



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL

GABRIEL GALVÃO BRASILEIRO

DANO À ORDEM URBANÍSTICA EM SALVADOR-BA

Salvador
2016

GABRIEL GALVÃO BRASILEIRO

DANO À ORDEM URBANÍSTICA EM SALVADOR-BA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial da Universidade Estadual de Feira de Santana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento Territorial.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis C. M. dos Santos

Salvador

2016

Ficha catalogafica: Biblioteca Central Julieta Carteado

B83d Brasileiro, Gabriel Galvão
Dano à orden urbanística em Salvador-Ba./ Gabriel Galvão Brasileiro.
Feira de Santana, 2016.
169f.: il.

Orientador: Clóvis C. M. dos Santos

Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial) – Universidade
Estadual de Feira de Santana, Departamento de Ciências Humanas, 2016.

1.Espaço urbano – Salvador, Bahia. 2.Ordem urbanística. 3.Danos
ambientais. I.Santos, Clóvis C. M. dos. II.Universidade Estadual de Feira
de Santana. III. Título.

CDU : 711(814.21)



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL -
PLAN TERR
MESTRADO PROFISSIONAL

“Dano à Ordem Urbanística em Salvador-BA”

Gabriel Galvão Brasileiro

Prof. Dr. Clóvis Caribé Menezes dos Santos

Orientador – PLAN TERR/UEFS

Prof. Dr. Cristóvão de Cássio da Trindade de Brito

Universidade Federal da Bahia/UFBA

Prof. Dr. Luiz Antônio de Souza

Universidade do Estado da Bahia – UNEB

Aprovado em 14 de julho de 2016

Feira de Santana/BA
Julho de 2016

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos superiores, a **Olodumaré** (Deus), a todos os **Orixás e Espíritos de luz**, e as demais **forças que regem as matas e as águas**, pela vida, proteção, força, garra, determinação, sabedoria e por ter chegado até aqui.

Em seguida, agradeço aos meus iguais...

Aos meus **pais**, pela vida, apoio e oportunidades.

Aos meus **familiares e amigos**, que me apoiaram e incentivaram permanentemente, compreendendo todas as minhas ausências e faltas para esta realização.

A **Thayná Karyaannochy**, minha princesa amada, cúmplice e companheira, por todo incentivo, apoio, compreensão, paciência e carinho, ao longo de toda esta caminhada.

A **Miriam Velasco**, minha eterna mentora intelectual, querida professora e amiga, por toda a influência, apoio contínuo e todos os votos de confiança, que foram primordiais para que eu cursasse o mestrado.

A **Hortênsia Pinho**, uma exímia urbanista dentro do campo jurídico, pelo dia a dia no exercício profissional, por toda inspiração emanada, e por todas as orientações e colaborações.

A **Clóvis Caribé**, meu orientador, que confiou e acreditou em mim e neste trabalho.

A VOCÊS, DEDICO ESTE TRABALHO E O TÍTULO DE MESTRE.

“Mesmo o pensamento mais humilde aparece como uma preparação à teoria quando, através do registro da experiência, busca, no mundo científico, uma verificação.” (BACHELARD, 1934 APUD SANTOS, 1994).

RESUMO

As cidades, espaços habitáveis e habitados pelos indivíduos, se constituem como a materialização dos processos e das relações sociais e espaciais, e por isso, permanentemente, está em transformação. A ordem urbanística surge da relação entre o direito e as cidades, visando torná-las, melhores, mais justas e mais democráticas para toda a coletividade. Os danos à ordem urbanística atingem interesses difusos e coletivos, por isso devem ser evitados e combatidos. Assim, este estudo visa compreender o dano, a partir da análise de como e em quais condições ocorre o dano à ordem urbanística no município do Salvador. Os dados utilizados foram os Inquéritos Cíveis, que apuram a ofensa ou violação à ordem urbanística no Município do Salvador, e as Ações Cíveis Públicas que visam responsabilizar, reparar e conter ou reverter os danos gerados a esta ordem, ambos instaurados pela Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público da Bahia, no período de 2008 a 2014. Os resultados encontrados demonstram que a tutela da ordem urbanística não tem sido efetiva, dada a grande quantidade e complexidade dos danos à ordem urbanística. Tais danos têm sido gerados por ações motivadas pelos interesses privados ou por omissão e falhas da gestão pública, e se materializam, espacialmente, de formas distintas.

Palavras-chave: Espaço urbano; Direito à cidade; Ordem urbanística; Dano à ordem urbanística.

ABSTRACT

Cities, living spaces and inhabited by individuals, are constituted as the materialization of the processes and social and spatial relationships, and so permanently is changing. The urban order arises from the relationship between the right and the cities, aiming to make them better, fairer and more democratic for the entire community. Damage to urban order reach diffuse and collective interests, so should be avoided and combated. This study aims to understand the damage from the analysis how and under what conditions the damage occurs urban order in the city of Salvador. The data used were the civil investigations, that calculate the offense or violation of urban order in the city of Salvador, and the Public Civil Actions that aim to blame, repair and contain or reverse the damage caused to this order, both initiated by the Prosecutor's Office of housing and Bahia prosecutors Urbanism, from 2008 to 2014. the results show that the protection of urban order has not been effective, given the large amount and complexity of the damage to the urban order. Such damage has been generated by actions motivated by private interests or by omission and failures of public administration, and materialize, spatially in different ways.

Keywords: Urban space; Right to the City; urban order; Damage to urban order.

SUMÁRIO

1	Introdução	10
2	Espaço Urbano e o Direito	18
2.1	Espaço e Produção do Espaço Urbano	18
2.2	Direito à Cidade e o Direito Urbanístico	25
3	Da Urbanização a Busca pelo Direito à Cidade	34
4	Ordem Urbanística	59
4.1	Tutela da Ordem Urbanística	64
5	Dano	68
5.1	Generalidades e Especificidades	68
5.2	Dano Ambiental	71
5.2.1	Distinções Necessárias: Impacto X Risco X Dano Ambiental	79
5.2.2	Responsabilidade Civil e Sanções por Danos Ambientais	81
6	Produção do Espaço, Planejamento e Ordenamento Urbanístico do Município do Salvador-Bahia	85
7	Dano à Ordem Urbanística em Salvador-Bahia	115
7.1	Nos Inquéritos Cíveis	115
7.2	Nas Ações Cíveis Públicas	137
8	Considerações Finais	150
	Referências	153
	Apêndices	163

1 Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB-88), diante do cenário político e social da época, no qual a taxa de urbanização do país já alcançava 67,59%¹, o que significava que 80.436.419 milhões de pessoas residiam em cidades, e dos avanços das consequências deste processo, a partir da luta da sociedade em prol do direito à moradia, à cidade, à mobilidade e o acesso aos serviços e equipamentos urbanos, buscou salvaguardar tais direitos, dispondo de um capítulo exclusivo — a Política Urbana —, composto pelos artigos 182 e 183, estabelecendo a função social da cidade e a função social da propriedade.

Após doze anos, no dia 10 de julho de 2001, foi aprovada a Lei Federal nº 10.257, denominada de Estatuto da Cidade, que veio regulamentar as funções instituídas pelos arts. 182 e 183 da CRFB-88, estabelecendo “[...] *normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.*” (Art. 1º, Lei nº 10.257/2001).

Neste contexto, surge o termo Ordem Urbanística no ordenamento jurídico, nos Arts. 53² e 54 da Lei nº 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, de forma a incluí-la nos Arts. 1º e 4º da Lei nº 7.347/1985, que disciplina a Ação Civil Pública (ACP) de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, tornando o dano à ordem urbanística igualmente passível de responsabilidade. Assim, passa a existir a tutela da ordem urbanística, o que significa que a mesma se tornou um bem juridicamente protegido, e que, portanto, qualquer dano a esta deverá ser prevenido e/ou penalizado.

Os legisladores instituíram a tutela da ordem urbanística na legislação com o objetivo de salvaguarda-la, a partir dos pressupostos legais da CRFB-88 e da Lei nº 10.257/2001. Entretanto, não definiram o que é ordem urbanística, tornando-a um objeto subjetivo, dificultando a sua tutela e a responsabilidade pelos danos a ela

¹ Censo Demográfico do IBGE (1991).

² A Medida Provisória nº 2.180-35/2001, no seu Art. 21, revoga o Art. 53 da Lei nº 10.257/2001.

gerados. Contudo, não inviabilizou a sua larga aplicação pelas entidades legitimadas — órgãos de fiscalização e controle.³

Tal constatação foi possível, diante do exercício profissional na elaboração de estudos técnico-científicos na área urbanística, que subsidiam os Inquéritos Cíveis (IC), que apuram as ofensas e/ou violações à ordem urbanística, e fomentam as Ações Cíveis Públicas (ACP), da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público da Bahia (PJHURB/MP-BA), que responsabilizam os infratores pelos danos gerados.

O presente estudo objetiva compreender o dano à ordem urbanística, a partir da análise de como e em quais condições ocorre o dano à ordem urbanística no município do Salvador, com base nos Inquéritos Cíveis e Ações Cíveis Públicas da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público da Bahia, na comarca de Salvador-Bahia⁴.

