

**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](http://www.jurua.com.br) e  
[www.editorialjurua.com](http://www.editorialjurua.com)  
e-mail: [editora@jurua.com.br](mailto: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

---

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	23
<b>Capítulo 1 – FUNDAMENTOS PARA DISCUSSÃO SOBRE A EFICÁCIA DOS PROJETOS URBANÍSTICOS NO BRASIL</b> .....	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	<b>LIVRE INICIATIVA E DIREITO URBANÍSTICO: DEVERES COMPARTILHADOS .....</b>	<b>110</b>
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
 <b>Capítulo 2 – OS INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA .....</b>		<b>123</b>
2.1	<b>O ESTADO DA ARTE.....</b>	<b>124</b>
2.1.1	Os Instrumentos Jurídico-Urbánísticos do Estatuto da Ci- dade.....	124
2.2	<b>PLANO DIRETOR.....</b>	<b>129</b>
2.2.1	Aspectos Formais .....	129
2.2.2	O Plano Diretor na Transformação ou Qualificação do Território Urbano.....	139
2.3	<b>ZONEAMENTO.....</b>	<b>140</b>
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	<b>OUTORGA ONEROSA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO E TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO .....</b>	<b>150</b>
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
<b>Capítulo 3 –</b>	<b>FUNDAMENTOS PARA A EFICÁCIA DOS PROJETOS URBANÍSTICOS .....</b>	<b>261</b>
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
<b>CONCLUSÃO .....</b>		<b>311</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>		<b>315</b>
<b>ÍNDICE ALFABÉTICO .....</b>		<b>327</b>