

# Planos Urbanísticos

AMOSTRA

Vinícius Monte Custodio

# Planos Urbanísticos

A SOLUÇÃO DOS CONFLITOS EM SUA APLICAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO

AMOSTRA



Rio de Janeiro, 2024

*A meus pais, Edson e Marluce, por todo o amor  
e suporte emocional que me deram, sem os quais  
nada disto teria sido possível*

AMOSTRA

## AGRADECIMENTOS

Agradecimentos sempre são algo difícil de se fazer, pois existe um alto risco de cometermos a injustiça de olvidar alguém importante. Mesmo assim, ainda que depois eu me penitencie pelo esquecimento de alguém, não posso deixar de citar expressamente algumas pessoas que me ajudaram, de forma direta ou indireta, no desenvolvimento desta tese.

Em primeiro lugar, eu gostaria de agradecer a meu orientador, o Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto, por haver confiado em mim e em meu projeto de pesquisa desde o início e por me haver dado a oportunidade de atingir um sonho, que é a realização de um doutorado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. A caminhada foi minha, mas, sem dúvida, sua orientação foi como a luz de um farol, que me guiou em meio a um mar escuro de incertezas.

Também preciso agradecer aos professores Thiago Marrara de Matos e Samuel Rodrigues Barbosa pela leitura atenta de meu projeto de tese e pelas valiosas críticas feitas no exame de qualificação, que me ajudaram a calibrar os rumos desta tese. E aproveitando o ensejo, registro aqui minha gratidão às professoras Daniele Regina Pontes, Fernanda Paula Oliveira, Mariana Mencio e Paula Freire Santoro, junto com o professor Thiago Marrara, pela honra de aceitarem integrar a comissão examinadora desta tese e pelas excelentes observações feitas durante o exame, que contribuíram sobremaneira para o aprimoramento do trabalho.

Agradeço também a meu ex-chefe e atual sócio Leonardo David Quintanilha de Oliveira, pela amizade e pelo companheirismo, quer na Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade do Rio

de Janeiro, quer em nossa sociedade de advogados, quer nos jogos do Flamengo.

Falando em jogos do Flamengo, não posso deixar de agradecer a meu melhor amigo, Túlio de Medeiros Jales, com quem tive o privilégio de, além de compartilhar bons e maus (sobretudo bons!) momentos futebolísticos, travar ótimas discussões jurídicas e políticas, bem como publicar um artigo acadêmico em coautoria.

Aproveito igualmente a oportunidade para agradecer ao amigo Victor Carvalho Pinto, cuja experiência e trajetória no direito urbanístico são uma grande fonte de inspiração para mim. Além disso, é um privilégio inestimável poder fazer parte da plêiade de juristas, dos quatro cantos do Brasil, que ele reuniu em nosso grupo de direito urbanístico de WhatsApp.

Desse grupo merecem menção honrosa, aliás, os colegas Fernando Couto Garcia, Geana de Miranda Leschko, José Antonio Aparecido Jr., Safira De La Sala e Talden Farias, por terem, em maior ou menor medida, colaborado com a elaboração desta tese.

Agradeço também o apoio de meus colegas e ex-colegas da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade do Rio de Janeiro, Beatriz Rocha Rodrigues, Carlos Andre da Silva Baptista, Luiz Henrique Gomes, Márcio Henrique da Cunha, Mariana Hage, Pâmella Rodrigues de Carvalho, Paulette Sodré, Rafaella Ribeiro de Carvalho e Tainã Martins Serra.

E por último, meu muito obrigado ao colega Rodrigo Borges Valadão, pelas discussões sobre positivismo jurídico e Hans Kelsen, bastante úteis para a metodologia deste trabalho.

## NOTA DO AUTOR

O atual déficit normativo em matéria de sistematização do planejamento urbanístico no Brasil põe dificuldades práticas para a aplicação dos planos urbanísticos no país, que amiúde desembocam no Poder Judiciário. Diante desse quadro de escassez de normas, os juízes, em seu ofício de aplicação do direito, acabam integrando o sistema de planejamento urbanístico de baixo para cima.

