

A propriedade urbanística e as licenças ambientais e urbanísticas¹

José Antonio Aparecido Junior
Procurador do Município de São Paulo

Sumário: 1. Apresentação: direito urbanístico, o fato social e a importância de discutir casos concretos; 2. Propriedade urbanística e a não inerência do direito de construir à propriedade; 3. Direito de construir e direito de protocolo; 4. Vinculação da licença urbanística e legalidade na Administração Pública; 5. Impactos urbanísticos cumulativos e considerações finais; Referências bibliográficas.

1. Apresentação: direito urbanístico, o fato social e a importância de discutir casos concretos

A existência de um evento para discutir o direito urbanístico baseado em casos concretos, que referem a efetiva aplicação do direito urbanístico, é uma ocasião muito rara — o que temos em eventos realizados sobre o tema, na literatura de direito urbanístico em geral, e mesmo o que se ensina na academia, é o direito urbanístico tratado no nível principiológico, centrado na revelação de seus grandes institutos e nos lineamentos gerais de seus mais importantes instrumentos.²

Embora esse conhecimento seja imprescindível (e a exemplo do que acontece com a maioria das questões jurídicas, diga-se), somente quando há um trabalho prático, de aplicação do direito urbanístico, é que as questões mais relevantes e intrincadas se apresentam. E é em sua aplicação que temos condição de compreender como este é um direito que pretende regular um objeto eminentemente conflituoso, que lida com interesses múltiplos havidos na cidade — interesses estes em sua maioria legítimos, o que torna a construção das soluções jurídicas para os casos concretos muitas vezes extremamente dificultosa. Mais que isso: nós temos na cidade tantos interesses que se contrapõem e se complementam, que a construção do direito urbanístico se identifica com a própria discussão sobre o desenvolvimento da cidade³. O direito urbanístico é

¹ Tema apresentado no painel “Licenças Ambientais e Urbanísticas — efeitos cumulativos e o que fazer com a construção irregular” do curso “Discutindo o Direito Urbanístico a partir de casos complexos”, promovido pela Escola Paulista da Magistratura nos dias 13 e 14 de maio de 2015.

² Talvez a mais importante obra de direito urbanístico existente no Brasil seja o livro “Direito Urbanístico Brasileiro”, do Professor José Afonso da Silva, da Universidade de São Paulo (atualmente em sua sétima edição). O livro estabelece o campo científico de estudo do direito urbanístico no País, e estrutura um método eficaz para sua compreensão.

³ O princípio da Gestão Democrática das Cidades é muito importante para o direito urbanístico, sendo diretriz do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), que impõe verdadeiro modelo de governança à ordem jurídica urbanística. O texto do Estatuto da Cidade reconhece a multipolaridade de interesses legítimos no ambiente urbano, e relaciona a gestão democrática à participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Isso delimita perfeitamente o instituto em termos de direito urbanístico, especialmente porque o Capítulo IV daquele diploma legal trata de veicular as

um direito novo, fortemente influenciado pela faceta da consensualidade na Administração⁴, desde o momento em que é idealizado, desde que se propõe o planejamento urbanístico até o momento de sua implantação. Este é um direito elaborado a partir da realidade, não é um direito do gabinete, idealizado a partir de conceitos meramente formais. Para a construção e aplicação do direito urbanístico é muito importante o fato social, a realidade que se pretende regular por seus dispositivos — fala-se até em um princípio deste ramo do direito que expõe tal condição, o da “coesão dinâmica das normas urbanísticas⁵”.

É evidente que tal condição — a relevância da realidade fática para a construção das normas jurídicas urbanísticas — não afasta a importância da mediação legal para a solução das questões jurídicas referentes à aplicação desse direito. Ao contrário, tal só confirma a relevância das disposições do ordenamento jurídico, uma vez que é a partir da lei (em sentido amplo) que os atores que participam da arena urbana poderão, de forma eficiente, realizar seus pleitos e promover o controle social do planejamento urbanístico e da aplicação da legislação urbanística. Discutir os casos concretos de direito urbanístico, deste modo, auxilia na inteligência de todo este processo de construção da solução jurídica legalmente possível e urbanisticamente mais adequada ao caso concreto.

2. Propriedade urbanística e a não inerência do direito de construir à propriedade

Bem, vou seguir a proposta de encaminhamento feita pelo Dr. Alexandre, e inicio minha fala debatendo a primeira pergunta, que já é absolutamente provocadora: o direito de construir é inerente à propriedade⁶? O verbo não está errado: o que proponho

maneiras pelas quais esta participação dos interessados se dará, denominando-os “instrumentos”. A lei fala de órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. A par da participação construtiva de consensos nos processos decisórios da Administração Pública, também integra a gestão democrática a atuação dos interessados provocando o controle interno e externo dos atos do Poder Público, de modo a tentar obrigar a correção de decisões já adotadas ou em fase de construção. Essa realidade é tanto mais presente quanto menor o diálogo estabelecido entre a Administração Pública e a sociedade — a consensualidade tende a diminuir a litigiosidade e, portanto, o acionamento dos órgãos de controle.

⁴ A consensualidade é modo de atuação estatal que reconhece que a simples imposição de vontade por parte do Estado, sem a oitiva e o diálogo com os interessados, significaria, em última análise, fulminar de forma irrazoável parcelas de interesse público, a que tem por função primordial promover. Com efeito, ainda que ouvidas e ponderadas as razões e argumentos daqueles que serão influenciados pelo ato administrativo, haverá, com a final decisão administrativa, malferimento de determinados interesses — o que ocorre é que a busca da consensualidade, baseada em procedimentos formais e abertos de participação e interação, revelará de maneira mais adequada o interesse público a ser tutelado, mesmo que em detrimento de outros que legitimamente se apresentem à apreciação na arena de debates.