Os objetivos específicos consistem em compreender o espaço urbano e o direito à cidade; analisar a relação do espaço urbano e o direito à cidade no Brasil; analisar a ordem urbanística; analisar o dano, com enfoque no dano ambiental; compreender os processos de produção do espaço, planejamento e ordenamento urbanístico na área de estudo — o município do Salvador-Bahia; avaliar os danos à ordem urbanística em Salvador-Bahia.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa exploratória, por objetivar uma maior familiaridade com o problema, tornando-o explícito ou passível para a construção de hipóteses, envolvendo levantamento bibliográfico e análise de exemplos que estimula a sua compreensão. A abordagem do problema é qualitativa, por considerar a interpretação dos fenômenos, de forma descritiva, tendo como foco principal, o processo e seu significado (LAMPARELLI, 2000; GIL, 2008; PADUA, 2009).

³ A Lei nº 7.347/1985, no art. 5º (alterado pela Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007) aduz que: “Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

⁴ De acordo com o Art. 129, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988, dentre as funções institucionais do Ministério Público está: [...]; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; [...].

Os procedimentos de pesquisa utilizados foram três: pesquisa bibliográfica, através do levantamento do material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e, material disponível na Internet; pesquisa documental, através do levantamento de materiais que não receberam tratamento analítico; pesquisa experimental através da análise das variáveis do objeto e dos seus efeitos (LAMPARELLI, 2000; GIL, 2008; PADUA, 2009).

A pesquisa tem como objeto empírico os Inquéritos Cíveis e as Ações Cíveis Públicas instituídas pela Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público da Bahia, na comarca de Salvador.

O Inquérito Cível é um procedimento de investigação de uso exclusivo do Ministério Público e a Ação Cível Pública pode ser proposta pelo Ministério Público, pelas esferas municipais e estaduais ou por associações cíveis que tenham por finalidade, em seu estatuto, a proteção da ordem urbanística, nos termos da Lei nº 7.347/85. Ambos os instrumentos têm em comum, a tutela de interesses difusos e coletivos.

Conforme a Resolução nº 006/2009, do Ministério Público da Bahia, o inquérito é definido da seguinte forma:

O inquérito cível é procedimento investigatório de natureza inquisitorial, instaurado e presidido por órgão do Ministério Público, destinado a apurar a ocorrência de fatos que digam respeito ou acarretem danos efetivos ou potenciais a interesses que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais (RESOLUÇÃO MPBA Nº 006/2009).

Conforme a Lei nº 7.347/85, a ACP é ação principal que tem como objetivo a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, de caráter coercitivo e reparatório, como já visto anteriormente.

Os objetos dos inquéritos e ações são demandados mediante denúncias realizadas pela sociedade civil ao Ministério Público da Bahia, ou diretamente aos seus Promotores de Justiça, ou escolhidos pelos próprios Promotores, no âmbito das atribuições institucionais. Os objetos, que são as temáticas ou temas, salvos os motivados por interesses particulares, normalmente, são de relevância para áreas da cidade ou para toda a cidade.

Cabe destacar, na relação entre os dois procedimentos, que nem todo inquérito civil se torna ação civil pública, e que nem toda ação civil pública precede de inquérito civil. Na interface tem o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ou também denominado de Termo de Acordo e Compromisso, que é um instrumento utilizado para estabelecer compromisso de ajustamento da conduta dos interessados às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial, conforme assevera a Lei nº 7.347/85, art. 5º, § 6º, com o intuito de preservar e restaurar os bens protegidos.⁵

Na prática, normalmente, os TACs são utilizados, quando é possível de ser estabelecido, após os resultados das investigações do inquérito civil, visando celeridade na defesa dos bens, de modo objetivo e pragmático, porém quando não é possível, a investigação se torna objeto de ACP, e passa a ser ajuizada pelo Poder Judiciário.

No âmbito de atuação do Ministério Público da Bahia têm-se as áreas: cível, consumidor, criminal, criança e adolescente, direitos humanos, educação, meio ambiente, saúde e segurança pública. Dentre os agentes mais ativos, estão as Promotorias de Justiça, que se subdividem em Regionais, do Interior e da Capital. Sendo que, na capital, concentra-se o maior número de promotores públicos por áreas, como por exemplo, na área do meio ambiente, seis Promotorias de Justiça tem a atuação e atribuições para a mesma temática.

Destaca-se que a escolha pela Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo (PJHURB/MP-BA), ocorreu tanto pela aproximação proveniente do exercício profissional, quanto pelo fato de ser a única promotoria do Ministério Público da Bahia, que tem como atribuição as questões urbanas.⁶

Diante destas notas iniciais, a pesquisa documental foi iniciada a partir de um levantamento dos Inquéritos Cíveis e das Ações Cíveis Públicas em tramitação na PJHURB/MP-BA, na comarca de Salvador.

⁵ O instrumento está previsto na Lei nº 8.069/90, art. 211, e na Lei nº 8.078/90, art. 113 (que o acrescentou na Lei nº 7.347/85, art. 5º, § 6º).

⁶ Realidade modificada recentemente pela Resolução nº 05/2015 do Ministério Público da Bahia, datada de 10 de agosto de 2015, que incluiu a “Habitação e Urbanismo e Patrimônio Cultural” como atribuições das seis Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, que antes se restringia ao “Meio Ambiente (Civil e Criminal)”.

Inicialmente, identificou-se uma mudança nos objetos dos Inquéritos Cíveis e das Ações Cíveis Públicas instaurados por esta promotoria, no decorrer do tempo, visto que até o início de 2012 tratava apenas das violações em parcelamentos do solo (loteamento ou desmembramento), através da apuração, enfrentamento e responsabilização das irregularidades e/ou ilegalidades com base na Lei nº 6.766/1979, desconsiderando a existência da nova ordem jurídico-urbanística instituída a partir da CRFB-88 e do Estatuto da Cidade, e após o início de 2012, passou a tratar também das ofensas ou violações à ordem urbanística e ambiental, considerando como foco principal, a nova ordem jurídico-urbanística do país.⁷

Nas Ações Cíveis Públicas, notou-se outra especificidade, quanto ao objeto, que algumas possuem como objeto principal ação declaratória de inconstitucionalidade de leis, e de nulidade de decretos e resoluções, não havendo incidência real e concreta de danos, e sim, riscos, por isso almejam a prevenção antes que o dano seja gerado ou materializado.

Além disso, dentre os inquéritos e ações verificou-se a existência de muitos datados de anos passados (2008, 2009, 2010 e 2011), instaurados originalmente por outras promotorias do Ministério Público, especificadamente da área de meio ambiente. Em consulta a titular da PJHURB/MP-BA, a mesma informou que os Inquéritos e Ações Cíveis anteriormente instaurados, na sua atuação na 5ª Promotoria de Meio Ambiente, no período de 01/05/2008 a 30/03/2010, e na 6ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente e Urbanismo, no período de 30/03/2010 a 18/04/2012, que tinham como foco a matéria urbanística, passaram a ser de responsabilidade da PJHURB/MP-BA.

Este fato contribuiu muito para a pesquisa, visto que o período reflete o cenário de importantes transformações na dinâmica, planejamento e ordenamento do Município do Salvador, conforme será abordado.

Assim, adotou-se então como objeto empírico os Inquéritos e as Ações Cíveis Públicas instaurados no período de 2012 a 2014 — exceto os restritos ao instrumento do parcelamento —, somados aos que ainda se mantinham ainda em

⁷ Esta mudança decorreu da alteração do titular responsável pela Promotoria, em 18/04/2012.

tramitação em 2012. O recorte temporal adotado é de 2008 a 2014⁸. O universo amostral obtido compõe-se de 93 Inquéritos Cíveis e 15 Ações Cíveis Públicas.

A partir daí, a primeira etapa da pesquisa consistiu em organizar o material, primeiro separando os inquéritos e as ações cíveis, e depois os organizando, conforme os anos de instauração. Em sequência, se iniciou a segunda etapa com a análise do conteúdo dos autos, caso a caso, o que demandou muito esforço e tempo.

Nesta etapa, verificou-se a existência de dois tipos de objetos, os que visam apurar ofensa ou violação à ordem urbanística e ambiental, e os que visam incentivar ou intervir no planejamento e na ordenação, gestão e fiscalização do espaço. O primeiro tem caráter investigativo, através da apuração do fato denunciado e terá como consequência a responsabilização civil, enquanto o segundo tem caráter preventivo e reparatório, através da ação ou intervenção para evitar ou reverter/mitigar ou compensar o fato já consumado⁹.

Para facilitar o andamento da pesquisa, a terceira etapa foi elaborar dois quadros, um para os inquéritos cíveis e outro para as ações cíveis, contendo os seguintes títulos: temáticas, número do SIMP. com o ano de instauração, localização, objetivos, situação-problema e danos.

A quarta etapa consistiu no tratamento dos dados e das informações encontradas, de forma sistêmica e objetiva, compondo os títulos dos quadros, conforme será apresentado.

