

José Antonio Aparecido Junior

DIREITO URBANÍSTICO APLICADO

**OS CAMINHOS DA EFICIÊNCIA
JURÍDICA NOS PROJETOS
URBANÍSTICOS**

Curitiba
Juruá Editora
2017

1000

Visite nossos *sites* na Internet
www.jurua.com.br e
www.editorialjurua.com
e-mail: editora@jurua.com.br

ISBN: 978-85-362-7407-2

JURUA
EDITORA

Brasil – Av. Munhoz da Rocha, 143 – Juvevê – Fone: (41) 4009-3900
Fax: (41) 3252-1311 – CEP: 80.030-475 – Curitiba – Paraná – Brasil

Europa – Rua General Torres, 1.220 – Lojas 15 e 16 – Fone: (351) 223 710 600 –
Centro Comercial D'Ouro – 4400-096 – Vila Nova de Gaia/Porto – Portugal

Editor: José Ernani de Carvalho Pacheco

Apparecido Junior, José Antonio.

A646 **Direito urbanístico aplicado: os caminhos da
eficiência jurídica nos projetos urbanísticos./ José
Antonio Aparecido Junior./ Curitiba: Juruá, 2017.
340p.**

1. Direito urbanístico. 2. Projetos urbanísticos.
I. Título.

CDD 347.053 (22.ed.)

CDU 347.23

000165

441.110

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
Capítulo 1 – FUNDAMENTOS PARA DISCUSSÃO SOBRE A EFICÁCIA DOS PROJETOS URBANÍSTICOS NO BRASIL	27
1.1 O DIREITO URBANÍSTICO E O DEVER DE INSTRUMENTAR JURIDICAMENTE OS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO.....	29
1.1.1 Por Que Deve Haver uma Instrumentação Jurídica do Desenvolvimento Urbano?.....	32
1.1.2 Eficiência e Eficácia.....	38
1.1.3 Planejamento Urbanístico, Planos e Projetos Urbanísticos, Normatividade e Processualidade.....	42
1.1.4 O Subsistema Jurídico-Urbanístico.....	48
1.1.5 Os Princípios Fundamentais da Constituição Federal e o Direito Urbanístico.....	55
1.1.6 A Instrumentação Jurídica do Desenvolvimento Urbano e o Interesse Público a ser Tutelado.....	61
1.2 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E A NOVA FORMA DE ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	69
1.2.1 Políticas Públicas e Política de Desenvolvimento Urbano.....	69
1.2.2 A Escola do Serviço Público e suas Relações com o Direito Urbanístico.....	78
1.2.2.1 Serviço público e direito urbanístico.....	84
1.2.3 Princípio da Legalidade e Direito Urbanístico.....	86
1.3 PROPRIEDADE, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E PROPRIEDADE URBANÍSTICA.....	94
1.3.1 Propriedade.....	94

1.3.2	Função Social da Propriedade	98
1.3.3	Propriedade Urbanística	107
1.4	LIVRE INICIATIVA E DIREITO URBANÍSTICO: DEVERES COMPARTILHADOS	110
1.4.1	Confiança e <i>Accountability</i>	110
1.4.2	A Análise Econômica do Direito.....	113
1.4.3	Competências Públicas e Privadas no Desenvolvimento Urbano.....	116
 Capítulo 2 – OS INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA		123
2.1	O ESTADO DA ARTE.....	124
2.1.1	Os Instrumentos Jurídico-Urbánísticos do Estatuto da Ci- dade.....	124
2.2	PLANO DIRETOR.....	129
2.2.1	Aspectos Formais	129
2.2.2	O Plano Diretor na Transformação ou Qualificação do Território Urbano.....	139
2.3	ZONEAMENTO.....	140
2.3.1	Aspectos Formais	140
2.3.2	Direito Adquirido em Face de Alteração de Zoneamento por Nova Lei de Zoneamento ou por Leis Especiais	144
2.3.3	O Zoneamento na Transformação ou Qualificação do Ter- ritório Urbano.....	149
2.4	OUTORGA ONEROSA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO E TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO	150
2.4.1	Preliminarmente: Coeficiente de Aproveitamento dos Lo- tes e Natureza Jurídica do Potencial Construtivo	151
2.4.1.1	Coeficientes de aproveitamento dos lotes.....	152
2.4.1.2	Natureza jurídica do potencial construtivo.....	155
2.4.2	Outorga Onerosa do Direito de Construir.....	163
2.4.2.1	Outorga onerosa e os incentivos positivos e ne- gativos ao desenvolvimento urbano	164
2.4.2.2	Quem pode adquirir o potencial construtivo adi- cional?	166