A consensualidade na Administração Pública revela-se um método alternativo de procedimento administrativo, tendente a maximizar a eficiência no exercício de suas funções. Tal constatação equivale a dizer que não adotar a consensualidade gerará, em maior ou menor grau a depender do tema tratado em concreto, prejuízos à Administração e aos administrados — em outras palavras, parece ser defeso ao corpo administrativo não atuar consensualmente nas hipóteses em que este modo de agir se mostrar evidentemente mais útil aos fins colimados ao Poder Público. Tal conclusão é altamente impactante no campo de atuação dos agentes públicos e particulares envolvidos na formação e aplicação da política de desenvolvimento urbano, e é o substrato material da diretriz da gestão democrática das cidades.

⁵ O princípio da coesão dinâmica das normas de direito urbanístico informa que as normas de direito urbanístico têm de ser compreendidas, tendo em vista tanto a realidade transformada quanto a transformar, isto é, a hipótese legal (Engisch) da norma jurídica a ser aplicada ao caso concreto tem de considerar o significado do comando normativo dentro do plano urbanístico, e tendo em vista os objetivos já alcançados e a alcançar pelo plano.

⁶ A inerência do direito de construir à propriedade advém da visão clássica do instituto. Para tal linha de entendimento, a propriedade contém um feixe de direitos incontrastáveis (usar, gozar, fruir e reivindicar), condição esta advinda da necessidade de a legislação proteger o patrimônio privado como meio da preservação da paz social. Desse modo, a propriedade imobiliária

agora é o debate sobre este tema, uma vez que a resposta a esta indagação está longe de ser algo já pacificado. Nesta linha de ideias, eu me proponho a percorrer um caminho que, de alguma forma, consiga ilustrar satisfatoriamente tanto o meu ponto de vista como as objeções a tal visão ainda existentes.

Pois bem. A Constituição Federal garante tanto a propriedade quanto a sua função social. Não há mais propriedade sem função social, ela é integrada por este elemento, não é algo externo ao instituto — a propriedade é conformada pela função social. E como pode ser aferido o cumprimento da função social da propriedade? A Constituição Federal diz, de maneira expressa, no art. 182: para saber se a função social da propriedade urbana naquela cidade é cumprida, o parâmetro normativo formal a observar é o plano diretor^{7,8}. Parece, felizmente, que as pessoas em geral, e em especial os aplicadores do Direito, estão começando a se dar conta de que esta lei, a lei do plano diretor, representa a consolidação solene de um sistema de planejamento urbanístico estruturado a partir da Constituição Federal.

Vamos dar um passo atrás. Outra coisa determinada pela Constituição Federal foi a elaboração de uma norma geral de direito urbanístico,⁹ e veio o Estatuto da Cidade — imagino que aqui todos saibam disso, e não vou me alongar neste ponto. O Estatuto da Cidade tem as diretrizes de política urbana que, na minha opinião, não se confundem com princípios. Estas, as diretrizes de política urbana, são normas obrigatoriamente aplicáveis na hipótese concreta em que se apresenta a condição de sua incidência — os princípios são ponderáveis, afastáveis.¹⁰ A construção da política de desenvolvimento

tem garantida a possibilidade de edificação, podendo os regulamentos urbanísticos somente condicionar este direito (quantidade, modo etc.). A teoria da imanência do direito de construir da propriedade é afastada pela noção de conformação da propriedade urbana pela legislação urbanística. Neste caso, a função social da propriedade (obrigatória nos termos constitucionais) pode indicar até mesmo a impossibilidade de edificação no lote urbano. O tema é desenvolvido a seguir.

⁷ Na Constituição Federal: Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; [...] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: III – função social da propriedade; [...] Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

⁸ Sobre o tema, nosso “Plano Diretor como parâmetro de aferição de validade material das leis urbanísticas municipais”, publicado na Revista dos Tribunais (São Paulo, impresso), v. 2, n. 5/6, p. 71-96, 2014. A dificuldade, que não cabe abordar neste estudo, é como de fato realizar o controle da compatibilidade da legislação urbanística municipal com este diploma legal, especialmente em seu caráter abstrato.

⁹ Na Constituição Federal: Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

¹⁰ Tampouco as diretrizes de política urbana (ou diretrizes urbanísticas) são perfeitamente classificáveis como regras jurídicas, ao menos no sentido estrito exposto por Dworkin. Segundo o autor, “as regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso nada contribui para a decisão.” (DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos à sério*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p. 39.). As diretrizes urbanísticas geralmente representam juízos de valor, extraídos do diagnóstico do território a transformar — dizem respeito ao que é bom ou ruim para o desenvolvimento urbano mais se aproximando do conceito de “policies” do mesmo Dworkin, isto é, “aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas)” (DWORKIN, op. cit., p. 36). A necessidade de ampla valoração do significado da diretriz urbanística acaba aproximando seu conceito do de princípio jurídico, sem que, como afirmado, ela possa ser ponderada e afastada de acordo com a interpretação da norma.

urbano de cada município tem de considerar as diretrizes de política urbana previstas nessa lei federal, que revelam o que parece ser a principal função do Estatuto da Cidade: ser uma cartilha para a elaboração da lei do plano diretor pelos diversos municípios brasileiros, que de fato se encontram nos mais variados níveis de reflexão sobre as suas questões urbanísticas e de elaboração e implantação da política de desenvolvimento urbano.¹¹ Ela, a lei do plano diretor, obedecendo as diretrizes de política urbana do Estatuto da Cidade, tem uma tarefa muito especial: distribuir potencial construtivo pelo sítio urbano.¹² Nesta linha de ideias, diga-se, o plano diretor de São Paulo traz uma disposição de fundamental importância: o potencial construtivo adicional é bem dominical de propriedade da Prefeitura Municipal, com funções urbanísticas e socioambientais.¹³ Embora tal disposição, em tese, somente explicitamente algo já estruturado pelo ordenamento jurídico-urbanístico nacional, é algo de fundamental importância como enunciação expressa, em texto positivo da lei do plano diretor da maior cidade do país, desta condição jurídica deste bem — evidencia-se que este é um tema a ser observado e trabalhado.