Na quinta etapa realizou-se uma entrevista informal¹⁰ com a titular da PJHURB/MP-BA, visando certificar a qualidade da quarta etapa e se preciso fosse revisá-la. Alguns itens foram revisados e retificados nos quadros.

⁸ Em 2008 entrou em vigência a Lei nº 7.400/2008, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador, conforme explanação na seção 5.2. Neste plano, o dano é definido “Dano – intensidade das perdas humanas, materiais ou ambientais decorrentes de um desastre ou acidente.” (Glossário, Lei nº 7.400/2008), e o termo dano aparece nos seguintes artigos: 18, II, reparação dos danos causados ao meio ambiente, 22, II, (danos materiais), 44, III, (atividades e serviços potencialmente danosos ao ecossistema local), 107 (danos à saúde), 108, III, (controle de danos), 112, VIII, (mitigação de danos), 122, II, (prevenção ou minimização de danos), 206, II, (avaliação de danos), 228, IX, (dano ambiental), e a nas definições das palavras, ameaça (dano às pessoas ou em seu entorno), Prevenção dos Riscos (impedir os danos), Risco (danos ao meio ambiente), e Uso indireto (que não envolve dano dos recursos naturais).

⁹ Considerados como Procedimentos Administrativos da PJHURB/MP-BA por terem objetos e objetivos mais amplos e ações planejadas e executadas a curto, médio e longo prazo.

¹⁰ A entrevista informal, segundo Pádua (2009), é uma técnica geralmente utilizada em estudos exploratórios, a fim de possibilitar ao pesquisador um conhecimento mais aprofundado da temática que está sendo investigada,

Na sexta etapa elaborou-se uma categorização que possibilitasse identificar os danos, a partir dos problemas encontrados, para isso foram utilizados os elementos que compõem os microbens da ordem urbanística. Por conta do objeto, da amplitude e da competência¹¹, alguns elementos foram agrupados, e outros foram suprimidos, por não ter tido incidência nos autos, o que culminou na seguinte categorização definitiva: Dano ao regime urbanístico; Dano à infraestrutura urbana; Dano da gestão pública. Dano à mobilidade urbana; Dano ao conforto ambiental-urbano; Dano ao planejamento urbano; Dano ambiental artificial; Dano à paisagem urbana; Dano socioeconômico espacial.

A sétima e última etapa da pesquisa consistiu na organização final e análise dos quadros, e a apresentação dos resultados encontrados.

Destaca-se que, pelo caráter inédito e inovador deste estudo, assim como pela amplitude do tema, não se pretende, de forma alguma, esgotá-lo, e sim, contribuir com a sua compreensão e materialização.

O presente estudo está estruturado em seis seções: A primeira seção trata inicialmente das especificidades teóricas do Espaço Urbano e da Produção do Espaço Urbano, com foco nas relações de produção social e do capital, para depois apresentar o contexto de formação do conceito de Direito à Cidade e as suas transformações, ao longo dos anos, até a constituição material do Direito Urbanístico.

A segunda seção visa uma análise integrada do processo e dos resultados da urbanização brasileira, partindo da construção do espaço urbano para a consequente busca pelo direito à cidade no Brasil.

A terceira seção analisa a ordem urbanística, a partir do conceito da norma, do que foi formulado por alguns estudiosos e do conteúdo material aplicado na prática, buscando extrair a concepção teórico-prática desta ordem.

A quarta seção parte dos aspectos gerais e específicos do dano, bem como da fundamentação do dano ambiental, visando compreender a sua materialização no

podendo fornecer pistas para a pesquisa, seleção de outros informantes, ou mesmo a revisão das hipóteses, dados e informações, inicialmente levantados. No caso em tela, a entrevista foi anotada e depois transcrita.

¹¹ Conforme será explicitado nos resultados.

meio ambiente, especificamente, no artificial/construído, de modo a apreender como estes aspectos podem embasar a concepção do dano à ordem urbanística.

A quinta seção discorre sobre os contextos e elementos essenciais para a constituição da produção do espaço de Salvador, considerando e correlacionando-os com os aspectos do planejamento e ordenamento urbanístico do Município do Salvador.

A sexta seção apresenta os resultados e avaliação dos danos à ordem urbanística em Salvador.

2 Espaço Urbano e o Direito

2.1 Espaço e Produção do Espaço Urbano

O espaço “codificado”¹² como “urbano”, é antes de mais nada, uma parcela do espaço humanizado, transformado por intervenções humanas, que se distingue do espaço natural, não modificado pelo homem. Ambos os espaços, natural e humanizado, são considerados espaço geográfico.

O espaço geográfico é apenas um dos múltiplos tipos de espaços, já que dentre as suas codificações mais conhecidas, têm-se o espaço: matemático, filosófico, antropológico, sociológico, econômico, demográfico, ecológico, comercial, mental, nacional, mundial, etc.; em que cada um possui uma distinta perspectiva, de acordo com cada forma de abordagem e fragmentação de uso e apropriação.

O conhecimento sobre o espaço é múltiplo, complexo e inacabado. Entretanto, muitas ciências, as que nele se fundamentam, assim como, as que possuem afinidade com o espaço, seja pela sua utilização como categoria ou como base de repercussão de determinados fenômenos ou fatos, elaboraram fundamentações e aprofundamentos teóricos e metodológicos acerca da abordagem sobre o espaço. Dentre estas, pode-se destacar: a antropologia, filosofia, sociologia, história, geografia, economia e urbanismo.

Desta forma, visando uma breve reflexão sobre o espaço urbano, foram selecionados estudiosos da temática, que elaboraram discussões essenciais sobre o seu conhecimento, tais como: Milton Santos (1978); Manuel Castells (1979); Christian Topalov (1979); Roberto Lobato Corrêa (1995); Henri Lefebvre (1999); David Harvey (2005); Ana Fani Carlos (2007).

O espaço geográfico, segundo o geógrafo brasileiro Milton Santos (1978), é o resultado das relações representativas da sociedade — com ela mesma e com a natureza —, seja no passado ou no presente, manifestadas através de processos e funções, constituindo-se num verdadeiro campo de forças, que se desenvolve de maneira desigual no tempo e no espaço, por isso a evolução espacial não se faz de forma idêntica em todos os lugares ao mesmo tempo. Ele destaca as categorias de

¹² Ver Henry Lefebvre (2006).

análise que são fundamentais para a compreensão espacial: forma, função, processo e estrutura, pois é a partir da relação dialética entre elas, que se pode compreender o espaço na perspectiva da totalidade.

Posteriormente, Milton Santos (1982), associou o espaço à noção de produção, ao identificar que a interação do homem com a natureza dá forma ao espaço, dependendo dos processos, intenções e interações movidas pela sociedade, sendo resultado do desenvolvimento das forças de produção, circulação e distribuição do capital¹³.

A partir dos seus avanços analíticos, Milton Santos (2004), passa a considerar o espaço como conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistema de ações, em que o espaço normatizado, se forma a partir das ações de diversos agentes, e o espaço como norma, é reproduzido e condiciona a atuação dos agentes, através de normas, no processo de reprodução do espaço, da vida e do capital. Desta forma, a forma do espaço determina a sua normatização e a densidade normativa resulta da soma das demandas por normas de uso e das demandas sociais por regulação.

O sociólogo espanhol Manuel Castells (1979) trata o espaço como a expressão da sociedade por ser consequência das práticas sociais, e o considera um produto material que possui forma, função e sentido social. Ressalta ainda que, cada modo de produção — pelas interferências diretas nos processos e nas relações sociais —, gera reflexos espaciais diferentes.

Para o sociólogo Christian Topalov (1979), a cidade possui um valor de uso que sustenta a produção do valor, na medida em que se produz e reproduz as condições gerais desta produção, sendo um instrumento para produção, circulação do capital e a força de trabalho, que são as três esferas da reprodução capitalista.

O geógrafo brasileiro Roberto Lobato Corrêa (1995), diz que o espaço é:

[...] profundamente desigual, pois a desigualdade constitui-se em característica própria do espaço urbano capitalista. [...] — fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas — é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço (CORRÊA, 1995, p. 8-11).

¹³ Ver mais em Santos (1979).

Sobre ser fragmentado e articulado ao mesmo tempo, o autor explica que: a fragmentação do espaço urbano se dá pelo conjunto de diferentes usos de terra justapostos entre si, demarcando áreas de acordo com as suas funções, tais como: residencial, comercial, de lazer, etc., estas áreas mantêm relações espaciais com as demais, através dos fluxos e deslocamentos de pessoas, veículos ou cargas, a organização espacial torna-se articulada (CORRÊA, 1995).

Os agentes sociais que produzem e consomem espaço, segundo Corrêa (1995), são os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos, que através das suas ações complexas, e derivam da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem, por isso são agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou processos aleatórios atuando sobre um espaço abstrato¹⁴.

Todos podem ser identificados na sua forma pura ou quase pura, mas a depender das estratégias adotadas, poderão assumir diferentes práticas espaciais, com exceção do Estado. O Estado possui e assume múltiplos papéis, ao mesmo tempo em que estabelece o marco jurídico através de leis, decretos e normas, impõe taxas sobre o uso, a propriedade, as edificações e as atividades, produz infraestrutura e fornece serviços públicos, controla o mercado fundiário e ainda torna-se promotor imobiliário e industrial (CORRÊA, 1995).

