verificação da conformidade ou não com a lei, mas a aplicação das respectivas medidas de polícia repressivas, dentre elas, as penalidades, como, por exemplo, as que seriam cabíveis nas hipóteses de construções em áreas verdes ou em área *non edificandi* à beira de igarapés, fatos corriqueiros na cidade de Manaus.

Sem olvidar do controle concomitante, que será abordado no decorrer desse estudo, é preciso que reste clarividente que todos são momentos de

²³ Esse posicionamento de Renato Alessi é citado por Celso Antônio Bandeira de Melo, Lúcia Valle Figueiredo e Márcia Walquíria Batista dos Santos em suas obras consultadas.

controle da legalidade urbanística, através do poder de polícia, com aplicação de medidas próprias a cada um deles.

Bem a propósito, Di Pietro (1999, p. 31-34) classifica as medidas de polícia em: preventivas e repressivas. Dentre as preventivas, a autora insere a autorização, a licença, a aprovação e os atos de fiscalização em geral. Como repressivas cita a autora a anulação e a cassação de alvará, o embargo de obra, a demolição da obra ou sua interdição compulsória, além de sanções, como a multa. Dentro da competência urbanística, a autora destaca as medidas de polícia que dizem relação ao uso de bens de uso comum do povo, incumbindo ao Poder Público zelar para que não sejam outorgadas autorizações ou permissões contrárias ao interesse público ou que comprometam a sua principal destinação que é a circulação.

Di Pietro (1999, p. 32), entende que, embora a aprovação das medidas preventivas seja um ato vinculado, como o é a licença, mesmo se o projeto não satisfizer a plenitude das exigências legais, não pode lhe ser negado o direito de adequação ou correção, o que passa a lhe ser conferido. Quanto a esse aspecto, não se vê divergência, como será verificado mais à frente, quando se tratar do procedimento para aprovação de projeto no Município de Manaus (§ 1º do art. 25 do Código de Obras e edificações).

Após a aprovação do projeto, tem-se um outro ato vinculado, que é a expedição do “alvará de licença”, considerando-se que o direito de construir, embora regido por regime misto, não deixou ser decorrente do direito de propriedade. Como exemplo, cita-se o artigo 1299 do novo Código Civil, de 10 de janeiro de 2002, que mantém a mesma redação do art. 572 do Código Civil de 1916 (Idem, ibidem): “O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”.

2.1 As Licenças Urbanísticas

O direito de edificar no próprio solo é um direito reconhecido abstratamente. Contudo, na prática, se vê submetido a um regime especial no ordenamento urbanístico, que permite classificar a propriedade como de estatutária, na medida em que os proprietários se vêem obrigados à obtenção de prévia licença.

Um dos princípios tradicionais de Direito Urbanístico é a subsunção de que toda a atividade, que implique controle prévio do uso artificial do solo, tem a finalidade de assegurar a conformidade desses princípios às normas aplicáveis em cada caso.

A licença urbanística é, pois, um instrumento de controle prévio da atividade edilícia, verificando se a obra projetada está conforme e compatível com a ordenação urbanística aplicável, permitindo que seu objeto básico obedeça ao conteúdo da própria licença, normalmente definido no projeto técnico apresentado.

Esse meio de fiscalização preventiva é uma das formas de intervenção do Estado na propriedade e atividade de seus administrados, para comprovar que não estão sendo contrariados os interesses gerais. Concede-se o direito ao proprietário de usar e desfrutar de sua coisa, como realizar obras e construções, mas com as limitações estabelecidas em lei.

Assim, as licenças urbanísticas não são consideradas como desenvolvimento de atividades de planejamento, mas de exteriorização da atuação de regulação urbanística, exercendo uma função de instrumento de polícia urbanística. E, se de um lado, as licenças de edificações são autênticos atos de execução dos preceitos da lei e dos planos urbanísticos, de outro lado, configuram-se em instrumento de controle de legalidade urbanística.

Já superada a estéril polêmica que dividia a doutrina sobre a natureza jurídica das licenças urbanísticas – há os que sustentavam que fosse um ato declaratório de direito, a exemplo de Tomás-Ramón Fernández (2004, p. 208), em seu clássico Manual de Direito Urbanístico e os que defendem ser um ato constitutivo de direito, a exemplo de Estévez Goytze (2002, p. 457- 458), em obra de título idêntico – pode-se afirmar que a licença, desde o momento que se limita a comprovar que o pedido está conforme o planejamento aplicável, é um ato meramente declarativo de direito.

Isso parece claro ao se partir da premissa de que as licenças urbanísticas são atos administrativos de poder e autoridade pública, cujo objetivo é o de controlar previamente a atuação do administrado, determinando o conteúdo do direito urbanístico aplicável ao caso concreto, declarando e de nenhum modo constituindo, o direito de propriedade, submetido ao princípio da legalidade urbanística, outorgando, conforme as previsões da legislação de ordenamento do solo e do planejamento urbanístico, uma garantia de sua observância pelo proprietário, como assevera Lemus (1999, p. 203): “[...] en definitiva, la licencia municipal constituye un acto de control preventivo, meramente declarativo de un derecho preexistente del solicitante, atribuido por el ordenamiento civil y urbanístico”.

Entretanto, para Di Pietro (1999, p. 32), essa licença não pode ser revogada sem que o proprietário seja devidamente indenizado, pois implica reconhecimento do direito de construir. Parte da jurisprudência pátria tem reconhecido esse direito como um direito subjetivo, todavia, somente a partir do momento em que o proprietário dê início à construção²⁴.

A licença urbanística, de maneira geral, está condicionada ao cumprimento efetivo de todas as obrigações e cargas que se impõem ao proprietário, dentro dos prazos previstos na legislação.

A doutrina brasileira, por sua vez, quando trata da natureza jurídica da licença se atém à questão de ser ato discricionário ou vinculado, não analisando o aspecto de ser ato declaratório ou constitutivo como o direito espanhol²⁵. Quanto a esse ponto, não existe divergência, pois há unanimidade em se afirmar ser um ato vinculado ou regrado, pois só se outorga essa licença sobre as previsões da lei e dos planos urbanísticos aplicáveis. Cabe à Administração limitar-se a avaliar as circunstâncias objetivas do caso concreto, ou seja, se estão ou não compatíveis com a legislação que ordena o solo urbano, como refere Santos (2001, p.109).

²⁴ Jurisprudência: STF, 2ª Turma, RE nº 85.002-SP, Rel. Min. Moreira Alves, j. 03.12.1976, DJU 11.03.1977

²⁵ Apenas Oswaldo Aranha Bandeira de Mello apud Renata Peixoto (Disponível em: <www.direito.ufba.net/mensagem/renatapeixoto/da-licenca-para-construir.doc>. Acesso em: 25 jul. 2004) classificava as licenças para edificar como ato administrativo constitutivo-formal, uma vez que entendia consistir em declaração recognitiva de direito, de asseguramento da situação jurídica e que ensejava o desfrute de situações preexistentes.

Se as solicitações da Administração forem atendidas e tudo estiver em ordem e de acordo com a legislação edilícia, a licença deverá ser outorgada. Por esta razão é que a licença tem caráter vinculado, não podendo ser refutada, por exemplo, se existir decreto considerando o imóvel de utilidade pública para fins de desapropriação. Somente esta consumada autorizaria o Poder Público a indeferir o requerimento do interessado.

Meirelles (2000, p. 187) também classifica como ilegal a recusa de aprovação de projeto de construção ou mesmo de plano de loteamento, pelo fato de haver sido editado decreto expropriatório da área, ou mesmo plano de obras públicas, que abranjam o terreno, pois, qualquer circunstância de futuro, não concretizada, não tem o condão de impedir a construção particular, sem que o proprietário seja indenizado.

Quanto à extensão do dever de se obter prévia licença, em regra, alcança todos os atos de edificação e uso do solo, que signifiquem uma transformação material. Sua enumeração será tratada em tópico próprio, observando-se a legislação do município de Manaus.

2.1.1 Espécies de Licenças Urbanísticas

São em número de quatro, as espécies de licença urbanística, na classificação adotada por Silva (2000, p. 421), ao considerar o seu objeto: (a) as licenças para edificar ou para construir; (b) as licenças para reformar; (c) as licenças para reconstrução; (d) e as licenças para demolições. O autor dá destaque para as licenças de edificação e demolição, por se constituírem como instrumentos de controle de aplicabilidade das normas de ordenação urbana. O levantamento estatístico das licenças expedidas no Município de Manaus, classificadas por casa espécie, encontra-se nos Anexos VI (ano de 2000), VII (ano de 2001), VIII (ano de 2002), IX (ano de 2003) e X (até maio de 2004).