2.4.2.3	Contraprestação do particular ao potencial construtivo adicional	167
2.4.2.4	Outorga onerosa e alteração de uso	170
2.4.3	Transferência do Direito de Construir	171
2.4.3.1	Esclarecimentos preliminares acerca do instrumento da transferência de potencial construtivo ..	171
2.4.3.2	A transferência de potencial construtivo e o plano diretor	173
2.4.3.2.1	Sobre as possibilidades de pleitear a transferência de potencial construtivo dos lotes.....	174
2.4.4	Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional e Transferência de Potencial Construtivo Adicional e a Transformação ou Qualificação do Território Urbano	181
2.5	OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA	182
2.5.1	A Origem do Instrumento Brasileiro	182
2.5.2	A Operação Urbana Consorciada e o seu Projeto Urbanístico.....	186
2.5.2.1	O programa mínimo do projeto urbanístico da operação urbana consorciada.....	189
2.5.3	Os Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC.....	205
2.5.4	Operação Urbana Consorciada e a Transformação ou Qualificação do Território Urbano.....	211
2.6	DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA.....	212
2.6.1	Breve Escorço Histórico.....	212
2.6.2	Aspectos Gerais do Instituto da Desapropriação	216
2.6.2.1	Algumas discussões importantes sobre o tema das desapropriações.....	224
2.6.3	A Desapropriação Urbanística.....	231
2.6.4	Desapropriações Urbanísticas e a Transformação ou Qualificação do Território Urbano.....	239
2.7	PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E CONCESSÕES URBANÍSTICAS	239
2.7.1	Concessão.....	239

2.7.2	As Concessões para Transformação ou Requalificação Urbanística.....	244
2.7.3	A Velocidade da Implantação da Política de Desenvolvimento Urbano em Parcerias Público-Privadas e Concessões Urbanísticas	252
2.7.4	O Instrumento Nominado “Concessão Urbanística”	254
2.7.5	Parcerias Público-Privadas e Concessões Urbanísticas e a Transformação ou Qualificação do Território Urbano....	259
Capítulo 3 –	FUNDAMENTOS PARA A EFICÁCIA DOS PROJETOS URBANÍSTICOS	261
3.1	INEFICÁCIA NA ELABORAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS URBANÍSTICOS	261
3.1.1	Indefinição de Funções e Competências e Carências de Quadros Técnicos na Administração Pública	262
3.1.2	Falta de Confiança e Déficit de <i>Accountability</i>	272
3.1.3	Base de Dados Deficientes e Estudos Ineficientes	276
3.1.4	Risco de Captura da Ação Administrativa.....	281
3.1.5	Controle Ineficiente da Administração Pública	284
3.2	O DEVER: MÉTODOS E SOLUÇÕES PARA VIABILIZAÇÃO JURÍDICA DE PROJETOS URBANÍSTICOS.....	289
3.2.1	Dois Principais Contributos.....	289
3.2.2	Competências, Funções e Reserva de Plano.....	292
3.2.3	Informações Mais Qualificadas, Estudos Mais Eficientes... ..	295
3.2.4	Custos e Responsabilidades.....	297
3.2.5	Transparência, <i>Accountability</i> e Controle.....	300
3.2.6	O Poder Público e o Setor Privado: a Busca da Eficácia dos Projetos Urbanísticos	304
CONCLUSÃO		311
REFERÊNCIAS		315
ÍNDICE ALFABÉTICO		327