As práticas espaciais citadas pelo autor são: o processo de reorganização espacial decorrente da incorporação de novas áreas ao espaço urbano; densificação do uso do solo; deterioração de determinadas áreas; renovação urbana; relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade.

Desta forma, a terra urbana é objeto de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital, formal ou informalmente organizados, estabelecendo uma tensão, ora mais, ora menos intensa, porém permanente.

¹⁴ As suas ações se fazem dentro de um marco jurídico, que não é neutro, e que regula a sua atuação, refletindo os interesses dominantes de um ou mais de um agente; possuem a apropriação de uma renda da terra, servindo ao propósito de reproduzir as relações de produção, através da continuidade do processo de acumulação; os grandes capitais — “grandes agentes” — estão integrados de forma direta e indireta em grandes corporações; as suas estratégias variam no tempo e no espaço, decorrente de causas internas ou externas (CORRÊA, 1995).

O filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre (1999), define que os processos que formam o espaço são físicos, históricos e culturais decorrentes das relações sociais, e podem assumir funções específicas de acordo com a organização espacial, dadas as características multifacetadas do espaço geográfico.

Indo de encontro aos demais autores, Lefebvre defende a tese, que não há uma relação contínua e fixa entre o espaço social e o modo de produção, visto que:

O modo de produção organiza — *produz* — ao mesmo tempo que certas relações sociais, seu espaço (e seu tempo). É assim que ele se realiza. [...]. O modo de produção projeta essas relações no terreno, o qual reage sobre elas. Sem que haja correspondência exata, definida de antemão, entre as relações sociais e as relações espaciais (ou espaço-temporais). Não se pode afirmar que o modo de produção capitalista tenha, desde o início, “ordenado”, por inspiração ou inteligência, sua extensão espacial, destinada a se entender em nosso tempo ao planeta inteiro! De início, houve utilização do espaço existente, por exemplo, das vias aquáticas (canais, rios, mares), depois das estradas; na seqüência, construção de estradas de ferro, para continuar pelas auto-estradas e pelos aeroportos. Nenhum meio de transporte no espaço desapareceu inteiramente, nem a caminhada, nem o cavalo, nem a bicicleta etc. Contudo, um espaço novo se constituiu no século XX, à escala mundial; sua produção, não terminada, continua. O novo modo de produção (a sociedade nova) se apropria, ou seja, organiza para seus fins, o espaço preexistente, modelado anteriormente (LEFEBVRE, 1999, p. 8).

Neste sentido:

O espaço da “modernidade” tem características precisas: homogeneidade-fragmentação-hierarquização. Ele tende para o homogêneo por diversas razões: fabricação de elementos e materiais - exigências análogas intervenientes -, métodos de gestão e de controle, de vigilância e de comunicação. Homogeneidade, mas não de plano, nem de projetos. De falsos “conjuntos”, de fato, isolados. Pois paradoxalmente (ainda) esse espaço homogêneo se fragmenta: lotes, parcelas. Em pedaços! O que produz guetos, isolados, grupos pavilhonares e pseudoconjuntos mal ligados aos arredores e aos centros. Com uma hierarquização estrita: espaços residenciais, espaços comerciais, espaços de lazer, espaços para os marginais etc. Uma curiosa lógica desse espaço predomina: que ele se vincula ilusoriamente à informatização e oculta, sob sua homogeneidade, as relações “reais” e os conflitos. Além disso, parece que essa lei ou esse esquema do espaço com sua lógica (homogeneidade-fragmentação-hierarquização) tomou um alcance maior e atingiu uma espécie de generalidade, com efeitos análogos, no saber e na cultura, no funcionamento da sociedade inteira (LEFEBVRE, 1999, p. 7).

Para o geógrafo inglês David Harvey (2005), a relação entre o espaço e o modo de produção é contínua, pois a acumulação de capital sempre esteve atrelada ao espaço, por conta da contribuição espacial nas soluções das contradições internas do capitalismo, tendo como consequência uma produção excludente e o direito à cidade um privilégio das forças produtivas.

Segundo a geógrafa brasileira Ana Fani Carlos (2007), o espaço se revela como condição, meio e produto da ação humana decorrente do seu uso ao longo do tempo, pois a apropriação do espaço é elemento constitutivo da realização da existência humana. Por isso, defende que o espaço não deve ser visto e analisado apenas como resultado da ação humana, e sim, como elemento fundamental a sua própria existência.

Partindo desta defesa, a autora salienta que:

A mudança nas relações espaço-tempo revela a profunda mudança nos costumes e hábitos sem que as pessoas pareçam se dar conta, pois as inovações são aceitas de modo gradual, quase despercebidas, embrulhadas pela ideologia que efetiva a degradação da vida cotidiana. A cidade onde tudo se transforma, onde os estilos se multiplicam passa a ser o lugar em que as pessoas “se arranjam para viver ou quem sabe sobreviver” criando constantemente, “formas de ganhar dinheiro”. (CARLOS, 2008, p. 51). [...] Constata-se, no mundo moderno, que as transformações aceleradas provocadas pelo processo de globalização, como produto de desenvolvimento do capitalismo, fazem da produção do espaço um elemento fundamental da reprodução na medida em que, tornado mercadoria, o espaço, através de suas particularidades, entra na troca [...] (CARLOS, 2008, p. 197).

Como reflexo deste “mundo moderno”, a produção expande-se espacial e socialmente, incorporando todas as atividades do homem e redefinindo-se sob a lógica do processo de valorização do capital, fazendo com que a produção seja construída socialmente, mas sua apropriação seja privada, pela mediação do mercado imobiliário, fazendo vigorar a lógica do valor de troca sobre o valor de uso, consequentemente, produzindo conflitos latentes em uma sociedade fundada na desigualdade.

No mesmo sentido, a geógrafa brasileira Maria Sposito (2011) afirma que, as cidades enquanto formas espaciais produzidas socialmente se transformam constantemente e efetivamente, recebendo reflexos e dando sustentação às

transformações estruturais que ocorrem advindas e como consequências do modo de produção capitalista. Complementa ainda que:

A cidade é, particularmente, o lugar onde se reúnem as melhores condições para o desenvolvimento do capitalismo. O seu caráter de concentração, de densidade, viabiliza a realização com maior rapidez do ciclo do capital, ou seja, diminui o tempo entre o primeiro investimento necessário à realização de uma determinada produção e o consumo do produto. A cidade reúne qualitativa e quantitativamente as condições necessárias ao desenvolvimento do capitalismo, e por isso ocupa o papel de comando na divisão social do trabalho. [...] A cidade é o lugar onde se concentra a força de trabalho e os meios necessários à produção em larga escala — a industrial —, e, portanto, é o lugar da gestão, das decisões que orientam o desenvolvimento do próprio modo de produção, comandando a divisão territorial do trabalho e articula a ligação entre as cidades da rede urbana e entre as cidades e o campo. Determina o papel do campo neste processo, e estimula a constituição da rede urbana (SPOSITO, 2011, p. 64).

Partindo de tais elementos, é possível compreender mais facilmente o que se denominou, na história do planejamento e do urbanismo, como cidade-mercadoria. O sentido expresso na terminologia é o da cidade enquanto elemento de valor de troca, e não mais de uso, como era anteriormente. Este valor de troca tornou-se um objeto que foi apropriado e desenvolvido pelos capitais e pelas corporações dominantes, configurando no que se denomina como “urbanismo corporativo”.

O “urbanismo corporativo” não é em si, uma doutrina ou escola do urbanismo, é uma denominação dada a esta apropriação específica, contemporânea, pós-neoliberalista, que norteia, decisivamente, as decisões do poder público e, conseqüentemente, vem delineando e ditando toda a “ordem urbanística” de um território — e, portanto, os investimentos públicos de infraestrutura, estrutura e serviços públicos —, em torno de interesses privados, econômicos, políticos e territoriais.

De acordo com o exposto, conclui-se que as definições e apropriações do espaço são fundamentadas e constituídas, socialmente e historicamente, de modo que evoluem nos períodos, tornando-se ainda cada vez mais complexas.¹⁵

¹⁵ A ressignificação permite que os conceitos acompanhem os processos e as transformações sociais, no decorrer do tempo, dando-lhes novos sentidos, formas e conteúdos, possibilitando novas interpretações e usos.

É consenso entre os estudiosos citados, que o espaço não é dado, não é instituído, ele é fruto dos processos e das relações sociais, que através das relações espaciais se materializam dando forma ao meio ambiente construído, constituindo-se na própria produção deste espaço, que foi posteriormente influenciada e induzida pelo modo de produção dominante.

É fundamental salientar que as reflexões destes estudiosos, pelo contexto e abordagem, tratam especificadamente do espaço geográfico, conseqüente do advento da industrialização, urbanização e das suas conseqüências, portanto, tratam do espaço das cidades.