Para o autor supramencionado, a licença para edificar vai além da simples noção de “remoção de limites”, tão arraigada na doutrina estrangeira, principalmente na espanhola²⁶, que a considera uma autorização de regime especial, questão já superada com a separação do direito de construir do direito de propriedade. E explica:

A licença para edificar constitui mais que simples remoção de obstáculos; constitui técnica de intervenção nas faculdades de edificar, reconhecida pelas normas edilícias e urbanísticas, com o objetivo de controlar e condicionar o exercício daquelas faculdades ao cumprimento das determinações das mencionadas normas edilícias e urbanísticas, incluindo as determinações dos planos urbanísticos. Ela é, como nota G. Spadaccini, “um ato que não se exaure com a remoção de um limite, mas que constitui, além disso, novos limites para aquela atividade privada que deve ser exercida pelo sujeito”. **Seu escopo –**

²⁶ *La licencia urbanística es un acto administrativo de autorización por cuya virtud se lleva a cabo un control previo de la actuación proyectada por el administrado verificando si se ajusta o no a las exigencias del interés público tal como han quedado plasmadas en la ordenación vigente: si es ésta la que determina el contenido del derecho há de ejercitarse dentro de los límites y con cumplimiento de los deberes establecidos por el ordenamiento urbanístico (ESTÉVEZ GOYTRE, 2002, p. 456)*

segundo esse mesmo Autor – é consentir que a concreta atividade construtiva (edificatória) do particular opere com pleno respeito das normas gerais postas pelos planos reguladores e pelos regulamentos edifícios comunais (grifo nosso). (SILVA, 2000, p. 422-423).

Outra classificação, utilizada pela doutrina espanhola, diz respeito ao momento e efeitos das licenças. São as referentes às obras provisórias, às licenças condicionadas e às definitivas (GONZÁLEZ, 2003, 215-219). No Brasil, para as obras provisórias ou precárias, como a instalação de alojamento de pessoal ou depósito de material, o alvará não será de licença e sim de autorização.

Na Espanha, apesar da natureza das licenças urbanísticas ser de igual modo vinculada, tem-se admitido a possibilidade, no ato da concessão, de introduzir cláusulas que evitem sua denegação. Assim, pode-se estabelecer uma condição suspensiva para o início da edificação ou para sua finalização frente a um acontecimento futuro, contudo, em todo caso, o condicionamento não pode estender-se além do termo contratual (GOZÁLEZ, 2003, p. 226). Já no Brasil, a praxe é a concessão de prazo no procedimento para correção ou adequação, caso o projeto não atenda a todas as exigências, segundo Di Petro (1999, p. 32). Ressalta-se que a denegação do plano, sem que se dê oportunidade ao requerente de corrigir, complementar ou esclarecer dúvidas, é considerada por alguns autores, como Meirelles (2000, p. 187), uma ilegalidade.

Aprovado o projeto, com o preenchimento de todos os requisitos pelo requerente legitimado, expede-se o alvará de licença.

2.1.2 Pressupostos para obtenção da licença para edificação

A parte legítima para efetuar o pedido de licença para edificação, denominada de sujeito passivo, é o legítimo possuidor da terra, o proprietário, ou seja, é a pessoa física ou jurídica, privada ou pública, que precisa exercer o direito de edificar e, conseqüentemente, se submeter à outorga do Poder Público. Já o sujeito ativo é a entidade ou órgão emissor da licença (Prefeitura, Empresa de Urbanização etc.). Em Manaus, o órgão competente para expedir o alvará de licença para construir é o Instituto Municipal de Planejamento – IMPLURB, autarquia que teve sua criação por meio de lei específica (art. 133 do Plano Diretor).

Os documentos a serem apresentados, em regra, são os seguintes: título de propriedade ou compromisso de compra e venda; memorial descritivo da obra; peças gráficas de acordo com o modelo adotado pelo respectivo órgão competente; levantamento topográfico para que sejam verificadas as dimensões, área e localização do imóvel. Entretanto, para cada tipo de construção (edificação, instalações, reconstruções, reformas, demolições, construção de muros e gradis no alinhamento da via pública etc.) a documentação requerida vai variar.

A documentação exigida para licenciamento urbanístico no Município de Manaus está discriminada no Código de Obras e Edificações do Município de Manaus, Lei nº 673, de 4 de novembro de 2002, posteriormente alterada pelas Lei nº 715, de 11 de dezembro de 2003 e Lei nº 751, de 7 de janeiro de 2004.

2.1.3 Procedimento para obtenção da licença para edificação e normas aplicáveis em Manaus

No caso específico de Manaus, o Código de Obras e Edificações foi instituído pela Lei Municipal nº 673, de 4 de novembro de 2002, com as alterações através da Lei nº 715, de 11 de dezembro de 2003 e da Lei nº 751, de 7 de janeiro de 2004 e suas disposições aplicáveis a obras novas, reformas, ampliações, acréscimos, reconstruções e demolições.

O procedimento para obtenção da licença para construir está previsto a partir do art. 5º ao 32º do Código de Obras e Edificações. E os projetos somente serão aceitos se estiverem assinados e sob a direção de profissionais registrados no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Amazonas—CREA-AM.

Serão intervenientes no processo: o Corpo de Bombeiros em relação à segurança contra incêndio; os órgãos federais e estaduais responsáveis pela proteção ao meio ambiente e patrimônio histórico-artístico estadual, assim como os competentes para implantação de projetos industriais; os concessionários de serviços públicos (abastecimento de água, esgotamento sanitário, fornecimento de energia elétrica e telefonia); as empresas fornecedoras de gás para abastecimento domiciliar ou industrial e o órgão responsável pela fiscalização do exercício profissional, no âmbito das matérias constantes do Código.

Com caracteres bem visíveis, deve ser afixada, na obra, placa de modelo oficial, de no mínimo 1,20m X 0,60 m em obras com testada de até 20m e de 2,00m X 1,00m em obras de testada igual ou superior a 20m, que deverá conter, além do número do alvará de construção, a indicação do nome, número de registro profissional e endereço dos profissionais responsáveis tanto pela elaboração dos projetos, como pela a execução das obras.

Além do Código de Obras, é aplicável ao procedimento do licenciamento urbanístico a Lei de Uso e Ocupação do Solo, nº 672/2002, alterada pela Lei nº 752/2004, uma vez que estabelecem a taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, recuo e gabaritos de acordo com cada unidade de estruturação urbana e corredores urbanos de Manaus.

Como exemplo, cita-se a orla da Ponta Negra (Manaus), onde a taxa de ocupação máxima é de 60%; o coeficiente de aproveitamento do solo máximo é de 1,2; o gabarito máximo de edificação é 3 e os afastamentos mínimos são, 5,00m frontal e de fundos e 2,50m laterais.

Quanto à construção à beira dos cursos d'água, todavia, deve ser observado o disposto no Código Florestal aplicável no Município de Manaus quanto à área *non edificandi*, de preservação permanente, em face do § 1º do art. 25 da Lei de Uso e Parcelamento do Solo local (Lei nº 672/2002), que prevê a aplicação daquele diploma nacional. Ademais, o art. 108 da Lei nº 672/2002 prevê expressamente que, para os cursos d'água localizados na área urbana e área de transição²⁷, será adotada a faixa de proteção mínima de 30 metros, contados de cada margem de maior enchente.

²⁷ O art. 46 do Plano Diretor de Manaus, Lei nº 671/12002, as áreas urbana e de transição são delimitadas pela Lei Municipal de Perímetro Urbano, Lei nº 644/2002. A divisão da área urbana em Unidades de Estruturação Urbana-UES, por sua vez, é fixada a partir do art. 4º da Lei nº 672/2002, Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Manaus, alterada pelo Anexo II da Lei nº 752/2004.

Assim, esses procedimentos podem ser resumidos em três fases, como segue:

2.1.3.1 Primeira Fase – Do Pedido

O interessado deverá encaminhar requerimento, acompanhado dos documentos exigidos pelo mesmo diploma legal, devendo contar do pedido: o nome do titular da propriedade, da posse ou do domínio útil do imóvel, comprovado por documento hábil; a natureza e o destino da obra; o endereço da obra e Certidão de Informações Técnicas e/ou Certidão de Diretrizes de Projeto de Edificação.

O art. 20, do Código Edilício de Manaus, prevê que os projetos deverão ser apresentados em três vias, assinados pelo proprietário e pelos responsáveis pelo projeto e pelo executor da obra. O parágrafo único exige a procuração passada ao promitente-comprador quando a área foi adquirida a prazo. Os documentos que devem acompanhar os projetos para outorga da licença, também descritos no Código de Obras e edificações são elencados no artigo 21.

2.1.3.2 Segunda Fase – Da Instrução

Dispõe o art. 25 do Código de Obras e Edificações do Município de Manaus que o a Municipalidade terá trinta dias úteis para se pronunciar sobre os processos referentes à aprovação de projetos. Caso os projetos não estejam em conformidade com a legislação vigente, o parágrafo 1º do dispositivo citado concede o direito ao requerente de corrigi-los e reapresentá-los (no prazo de até trinta dias – parágrafo 2º), sob pena de arquivamento, fixando-se um novo prazo de tramitação não superior a trinta dias úteis. Essa oportunidade só poderá ocorrer por mais duas vezes, de acordo com o parágrafo Terceiro.

2.1.3.3 Terceira Fase – Da Decisão

Prevê o Código de Obras do Município de Manaus, no seu art. 27, que, em sendo aprovado o projeto, o órgão municipal competente (IMPLURB) poderá emitir o alvará de licença para a obra nesse mesmo ato ou, em até cento e oitenta dias, a pedido do interessado. E, em consonância com o parágrafo 1º, será entregue ao requerente duas cópias do projeto aprovado, sendo que uma terceira via e o arquivo digital da planta de situação e locação, ficam arquivadas no IMPLURB.