Nesse contexto lacunoso, a presente pesquisa objetiva apresentar uma solução dogmática para os conflitos na aplicação dos planos urbanísticos no direito brasileiro. Mais especificamente, esta obra propõe uma solução dogmática para os conflitos dos planos urbanísticos entre si e uma solução dogmática para os conflitos dos planos urbanísticos com outras espécies de planos.

Para alcançar esse propósito, o trabalho está dividido em três partes, sendo seu marco teórico os dois primeiros volumes da obra “Sistema e estrutura no direito” do jurista italiano Mario G. Losano. As Partes I (Do Planejamento Urbanístico) e II (Dos Planos Urbanísticos) do livro visam à construção de um sistema jurídico (externo) de planejamento urbanístico, com o propósito de definir o objeto da tese para o leitor. Já a Parte III (Da Solução dos Conflitos na Aplicação dos Planos Urbanísticos), tomando como base o sistema jurídico (interno) de planejamento urbanístico, visa atingir os objetivos propostos por esta investigação.

O método científico seguido é o positivismo jurídico, com exclusão de premissas metajurídicas e interdisciplinares, sendo a escolha dos axiomas feita de modo objetivo, a partir do direito estatal.

Rio de Janeiro, abril de 2024.

## PREFÁCIO

1. A história do planejamento urbano no Brasil é, em grande medida, a história da sua crise. Ainda na década de 90 do século passado, Flávio Villaça já apontava que o plano diretor, instrumento central do planejamento das cidades, estava em crise há muitas décadas. “Os planos se revelam incapazes de ir além do discurso. O destino dos planos é a prateleira, onde, na melhor das hipóteses, funcionam como obras de consulta acadêmica”<sup>1</sup>. À “falência do modelo modernista de Plano Diretor no Brasil”, de “fachada tecnocrática e pseudocientífica”, o autor associa a ideia de “planos-discurso”, uma síntese de “planos ambiciosos e genéricos”, incapazes de incorporar o conflito real da produção do espaço e instrumentos ideologicamente utilizados para “ocultar a verdade” relativa à assimetria na apropriação da riqueza das cidades.

2. A história do direito urbanístico no Brasil, por sua vez, é a história de uma promessa que, entre o caos e a injustiça, anuncia cidadania e entrega normalização. Paulo Romeiro, em sua tese doutoral, examinou com brilho a hipótese de um direito urbanístico, revelado como direito do urbanismo, e que, por isso mesmo contribui para constituição de uma sociedade da normalização, a partir de um direito meramente disciplinar<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. VILLAÇA, Flávio. A crise do planejamento urbano. *São Paulo em Perspectiva*, v. 9, n. 2. São Paulo: Seade, abr./jun., 1995, p. 45-51. A citação e todas as palavras marcadas são extraídas do texto.

<sup>2</sup> Cfr. ROMEIRO, Paulo S. **Direito urbanístico**: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do urbanismo). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

Redescoberto no âmbito das lutas populares pela reforma urbana, o direito urbanístico tencionou organizar um campo de disputa sobre o solo urbano e os direitos sociais territoriais. O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/2001, foi saudado como um texto normativo exemplar e modelo a ser replicado pelas cidades dentro de uma agenda urbana renovada. Duas décadas depois, exposta a fratura da desigualdade urbana, somente a falsa consciência esclarecida pode acreditar nas virtudes do direito urbanístico, capturado pela lógica privatista do direito imobiliário e pela modernização neoliberal do Direito Administrativo, com seus novos modelos regulatórios e contratuais.

3. O livro que tenho a honra de prefaciado é produto da tese de doutorado defendida pelo autor, Vinícius Monte Custodio, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco. Desde o início, o então candidato ao título de doutor mostrava um ceticismo tanto em relação à efetividade do planejamento articulado pelos planos discursivos, quanto em relação às promessas do direito urbanístico - pretensioso como campo autônomo e muito frágil como elaboração dogmática. Tomou então o desafio de pensar categorias dogmáticas e construções argumentativas para lidar com um tema essencial para levar o planejamento urbano a sério no Brasil – a organização de um sistema de planejamento coerente, estável e que, na sua estrutura, fosse responsivo à gramática de poder territorial inscrita na Constituição. Para tanto, teve a sensibilidade de visitar a teoria do direito, tomando a obra do italiano Mario Losano como marco de reconstrução do sistema normativo em análise, e de inserir sua reflexão no campo do Direito Econômico, incorporando na sua reflexão os limites e contradições da produção do espaço contemporâneo entre a ordenação territorial e a regulação urbanística.