Nos espaços das cidades brasileiras a lógica do “urbanismo corporativo” vem imperando, delineando e ditando as regras, a forma e a dinâmica urbana, e como será visto adiante, num processo desmedido, com forte aparato legal e político, sem nenhum viés ou sentido, coletivo e difuso.

2.2 Direito à Cidade e o Direito Urbanístico

A expressão Direito à Cidade surge em 1968¹⁶, com a publicação do livro *Le droit à la ville*, de Henri Lefebvre (2011), filósofo e sociólogo francês, que analisou o fenômeno urbano e a sociedade urbana, considerando as transformações sociais, econômicas e espaciais ocorridas nos países de economia capitalista, principalmente a França¹⁷, a partir da industrialização, buscando compreendê-los através da filosofia, da arte e da ciência.

Na sua análise, Lefebvre constatou que a industrialização impôs uma forte segregação aos grupos, etnias, estratos e classes sociais, com a expulsão dos trabalhadores para as periferias, destruindo morfologicamente a cidade¹⁸, tirando o sentido da cidade como obra criativa e coletiva, substituindo o habitat pelo habitar; e o viés ideológico do urbanismo e da estratégia de classe calcada sob a racionalidade fragmentadora, intensificou o processo, através da separação funcional das atividades e da sociedade no espaço, fazendo-se necessário a reconstituição da vida urbana, pela reconquista da cidade pelas classes e grupos minoritários dela excluídos, buscando desfazer as segregações constituídas, pela revolução econômica (domínio do econômico), revolução política (controle democrático do aparelho estatal) e revolução cultural, culminando num direito à cidade.

O autor definiu que o direito à cidade não podia ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais, ou mais um direito do arcabouço jurídico, pois o direito à cidade era: o direito à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas — separadas do valor de troca, exigindo o domínio do econômico —, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitam os seus usos de forma plena e inteira, se manifestando como forma

¹⁶ Neste ano, no mês de março, ocorria a “Revolução de 1968” na França, que foi um movimento social de estudantes que confrontavam o sistema, a ordem política e os costumes sociais, e teve a adesão de trabalhadores, mobilizando todo o país e o restante do mundo ocidental.

¹⁷ De acordo com Cristian Topalov (1979) entre o fim da década de 1960 e o início da década de 1980, deve-se observar que, na administração do urbanismo, havia alguns altos funcionários preocupados e desejando compreender a crise social em curso: havia o Maio de 1968, havia uma cidade que estava crescendo a um ritmo alucinante e, para eles, na desordem.

¹⁸ A cidade, dos gregos à idade média, constituiu-se como uma totalidade orgânica, obra máxima da civilização, por ser socialmente produzida, sendo diferente de todos os demais produtos, tendo o primado do valor de uso sobre o valor de troca, através das suas ruas, quarteirões, monumentos e espaços públicos, resultando em um centro dinâmico repleto de urbanidade, momentos vividos, espaços públicos vibrantes, encontros encantadores e surpresas a cada esquina (LEFEBVRE, 2011).

superior dos direitos: à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar.

A complexidade e o alcance dado ao direito à cidade, ao considerá-lo como direito magno da vida humana, no contexto existente à época, impossibilitaram perspectivas reais e práticas na sua fundamentação e aplicação, assim como, avanços consistentes, principalmente pelo “sistema” social, econômico e político, capitalista vigente.

Daí, ao compreender como o Direito à Cidade poderia ser reconhecido nos moldes desta sociedade, Lefebvre, posteriormente, desenvolveu na obra *Du contrat de citoyen*, como ressalta Fernandes (2007), um novo conceito para este direito, dando-lhe maior conteúdo, afirmando que o mesmo poderia ser: um instrumento de regulação dos desequilíbrios econômicos que regem a produção social do espaço na cidade e das assimetrias de poder entre o Estado e a sociedade civil, enfatizando a necessidade de se reformar à concepção dos direitos e da cidadania. Abandonando assim, o sentido de ruptura com a ordem social e com a lógica capitalista de produção do espaço.

Fernandes (2007) destaca que mesmo com todas as análises e reflexões acerca do direito à cidade, Lefebvre não equacionou a dimensão jurídico-institucional deste direito, ou seja, não materializou seus fundamentos, nem regulamentação para a sua aplicação.

De acordo com o autor, a luta pelo direito à cidade passa necessariamente pela reforma da ordem legal e institucional, uma vez que esta desempenhou historicamente um papel central na produção e na reprodução das desigualdades sociais nas cidades dos países pertencentes ao chamado terceiro mundo¹⁹.

Para o geógrafo inglês David Harvey (2008), o direito à cidade é o direito de todos de transformar radicalmente as cidades, de forma a satisfazer as necessidades humanas, e que, portanto, não pode ser reduzido ao que já existe na cidade, muito menos ao excedente dos ricos. Para ele, na luta pelo direito à cidade sempre haverá

¹⁹ Com base nisso, o autor propõe a incorporação de argumentos de ordem legal aos apontamentos sociopolíticos e culturais de Lefebvre, com vistas à construção de um enfoque analítico mais abrangente sobre a luta pela construção do direito à cidade, tanto no Brasil como em outros países do mundo, com ênfase no caso da América Latina.

uma luta contra o capital e, atualmente, a luta por este direito está no centro da luta contra o capital.

Sem trazer uma definição do direito à cidade, o geógrafo Marcelo Lopes de Souza (2010) ao analisar o termo “direito à cidade”, destaca que o seu uso passou a ser recorrente e generalizado nos dias atuais, constituindo-o em uma espécie de “expressão guarda-chuva”, em um processo semelhante ao que ocorreu com o conceito de “sustentabilidade”, tornando-se, dessa forma, esvaziado de sentido analítico e rigor conceitual.

Nesse sentido, o autor diz que o conceito vem sendo apropriado nos debates contemporâneos sobre a questão urbana, como um conjunto de melhorias a serem incorporadas pela cidade capitalista: melhores condições habitacionais, uso racional da infraestrutura urbana e dos recursos naturais, transporte público eficiente, do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle do Estado e participação popular. Marcelo Lopes de Souza (2010) mostra-se contrário a esta apropriação, pois defende, assim como David Harvey (2008), que o direito à cidade é um processo de transformação social mais amplo, capaz de produzir outra cidade a partir de uma nova lógica de produção e de uso do espaço, modificando a sociedade, conforme havia afirmado Lefebvre inicialmente.

Do exposto até aqui, destacam-se dois pontos principais: o primeiro que Henri Lefebvre, após 22 anos de criação da expressão/conceito Direito à Cidade, identificou que nos moldes da sociedade vigente não seria possível uma ruptura da ordem social com a lógica capitalista de produção do espaço para alcançar o que havia preconizado anteriormente, verificando que o direito à cidade deveria funcionar como um instrumento de regulação dos desequilíbrios econômicos — que regem a produção social do espaço na cidade —, e das assimetrias de poder entre o Estado e a sociedade civil.

O segundo ponto, é que por mais que o conteúdo inicial, dado por Lefebvre, ainda seja defendido como possível, por alguns estudiosos renomados, de “visão marxista”, a perspectiva revolucionária no campo social, econômico e político, até o presente momento, em termos reais, não foi constituída e materializada nas sociedades regidas pelo sistema capitalista, dominadas por desigualdades de todas

as ordens, portanto, é utópico defender que seja o direito à cidade o promotor ou provedor de uma possível revolução humana-social-econômica-política.

As reflexões e experiências posteriores demonstram que o Direito à Cidade só migrou do plano teórico para o plano prático, a partir do instante em que assumiu uma dimensão jurídico-institucional²⁰, como apontou Fernandes (2007), materializada e estruturada pelas abordagens jurídicas do Direito Urbanístico, pois foi redimensionado, tornando-se aplicável as “questões” urbanas decorrentes do uso e da produção do espaço da cidade.

Diante disso, é necessário, compreender o direito urbanístico primeiro para depois compreender o direito à cidade.

Segundo o renomado jurista José Afonso da Silva (2012), autor do livro clássico *Direito Urbanístico Brasileiro*²¹, o direito urbanístico surge a partir da nova função do Direito, de regular de forma mais “atuante” no meio social e no domínio privado para ordenar a realidade no interesse da coletividade, como uma nova disciplina jurídica, que incide sobre o urbanismo como produto das transformações sociais ao longo dos últimos tempos, sendo um ramo do Direito Público.

O autor afirma que os primeiros estudos sobre o Direito Urbanístico no Brasil foram produzidos pelo jurista Hely Lopes Meirelles, na década de 1950 e 1960; o primeiro livro foi produzido por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, na década de 1970; posteriormente, algumas publicações foram produzidas em cursos e conferências ligados a Administração Municipal.

A multidisciplinaridade que envolve o Direito Urbanístico, a partir de diversas áreas do conhecimento científico e técnico, tais como: Urbanismo, Geografia, História, Sociologia e Antropologia, mantendo sempre o diálogo com outros ramos do direito, tais como: Direito Ambiental, Administrativo, Civil, Constitucional, Penal etc., torna este muito complexo, conforme observa (VIZZOTTO, 2009; SILVA, 2012; SAULE JUNIOR, 2014).