Retornando, a realidade que a legislação paulistana explicitou e que, ainda que implicitamente, é presente em todos os municípios brasileiros, é a de que a distribuição das propriedades construtivas pelo sítio urbano é dada pela lei do plano diretor, conformando, assim, a propriedade urbanística. Isso também é interessante: é a legislação municipal que definirá os atributos das propriedades imobiliárias urbanas (potencial construtivo, taxas de ocupação, gabaritos de altura etc.), a partir dos quais serão constituídos os direitos edílios de cada lote.¹⁴ Isso significa que o plano diretor pode agir arbitrariamente, determinando a seu bel-prazer a intensidade e forma da ocupação urbana, de maneira autoritária? Evidentemente que não. Novamente, tratamos aqui de construção do direito urbanístico, da definição da propriedade urbanística realizada pelo plano diretor ou por legislação dele decorrente e a tal consoante, tendo por base o

¹¹ O Estatuto da Cidade é estruturado para que os municípios brasileiros elaborem uma política de desenvolvimento urbano, obedecendo os preceitos fundamentais dos textos da Constituição Federal e das constituições estaduais, condizente ao seu conteúdo. Traz, assim, uma estruturação mínima para a elaboração do plano diretor, com conteúdo obrigatório do diploma legal, orienta a formulação da legislação e da gestão democrática etc. Dizer que o Estatuto da Cidade é uma cartilha não tira a importância deste diploma — ao contrário, haja vista o grande desnível de informações existente entre os diversos municípios brasileiros, é essencial que haja uma norma jurídica que oriente a elaboração dos planos diretores.

¹² O potencial construtivo de um lote é um valor, em metros quadrados, obtido por intermédio da multiplicação de sua área pelo seu coeficiente de aproveitamento. Assim, em um lote de 1.000 m² (mil metros quadrados), que tenha o coeficiente de aproveitamento 1,5 (um e meio), o potencial construtivo será de mil e quinhentos metros quadrados.

¹³ Na Lei Municipal n. 16.050/2014: Art. 116. O potencial construtivo adicional é bem jurídico dominical, de titularidade da Prefeitura, com funções urbanísticas e socioambientais.

¹⁴ As características principais da propriedade urbanística podem ser assim resumidas: a) a propriedade tradicional traduzia-se simplesmente no plano horizontal. A propriedade urbanística apresenta uma terceira dimensão. É uma propriedade cúbica, ou seja, o proprietário só pode construir acima e abaixo do solo de acordo com o plano urbanístico, sendo certo que a altura e a profundidade passam a constituir valores intrínsecos dessa propriedade; b) a propriedade urbanística tem destinação específica, isto é, o plano urbanístico positivado pela lei urbanística determina o uso que se pode dar ao terreno — residencial, comercial, etc. — ou ainda o número de habitações que podem ser construídas; c) a propriedade urbanística possui, também, um caráter temporal — seu conteúdo é dado pelo plano e, como o plano é mutável, segue-se que também ela é mutável; d) a propriedade urbanística implica também em obrigações de fazer, podendo, inclusive, constranger o proprietário a edificar, sob pena de ser expropriado pelo Poder Público; e) a propriedade urbanística recebe a sua forma do plano diretor; f) a propriedade urbanística está intimamente vinculada aos serviços públicos que a servem, de tal forma que o seu proprietário é obrigado a custeá-los, ainda que deles não se utilize. (PINTO, Victor Carvalho. *Regime jurídico do Plano Diretor*. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/150>>. Acesso em: 17 ago. 2016).

planejamento urbanístico realizado com bases técnicas e, ao mesmo tempo, sob as luzes da gestão democrática das cidades.¹⁵

O que parece ser importante destacar, neste passo, é que, ao final das reflexões sobre as destinações e potencialidades edilícias dos imóveis urbanos, virá à mesa o debate sobre a isonomia, sendo certo que no planejamento urbanístico — como, de resto, em qualquer lei ou ato administrativo — as discriminações arrazoadas não são admitidas. Este princípio, que é princípio expresso da Administração Pública, deve sempre ser observado, e a legislação urbanística (que, reitera-se, tem de refletir o planejamento urbanístico) deve atentar a esta condição. Em termos de desenvolvimento urbano, a observação dessa condição básica faz com que as disposições da legislação urbanística, mais que passíveis de aprovação sob o teste da validade formal, sejam aplicáveis com menos conflitos, com mais eficiência.

Voltando à indagação inicial, a pergunta é se o direito de construir é inerente à propriedade: a minha resposta é não. E não estou falando sequer de situações como as das áreas de preservação permanente, ou de faixas de segurança de equipamentos de infraestrutura, e sim de distribuição do bem jurídico potencial construtivo pela lei urbanística, que conforma a propriedade imobiliária. No mais, se ainda é difícil fazer valer este conceito, se ainda é de certa forma ousado defender em juízo desta tese de que o direito de construir não é inerente à propriedade, eu já não tenho dúvida em dizer que é possível defender sem maiores dificuldades que é o plano diretor que distribui o potencial construtivo pela cidade, pois representa a consolidação de seu planejamento urbanístico. Eu repito: no tocante à inerência do direito de construir, a ideia contrária, de razão civilista, ainda é muito forte, e a chance de êxito em uma ação baseada neste fundamento ainda não é das mais animadoras, mas é tudo um processo, e estamos evoluindo. Por ora, fica o recado: não há dúvida de que existe um direito de construir advindo da propriedade imobiliária urbana, mas este direito será definido pela legislação urbanística.¹⁶