O parágrafo 2º do art. 27, com a alteração da Lei nº 751/2004, dispõe que o alvará de licença de construção conterà número de ordem, data, prazo de vigência, natureza da obra, nome do proprietário, do construtor e do responsável técnico e o visto do Poder Público Municipal, deixando ainda em aberto a qualquer outra informação que seja reputada como essencial.

Em caso de haver modificações nas normas de edificação ou nas regras de ordenamento (uso e ocupação) ou parcelamento do solo urbano, que venham a incidir nos projetos já aprovados antes de iniciadas as obras, o art. 28 dá um prazo ao proprietário para realizá-las no máximo em doze meses. Findo esse prazo, o projeto deverá se adaptar à nova legislação de acordo com o parágrafo único desse mesmo dispositivo. Ressalte-se que início da obra, de

acordo com o artigo 29, é qualquer serviço que modifique as condições da situação preexistente no imóvel.

Em relação à alteração no projeto, depois de aprovado e expedido o alvará, o art. 30 estabelece que o interessado deverá requerer a modificação, acompanhado da documentação exigida pelo IMPLURB. Todavia, será dispensado novo alvará se as alterações não implicarem em modificações contempladas na legislação aplicável ou então não importem em acréscimo da área construída (§ 1º). Caso contrário, será expedido novo alvará de construção, mediante o pagamento das taxas concernentes à alteração (§ 2º).

Mas o alvará de licença pode perder a validade de aprovação, nos moldes do art. 31, se: (a) a obra não for iniciada no prazo de dois anos e não houver sido renovado; (b) os serviços de construção não forem concluídos no prazo de dois anos e não houver sido renovado.

Essa renovação do alvará de licença deve ser requerida antes de vencido o prazo de validade, pagando novos emolumentos (§ 1º). Porém, quando houver interrupção nos serviços de construção, com licença aprovada, essa paralisação deve ser comunicada ao Poder Público para que o interessado possa ser beneficiado com o prazo restante no concedido para sua execução (§ 2º).

A seguir, prevê o Código de Obras e Edificações de Manaus, no art. 32, a hipótese de revogação do alvará de licença, por ato do Prefeito Municipal, a qualquer tempo, com fundamento no poder de polícia, e motivado por razões de interesse público ou de segurança justificáveis.

3. O Plano Diretor do Município de Manaus

O Plano Diretor do Município de Manaus, especificamente em relação ao Licenciamento Urbano, dispõe ser atribuição da Municipalidade licenciar, autorizar e fiscalizar o uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, instituindo, como instrumentos complementares, os estudos Prévios de Impacto de Vizinhança e Ambiental (art. 71 e parágrafo único).

O art. 72, do Plano Diretor de Manaus, determina ser necessário contemplar efeitos positivos e negativos de um empreendimento ou atividade sobre a qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades. Assim, o Poder executivo Municipal poderá exigir o prévio Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Por sua vez, o art. 73 remete às leis de parcelamento e de uso e ocupação do solo urbano definir quais empreendimentos e atividades que estariam sujeitas ao EIV para a aprovação do projeto, obtenção de licença ou autorização, seja de natureza pública ou privada.

A competência para elaborar o EIV está prevista no parágrafo único do art. 73, que legitima o próprio empreendedor, seja público ou privado, sendo que esse resultado será objeto de análise e parecer pelo órgão de planejamento urbano.

No art. 74 são delineados alguns objetivos que justificariam a feitura do EIV, dentre eles, assegurar o controle social da intervenção; analisar a capacidade de adensamento da área objeto da intervenção; fixar a demanda gerada com a intervenção por equipamentos urbanos e comunitários; prever a valorização imobiliária advinda de qualquer tipo de concessão; dimensionar a geração de tráfego e a demanda por transporte público; garantir a qualidade da ventilação e circulação e preservar a paisagem urbana e os patrimônios natural e cultural.

O art. 75 deixa claro que o EIV não substitui a elaboração e aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental –EPIA, nos termos da legislação ambiental, assim como não isenta de avaliação urbanística especial, quando lei local assim o prever.

4. O Código de obras e edificações do Município de Manaus

O uso e ocupação do solo, que deve ser autorizado pelo Poder Público Municipal, deve ser formalizado através do documento denominado de **Habite-se**. Assim, terminada a obra, deve o proprietário requerer que seja realizada uma vistoria, anexando-se os documentos necessários. A lei de igual modo discrimina os documentos necessários à obtenção do Habite-se por obras que se prestem a outros usos.

O Código de Obras também já estabelece que requisitos devem ser verificados como satisfeitos por ocasião da vistoria para que o Habite-se seja expedido, advertindo que nenhuma construção pode ser habitada sem que tenha havido autorização por parte do Poder Público Municipal.

Todavia, há previsão expressa de concessão de habite-se parcial, quando a edificação tiver partes independentes, por exemplo, com parte para uso comercial e parte para uso residencial, desde que possam ser utilizadas separadamente, ou, ainda, quando existir mais de uma construção dentro do mesmo terreno.

5. Revisão e Extinção das Licenças

Existem quatro formas de revisão das licenças, que são concedidas por meio de: *anulação*, *revogação*, *cassação* e *declaração de caducidade*, gerando efeitos diversos (José Afonso da Silva, 2000, p. 429-433; Márcia Walquíria Batista dos Santos, 2001, p. 126; Patrícia Ulson Pizarro Werner, 1998, p. 318-319; Renata Peixoto (Disponível em: <www.direito.ufba.net/mensagem/renatapeixoto/da-licençaparaconstruir.doc>. Acesso em: 25 jul. 2004).

A revisão por meio da anulação se dá quando se apresenta ilegalidade no procedimento de licenciamento urbanístico, que tem caráter vinculado aos requisitos impostos pela legislação aplicável. Assim, viciado o processo por infringência às exigências normativas, que caracterizem vício de ilegalidade insanável, torna-se inválido o procedimento de outorga. Esse reconhecimento pode se dar de ofício ou por iniciativa de qualquer interessado, administrativa ou judicialmente.

A revisão mediante revogação ocorre quando sobrevém o interesse público e não se torna mais conveniente ou oportuno para a Administração Pública aquela edificação para a qual já foi expedida licença de construir. Aqui se trata de controle de mérito.

Ressalta-se que existe uma previsão, expressa no art. 28 e seu parágrafo único do Código de Obras de Manaus, no sentido de que se houver mudança na legislação antes de iniciadas as obras, o interessado terá ainda um prazo de 1 ano para iniciar a obra segundo o projeto original, todavia, após este prazo o projeto deverá se adequar à nova legislação. Portanto, no município de Manaus, essa situação só será motivo de revogação da outorga, após um ano de inércia do proprietário, sem dar início à obra.

A revisão em face de cassação se impõe quando a ilegalidade surge na execução da obra, em desobediência ao próprio projeto, à lei ou regulamento, que norteiam a execução da obra ou, ainda, em desobediência às próprias exigências constantes do alvará.

Assim, as licenças podem ser extintas através das formas de revisão analisadas, a saber: anulação ou invalidação, revogação, cassação, caducidade e, ainda, em face de seu esgotamento.

Os efeitos de cada uma das modalidades de revisão são diferentes.

No caso de anulação, como se trata de ilegalidade, ainda que o proprietário não tenha contribuído para a prática do vício, seu efeito é *ex tunc*, não gera direitos, portanto, não é indenizável mesmo que tenha havido prejuízo. Há jurisprudência no sentido de que essa anulação se dá mesmo que já tenha sido registrada a incorporação de edifício em cartório de imóveis²⁸.

A cassação da licença de construir está prevista no inciso IV do art. 39 do Código de Obras de Manaus, como modalidade de sanção ao proprietário-infrator que infringe as disposições desse estatuto de edificações, tendo o interessado o direito ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

Quanto à caducidade, esta advém do transcurso *in albis* de perempção. Seu efeito é automático, não precisa a Administração Pública baixar ato declaratório.

No caso de Manaus, ocorre a caducidade da licença quando o proprietário não constrói no prazo de dois anos ou quando, após este prazo, não providencia a renovação da licença (art. 31, do Código de Obras).

6. Taxa de Licenciamento

A taxa, não obstante ser espécie de gênero tributário, diferencia-se dos demais por exigir uma contrapartida da Administração Pública diretamente ao contribuinte, seja através da prestação de um serviço público, seja através do poder de polícia.

In casu, a taxa de licenciamento urbano é um tipo de taxa instituída pelo exercício do poder de polícia, embasada sempre em uma atuação de fiscalização do Poder Público. Nesse sentido, já se manifestou o Colendo Supremo Tribunal Federal, ao entender como ilegal a cobrança de taxa de licença de localização e funcionamento, sem que tenha havido o efetivo exercício do poder de polícia²⁹. Entretanto, o pagamento da taxa é condição *sine qua non* para a obtenção da licença de edificação. Em Manaus, por exemplo, essa taxa foi instituída pelo art. 49, inciso IV do Código Tributário Local (Lei 1.697, de 20 de dezembro de 1983).