²⁰ Dimensão ausente das reflexões feitas por Henri Lefebvre, segundo Fernandes (2007).

²¹ 1ª edição deste livro data de 1982. Na 7ª edição, Silva (2012), aborda a formação, o objeto, o domínio, a posição e natureza, os princípios informadores, os institutos e procedimentos, os fatos e atos, as relações com outras disciplinas, para daí atingir a definição do Direito Urbanístico, posteriormente, trata das generalidades, a evolução da legislação urbanística, e as normas do Direito Urbanístico no Brasil.

O direito urbanístico, como qualquer disciplina jurídica, possui dois aspectos: o objetivo e de ciência, e os seus objetos, que por mais que se complementem, são distintos pelas suas especificidades. Silva (2012) defende que o direito urbanístico objetivo, é descrito como “o conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística”; e o direito urbanístico como ciência é descrito como aquele “que busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística”.

A ciência sistematiza o objetivo com a finalidade de aplicá-lo e transformar uma dada realidade, ou seja, o direito urbanístico objetivo é o conteúdo “teórico” do direito urbanístico como ciência, como será visto adiante.

Cabe destacar que, este direito é como aduz Silva (2012) uma disciplina “nova” e ainda em formação. Por isto, o autor afirma que o domínio do direito urbanístico, ainda não é definível, porque o caráter científico só agora se delineia, mas indica como tendência a evolução deste para um direito urbanístico geral e um direito urbanístico especial, ou para um direito urbanístico econômico ou um direito urbanístico administrativo. Em suma, Silva entende que este direito se configura como uma disciplina de síntese, ou ramo multidisciplinar do direito, que aos poucos vai configurando suas próprias instituições.

Independentemente do domínio, para Silva (2012) a natureza do direito urbanístico é sempre pública, visto que as normas estabelecem relações sempre com uma pessoa de direito público, protegem o interesse coletivo e são compulsórias.

Com base no direito comparado, Silva (2012) estabelece como princípios do direito urbanístico: a) o urbanismo como uma função pública; b) a conformação da propriedade urbana pelas normas de ordenação urbanística; c) a coesão dinâmica das normas urbanísticas; d) a afetação das mais-valias ao custo da urbanificação; e) a justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística.

Para o autor, a ordenação jurídica dos espaços habitáveis dá origem às instituições de direito urbanístico, tais como: o planejamento urbanístico, o parcelamento do solo urbano ou urbanizável, o zoneamento de uso do solo, a ocupação do solo, o reparcelamento, e dentre estas, estão os institutos jurídico-urbanísticos, tais como: arruamento, loteamento, desmembramento, outorga onerosa do direito de construir,

operações urbanas consorciadas, direito de superfície, direito de preempção, transferência do direito de construir, regularização fundiária, índices urbanísticos (taxa de ocupação do solo, coeficiente de aproveitamento do solo, recuos e gabaritos).

As instituições de direito urbanístico e os institutos jurídico-urbanísticos compõem, de forma integrada e dependente, a atividade urbanística, que consiste na ação destinada a realizar os princípios e fins do urbanismo.

O princípio de toda atividade urbanística é o planejamento, entendido por Silva (2012) como ação de ordenação, com objetivo específico de manter ou transformar uma dada realidade, um espaço, um lugar, um território, através da identificação, verificação, esquematização do que existe e que se deseja manter ou transformar, sendo normalmente representado graficamente sobre planos.

O desdobramento e complemento do plano é a ordenação do solo, que consiste na disciplina do uso e ocupação dos espaços habitáveis. A viabilidade da implantação e execução dos planos e a ordenação do solo está na política do solo, formada por instrumentos de intervenção urbanística, com normas e regras claras, previstas em legislação específica. O êxito do planejamento, plano, ordenação e política do solo, está no acompanhamento e na fiscalização da ordenação urbanística da atividade edilícia (o ato de construir e edificar).

Desta forma, a atividade urbanística consiste na humanização, ordenação e harmonização dos ambientes (espaços habitáveis), limitando os interesses privados, através de princípios, normas e legislações específicas e, portanto, só pode ser exercida pelo Poder Público, atuando nos limites do direito, porque está sujeita ao princípio da legalidade.²²

Para a jurista Vizzotto (2009), o direito urbanístico é um ramo do direito público que busca discutir, sistematizar e interpretar o conjunto de princípios e regras reguladoras da atividade urbanística, compreendendo a ordenação, análise e regulação do espaço urbano, sendo considerado na sua dimensão física, econômica, sociocultural e ambiental.

²² Constituição Federal, art. 5º, inciso II: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”.

A definição e a abordagem dada por Vizzotto (2009) se assemelham às de Silva (2012), embora Vizzotto utilize-se do texto doutrinário do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), para compor a abordagem do direito urbanístico. A respeito da definição da atividade urbanística, Vizzotto (2009) se contrapõem a Silva (2012), por considerar que a definição dada pelo autor, limita e restringe o Direito Urbanístico a ordenação territorial, por desconsiderar os demais aspectos que o consubstancia.

Em análise do trabalho de José Afonso da Silva, verifica-se que a limitação apontada é equivocada, pois ele considera e aborda, de forma clara, os aspectos espaciais e jurídicos que consubstanciam o direito urbanístico, sem o limitar a ordenação territorial.

O direito urbanístico, segundo o jurista Saule Júnior (2014) se caracteriza pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social. Tal caracterização refletem as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade.

Diante do exposto, verifica-se que o objeto e a função do Direito Urbanístico é fundamental e garantir o direito à cidade a toda coletividade, através de normas e diretrizes voltadas para a atividade urbanística, no seu sentido pleno, conforme abordado.

De forma geral, o jurista Cavalazzi (2007), aponta que o Direito Urbanístico deve sempre considerar conflitos multifacetados, coletivos, plurais, imprevisíveis e mutáveis, realizando os processos de prevenção e equacionamento de conflitos compatíveis com as demandas da sociedade contemporânea.

De forma mais específica, o jurista Pinto (2012), aduz que o maior desafio do direito urbanístico é reduzir as falhas do mercado (direito a propriedade) sem ampliar as falhas do governo (planejamento), portanto, trata-se de definir um regime para a propriedade urbana que maximize o potencial autorregulatório do mercado imobiliário, assegurando ao mesmo tempo segurança jurídica para o investidor e internalização dos benefícios e custos de sua atividade, assim como assegurar ao

Estado as prerrogativas de que ele necessita para regular o mercado imobiliário, mas impedindo-o de exercê-las em benefício de interesses particulares.

Os desafios listados não consistem numa tarefa fácil, diante do espaço urbano formado e da produção do espaço urbano, em uma sociedade regida pelo sistema econômico capitalista, no qual o direito à cidade e o direito urbanístico, absorveram e incorporaram as demandas decorrentes dos “problemas urbanos”, já citados, além dos novos que surgiram, só porque estes se materializam e se espacializam no espaço, sem ter condições de resolvê-los por si só.

Cabe lembrar que os direitos individuais, coletivos e sociais — incluindo o próprio direito à cidade — consagrados pelo texto constitucional, não foram e nem são efetivamente garantidos, quantitativamente e qualitativamente, visto que a situação de pobreza aumenta entre os indivíduos, o acesso à moradia ainda não se constitui como direito pleno, as condições de moradia, saúde, educação trabalho, lazer etc., da maioria permanecem precárias, enquanto uma minoria vive cercada por “direitos comprados”, além de muitas outras questões que atingem e afligem o país.

Os “direitos comprados” consistem numa alusão, aqui feita, à solução adotada pelas classes média e alta, de pagar para ter acessos (e direitos) assegurados. Por exemplo, para ter direito à segurança, o indivíduo descrente e inseguro das medidas públicas, paga pelas medidas privadas, embora permaneça inseguro; para ter direito à moradia; aluga ou compra a casa ou o imóvel, sem cogitar recorrer às medidas públicas (inscrição, sorteio e contemplação de casas ou imóveis, que incluem também as classes médias); para ter direito a educação, pela baixa qualidade do ensino público, recorre ao ensino privado (a classe média, mesmo com pouco recurso recorre); para ter direito à saúde, pela baixa suficiência e qualidade da saúde pública, recorre aos planos de saúde (a classe média, mesmo com pouco recurso); dentre outros.

No mesmo sentido, no campo dos acessos, a ineficiência e a baixa qualidade dos transportes públicos, somadas as necessidades diárias de grandes deslocamentos (casa-trabalho-casa/casa-escola-casa/casa-lazer-casa), por uma série de fatores socioespaciais, incentivam diretamente o uso do transporte individual, que se dá pela compra de veículos automotores, incluindo muitos indivíduos que não possuem condições de arcar com os gastos e uso deste bem.

Recomenda-se uma reflexão mais sensata do que o direito à cidade é capaz de comportar e materializar, coletivamente, numa sociedade como a brasileira, estruturada por desigualdades sociais, econômicas e territoriais²³, e fundamentada pelo individualismo, patrimonialismo²⁴, clientelismo²⁵ e corporativismo²⁶, para que o desânimo e a falta de esperança não anulem o desejo de ter e viver em cidades melhores.