¹⁵ O planejamento urbanístico caracteriza-se como uma atividade pública de diagnose da situação do sítio urbano a ser planejado e de prognose sobre a evolução futura dos processos urbanísticos, assim considerados os modos pelos quais a cidade tende a desenvolver-se e evoluir, espacial e socialmente. O resultado desse trabalho é o formalmente chamado “Plano Urbano”, ou “Plano Urbanístico”, que será positivado pela lei urbanística — o mais importante processo de planejamento urbanístico é o que resulta na elaboração do plano diretor, mas cada intervenção de caráter urbanístico deve ter seu planejamento (cada operação urbana consorciada, por exemplo). No momento da realização do planejamento urbanístico, o Poder Público detém um quadro de situações físicas, sociais e ambientais do território do Município que acarreta necessariamente uma série de condicionantes no que tange às futuras definições a serem consolidadas no plano urbanístico. Não há, assim, uma ampla liberdade de realizar o planejamento urbanístico baseado em razões exclusivamente técnicas ou de cunho estruturante, uma vez que este sofrerá o influxo de informações e critérios influenciados pela realidade físico-social do sítio planejado e dos valores sociais a serem ponderados antes das escolhas. Deverão ser levados em consideração, ainda, o regramento jurídico já incidente e as diretivas colhidas nos necessários processos de participação popular. O reconhecimento e a ponderação de tais elementos garantirão que o futuro plano urbanístico detenha condições mínimas de cumprir as funções que lhe são cometidas, sendo vedadas, como apontado, as discriminações dezarrazoadas (isto é, desvinculadas de justificativas em termos de planejamento) em termos de potencialidades urbanísticas do sítio urbano.

¹⁶ O ordenamento urbanístico parece identificar o denominado “direito de construir” com o potencial construtivo básico dos imóveis urbanos. Desse modo, se a edificação abaixo do coeficiente de aproveitamento mínimo submete o proprietário a possíveis sanções aplicáveis pelo Poder Público, e a edificação acima do potencial construtivo básico depende em regra (e, no mínimo) de contrapartida do proprietário, o aproveitamento do terreno até seu coeficiente de aproveitamento básico, obedecidos os demais parâmetros urbanísticos aplicáveis, integra o feixe de direitos da propriedade imobiliária urbana. Sob o ponto de vista defendido neste trabalho, contudo, a nova lei urbanística, baseada em planejamento urbanístico realizado com participação dos interessados, poderá alterar esse coeficiente de aproveitamento básico, até mesmo realizando sua diminuição. Nesse caso, em tese, não haverá qualquer direito de indenização ao proprietário do lote afetado o que, mais uma vez, parece confirmar a assertiva de que o direito de construir não é inerente à propriedade imobiliária.

3. Direito de construir e direito de protocolo

Quando se adquire, considerando o já exposto, o direito de construir? Há dois momentos em que se pode falar sobre o tema: aquele em que a lei determina as potencialidades edilícias do terreno (coeficiente de aproveitamento mínimo, básico e máximo), que não interessa neste ponto, e aquele em que é obtido o alvará de construção no lote. No tocante a esse aspecto, a pessoa que detém a propriedade de solo urbano solicita a expedição da licença tendo em vista determinados parâmetros urbanísticos previstos em lei, e tem a expectativa de que, ao final do processo administrativo, preenchidos todos os requisitos formais, obterá seu alvará. Nesta situação, repita-se, há o direito a edificar nos termos especificados no alvará. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou esclarecendo que ocorre a incorporação do direito de executar a obra prevista na licença edilícia ao patrimônio do munícipe no momento em que tal é efetivamente iniciada, quando é fixado o primeiro tijolo da construção.¹⁷ É uma questão ainda a discutir, mas, por enquanto, é o que está lá, e serve como parâmetro para o debate.

Objetivamente, o direito de protocolo é um mecanismo que pretende garantir que processos já protocolizados e ainda não decididos, e que são apanhados no momento da transição da legislação urbanística, possam ter a opção de ser avaliados nos termos da legislação revogada. Isso — a pretensão de ser avaliado nos termos da lei não mais vigente — pode ocorrer por variadas razões, sendo a mais comum, como é intuitivo, a de que na legislação anterior as possibilidades de aproveitamento do terreno eram mais amplas ou mais adequadas ao pretendido pelo empreendedor. Não por outra razão, e aqui cabe um testemunho pessoal, no momento da entrada em vigor da antiga lei de parcelamento, uso e ocupação do solo de São Paulo¹⁸, houve uma enxurrada de pedidos de alvará, sem qualquer fundamento, simplesmente para tentar assegurar o direito de protocolo. Muitos pedidos eram feitos sem a documentação necessária, aditando-se tais, posteriormente, para mais perfeitamente adequá-los ao real desiderato dos proprietários — isso gerou tantos transtornos e problemas (a seguir especificados) que, quando da última revisão do plano diretor do Município de São Paulo, houve a proposta de simplesmente acabar com o direito de protocolo, que acabou não sendo mantida.

O direito de protocolo, como se verifica, é caso de ultratividade de lei revogada, uma questão de direito intertemporal.¹⁹ A lei nova reconhece que aqueles que solicitaram a expedição de licença na vigência da lei revogada têm direito a usar o antigo regime jurídico — é preciso, repita-se, haver previsão expressa da lei. Hoje, o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo admite o direito de protocolo somente para

¹⁷ O caso paradigmático é o RE 140436/SP – SÃO PAULO, que teve como Relator o Min. CARLOS VELLOSO (Julgamento em 25/05/1999), e que tem a seguinte ementa: EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. INDENIZAÇÃO. I – Se a restrição ao direito de construir advinda da limitação administrativa causa aniquilamento da propriedade privada, resulta, em favor do proprietário, o direito à indenização. Todavia, o direito de edificar é relativo, dado que condicionado à função social da propriedade. Se as restrições decorrentes da limitação administrativa preexistiam à aquisição do terreno, assim já do conhecimento dos adquirentes, não podem estes, com base em tais restrições, pedir indenização ao poder público. II. – R.E. não conhecido.