4. O Direito Econômico é uma chave de leitura importante do livro ora prefaciado. Não se trata evidentemente de reivindicar a autonomia do campo como estratégia de poder (ainda que inegavelmente a compreenda), mas de perceber que é impossível compreender o fenômeno urbano a partir da *summa divisio* público/privado que, por força da tradição, invisibiliza a natureza social da produção no capitalismo e esteriliza a reflexão sobre a forma jurídica a partir da leitura liberal do direito civil (o lote e seu destino) e do direito administrativo (o poder de polícia concebido

como limitação do Estado opressor face às liberdades civis dos administrados). A divisão ideológica da produção social em esferas distintas mostrou-se absolutamente artificial na construção do Estado social, que definitivamente borrou os limites entre o Estado e o mercado e assegurou crescimento econômico e elevação do bem-estar a partir de um regime misto nas principais economias empíricas do mundo civilizado (ainda que em patamares democráticos distintos, vide a experiência da modernização conservadora na América Latina). A hegemonia neoliberal das últimas cinco décadas, apesar da retórica da liberdade econômica e do fim da supremacia do interesse público, não fez ressuscitar na prática um mundo dividido em duas esferas (se é que em algum momento tal *summa divisio* tenha feito sentido...). Pelo contrário, a ordem pública foi reestruturada para suportar o deslocamento da proteção social e a hegemonia das finanças como expressão da riqueza social<sup>3</sup>.

5. Karl Polanyi, no clássico “A grande transformação – as origens da nossa época”<sup>4</sup>, explorou com profundidade este caráter contraditório da produção social no capitalismo. Em síntese, descreveu como a transformação de uma sociedade com mercados em uma sociedade de mercados teve como pressuposto a generalização das mercadorias genuínas – resultado da produção tendo em vista o abastecimento dos mercados e a transfiguração da natureza, da vida e da linguagem em mercadorias fictícias (terra, trabalho e dinheiro, respectivamente) – fictícias porque não criadas como mercadorias mas sim instituídas artificialmente como mercadorias por força de lei (propriedades e contratos).

No processo de instituição das economias de mercado, Polanyi apontou um paradoxo relativo ao desenvolvimento das cidades.

O resultado mais significativo dos mercados – o nascimento das cidades e a civilização urbana – foi, de fato, o produto de um desenvolvimento paradoxal.

<sup>3</sup> Cfr. MASSONETTO, Luís Fernando. **O Direito financeiro no capitalismo contemporâneo**: a emergência de um novo padrão normativo. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

<sup>4</sup> Cfr. POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Tradução Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 2000. As citações e palavras marcadas são extraídas do capítulo 5 (A evolução do padrão de mercado).

As cidades, crias dos mercados, não eram apenas as suas protetoras, mas também um meio de os impedir de se expandirem pelo campo e, assim, incrustarem-se na organização econômica corrente da sociedade. Os dois significados da palavra “conter” talvez expressem melhor esta dupla função das cidades em relação aos mercados, que elas tanto envolviam como impediam de se desenvolver.

Tal paradoxo, presente ne gênese das cidades modernas e na divisão do mundo social em duas esferas valorativas muito distintas – a cidade e o campo, prenuncia o que Polanyi identificou como um duplo movimento na história social a partir do século XIX:

A ampliação da organização do mercado em relação às mercadorias genuínas foi acompanhada pela sua restrição em relação às mercadorias fictícias. Enquanto, de um os mercados se difundiam sobre toda face do globo e quantidade de bens envolvidos assumiu proporções inacreditáveis, de outro uma rede de medidas e políticas se integravam em poderosas instituições destinadas a cercear a ação do mercado relativa ao trabalho, à terra e ao dinheiro.