²³ Os autores mais radicais consideram que diante do sistema econômico capitalista, dos costumes, atos e práticas postos, diante do individualismo que impera entre todos, não exista possibilidade real para o alcance do Direito à cidade, nem do equilíbrio do meio ambiente urbano. Já outros, defendem que assegurar o cumprimento e proteger as normas jurídico-urbanísticas, do texto constitucional e do Estatuto da Cidade, é uma maneira de alcançá-los (PINHO, 2010; SAULE, 2014).

²⁴ Entende-se por Patrimonialismo, a relação social calcada nos bens patrimoniais, que não estabelece diferença entre a esfera pública e a esfera particular na vida política. Ver: Faoro, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. Revista USP, n. 17, p. 14-29, 1993; Holanda, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

²⁵ Entende-se por Clientelismo, a relação estabelecida entre indivíduos que envolvem, necessariamente, a troca de benefícios entre os mesmos, de modo a favorecer ambos. Ver: LEAL, Víctor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 4ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

²⁶ Entende-se por Corporativismo, primeiro, a defesa dos próprios interesses em detrimento dos interesses da coletividade, segundo, uma ideológica que defende que a ordem política, econômica e social deve ser centrada nos interesses das corporações (agrupamento organizado com objetivos e finalidades em comum). Ver: BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986; em REIS, Fábio W.; O'DONNELL, Guillermo (organizadores). "Partidos, Ideologia e Consolidação Democrática". In: A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas, São Paulo, Vértice, 1988.

3 DA URBANIZAÇÃO A BUSCA PELO DIREITO À CIDADE

As cidades brasileiras são fruto das transformações socioeconômicas, políticas e culturais ocorridas desde o período colonial até os dias atuais²⁷, embora as suas características atuais, tenham sido provenientes do processo de urbanização, ocorrido a partir de 1950, com a intensificação da industrialização, modificando, de forma definitiva, as relações sociais e espaciais, assim como, o próprio espaço.

O conceito de urbanização é expresso como o processo de concentração de proporção da população permanentemente em um espaço, constituindo aglomerados funcional e socialmente interdependentes do ponto de vista interno, mantendo articulação hierarquizada, formando uma rede urbana (CASTELLS, 1979). No sistema capitalista é, antes de tudo, um conjunto de processos privados de apropriação do espaço, em que por vezes são contraditórios, gerando conflitos entre as forças produtivas e os setores capitalistas (TOPALOV, 1979).

Sobre a interligação das relações locacionais com o modo de produção, Santos (1982), diz que:

A localização dos homens, das atividades e das coisas no espaço explica-se tanto pelas necessidades «externas», aquelas do modo de produção «puro», quanto pelas necessidades «internas», representadas essencialmente pela estrutura de todas as procuras e a estrutura das classes, isto é, a formação social propriamente dita o modo de produção expressa-se pela luta e pro uma interação entre o novo, que domina, e o velho. O novo procura impor-se por toda parte, porém sem poder realizar isso completamente. O velho é o modo de produção anterior, mais ou menos penetrado pelas formas sociais e pelas técnicas que correspondem ao modo de produção «atual», em plena existência, um modo de produção puro: ele não se realiza completamente em parte alguma (SANTOS, 1982, p. 4).

No Brasil, o processo de urbanização influenciado pelas citadas necessidades “externas” e “internas”, redefiniu completamente o caráter das relações existentes entre a cidade e o campo, transformando a sociedade predominantemente rural em urbana, tornando as cidades o lócus privilegiado das atividades econômicas, sem

²⁷ A compreensão da formação do urbano no país pode ser dividida em três períodos: 1 - período colonial até a Revolução de 1930; 2 - industrialização da década de 1930 a 1970; 3 - globalização, flexibilização do capital, e profunda retração da economia brasileira da década de 1970 até os dias atuais. (OLIVEIRA, 1978-1982; CORRÊA, 1994; SINGER, 1998; PINHEIRO, 2007). Os processos, relações sociais e funções de cada período guardam a sua singularidade com o espaço.

viabilizar infraestrutura e estrutura proporcional a tais modificações (CASTELLS, 1979; TOPALOV, 1979; BRITO, 2012).²⁸

A urbanização brasileira é bem expressa, ao longo dos anos, pela taxa de urbanização e comparação entre a população urbana e rural. Conforme os dados estatísticos do IBGE (2015), de 1940 a 1970, o aumento da população na área urbana é tão vertiginoso, quando em comparação com a população na área rural, que lhe supera em 1970, e de 1970 a 2010, o crescimento da população na área urbana passou a ser exponencial e contínuo (ver Tabela 1).

Tabela 1 – População Urbana X População Rural

Ano/População	Urbana	Rural
1940	31,24% (12.880.182 hab.)	68,76% (28.349.593 hab.)
1950	36,16% (18.782.891 hab.)	63,84% (33.160.945 hab.)
1960	45% (31.214.700 hab.)	55% (38.151.300 hab.)
1970	55,92% (52.084.984 hab.)	44,08% (41.054.053 hab.)
1980	67,59% (80.436.419 hab.)	32,41% (38.569.970 hab.)
1991	75,59% (110.990.990 hab.)	24,41% (35.841.911 hab.)
2000	81,23% (137.697.439 hab.)	18,77% (31.818.058 hab.)
2010	84,36% (160.925.729 hab.)	15,64% (29.830.007 hab.)

Fonte: IBGE, 2015.

Os números expressam o processo de crescimento da urbanização que o país passou, em um curto período, decorrente da reprodução ampliada e desigual das condições de reprodução da sociedade e do capital, geraram significativas desigualdades socioespaciais e territoriais, concentrando população e capital em algumas regiões em detrimento de outras²⁹, gerando distribuições desiguais de bens e serviços.

As consequências deste processo deu origem aos intitulados e conhecidos “problemas urbanos”. Estes problemas, na verdade, são de ordem social, econômica, política e ideológica, que foram concentrados e intensificados, em espaços físicos regidos pela reprodução do capital, com especificidades jamais existentes. Dentre estes, destacam-se: desemprego, pobreza, segregação

²⁸ Ver Maricato (2000) e Rolnik (2012).

²⁹ De acordo com o Censo Demográfico do IBGE (2010), este cenário permanece, porque dos 5.570 municípios brasileiros, as aglomerações urbanas e as 49 cidades com mais de 350 mil habitantes abrigam 50,0% da população urbana do país, e detêm, aproximadamente, 65,0% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, enquanto que, 4.295 municípios têm menos de 25 mil habitantes, e respondem por 12,9% do PIB.

socioespacial, favelização, violência, degradação ambiental e social etc., que evoluíram e ganharam novas dimensões na atualidade, conforme será abordado.

Diante deste contexto, em 1960, iniciou-se no Brasil uma trajetória de luta por uma reforma urbana, tendo como principal bandeira, a realização da Reforma Agrária no campo, como forma de conter o êxodo rural e o aumento populacional, provenientes da urbanização acelerada, e conseqüentemente os problemas decorrentes do processo.

Em 1963, o Instituto dos Arquitetos do Brasil organizou um congresso tendo como tema a reforma urbana, onde se formulou a primeira proposta de reforma urbana para as cidades brasileiras. Entretanto, com o golpe militar de 1964, a proposta e a luta foram inviabilizadas pelo regime político autoritário estabelecido no país, que durou até 1984.

Os Governos “militares”, através da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, estabeleceram a formulação da política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda (art. 1º). Esta lei criou o Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.³⁰

A política habitacional traçada tinha como prioridades a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições subnormais de habitação, e a construção de moradia para a população rural. A partir do financiamento estatal³¹ e execução privada, e pública através das cooperativas habitacionais (COHABs).

³⁰ Substitutos da Fundação Casa Popular, criada em 1º de maio de 1946, através do decreto 9.218, que oferecia habitação popular, através de financiamento, por aquisição ou construção da casa própria, incluindo infraestrutura urbana, produção de materiais de construção, estudos e pesquisas, além de incentivar empresários que construíssem residências para seus trabalhadores. (MARICATO, 2001; VILLAÇA, 1986, ROLNIK, 2012).

³¹ Que só foi viabilizado posteriormente, com a Lei nº 5.107/1966, que criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, permitindo que os recursos captados fossem geridos pelo BNH.

Os conjuntos habitacionais eram implantados em áreas periféricas das cidades, ainda não urbanizadas, com o mesmo padrão arquitetônico³² e urbanístico, desvinculados do planejamento urbano local, voltados para atender os setores de menor renda, mas havia também produção imobiliária para a classe média. O BNH mantinha a hegemonia política através da ideologia da propriedade privada, gerava riqueza ao capital imobiliário, ampliava empregos para a mão de obra não qualificada e desmobilizava os movimentos sociais (VILLAÇA, 1986; MARICATO, 2001; ROLNIK, 2012).