¹⁸ Lei n. 13.885, de 25 de agosto de 2004.

¹⁹ Sobre o tema do direito urbanístico intertemporal, vide APPARECIDO JUNIOR, J. A. O uso tolerado: regra de transição isonômica no plano urbanístico. *Revista Fórum Municipal & Gestão das Cidades*, v. 2, p. 28-37, 2013.

projetos de licenciamento de obras e edificações²⁰, o que é menos permissivo que na lei anterior, que falava de procedimentos administrativos em vigor²¹, conceito indesejavelmente mais amplo e impreciso.

Do ponto de vista do planejamento urbanístico, o direito de protocolo pode converter-se numa situação altamente indesejada, pois permite a perpetuação de condições jurídicas não mais condizentes com a política de desenvolvimento urbano vigente, isto é, o instituto pode atrasar ou mesmo inviabilizar (a depender dos processos pendentes de aprovação) a efetiva implantação do planejamento urbanístico positivado em lei para determinadas regiões do Município. Ele, ainda, pode ter como outro efeito colateral algo muito ruim, que é a implantação de um específico balcão da Prefeitura onde, infelizmente, é possível que alguns servidores mal-intencionados se especializem em “dar o jeitinho”, obtendo vantagens indevidas em razão da viabilização da aprovação de processos de licenciamento edilício. Recentemente, no Município de São Paulo, houve a notícia da prática de tais procedimentos, e isso foi parar em todos os jornais – criou-se uma situação em que este “balcão” foi supostamente a fonte de fortuna para alguns, especialmente pela utilização do direito de protocolo, com mecanismos de reorganizar as filas de pedido e, principalmente, de promover ajustes nos projetos apresentados na vigência da lei revogada e ainda não decididos, para que fosse possível auferir ao máximo as vantagens urbanísticas que o antigo ordenamento propiciava e não mais disponíveis na legislação atualmente vigente.

É claro que há a outra face da moeda, casos em que o direito de protocolo seria em tese “justificável”, em razão da incapacidade da Administração Pública em promover a análise do processo em tempo razoável, sendo de integral responsabilidade da Prefeitura a impossibilidade de emissão da licença originalmente pleiteada e então autorizada pela lei e não mais permitida. Tal condição poderia, em tese, gerar a demanda pelo estabelecimento de uma disposição normativa que, de alguma forma, garantisse a avaliação do processo nos termos da lei revogada. Sob este aspecto, parece ser importante lembrar que não é de boa medida propor soluções para questões concretas submetidas à Administração a partir das patologias do processo administrativo. Tanto o “balcão” do

²⁰ No atual Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal n. 16.050/2014): Art. 380. Os processos de licenciamento de obras e edificações, protocolados até a data de publicação desta lei, sem despacho decisório serão apreciados integralmente de acordo com a legislação em vigor à época do protocolo, exceto nos casos de manifestação formal do interessado, a qualquer tempo, optando pela análise integral nos termos desta lei. Parágrafo único. Os processos de licenciamento de obras e edificações referidos no “caput” serão indeferidos: I – nos casos previstos no Código de Obras e Edificações – COE, Lei nº 11.228, de 25 de junho de 1992, e alterações posteriores; II – se for requerida a modificação da versão do projeto constante do processo em análise na data de promulgação desta lei para alguma das seguintes finalidades: a) alteração de uso, categoria de uso ou subcategoria de uso; b) acréscimo superior a mais de 5% (cinco por cento) nas áreas computáveis ou não computáveis; c) alteração em mais de 5% (cinco por cento) na taxa de ocupação. No Projeto de Lei n. 466/2015, que dará origem ao novo COE, constam as seguintes disposições: Art. 59. O pedido deve ser indeferido nas seguintes situações: I – ausência da documentação exigida ou projeto apresentado com insuficiência de informação de modo a impedir a análise e decisão do pedido; II – projeto com infrações insanáveis frente ao disposto no PDE e na LPUOS; III – não atendimento ao “comunique-se” no prazo concedido; IV – não atendimento à NEC [notificação de exigências complementares] no prazo concedido; V – não atendimento à IEOS [Intimação para Execução de Obras e Serviços] no prazo concedido; VI – alteração do uso do projeto de edificação.

²¹ Na Lei Municipal de São Paulo n. 13.885/2004: Art. 242. No caso de expedientes administrativos ainda sem despacho decisório em última instância, protocolados anteriormente à data de entrada em vigor desta lei, os interessados poderão optar pela aplicação da legislação vigente à data do seu protocolamento. Parágrafo único. Nos expedientes administrativos a que se refere o “caput”, um eventual acréscimo na área do terreno que constou do projeto originalmente apresentado, com a incorporação de novos lotes, só será admitida desde que para a área correspondente ao acréscimo seja aplicado o coeficiente de aproveitamento básico, que só poderá ser ultrapassado através de outorga onerosa do direito de construir, nos termos do PDE e desta lei.

servidor corrupto quanto a “injustiça” da não apreciação em prazo razoável do pedido realizado perante o Poder Público são consequências do funcionamento ineficiente da burocracia estatal. Reconhecer estas falhas deve ter por consequência o aprimoramento dos processos decisórios da Administração Pública, de modo a garantir a todos os munícipes a condição isonômica da adequada prestação estatal. Eventuais casos em que evidentemente houve prejuízo ao particular pelo exclusivo atuar ineficiente da Administração Pública poderão ser levados, em última instância, à apreciação do Poder Judiciário.