O art. 54 e seu parágrafo único estabelecem o cancelamento da licença se a obra não for iniciada no prazo concedido no alvará. Entretanto, esse prazo pode ser prorrogada a pedido do contribuinte, se o tempo concedido for insuficiente para a execução do projeto.

O art. 57 estabelece o momento de lançamento das taxas como sendo logo após a expedição dos atos que constituem seus atos impositivos e, no art. 58, que elas serão lançadas de ofício.

A Taxa para obtenção do Alvará de Edificação está fixada atualmente no Município de Manaus, através do Decreto nº 6.435, de 26 de setembro de 2002

²⁸ Jurisprudência: STF, RE nº 86214, Rel. Min. Leitão de Abreu.

²⁹ Jurisprudência: STF, RE nº 69.957-ES, RTJ 59/799.

(Anexo II). Ressalte, ainda, que, em Manaus, há previsão legal de que o Poder Público Municipal poderá isentar dessas taxas e, ainda fornecer projeto, a pessoas de baixa renda e com área não superior a 50m².³⁰

7. Transmissibilidade da Licença

A questão da transmissibilidade da licença é um tema pacífico tanto na doutrina estrangeira quanto nacional (GOYTRE, 2002, p. 488).

Transmite-se automaticamente aos sucessores a alienação do imóvel, não sendo lícito ao órgão municipal opor-se à expedição ou à transferência do alvará ao novo proprietário ou compromissário comprador, segundo o entendimento de Meirelles (2000, p.190-191).

8. Infrações e Legalidade Urbanística

Constitui infração urbanística, em sentido amplo, qualquer vulneração da legalidade urbanística. Essa transgressão, por sua vez, constitui o pressuposto da eficácia sancionadora da norma e, qualquer que seja a modalidade da sanção, pode revestir-se de nulidade do ato viciado, perda de direitos patrimoniais, expropriação forçosa, multa pecuniária etc.

A legislação urbanística seleciona, segundo uma técnica similar à da tipificação penal, determinadas condutas especialmente contrárias aos fins da ordenação e da ação urbanística dos entes públicos, conferindo à Administração Pública, responsável pelo controle e gestão do urbanismo, o poder de aplicação de sanções, dentre elas, a pecuniária.

A interpretação da conduta pela Administração Pública, subsumindo-a ao tipo de ilícito urbanístico previsto na lei, assim como a aplicação da respectiva sanção, guardado o princípio da proporcionalidade, são questões que a lei pode deixar uma margem maior ou menor de discricionariedade ao agente competente, para efetivar o controle.

Assim, num sentido mais restrito, são infrações urbanísticas as ações ou omissões que vulneram as prescrições contidas na legislação e planejamento urbanístico, tipificadas e sancionadas expressamente.

8.1 Classificação das Infrações Urbanísticas

Quanto à qualidade e importância, classificam-se as infrações urbanísticas em graves e leves. Outorga-se a qualificação de graves, às infrações que constituam descumprimento das normas de parcelamento, uso do solo, altura, volume e situação das edificações e ocupação permitida na superfície das parcelas, ou seja, todas aquelas que incidam sobre os elementos determinantes do aproveitamento urbanístico dos terrenos. Em qualquer caso qualifica-se de graves o parcelamento urbanístico do solo não urbanizável e a realização de obras de urbanização sem a prévia aprovação do Plano e Projeto de Urbanização exigido.

Atribui-se a qualificação de leves às infrações urbanísticas que infrinjam condições higiênico-sanitárias e estéticas ou coloquem em risco a normalidade do uso.

³⁰ Art. 11 da Lei Municipal nº 673/2002.

8.2 Infrações em Matéria de Uso do Solo e de Edificação

Em matéria de Edificação, as infrações ocorrem quando são encontradas incompatibilidades com o regime urbanístico do direito de construir. Nesse caso, as infrações podem ser graves ou leves, pois no direito de construir estão incluídos, não apenas os regramentos padrões de construção, como altura, recuo etc., mas, também, a parte higiênico-sanitária e estética.

Em Manaus, conforme entrevista com o Engenheiro Carlos Alexandre Rocha Lima³¹ as infrações urbanísticas mais comuns quanto a edificação e uso do solo ocorrem em relação ao afastamento e às construções de empreendimentos sem estacionamento.

8.3 Infrações em Matéria de Parcelamento

No Município de Manaus, através de entrevista com a Engenheira Eloísa Alves Serrão da Silva³², foi possível detectar que as infrações urbanísticas mais freqüentes, em matéria de parcelamento do solo, recaem sobre a comercialização dos lotes, antes de conclusão do processo de concessão da licença, da disponibilização da necessária infra-estrutura, que por vezes é até iniciada e não concluída ou, ainda, antes do registro imobiliário.

8.4 Infrações em Matéria de Planejamento

Em Manaus, essas infrações são recorrentes, já que não existe meios efetivos de prevenir as invasões de espaços urbanos por parte daqueles que chegam à cidade em busca de uma vida mais próspera, como não há política eficiente que dê condições de sobrevivência digna a essas pessoas no seu município de origem, ensejando um crescimento desordenado da capital do Amazonas³³. Nos assentamentos desses imigrantes, a maioria das ocupações e das obras é irregular, além de não contar com infra-estrutura mínima. A mais, seus proprietários se furtam – nisso não se diferenciando das classes mais favorecidas –, até por falta de condições, a sua regularização perante o Poder Público.

9. Controle e Sanções das Infrações Urbanísticas no Município de Manaus

O Código de Obras e Edificações do Município de Manaus destina os arts. 37 a 46 para o controle, sanções e procedimento de defesa das infrações urbanísticas.

Inicialmente dispõe sobre um controle preventivo, ou seja, de orientação aos interessados sobre as normas urbanísticas e edilícias, se antecipando, desse modo, às transgressões.

³¹ Responsável pela Seção de Uso do Solo – SUSOL, do Instituto de Planejamento Urbano de Manaus-IMPLURB.

³² Responsável pela Divisão de Parcelamento-DPS do Instituto de Planejamento Urbano de Manaus - IMPLURB.

³³ Resultado de entrevistas com os arquitetos Claudemir José Andrade e Paulo Fiúza, responsáveis pela Divisão de Planejamento Urbano Integrado do Instituto de Planejamento urbano de Manaus-IMPLURB.

Depois, reconhece a legitimidade a qualquer pessoa para oferecer denúncias quanto a infrações urbanísticas, assim como para mover ações que visem à proteção do ordenamento urbanístico e edificado vigente.

A seguir, prescreve as sanções aplicáveis aos que infringem as regras estabelecidas no Código de Obras e Edificações, dentre elas: o embargo (paralisação imediata), a multa, a apreensão de equipamentos e ferramentas, a cassação do alvará de licença, a interdição (proibição de uso de parte ou de toda a edificação) e a demolição administrativa (destruição de parte ou de toda a edificação).

As sanções, sempre precedidas de notificação ao infrator, são pessoais, dirigidas ao proprietário, possuidor ou detentor do domínio útil do imóvel.

A sanção de embargo da obra é aplicável: quando se tratar de edificação sem projeto e sem licença; quando ocorrer discrepância com o projeto aprovado e que, ao mesmo tempo, infrinja as regras contidas no Código de Obras; e, finalmente, quando impuser risco à segurança de pessoas, bens, instalações ou equipamentos.

Já a apreensão de ferramentas ou equipamentos tem cabimento quando o proprietário ou o executor da obra se insurge contra o embargo da mesma:

A cassação do alvará de edificação, por sua vez, é cabível quando a execução da obra não se der em harmonia com o ordenamento urbanístico e edificado.

A interdição já se aplica na hipótese da obra estar sendo utilizada sem o devido Habite-se, quando a obra colocar em risco a segurança de pessoas, bens instalações ou equipamentos e, finalmente, quando a obra for uma ameaça à saúde pública:

Estão previstos, ainda: (a) a possibilidade de aplicação de mais de uma pena para o mesmo fato, na medida em que, adverte o Código de Obras, que a aplicação de uma pena não exclui a de qualquer outra; (b) as sanções de embargo e de interdição, que deverão ser devidamente comunicadas ao interessado, fixando-se prazo para enquadramento às exigências que, se satisfeitas, ensejará a revogação daquelas; (c) no caso de irreversibilidade das infrações, as medidas sancionadoras de embargo e interdição poderão culminar com o cancelamento do alvará de licença e, ainda, com a demolição parcial ou total da obra.

Em relação à despesa com a demolição total e parcial, consigna o Estatuto de Obras de Manaus que correrá por conta dos responsáveis pela construção quando a obra for incompatível e insanável frente à legislação ou quando colocar em risco a segurança pública, caso em que essas medidas ocorrerão de imediato. O interessado será notificado no mínimo vinte e quatro horas antes da demolição administrativa; e a ação demolitória só será executada se for sem riscos à segurança pública, assim como ao funcionamento dos serviços públicos.

Quanto à sanção administrativa pecuniária, esta será fixada independentemente das responsabilidades civis e criminais, sendo corrigida pelo índice oficial do Município, em vigor na ocasião do pagamento. Será imputada nas seguintes hipóteses: de haver sido apresentada documentação com indicação de falsidade; do início ou execução de obra sem licença autorizadora; da execução de obra em desacordo com o projeto aprovado; de infrações às disposições do Código de Obras e Edificações e de ocupação de área sem o devido Habite-se. Em caso de reincidência, as multas terão um

acréscimo de 20% (vinte por cento) do valor original. Todavia, o pagamento da multa não implica impossibilidade de aplicação de outras sanções, previstas no Código de Obras.