6. A difusão da sociedade urbana não eliminou o caráter paradoxal da cidade como espaço de *contenção* do mercado. Pelo contrário, a superação da dicotomia urbano e rural e a integração das dinâmicas espaciais sob o regime mercantil reprojeto, no coração das grandes cidades, a contradição das mercadorias fictícias e o duplo movimento descrito por Polanyi. Tomando a liberdade de reler a crítica de Villaça ao modelo modernista de plano diretor a partir da análise de Polanyi, é possível identificar o limite do plano ao discurso na incapacidade de a forma jurídica cercear efetivamente à generalização da terra, do trabalho e do dinheiro ao universo das mercadorias. Em outras palavras, onde o urbanismo progressista e o direito urbanístico predicam vida, natureza e direitos a forma jurídica traduz e entrega trabalho, propriedade e dinheiro. O direito urbanístico brasileiro sonhou um Estado Social que pudesse, a partir da democratização das instituições políticas e jurídicas, efetivar a *desmercadorização* da natureza, da vida e da linguagem. E acordou no pesadelo de um Estado neoliberal que entrega novos cercamentos, a descartabilidade do trabalho e um capitalismo de acesso sintetizado nas angústias do sujeito monetário sem dinheiro.

7. A importância de pensar a produção do espaço urbano a partir do Direito Econômico reside justamente na capacidade do campo incorporar o conflito como método de análise da forma jurídica e politizar o mecanismo de reprodução das mercadorias fictícias. A crítica da forma jurídica pelo Direito Econômico não significa nem a ilusão de pensar o direito como elemento de transformação social nem o desprezo da reflexão aprofundada sobre o direito como instrumento de luta democrática e, por que não, que possibilite a construção de horizontes utópicos mais elevados. Levar o direito a sério no Brasil significa disputar o modo como o direito transfigura a vida, a natureza e a linguagem e disputar a lógica neoliberal que reduziu o direito civil à defesa da propriedade e da domesticação da vida social e o direito administrativo à proteção institucional de rendas organizadas a partir do Estado.

8. A linha de pesquisa “Aspectos Jurídicos da Produção do Espaço Urbano”, instituída pelo Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da USP, vem organizando tais reflexões, buscando reconstruir o direito urbanístico a partir da leitura crítica proporcionada pelo Direito Econômico. Vinícius Monte Custodio desenvolveu sua tese, ora publicada em livro, à luz de tais reflexões e entrega um trabalho autoral de altíssimo nível, que se propõe interdisciplinar sem jamais abandonar o cânone formativo do campo de onde fala e a partir do qual nos oferece novas chaves de compreensão do fenômeno jurídico e da sua relação com a produção social do espaço urbano.

9. Destaco, neste sentido, o rigor analítico do autor, que reconstrói minuciosamente, a partir de uma chave conceitual e tipológica, categorias nucleares como cidade, urbano e rural; políticas, planos, programas e projetos; normas jurídicas de sistematização do planejamento urbanístico e normas jurídicas de planejamento urbanístico propriamente dito. Além disso, avança no diálogo interdisciplinar com a geografia e o urbanismo para incorporar no debate jurídico a noção espacial de escala, integrando a gramática das competências com os recortes materiais apreendidos da leitura do espaço. A partir das escalas, trata distintamente o plano diretor, o plano de desenvolvimento urbano integrado e os planos urbanísticos microlocais. Por fim, a partir de uma pesquisa exaustiva de jurisprudência, oferece mecanismos de solução dos conflitos na aplicação dos planos

urbanísticos entre si e com outras espécies de planos, entrelaçando de modo original, no campo do Direito Urbanístico, a dogmática analítica, a dogmática hermenêutica e a dogmática da decisão.