4. Vinculação da licença urbanística e legalidade na Administração Pública

A propriedade urbanística, como já dito, tem entre suas finalidades a de fazer cumprir as funções sociais da cidade. A cidade tem o plano diretor, e os planos dele derivados e a ele referentes (planos urbanísticos de instrumentos como operações urbanas consorciadas, concessões urbanísticas etc., e, eventualmente, como no caso do Município de São Paulo, o plano urbanístico da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo), que vão propiciar a implantação do planejamento urbanístico fundamental do município previsto no plano diretor. Essa sistemática deve ser necessariamente observada, até mesmo para haver coerência e funcionalidade no desenvolvimento urbano.

Pois bem, se o potencial construtivo adicional só vai ser utilizado se atendidas as funções urbanísticas e socioambientais, então é possível afirmar o seguinte: se o município atende aos requisitos legais em seu pedido, isto é, se ele preenche os condicionantes exigidos em lei para obter a sua licença, com a expedição do correspondente alvará, ele tem, em princípio, o direito subjetivo a obter esta autorização, com o dever correspondente da Administração Pública de emitir o ato administrativo a tanto. A pergunta a ser feita, contudo, é quais são estes requisitos, isto é, o que integra o rol de condições necessárias a se constituir o direito à obtenção da licença edilícia.

Se o Estudo de Impacto de Vizinhança²² — o EIV — for exigível pelas características do empreendimento e ele indicar a sua inadequação em termos do planejamento urbanístico, haja vista as contrapartidas não se apresentarem capazes de mitigar adequadamente o impacto do empreendimento e este acabar tendo um efeito predominantemente negativo em termos urbanísticos, então é possível concluir, em tese, que a legislação urbanística pode autorizar o Poder Público a negar a licença pleiteada, sob o fundamento da impossibilidade de obrigar a cidade a suportar as cargas urbanísticas advindas de sua implantação. Observe-se: em que pese exista a previsão legal que em abstrato garanta

²² O Estatuto da Cidade exige o Estudo de Impacto de Vizinhança para a expedição de licença ou autorização para a execução de empreendimentos de importante impacto ambiental, assim relacionados pela lei municipal (arts. 36 a 38 da Lei 10.257/01). A licença fica condicionada à realização de um estudo que contemple os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. Em outros termos, a permissão para execução de determinados empreendimentos será dependente da avaliação e possibilidade de mitigação dos seus impactos urbanísticos na cidade. Devem ser ponderados, nesse estudo, questões como adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, geração de tráfego e demanda por transporte público, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural etc. O EIV tem por objeto mediato avaliar os efeitos advindos do empreendimento ou atividade realizados a partir da expedição do alvará pela municipalidade, sendo certo que tais efeitos podem ser negativos ou positivos aos direitos e interesses da vizinhança. Caso os efeitos sejam negativos, o governo municipal pode eventualmente não permitir o empreendimento - tal é a caracterização do EIV como forma de limitação administrativa que materializa instrumento de política urbana para o desenvolvimento social da cidade. Em outras palavras, a função ambiental do potencial construtivo é tal que mesmo a utilização do coeficiente de aproveitamento básico do lote é sujeita à avaliação ambiental, dentro de determinadas condições.

a possibilidade de edificação ou uso daquele tipo naquele espaço urbano (por exemplo, o zoneamento comporta o uso, há potencial construtivo disponível), isto tem de ser interpretado sob as luzes da função social da propriedade e das funções sociais da cidade. Desse modo, mesmo que providenciados os elementos formais necessários à realização do ato administrativo da expedição da licença edilícia, inclusive a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental²³ ou o Estudo de Impacto de Vizinhança, ainda há um caminho a percorrer, no qual será utilizada certa parcela de discricionariedade técnica (não arbitrariedade técnica), na formação da convicção administrativa. A implantação de grandes edificações e polos de serviços, com significativo impacto urbanístico, ou mesmo a de sucessivos empreendimentos que possam proporcionar impacto urbanístico cumulativo, deve considerar este aspecto. Destaque-se: a discricionariedade técnica deve ser exercitada com base em parâmetros objetivos, com ampla fundamentação e possibilidade de participação dos interessados na instrução processual, sob pena de poder converter-se em arbitrariedade e, conseqüentemente, em conduta ilegal da Administração Pública.

A propósito deste ponto, o que hoje pode ser considerado “legalidade”, qual o conteúdo deste princípio jurídico? Legalidade, sem dúvida, é dever inafastável da Administração Pública, mas, hoje, parece ser importante entendê-la sob um ângulo um pouco mais amplo, como correspondente à “juridicidade”²⁴. Mesmo o Estatuto da Cidade trata desse ponto, ao estabelecer que os instrumentos de transformação urbana são os constantes naquela lei além de outros dele decorrentes — a concessão urbanística²⁵, por

²³ Não é incomum que a lei urbanística assinala que a aprovação do Estudo de Impacto Ambiental - EIA não afasta a necessidade da realização do Estudo de Impacto de Vizinhança. Entende-se que o EIA tem objeto distinto e mais amplo que o EIV. No Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei n. 16.050/2014): Art. 151. A construção, ampliação, instalação, modificação e operação de empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas causadoras de impactos ambientais, culturais, urbanos e socioeconômicos de vizinhança estarão sujeitos à avaliação do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) por parte do órgão municipal competente, previamente à emissão das licenças ou alvarás de construção, reforma ou funcionamento. [...] § 5º A elaboração do Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhança não substitui a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental. § 6º Fica mantida a exigência de elaboração de EIV/RIV para empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas, mesmo que estejam inseridos em áreas de Operações Urbanas Consorciadas e Áreas de Intervenção Urbana que já tenham sido licenciadas por meio de EIA/RIMA ou outro instrumento de licenciamento ambiental.