O Código de Obras e Edificações de Manaus trata, ainda, dos arts. 43 a 46, do processo administrativo instaurado contra o infrator e seu direito de defesa, que será instrumentalizado por meio de petição, no prazo de sete dias a partir da notificação.

A multa terá uma redução de 20% caso haja renúncia à defesa ou ao recurso pelo infrator ou, ainda, seja a mesma satisfeita no prazo do recurso. O recurso tempestivo da decisão de primeira instância, porém, tem o condão de suspender a exigibilidade da multa. Transcorrido o tempo para defesa, os autos serão encaminhados de imediato à autoridade competente para julgamento.

Antes de julgar, em restando questão duvidosa, poderá a autoridade condutora do feito determinar a realização de diligência complementar e requerer parecer da Procuradoria Geral do Município.

Da decisão de primeira instância será dada ciência ao interessado através do Diário Oficial do Município de Manaus.

10 A Omissão do Poder Público Municipal e as conseqüências para a cidade e seus habitantes

Uma reflexão que se impõe, antes de se analisar a questão específica da omissão do poder público no Município de Manaus, é a colocada por Osório (2002, p. 77), quando trata das Diretrizes Gerais da Lei nº 10.257/2001, acerca da não coincidência entre a cidade legal e a cidade real, questão também abordada por Rolnik (2003, p. 13), porém, em relação especificamente à cidade de São Paulo. Assim, Osório expressa claramente que:

No contexto brasileiro de direitos não universais e de cidadania restrita, o abismo entre conteúdo da lei e sua aplicação é imenso. Nas cidades, o reflexo deste distanciamento teve um efeito devastador: nas áreas de ocupação ilegal, não amparadas pela legislação, há cada vez menos financiamentos; não há controle urbanístico ou investimentos públicos. Na cidade legal, consolidada e bem servida de infra-estrutura e serviços, concentram-se cada vez mais os investimentos imobiliários e públicos, sob um zoneamento restrito, elitista, excludente (OZÓRIO, 2002, p. 77).

Essa realidade não é diversa no Município de Manaus. Entretanto, observa-se, de maneira geral, que os instrumentos de controle urbanístico do Poder Público Municipal não estão sendo efetivados satisfatoriamente e no momento oportuno, pois é comum defrontar-se com obras sendo construídas ou habitadas, sem a devida licença, independentemente do fato de serem construídas em áreas consideradas *nobres* (ou habitadas pela classe de maior poder aquisitivo) ou *periféricas* (áreas habitadas pela população de baixo poder aquisitivo), como se poderá constatar no decorrer deste trabalho.

Assim, apesar de a legislação ser abrangente e seus institutos eficazes, visível e notória é a falta de estrutura do Poder Público Municipal de Manaus para fiscalizar o crescimento desordenado da cidade, do que se pode concluir pela falta de efetividade do controle urbanístico prévio, via licenciamento urbano ou mesmo via Habite-se, já que também é comumente o manauara

começar a usar e ocupar o solo construído sem antes obter a licença de uso e ocupação do solo.

Verifica-se assim – ante a quantidade de loteamentos clandestinos³⁴ e invasões apuradas, assim como a quantidade de empreendimentos iniciados sem dar início ao devido processo legal do licenciamento – haver uma certa liberdade de se construir em Manaus. Inere-se, por conseguinte, que o Município não conta com uma infra-estrutura ou aparelhamento necessários para prevenir e reprimir as ações urbanísticas ilegais.

Desse modo, uma maior eficiência funcional-administrativa, com o aumento e treinamento dos servidores responsáveis pela fiscalização, aliada a uma simplificação do conjunto de regras legais que norteiam o procedimento, além de um controle interno mais rigoroso com sanções rígidas aos servidores que fossem omissos ou negligentes, levariam a expedição regular das licenças dentro do prazo estipulado.

Considerando-se, então, que a proteção do meio ambiente, dentre eles o artificial ou construído³⁵, não é exclusiva do Poder Público³⁶. Como bem de uso comum do povo (art. 225 da CF/88), incide em toda a coletividade, e, na hipótese de restar evidenciada a falta de vontade política por parte do administrador municipal em resolver a questão na esfera política-administrativa, uma das vias possível seria a movimentação da máquina judiciária através da Ação Civil Pública para defesa da ordem urbanística.

Esse instrumento processual teria o condão de obrigar o Poder Público Municipal a melhor se estruturar e se aparelhar para cumprir seu papel de controle da ordem urbanística, sob pena de gerar responsabilidade civil e improbidade administrativa para aqueles que estão sendo negligentes e omissos no seu papel fiscalizador. Portanto, em face da legitimidade de representação coletiva desse instrumento, defende-se a sua utilização pelas associações, sindicatos, partidos políticos e pelo Ministério Público.

Nesse aspecto, destaca-se, como importante, o posicionamento de Clarice Duarte³⁷ (no prelo), quando afirma que o grande desafio do Estado Social é o de conter os abusos causados pela inércia estatal no cumprimento do dever de realizar prestações positivas, de cumprir os objetivos e programas de ação governamental, constitucionalmente delineados.

Noutro prisma, alerta Silva (2003, p. 128-130) não competir ao Poder Judiciário a formulação de políticas públicas, mas, deixa evidente que, por meio de ações judiciais, ele pode determinar aos governos que adotem medidas de preservação do meio ambiente. Adverte, outrossim, competir ao Judiciário

³⁴ Loteamento clandestinos são aqueles oriundos das invasões, portanto de posse ilegal; enquanto que os loteamentos irregulares são aqueles advindos de domínio ou posse legal, mas que não atendem as exigências da legislação urbanística.

³⁵ Para SILVA (2002, p. 21), meio ambiente artificial é o constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto) enquanto que o meio ambiente natural é o constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam.

³⁶ “A Carta Magna não atribui com exclusividade ao Estado o dever de defender e de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, mas impõe-no também à coletividade” (GOMES, 2003, p. 213).

³⁷ A ser publicado na Revista São Paulo em perspectiva, da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE.

determinar ao executivo que execute políticas públicas já contempladas na legislação, seja na Carta Política, seja em leis já editadas pelo próprio governo.

11. A Responsabilidade do Município e do Agente Público pela omissão no Controle Urbanístico

A omissão do Poder Público no exercício do poder de polícia tem como conseqüências, conforme Di Pietro (1999, p. 38), a responsabilidade civil da pessoa jurídica (art. 37, § 6º da CF/88) e ainda pode acarretar responsabilidade civil, administrativa e, eventualmente, até criminal, do agente público que deixou de adotar a medida cabível. A autora justifica essa assertiva em face do poder de polícia caracterizar-se um poder-dever irrenunciável pela autoridade, que é obrigada a exercê-lo no interesse público. A autora ainda tipifica como ato de improbidade administrativa “*retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício*” (inciso II, do art. 11 da Lei nº 8.429/92).

Não é diferente o posicionamento de Freitas (2002, p. 345)³⁸, quando afirma que o poder de polícia autoriza a aplicação de sanções como embargo de edificações não licenciadas e sua demolição, deixando bem evidente, outrossim, que a hipótese de eventual inércia da Administração Pública pode gerar tanto sua responsabilização em ação civil pública por omissão, quanto do agente ou servidor público por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92, art. 11, II) e crime de prevaricação. Faz lembrar, ainda, o autor, que o servidor omissor poderá responder também administrativamente em face de sua inércia.

Entretanto, o poder-dever de agir no controle urbanístico pelo agente público competente advém de outros princípios maiores, disciplinadores da ação estatal, que geram a ilegalidade da omissão e conseqüente responsabilidade, quais sejam, a indisponibilidade do bem ambiental difuso que é a cidade e a obrigatoriedade de intervenção estatal na ordem urbanística.

No que concerne à responsabilização penal, Oliveira (2000, p. 299-310)³⁹ discorre acerca da responsabilidade dos agentes da Administração Pública em Delitos Urbanísticos, desenvolvendo tese no sentido de inclusão dos funcionários públicos responsáveis pela fiscalização e administração da ordenação do solo, como autores dos delitos urbanísticos e ambientais, a exemplo de crime praticado contra área verde, em face de delito em comissão por omissão (art. 13, § 2º do Código Penal) porque garante os bens jurídicos colocados sob sua guarda e proteção.

12. O Papel do Ministério Público e da Sociedade Organizada na defesa da Ordem Urbanística

Como já se referiu anteriormente, as infrações urbanísticas acontecem amiúde na cidade de Manaus, independentemente da vasta legislação que regula a matéria. Na capital amazonense, o comum é se construir para depois se tentar regularizar, situação encontrada não apenas em pequenos investimentos, uma vez que os grandes investidores também procuram fugir das taxas de licenciamento e de registro imobiliário. Inúmeros seriam, por exemplo, os casos de construções em áreas de preservação permanente, ou

³⁸ Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo de São Paulo-CAOHURB.