10. Boa leitura.

LUÍS FERNANDO MASSONETTO

AMOSTRA

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

art. – artigo  
AC – Apelação Cível  
ACP – Ação Civil Pública  
ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade  
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
AgReg – Agravo Regimental  
AI – Agravo de Instrumento  
Anac – Agência Nacional de Aviação Civil  
APA – Área de Proteção Ambiental  
ArgInc – Arguição de Inconstitucionalidade  
CBA – Código Brasileiro de Aeronáutica  
c/c – combinado com  
cfr. – confrontar  
CR – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
CTN – Código Tributário Nacional  
Dec. – Decreto  
Dep. – Deputado  
Des. – Desembargador  
DL – Decreto-Lei  
EC – Emenda Constitucional  
ECi – Estatuto da Cidade  
EIA/Rima – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

e.g. – *exempli gratia* (por exemplo)

EM – Estatuto da Metrópole

ha – hectare

i.e. – *id est* (isto é)

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

ITR – Imposto Territorial Rural

LC – Lei Complementar

LEP – Lei de Execuções Penais

LGD – Lei Geral de Desapropriações

LOM – Lei Orgânica Municipal

LPSU – Lei de Parcelamento do Solo Urbano

MC – Medida Cautelar

MC-REF – Referendo na Medida Cautelar

Min. – Ministro

MLSB – Marco Legal do Saneamento Básico

MP – Medida Provisória

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MPMA – Ministério Público do Estado do Maranhão

MPPR – Ministério Público do Estado do Paraná

MPSP – Ministério Público do Estado de São Paulo

MS – Mandado de Segurança

OUC – Operação Urbana Consorciada

PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

PEU – Plano de Estruturação Urbana

PIU – Projeto de Intervenção Urbana

PL – Projeto de Lei

PLV – Projeto de Lei de Conversão

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNMU – Política Nacional de Mobilidade Urbana

PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos

RE – Recurso Extraordinário

Rel. – Relator

RemNec – Remessa Necessária

REsp – Recurso Especial

RMS – Recurso Ordinário em Mandado de Segurança

Rp – Representação  
RI – Representação de Inconstitucionalidade  
Snuc – Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
ss. – seguintes  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios  
TJES – Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo  
TJMA – Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão  
TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais  
TJPB – Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba  
TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro  
TJRS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul  
TJSC – Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina  
TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo  
TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região  
ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

AMOSTRA

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	25
JUSTIFICATIVA DO TRABALHO	35
MARCO TEÓRICO	39

### PARTE I

## DO PLANEJAMENTO URBANÍSTICO

1. AS DIFERENTES ESCALAS DE PLANEJAMENTO	45
1.1. Interesses comuns, predominantes e exclusivos de planejamento	45
1.2. Primeira aproximação do problema	48
1.3. Segunda aproximação do problema	51
1.4. Terceira aproximação do problema	52
2. OS SENTIDOS JURÍDICOS DE URBANO, RURAL E CIDADE	57
2.1. Pensamento conceitual e pensamento tipológico	57
2.2. Sentidos jurídicos de urbano e rural	63
2.3. Sentido jurídico de cidade	67
3. PLANEJAMENTO URBANÍSTICO E ESPÉCIES DE PLANEJAMENTO AFINS	71
3.1. Planejamento urbanístico	71

3.2.	Planejamento de ordenamento territorial	79
3.3.	Planejamento setorial	85
4.	NORMAS JURÍDICAS DE PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	89
4.1.	Norma enquanto proposição e norma enquanto ato normativo	89
4.2.	Competências normativas em matéria de planejamento urbanístico	92
4.3.	Normas jurídicas de sistematização do planejamento urbanístico e normas jurídicas de planejamento urbanístico propriamente dito	97
5.	POLÍTICAS, PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS	109
5.1.	Políticas	109
5.2.	Planos, programas e projetos	114

PARTE II  
DOS PLANOS URBANÍSTICOS

6.	PLANO DIRETOR	129
6.1.	Obrigatoriedade de elaboração	130
6.2.	Aprovação	134
6.3.	Abrangência espacial	139
6.4.	Conteúdo material mínimo	141
6.5.	Alteração e revisão	145
7.	PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO	151
7.1.	Obrigatoriedade de elaboração	152
7.2.	Aprovação	155
7.3.	Abrangência espacial	159
7.4.	Conteúdo material mínimo	160
7.5.	Alteração e revisão	162
8.	PLANOS URBANÍSTICOS MICROLOCAIS	165
8.1.	Plano de expansão urbana	165
8.2.	Plano de operação urbana consorciada	170
8.3.	Plano de urbanização	176