²⁴ O princípio da legalidade é reconhecido como um dos pilares de sustentação do denominado “regime jurídico de direito público”. Hoje em dia, parte importante da doutrina nacional fala da “crise do princípio da legalidade”, advindo principalmente da constatação de que a lei formal, produto do parlamento, não consegue acompanhar o ritmo das mudanças sociais e tende a regular de maneira pouco satisfatória os temas que aborda, cabendo ao Executivo editar normas jurídicas que regulem a conjuntura social, sendo papel da lei, doravante, cuidar das questões estruturais. Essa condição permite, por sua vez, identificar o fenômeno da “delegificação”, que consiste exatamente na regulação de setores ou matérias por intermédio de produção normativa não legislativa — é o caso dos regulamentos editados pelas agências reguladoras, por exemplo. O que parece ser importante destacar: tal fenômeno não pode ser relacionado com qualquer possibilidade da volta do primado da arbitrariedade ou da subjetividade na atuação estatal - não haver lei em sentido formal não significa que não haja normatização, ou que não deva haver transparência na gestão e responsabilidade do administrador. O direito urbanístico, por ser um novo e dinâmico ramo da ciência jurídica, está lançado no centro deste debate. De fato, ao mesmo tempo em que não há discussão acerca da necessidade de que temas como a conformação da propriedade urbanística e os índices de aproveitamento, uso e ocupação do solo têm de ser objetivamente definidos por lei formal, a participação dos interessados e a gestão democrática tendem a condicionar a formação de normas jurídicas aplicáveis a casos concretos. Essa participação, ainda, pressupõe que assuntos referentes a direito urbanístico serão debatidos pela sociedade, que atingirá consensos para a definição de pautas legislativas e administrativas tanto de legislação estruturante como de formação de políticas públicas de desenvolvimento urbano. Isso significa que há um amplo espaço de atuação administrativa *praeter legem* (e não apenas *secundum legem*), criando-se, de maneira amplamente motivada e transparente, e por intermédio de processos públicos e formais, normatizações específicas em hipóteses que, sob uma visão clássica, seriam destinadas à regulação exclusiva por lei.

²⁵ O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou constitucional a legislação sobre concessão urbanística do Município de São Paulo. A Ação Direta de Inconstitucionalidade foi promovida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, e teve por objeto exclusivo o pedido de declaração de constitucionalidade conforme de um dispositivo da Lei Municipal n. 14.917/2009, de forma que fosse garantida a realização de audiências públicas durante a fase do processo legislativo na Câmara Municipal (ADI n. 9031477-73.2009.8.26.0000).

exemplo, não integra o rol de instrumentos jurídico-urbanísticos do Estatuto da Cidade. O desafio do Poder Público, nesta linha de ideias, é trabalhar juridicamente na construção da política de desenvolvimento urbano, dando azo às funções sociais da propriedade urbanística e das cidades. No caso da edificação que seria destinada a hotel e que está sem uso há décadas, como narrado no caso trazido anteriormente, o Poder Público tem de ter condições, instrumentos, de negociar com o proprietário e propor soluções juridicamente viáveis de aproveitamento — teria, por exemplo, de poder propor ao proprietário que ele transferisse a propriedade ao Município, para que fossem construídas habitações de interesse social, com o compromisso de que o antigo dono ficaria com algumas unidades para revenda, obtendo algum lucro ao final do procedimento. Isso incentivaria o proprietário a realizar a transação, disponibilizaria unidades habitacionais para atendimento à fila de atendimento da Prefeitura e, finalmente, daria função social ao imóvel. E por que não acontece? Qual o problema?²⁶ O problema é que qualquer atuação do Poder Público, que saia da bitola estritamente legalista, é atacada — a produção de conhecimento administrativo que preveja soluções criativas, inovadoras (sempre dentro das possibilidades juridicamente aceitáveis), é atacada. Sempre que há a proposta de fazer algo diferente, inicia o bombardeio, que atrasa ou paralisa essas iniciativas — neste passo, é preciso lembrar que o tempo é um fator muito importante no planejamento urbano, existe um custo de oportunidade que é muito relevante.

Em síntese, então, é possível afirmar o seguinte: a legalidade não pode ser afastada, mas não é possível deixar de buscar soluções juridicamente aceitáveis que não estejam expressamente previstas em lei. É imprescindível que espaços de debate como este, nesta casa, sejam utilizados para avançar nestas ideias. É importante criar mesas de negociação, com pessoas juridicamente capazes e autorizadas a transigir discutindo possibilidades de ajustes que evitem o litígio. O debate sobre a política pública é legítimo, mas nunca podemos perder de vista que ela, a política pública, é idealizada devido a uma questão socialmente relevante e que, por tal razão, é preciso não perder de vista que ela deve ser, ao final, efetivamente implantada, sob pena de imenso custo social. Levar 20 anos discutindo se a função social de determinada propriedade está sendo ou não cumprida inviabiliza definitivamente sua utilização, prejudicando qualquer política de desenvolvimento urbano e a própria função social da propriedade, nos termos inicialmente discutidos. É preciso realizar ajustamentos de conduta, cartas de intenção, tudo o que é juridicamente possível para viabilizar a solução da questão colocada.

²⁶ O pressuposto do problema, não citado na fala, é que o instrumento que em tese seria hábil a realizar esta transação é o consórcio imobiliário, que vem desta maneira disciplinado no Estatuto da Cidade: Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel. § 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas. § 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei. Observa-se que, de acordo com a lei federal, o proprietário não pode ter qualquer lucro imobiliário na transação. Isso gera uma condição em que ele tem de aceitar se associar ao Poder Público, contar com a finalização das obras por parte do Estado e com a possibilidade de que este será extremamente cuidadoso no momento de retribuir o patrimônio inicialmente disponibilizado — tudo isso para sair do consórcio exatamente com valor inicial de seu bem. Parece ser preferível, apesar dos conhecidos problemas, ser desapropriado a integrar o consórcio imobiliário nestes termos.