³⁹ Promotor de Justiça Criminal de São Paulo.

seja, a menos de 30m da maior enchente da margem dos cursos d'água no Município de Manaus⁴⁰ (art. 25, combinado com o art. 108, ambos da Lei nº 672/2000).

Verificada também a carência de infra-estrutura estatal para exercer um controle efetivo das construções no município de Manaus, indaga-se: qual seria o papel do Ministério Público, na qualidade de fiscal da lei e defensor dos interesses da sociedade e qual a parcela de responsabilidade da sociedade organizada na luta pela efetividade da legislação urbanística?

A omissão administrativa ilícita, violadora de interesses difusos e coletivos da sociedade, por transgredir a lei e os princípios de uma Administração Pública eficiente, além de caracterizar-se ato de improbidade administrativa, deve ser combatida pelo Ministério Público⁴¹ através de instrumentos extraprocessuais, como o inquérito civil público, a recomendação e o termo de ajustamento de conduta, como, também, caso restem insuficientes esses meios, através de instrumentos processuais como a ação civil pública, arrolada pelo Estatuto da Cidade.

Sua legitimidade para agir nesse caso é patente ante seu papel de fiscal da lei e defensor dos direitos da sociedade, devendo zelar, *in casu*, pela ordem urbanística como bem difuso reconhecido pelo Estatuto da Cidade a ser tutelado via Ação Civil Pública.

Destaque-se que, em Manaus, foram criadas, desde 2001, duas Promotorias de Justiça Especializadas na Proteção e Defesa da Ordem urbanística do Ministério Público do Estado do Amazonas⁴², às quais compete, dentre outras atribuições, zelar pela observância dos Planos Diretores, Código de Obras e edificações do Município de Manaus, normas de gabarito e as demais normas edilícias de zoneamento urbanístico de posturas, assim como pelo Estatuto da Cidade, lei federal nº 10.257 e demais normas de uso do solo para fins urbanos, promovendo medidas judiciais, extrajudiciais e/ou administrativas cabíveis.

Assim, essas atribuições, antes divididas entre a Promotoria de Justiça especializada junto à Vara de Fazenda Municipal, Registros Públicos e a Promotoria de Defesa de Consumidor, ganharam dois órgãos próprios e específicos para cuidar da matéria, a exemplo do que já existia em outros Estados, não apenas para os inquéritos civis e procedimentos investigatórios da área civil, mas, inclusive, com atribuição criminal para promover as devidas ações penais por crimes praticados contra a ordem urbanística.

Antes de abordar a questão do papel da sociedade civil organizada no controle urbanístico da cidade, ante a comprovada omissão do Poder Público Municipal e conseqüente responsabilidade de seus agentes, impõe-se tratar primeiramente do gênero da qual é espécie, qual seja, a gestão democrática da cidade.

Visando consolidar o Estado Democrático de Direito e assegurar a participação da comunidade na elaboração e implantação de plano de uso e

⁴⁰ Apenas para ilustrar esse exemplo, citam-se três grandes empreendimentos, todos implementados na cidade de Manaus: o Condomínio House Ville onde reside a autora deste trabalho, construído pela Engeco; o empreendimento Millenium, da construtora Unipar, que modificou o curso do Igarapé do Mindú para enquadrá-lo nos parâmetros legais; o Flat Tropical, construído praticamente no leito do rio Negro, na Ponta Negra.

⁴¹ Art. 129, III, da Constituição Federal de 1988.

⁴² Instaladas, aos 28 de dezembro de 2001, na cidade de Manaus, através do Ato PGJ nº 166/2002 da lavra de S.Exa. o Sr. Procurador-Geral de Justiça, Dr. Mauro Luiz Campbell Marques.

ocupação do solo e transporte, assim como na gestão dos serviços públicos, a Emenda Popular de Reforma Urbana⁴³ previa uma gestão democrática da cidade, ao criar instrumentos de participação popular.

A Constituição incorporou vários instrumentos defendidos nessa emenda, a saber: as audiências públicas, a constituição de Conselhos, plebiscito, o referendo popular, a iniciativa popular e o veto popular.

Ressalta-se, nesse aspecto, que o art. 29, inciso XII, determina como obrigatória a “*cooperação das associações representativas no planejamento municipal*”, como requisito constitucional de sua validade.

Observa Saule Júnior (2001, p. 29) que, primeiramente, a iniciativa popular foi prevista para leis de âmbito municipal, mediante subscrição de 0,5% do eleitorado. Quanto ao veto popular, este instrumento teria o objetivo de suspender a execução de lei através de 5% do eleitorado municipal, devendo ser submetida, automaticamente, a referendo popular. Em segundo lugar, lembra o autor, que na falta de lei, foi defendida a tese do mandado de injunção e da ação de inconstitucionalidade por omissão, referente à questão urbana, com o objetivo de dar eficácia às normas constitucionais, sendo que, ao Ministério Público ou qualquer interessado, caberia o intuito de ser determinada a aplicação direta da norma ou se fosse o caso, a sua regulamentação pelo Poder Legislativo. A decisão favorável do Judiciário, nesses casos, teria força de coisa julgada a partir de sua publicação. Todavia, sabe-se que esses instrumentos são praticamente letra morta no ordenamento jurídico brasileiro.

No entender de alguns autores, a exemplo de Malaquias (2002, p. 316), como o constituinte não adotou *numerus clausus* para designar as formas de democracia participativa, podem ser estabelecidas outras formas de participação popular, compatíveis com o princípio constitucional da democracia participativa, como fez os arts 43 e 45 do Estatuto da Cidade, não obstante tenha sido lamentavelmente vetado o inciso V de seu art. 43, que previa a realização de referendo popular e plebiscito.

Segundo Matos (2002, p. 306), a técnica legislativa é inteligente, quando se refere aos instrumentos para a gestão democrática das cidades, previstos pelo Estatuto da Cidade, no seu art. 43, porque permite a participação popular através de outros canais, que não os institucionalizados, como, por exemplo, o Movimento dos Sem Terra – MST:

A redação dada pelo legislador ao *caput* desse artigo é de técnica conhecida, no jargão hermenêutico, de *numerus apertus*, o que equivale a dizer que os instrumentos de gestão democrática arrolados nos incisos são meramente *exemplificativos*, permanecendo a possibilidade, pelos gestores públicos e pela sociedade civil, de outros instrumentos visando ao mesmo objetivo – a gestão democrática da cidade. A técnica legislativa adotada é inteligente, pois vai ao encontro das potencialidades criativas que se têm verificado no esforço de reconstrução democrática das cidades brasileiras, sobretudo no aspecto específico da ampliação participativa direta da população no exercício do poder político por outros canais que não os

⁴³ Proposta apresentada à assembléia constituinte, oriunda de entidades, associações de classe, organizações não-governamentais, associações civis, movimentos e grupos sociais, que apresentou um conjunto de princípios, regras e instrumentos sobre variados temas, como: direitos urbanos, propriedade imobiliária urbana, política habitacional, transporte e serviços públicos, assim como as diretrizes para uma gestão democrática da cidade.

institucionalizados [...] Um exemplo de repercussão em todo o país é o do Movimento dos Sem Terra (MST), de inegáveis força social, capacidade de mobilização e organização, e que pode ser apontado como grande responsável pela ampliação da discussão da reforma agrária no Brasil”.

Muito embora o princípio participativo, na concepção Silva (2000, p. 145-146) “caracterize-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo”, esse impasse participativo pode ser amenizado na medida em que o Ministério Público possa assegurar a participação popular, pelo menos de forma indireta, através da realização de audiências públicas, mas sempre com atenção e cuidado a respeito da manipulação e do direcionamento de massas.

Todavia, concernente ao papel da sociedade civil organizada, cabe aqui ressaltar, ainda, a questão da governança⁴⁴, ou seja, segundo Diniz (1996, p. 12), é a maneira de como os cidadãos poderiam colaborar com “a capacidade da ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas”. Bento (2003, p. 249), sobre o mesmo tema, assevera:

Para que iniciativas de participação popular e de controle social na administração pública possam traduzir-se em democratização é mister que os cidadãos sejam chamados a participar como tais, isto é, como cidadãos e não como clientes ou como representantes de interesses corporativos.

Na visão de Bento (*apud* Santos, 1997, p. 12) essa participação “no conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade [...] implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses”, todavia, não deve ser apenas consultiva, a exemplo de pesquisa de mercado, nem tampouco centrada em questões técnicas ou de gerenciamento, mas deve discutir e, mais ainda, deliberar, sobre questões políticas.

Assim, conclui o autor, a participação deve atingir todos os níveis, que vão desde a formulação de estratégias mais globais até as setoriais e locais de implementação. *In verbis*:

Nesse sentido, a participação deve se desenvolver em todos os níveis, desde a formulação das estratégias mais gerais de atuação do estado – compreendidas num projeto reflexivo de relações Estado-sociedade e de desenvolvimento econômico, social e humano – até as políticas setoriais e locais encarregadas de sua implementação (BENTO, 2003, p. 250).