5. Impactos urbanísticos cumulativos e considerações finais

No tocante à hipótese de impactos cumulativos por empreendimentos realizados em série, que em seu conjunto causem um impacto urbanístico relevante, este tema é mesmo muito interessante. Infelizmente não há, contudo, uma regulação positiva da que sejam impactos urbanísticos cumulativos. Tampouco o urbanismo consegue definir com clareza como realizar este controle, que ganha importância nos estudos de capacidade de suporte do território para fins de adensamento construtivo e populacional. O que parece ser consenso — e serve unicamente como ponto de partida para a discussão — é que o mecanismo deve ter o objetivo de promover a mitigação de impactos urbanísticos gerados por empreendimentos que isoladamente não foram considerados geradores de impacto urbanístico, mas que, concentrados numa determinada área, acabaram por gerar este fenômeno, especialmente em vizinhanças residenciais.²⁷ Houve a tentativa de inserir na minuta da nova lei de parcelamento, uso e ocupação do solo de São Paulo algo referente a isso, mas não prosperou. Talvez, no momento da elaboração dos planos regionais, haja este planejamento mais específico para as regiões, possibilitando, inclusive, nos termos já expostos, denegar licenças urbanísticas que contrariem as disposições nele expostas com base na prevenção de impactos urbanísticos cumulativos.

Para finalizar, gostaria de deixar uma mensagem: acho que devemos considerar que o paradigma está mudando, que todos estamos reaprendendo a ler a legislação urbanística, identificando o que é a propriedade urbanística. Discussões como as apontadas em minha fala e outras, como a do direito adquirido em face da legislação urbanística, estão em voga, e devem ser mesmo trazidas a lume. É fato que o mercado imobiliário se organiza de acordo com as regras que são postas e que, por tal razão, sempre tentará influenciar na formação destas regras, mas não podemos esquecer, por outro lado, que é este capital privado que de fato constrói a cidade, e movimenta a importante indústria da construção civil. Cumpre, desse modo, tecer estratégias de desenvolvimento urbano a partir da discussão havida na participação dos interessados, com o maior influxo possível de informações e questionamentos, possibilitando que a atuação do capital privado na implantação dos empreendimentos imobiliários tenha como resultado global uma cidade socialmente mais justa e urbanisticamente mais equilibrada. Essa metodologia de atuação consensual e participativa pode até ter patologias, como o risco de captura de interesses de grupos ou do próprio poder público durante a elaboração do planejamento urbanístico ou da confecção das leis urbanísticas, mas tais não afastam os pontos positivos, que amplamente superam os problemas deste tipo de processo, que permite a construção constante da legalidade, do regime jurídico incidente sobre o solo urbano. Os objetivos deste planejamento, positivados em lei, vão sendo paulatinamente alcançados, adaptados ou revistos, até que se chegue num momento em que, com a prática reiterada de normatização, controle e consensualidade, a cidade acabe por se modificar positivamente.

²⁷ Há, no Município de São Paulo, legislação que procura mitigar os efeitos advindos da instalação de atividades que se caracterizem como polos geradores de tráfego (Lei n. 15.150/2010). A normatização, contudo, traz problemas de duas ordens: primeiramente, não permite que a Administração pondere de forma conjunta acerca da instalação de diversos empreendimentos em uma determinada região, sejam eles caracterizáveis ou não como polos geradores de tráfego. Ao mesmo tempo, não traz mecanismos que impeçam a implantação de polos geradores de tráfego considerando não só o empreendimento em si, mas o efeito acumulado do histórico de adensamento construtivo e habitacional em região específica. Sobre o tema do impacto cumulativo de empreendimentos imobiliários e a crítica à lei de Polos Geradores de Tráfego: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro. Efeitos cumulativos no licenciamento ambiental e urbanístico — a nova fronteira do direito de construir. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; NERY, Ana Rita de Figueiredo; Araújo, Alexandra Fuchs de (Coord.). *Direito urbanístico — ensaios por uma cidade sustentável* — da formulação de políticas públicas à sua aplicação. São Paulo: Quartir Latin, 2016. p. 137-155.

Referências bibliográficas

- APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. O uso tolerado: regra de transição isonômica no plano urbanístico. *Revista Fórum Municipal & Gestão das Cidades*, v. 2, p. 28-37, 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05/10/1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, v. 191-A, 5 out. 1988. p. 1.
- BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. *Diário Oficial Eletrônico*, 11 jul. 2001.p. 1.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 140436/SP — São Paulo, Relator Min. CARLOS VELLOSO, j. em 25/05/1999.
- CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; NERY, Ana Rita de Figueiredo; Araújo, Alexandra Fuchs de (Coord.). *Direito urbanístico — ensaios por uma cidade sustentável — da formulação de políticas públicas à sua aplicação*. São Paulo: Quartir Latin, 2016.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos à sério*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.
- ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 10. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.
- PINTO, Victor Carvalho. *Regime jurídico do Plano Diretor*. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/150>>.
- SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 9031477-73.2009.8.26.0000, Relator ELLIOT AKEL, j. em 17/10/2012.
- SÃO PAULO (Município). Lei n. 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo do Município de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 6 out. 2004. p. 1.
- SÃO PAULO (Município). Lei n. 15.150, de 06 de maio de 2010. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, São Paulo, 7 maio 2010. p. 1.
- SÃO PAULO (Município). Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014. Plano Diretor Estratégico. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, São Paulo, 1 ago. 2014. p. 1.
- SILVA, Jose Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.