Aplicando-se essa participação da sociedade civil organizada ao caso concreto do licenciamento urbanístico, como forma de controle das construções, ela partiria desde a formulação das políticas de planejamento e

⁴⁴ Para Bento (2003, p. 85) Governança diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, é o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas. Já para Santos, Maria Helena de Castro (1997, p. 341), “trata-se, com efeito, do *modus operandi* das políticas governamentais, tendo em vista o contexto de complexidade e de pluralidade em que irão incidir, e de como torná-lo eficiente e efetivo”.

desenvolvimento urbano, até a execução do controle urbanístico, através do próprio procedimento formal da licença urbanística em si.

A partir desses resultados, onde foram delineados os principais aspectos do licenciamento urbanístico da cidade de Manaus, proceder-se-á, seqüencialmente, às conclusões deste trabalho.

13. Conclusões

Com a sociabilização do direito de propriedade, a qual foi atribuída uma função social, o Direito de Construir se dissociou do direito privado, passando a ser regido pelo Direito Público, submetendo-se então às limitações administrativas com o fito de se alcançar o bem-estar social, em face da prevalência do interesse público e social sobre o domínio particular e a evolução da propriedade-direito para a propriedade-função.

Assim, a liberdade de construir passou a ser limitada, não apenas pelo princípio da normalidade de seu exercício, que condena a concepção de mau uso, de abuso ou excesso na fruição – hipótese em que prejudica a segurança, o sossego e a saúde dos que habitam nas vizinhanças –, mas, concomitantemente, por leis e regulamentos que criam as denominadas limitações administrativas, que buscam o bem-estar no convívio da coletividade nas urbes. Não se pode olvidar, desse modo, as íntimas relações entre o Direito de Construir e o Direito Urbanístico, submetido, como são, as limitações urbanísticas.

O princípio da Função Social da Propriedade caracteriza-se justamente por impor freio e contrapeso ao direito individual, determinando, por conseguinte, o dever de condicionar a necessidade de requerimento da licença urbanística, nas edificações, para o alcance do bem-estar coletivo. Este princípio se traduz no equilíbrio entre o interesse público e o privado, pois depende do uso que se faz de cada propriedade. Em outras palavras, o princípio da Função Social da Propriedade preconiza a realização plena do urbanismo e do equilíbrio das relações da cidade, que significa a supremacia do interesse público sobre o particular, inerente a qualquer sociedade e condição de sua existência.

Desse modo, as restrições ao pleno e exclusivo gozo da propriedade não podem ser entendidas como agressões ao poder de *dominus*, pois a preservação do meio ambiente é considerada como um bem necessário à subsistência de toda a humanidade.

O Licenciamento Urbanístico, como procedimento preventivo de controle da atividade urbanística, é norteadado pelo princípio da legalidade, só podendo ser favorável ao requerente quando preenchidos todos os requisitos impostos pelo texto legal. Considerado como instrumento fiscalizador do ordenamento urbano, tem um papel primordial na ordenação das cidades.

Um dos princípios tradicionais de Direito urbanístico é a subsunção de que toda atividade, que implique uso artificial do solo, deve ser submetida a um controle prévio, com a finalidade de assegurar a conformidade com as normas aplicáveis ao caso. Essa fiscalização preventiva é uma das formas de intervenção do Estado na propriedade e atividade de seus administrados, para comprovar que não estão sendo contrariados os interesses gerais. Portanto, concede-se o direito ao proprietário de usar e desfrutar de sua coisa, como realizar obras e construções, mas com as limitações estabelecidas em lei.

As Licenças Urbanísticas, portanto, são instrumentos de controle prévio urbanístico, assim como técnica de intervenção do Estado na propriedade. São atos administrativos vinculados, estando submetidos ao regime jurídico de Direito Público. Impõem deveres e os condicionam. Todavia, não podem ser denegadas quando preenchidos todos os requisitos legais.

O direito de edificar no próprio solo é direito reconhecido abstratamente, contudo, na prática, se vê submetido a um regime especial no ordenamento urbanístico, que permite classificar a propriedade de estatutária, na medida em que os proprietários se vêem obrigados à obtenção de prévia licença.

E, como instrumento de controle prévio da atividade edilícia, essa licença verifica se a obra projetada está conforme e compatível com a ordenação urbanística aplicável, permitindo que seu objeto básico – a implantação da atividade de construção de uma obra – permaneça conforme o conteúdo da própria licença, normalmente definido no projeto técnico apresentado, ou seja, constata se a construção da obra se ajusta às exigências de interesse público, como preconiza o ordenamento urbanístico vigente.

As licenças, todavia, não são consideradas atividades de planejamento, mas exteriorização da regulação urbanística, exercendo uma função de instrumento de polícia urbanística. De um lado, são autênticos atos de execução de preceitos da lei e dos planos urbanísticos; de outro, configuram-se como instrumentos de controle da legalidade urbanística.

Nesse contexto, as Infrações Urbanísticas configuram-se como a vulneração ou a ofensa da legalidade urbanística, constituindo-se como pressupostos da eficácia sancionadora da norma, podendo revestir-se, qualquer que seja sua modalidade, em nulidade do ato viciado, perda de direitos patrimoniais, expropriação forçosa, multa pecuniária etc.

Essas infrações podem ocorrer nas três áreas do ordenamento urbano: na fase do planejamento, na do parcelamento do solo (loteamentos e desmembramentos) e na de uso e ocupação do solo (atividade edilícia controlada via licenciamento urbanístico).

Quanto às infrações urbanísticas que ferem o licenciamento urbanístico (praticadas em face do uso e ocupação do solo), podem ocorrer em três momentos: nas construções iniciadas sem a devida licença; nas modificações irregulares durante a execução da obra, quando já expedida a licença provisória; e na habitação sem a licença definitiva (Habite-se). Ressalta-se que no Município de Manaus são detectadas largamente essas três modalidades de infrações urbanísticas.

Guardando técnica similar à da tipificação penal, essas ações ou omissões que vulneram as prescrições contidas na legislação e planejamento urbanístico, subsumem-se ao tipo de ilícito urbanístico previsto em lei, assim como à aplicação da respectiva sanção, guardado o princípio da proporcionalidade, podendo a lei deixar margem de discricionariedade ao agente competente para análise subjetiva da adequação da sanção ao caso concreto.

Em Manaus, foram constatadas várias ocorrências de infrações: em matéria de *planejamento*, principalmente por falta de controle migratório e pelas construções desordenadas e incompatíveis com os planos urbanísticos; em matéria de *parcelamento do solo*, pela comercialização de lotes antes da conclusão do processo de concessão de licença, antes da disponibilização de infra-estrutura e antes de providenciar o registro imobiliário; de *uso e ocupação*

do solo (edificação), onde as irregularidades mais comuns ocorrem em relação ao afastamento, como também em empreendimentos sem estacionamento.

Nesse campo, a omissão do órgão fiscalizador pode ocorrer: por falta de legislação; por falta de infra-estrutura para o controle (elemento estático); por falta de infra-estrutura para efetivação do controle (elemento dinâmico); ou, ainda, por inércia desidiosa do agente competente, trazendo sérias e graves conseqüências para a cidade e seus habitantes.

Em Manaus, o costumeiro é construir-se primeiro para depois tentar regularizar, mesmo em relação a grandes empreendimentos, onde os responsáveis tentam se furtar ao pagamento de taxas do licenciamento e do registro imobiliário.

Apesar da legislação ser abrangente e seus institutos eficazes, visível e notória é a falta de estrutura do Poder Público Municipal para fiscalizar o crescimento desordenado da cidade. Infere-se, portanto, que a ineficiência do controle urbanístico manauara ocorre através do fato de o Município não contar com infra-estrutura ou aparelhamento necessários para prevenir e reprimir as ações urbanísticas ilegais.

Assim, ao ser constatada a omissão do Poder Público Municipal de Manaus, *recomenda-se* o aumento e treinamento dos servidores responsáveis pela fiscalização, aliada a uma simplificação do conjunto de regras legais que norteiam o procedimento, além de um controle interno mais rigoroso, com sanções rígidas aos servidores que não tenham sido ou não estejam sendo eficientes, buscando-se, com isso, a maior cobertura legal das construções na cidade de Manaus, com a expedição regular de licenças, dentro do prazo legal estipulado.

Sustenta-se, portanto, que a responsabilidade do órgão e dos agentes responsáveis pela omissão administrativa ilícita está plenamente configurada, pois transgredir a lei e os princípios de uma Administração Pública eficiente a inação ou ação insuficiente à demanda, além de caracterizar-se como improbidade administrativa, devendo ser combatida tanto pelo Ministério Público quanto pela sociedade.

Essa responsabilidade pela inércia administrativa se dá tanto na esfera civil quanto na esfera criminal, na medida que o meio ambiente construído é um bem tutelado pela ordenação jurídica constitucional e legal brasileira.

A delimitação da responsabilidade em matéria de fiscalização e controle da ocupação dos espaços urbanos é de fundamental importância para as cidades, porque os delitos urbanísticos, além de infringirem a lei, comprometem o bem-estar social, por vezes causando erosão, desmoronamentos, alagamentos e danos ambientais irreversíveis.

Assim, tipificada a responsabilidade do Município e dos agentes competentes pela ausência de eficiência no controle urbanístico na cidade de Manaus, *recomenda-se* que sejam apuradas as responsabilidades pela omissão e desrespeito à ordem urbanística, independentemente da falta de infra-estrutura estática (conjunto de elementos necessários à implementação do controle, como a quantidade de servidores e sua qualificação) e dinâmica (elementos necessários ao exercício da efetiva fiscalização no caso concreto), assim como da ausência de uma sistematização de ordenamento e de ações.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Dos Instrumentos da política urbana. In.: *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

ANTENOR, Nilza Maria Toledo. *Parcelamento e edificação compulsórios e desapropriação-sanção*. Estatuto da Cidade coordenado por Mariana Moreira. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM, 2001.

ARIOLI, Creidy Satt; SCHIMITT, Nara Ione Medina. Licenciamento ambiental como instrumentos de gestão urbana. Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, avaliando o Estatuto da Cidade, 2, 2002. *Anais...* Porto Alegre: Evangraf, 2002.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Apontamentos sobre poder de polícia. *Revista de Direito Público*, v. 9, 1969.

_____. Natureza jurídica do zoneamento. *RDA*, v. 147, n. 25, 1982.

_____. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Curso de direito administrativo*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BARCELOS, Ana Paula de. *Eficácia jurídica dos Princípios Constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BENÉVOLO, Leonardo. *História da cidade*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade da reforma do estado - entre eficiência e democratização*. São Paulo: Manole, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Qualidades e práticas da requisição urbanística como instrumento de qualificação urbana*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, Estatuto da Cidade, 2001.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

_____. *Proteção do ambiente e direito de propriedade*. Coimbra: Coimbra, 1995.

CARTA de Atenas. *Laboratório de Planejamento Municipal-LPM-IGCE/UNESP*. Disponível em: <www.rc.unesp.br/ugce/planejamento>. Acesso em: 20 fev. 2004.

CARRIÓN, Fernando M. Las Nuevas tendencias de la urbanización en América Latina. In: *Revista*, Lima, 1994.

COMPARATO, Fábio Konder. Variações sobre o conceito de povo no regime democrático. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n.16, 1996.

COSTA, Judith Martins. *A Reconstrução do direito privado: reflexos dos princípios diretrizes e direitos fundamentais constitucionais do direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

COSTA, Regina Helena. Reflexões sobre os princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. In: *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Co-edição Ministério Público do Estado de São Paulo/Imprensa Oficial do Estado, 1999.

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

CRETELLA JÚNIOR, José. Regime jurídico de tombamento. *RDA*, v. 112, n. 57, 1975.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Legislação municipal e direito de construir. *RDP*, v. 14, n. 49, 1970.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da função social. In: *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 27, 2002.

DIAS, Edinea Mascarenhas. *A Ilusão do fausto*. Manaus: Valer, 1999.

DIAS, Edna Cardozo. *Manual de direito ambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

DI LORENZO, Ítalo. *Diritto urbanístico*. Turim: UTET, 1973.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. In: *Revista do Serviço Público*, v. 120, maio/ago./1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Poder de polícia em matéria urbanística. In: *Temas de Direito Urbanístico*, São Paulo, 1999.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. São Paulo: Manole, 2004.

ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo. *Manual de derecho urbanístico*. 3. ed. Granada: Editorial Comares, 2002.

FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDEZ, Antônio Carceller. *Institutiones de derecho urbanístico*. Madrid: Montecorvo, 1977.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Manual de derecho urbanístico*. 17. ed. Madrid: El Consultor de Los Ayuntamientos e de Los Julgados, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1975. vol. 3.

FIGUEIREDO, Aguinaldo Nascimento. *História Geral do Amazonas*. 3. ed. Manaus: [s.n], 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Disciplina urbanística da propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. In: *Temas de Direito Urbanístico*, São Paulo, n. 2, 2002.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOMES, Luís Roberto. *O Ministério Público e o controle da omissão administrativa*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

GONZÁLEZ, Felipe Iglesias. *Dossier práctico licencias urbanísticas*. Madrid: Francis Lefebvre, 2003.

GORDILLO, Augustin A. *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1975. t.2/XII-1 e XII-2.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Função social da propriedade. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 29, 2002.

GUTIÉRREZ, José Manuel Arredondo. *Las infracciones urbanísticas*. Granada: Editorial Comares, 1995.

LAURELL, Ana Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1996.

LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico - condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LOTE lindeiro, definição. Disponível em:
<<http://www.redetran.com.br/Dicionario1.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2004.

MALAQUIAS, Mário Augusto Vicente. Efetividade dos direitos fundamentais (art. 5º da CF) Ministério Público – audiências públicas e democracia participativa. Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2, 2002. *Anais...* Porto Alegre: Evangraf, 2002.

MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002.

MATTOS, Liana Portilho. Da gestão democrática das cidades. In: *Estatuto da cidade comentado*, Belo Horizonte, 2002.

MEDINA DE LEMUS, Manuel. *Derecho urbanístico*. Barcelona: José Maria Bosch editor, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. *Direito de construir*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. *Direito de construir*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINI - DICIONÁRIO DE GEOGRAFIA. Disponível em: <<http://cageografiaaufg.vilabol.uol.com.br>>. Acesso em: 30 ago. 2004.

MONTEIRO, Mário Ypiranga. *Manaus, sua história*. Manaus: Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Desporto, 2001. (Coleção Documentos da Amazônia, nº 37)

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MOREIRA, Gerfran Carneiro. *Transcendência, medidas provisórias e recurso de revista*. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3464>>. Acesso em: 29 ago. 2004.

MOREIRA, Mariana; AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de; AMBROSIS, Clementina de. *Estatuto da Cidade e o CEPAM*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, Estatuto da Cidade, 2001.

MOTA, Leda Pereira. *A Constituição Brasileira de 1988 e a reforma urbana*. Aula proferida no Curso de Direito e reforma urbana em 23/09/91, promovida pela Coordenadoria Geral de Aperfeiçoamento e Extensão da PUC/SP.

MOTTA, Diana Meirelles da. *Propostas de legislação federal sobre política urbana e o desafio da gestão das cidades*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria

Lima – CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 2001.

MUKAI, Toshio. *Direito e legislação urbanística no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

NERY JÚNIOR, Nelson. *Código Civil anotado e legislação extravagante*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

NEVES, Iêdo Batista. *Vocabulário Prático de Tecnologia Jurídica e de Brocardos latinos* (consulta ao termo conceitos-válvula ou indeterminados). Rio de Janeiro: APM, 1987.

NUEVA Carta de Atenas, 1998. Normas del consejo europeo de urbanistas (C.E.U.) para la planificación das ciudades. Disponível em: <<http://plano.weblog.com.pt/arquivo/045259.html>> Acesso em: 20 fev. 2004.

OLIVEIRA, William Terra de. A responsabilidade dos agentes da administração pública em delitos urbanísticos e ambientais. In: *Temas de direito urbanístico*, São Paulo, n. 2, 2000.

OSÓRIO, Letícia Marques. Diretrizes gerais. In: *Estatuto da cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

PARADA, Ramón. *Derecho urbanístico*. Madrid: Marcial Pons, 1999.

PEIXOTO, Renata. *A Licença para construir como instrumento de controle urbanístico*. Disponível em: <www.direito.ufba.net/mensagem/renatapeixoto/dalicensaparaconstruir.doc>. Acesso em: 25 jul. 2004.

PINTO, Victor Carvalho. *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2000. n. 2.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Cidade, nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano, "loteamentos irregulares"*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2003.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios constitucionais*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

SANTANA, Cleuciliz Magalhães. *A globalização*. Manaus: Valer, 1999.

SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. *Licenças urbanísticas*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SALVIA, Felippo; TERESI, Franceso. *Direito urbanístico*. 5. ed. Verona: Cedam, 1992.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro*. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SILVA, Edson Jacinto da. *Parcelamento e desmembramento do solo urbano, "limitações urbanísticas"*. São Paulo: LED, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

_____. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Maria Floresia Pessoa de Souza; BASTOS, Nelma S. Marinho de. O estudo de impacto de vizinhança e o município: o caso do plano diretor de Natal. Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, avaliando o Estatuto da Cidade, 2, 2002. *Anais...* Porto Alegre: Evangraf, 2002.

SILVA, Solange Teles da. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. In: *Hiléia, Revista de Direito Ambiental da Amazônia do Programa de Mestrado em Direito Ambiental da UEA*, Manaus, n. 1, 2003.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2003.

SOMEKH, Nadia. *Função social da propriedade e da cidade*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, Estatuto da Cidade, 2001.

SOUZA, Márcio. *Breve história da Amazônia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Agir, 2001.

SOUZA, Maria Regina Rau; MARASQUIN, Marilú. *Solo criado – a experiência em Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, Estatuto da Cidade, 2001.

SPANTIGATI, Frederico. *Manual de derecho urbanístico*. Madrid: Editorial Montecorvo, 1973.

TÁCITO, Caio. Problemas atuais da desapropriação. *RDA*, v. 120, n. 3, 1975.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução ao estudo em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1992.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. 2.ed. São Paulo: FAPESP, 2001.

WERNER, Patrícia Ulson Pizarro. Licenças Urbanísticas. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin (org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: Max Limonad/Publicação Oficial do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 1998. (Ano 2, n. 03).