Em paralelo, os terrenos intermediários entre a periferia e o centro eram comprados, visando valorização futura, e ocupados por quem não possuía condições financeiras e acesso à moradia, enquanto, que a “política de repressão” às favelas já consolidadas seguia com força, por serem vistas como antros de marginalidade que deveriam ser extintas e substituídas pelos conjuntos habitacionais. Cenários estes que vigoraram até a extinção do BNH em 1986.³³

Segundo Villaça (1987) a periferia ou a área suburbana, formada a partir de loteamentos ilegais e casas construídas por ajuda mútua, nos anos 50, já era a forma predominante de moradia das camadas populares na maioria das grandes cidades do Brasil, o que foi agravado no decorrer dos anos, principalmente, nos anos 70, predominando na maioria das cidades do país, inclusive em cidades pequenas, aliado ao aumento significativo das favelas.

Entre 1970 a 1980, em meio ao regime político autoritário, os movimentos sociais conseguiram resgatar, de forma lenta e gradual, os temas da reforma urbana, ganhando aos poucos, visibilidade e relevância política, apresentando as suas reivindicações como direitos, buscando reverter as desigualdades sociais³⁴, segundo aponta Saule Junior (2014).

No início da década de 1970, a problemática ambiental, conforme Moreira (1997) era polarizada por duas posições, uma expressa em “os limites do crescimento”, do Clube de Roma, que propunha a paralisação imediata do crescimento econômico e

³² Edifícios de quatro a cinco pavimentos, com a mesma fachada, e imóveis no padrão 2/4 e 3/4, produzidos em série e implantados próximos.

³³ Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de Novembro de 1986, que extingue o Banco Nacional da Habitação (BNH), incorporando-o à Caixa Econômica Federal, em todos os seus direitos e obrigações.

³⁴ Nesse período, a Igreja Católica deu uma grande contribuição nesse sentido ao lançar o documento “Ação Pastoral e o Solo Urbano”, no qual defendia a função social da propriedade urbana. Esse texto foi um marco muito importante na luta pela reforma urbana (SAULE JÚNIOR, 2014).

populacional, e a outra, expressa na declaração da Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, que propunha a correção dos danos ambientais causados pelo desenvolvimento econômico e a estabilização, em médio prazo, da população mundial.

Diante do imensurável número de loteamentos e ocupações irregulares, com predomínio de autoconstruções, e aglomerações subnormais, denominadas de favelas, o Governo federal instituiu a Lei nº 6.766/1979, Lei do Parcelamento do Solo Urbano, estabelecendo critérios e restrições para a ocupação do solo urbano, tornando ilegais todas as formas de ocupação não previstas nesta lei, assim como, as formas não enquadradas aos parâmetros preconizados por esta.

A Lei nº 6.766/79 buscava garantir e efetivar o controle do uso do solo, contudo, não estabelecia nada capaz de resolver ou modificar o cenário existente, já materializado e consolidado, ao contrário, o tornou ainda mais ilegal, irregular e não apropriado/adequado, contribuindo para o agravamento da questão habitacional e socioeconômica no país, tornando-as ainda mais complexa e de difícil solução.

No final da década de 1970, com a crise do modelo de industrialização por substituição de importações — precursor dos anos do “milagre brasileiro” —, somada aos passos iniciais do que viria a ser a globalização internacional dos mercados, o estado entrou em crise fiscal, e como alternativa adotou políticas macroeconômicas liberais, reduzindo as políticas redistributivas existentes e gerando desemprego.

A partir da década de 1980, segundo Milaré (2001), como efeito gerado pela “onda conscientizadora” da Conferência de Estocolmo de 1972, a legislação ambiental passou a se desenvolver com maior consistência e celeridade. No Brasil, culminou na aprovação da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, tendo como objetivos a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental necessária à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana no país.

A institucionalização antecipada da Política Nacional de Meio Ambiente em 1981, direta ou indiretamente orienta os conteúdos de outros marcos regulatórios, inclusive, em algum grau, do Estatuto da Cidade aprovado em 2001.

Em 1985, após o regime militar, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana com o objetivo de lutar e reivindicar por moradia, mas que já no ano seguinte, incorporou na luta, a ideia da casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social, atingindo a concepção de cidade de todos.

Neste mesmo ano, a legislação avançou na proteção ao bem comum, com a Lei nº 7.347/1985, que instituiu a propositura de Ação Civil Pública para responsabilização dos danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico³⁵. A partir desta lei, garantiu-se a proteção do bem comum e a responsabilização legal do causador do dano.

A partir de então, a reforma urbana foi definida como uma nova ética social, condenando a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos, criticando e denunciando o quadro de desigualdade social, que gerou a cidade dos ricos e a cidade dos pobres (cidade legal e cidade ilegal); condenando a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial, pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária, pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral (SAULE JÚNIOR, 2014).

35 Enquanto esta lei tramitava como Projeto de Lei da Câmara nº 20, de 1985 (nº 4.984, de 1985, na Casa de origem), a sua disposição principal era: "Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, assim como a qualquer outro interesse difuso, e dá outras providências", mas foi vetada parcialmente, através da mensagem nº 359, de 24 de julho de 1985, com a justificativa que a expressão "como a qualquer outro interesse difuso" geraria insegurança jurídica, nos termos que seguem: "As razões de interesse público dizem respeito precipuamente a insegurança jurídica, em detrimento do bem comum, que decorre da amplíssima e imprecisa abrangência da expressão "qualquer outro interesse difuso". A amplitude de que se revestem as expressões ora vetadas do Projeto mostra-se, no presente momento de nossa experiência jurídica, inconveniente. É preciso que a questão dos interesses difusos, de inegável relevância social, mereça, ainda, maior reflexão e análise. Trata-se de instituto cujos pressupostos conceituais derivam de um processo de elaboração doutrinária, a recomendar, com a publicação desta Lei, discussão abrangente em todas as esferas de nossa vida social. É importante, neste momento, que, em relação à defesa e preservação dos direitos dos consumidores, assim como do patrimônio ecológico, natural e cultural do País, a tutela jurisdicional dos interesses difusos deixe de ser uma questão meramente acadêmica para converter-se em realidade jurídico-positiva, de verdadeiro alcance e conteúdo sociais. Eventuais hipóteses rebeldes à previsão do legislador, mas ditadas pela complexidade da vida social, merecerão a oportuna disciplinação legislativa."

Assim, a discussão sobre a cidade se politizou, inaugurando no país, a reivindicação de uma nova cidade, com a quebra dos privilégios de acesso aos espaços das cidades, se estendendo para o âmbito da justiça social e da igualdade, consolidando a principal bandeira da reforma urbana: o direito à cidade.

A luta pelo direito à cidade, segundo Raquel Rolnik (2012), emergiu como contraposição ao modelo de urbanização excludente e espoliativo, que ao longo de décadas de urbanização acelerada, absorveu em poucas e grandes cidades — sem jamais integrá-los —, grandes contingentes de pobres migrantes de zonas rurais e pequenas cidades do país.

No decorrer do processo da Constituinte de 1988, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana articulou a participação popular em todo o Brasil, formando um espaço, no qual as forças populares articularam suas demandas e fizeram o embate com poderosos *lobbies* das forças conservadoras³⁶, tendo como principal objetivo elaborar uma proposta de lei para ser incorporada na CRFB-88, visando modificar o perfil excludente das cidades brasileiras — marcadas pela precariedade das políticas públicas de saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, fruto da omissão e descaso dos poderes públicos (GIEHL, 2014; PEREIRA, 2012; ROLNIK, 2012; SAULE JÚNIOR, 2014).

A emenda popular gerou a criação e inclusão de um capítulo intitulado “Da Política Urbana”, composto pelos artigos 182 e 183, no qual estabelece uma política pública voltada para a questão urbana, atendendo alguns dos objetivos reivindicados pela sociedade, com destaque para a função social da propriedade, limitando os direitos e interesses individuais em detrimento dos direitos e interesses da coletividade.

Saule Júnior (2007) destaca que, o Direito à Cidade, compreendido pelo conjunto das propostas defendidas através da emenda popular de reforma urbana, visava:

- assegurar e ampliar os direitos fundamentais das pessoas que vivem na cidade;
- estabelecer o regime da propriedade urbana e do direito de construir, condicionando o exercício do direito de propriedade a função social com fundamento na garantia dos direitos urbanos,

³⁶ O processo de participação foi fortalecido pelo mecanismo da iniciativa popular para a elaboração de emendas populares para o projeto da Constituição Federal de 1988. A participação não foi apenas dos moradores de assentamentos informais, de periferias e favelas das cidades, mas também, dos setores sindicais das classes médias urbanas profissionais (arquitetos, engenheiros, advogados) (ROLNIK, 2012).

fincando ainda subordinado ao princípio do estado social de necessidade;

- efetivar o direito à cidade mediante a adoção de instrumentos eficazes de política urbana como a desapropriação para fins da Reforma Urbana, visando assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social;
- assegurar que a cidade atenda a suas funções sociais como a de promover justa distribuição dos bens e serviços urbanos e de preservar o meio ambiente;
- conferir ao Município a competência e o dever de aplicar de acordo com a realidade local, os instrumentos de política urbana, devendo para cada situação concreta utilizar o instrumento mais adequado;
- estabelecer os instrumentos de participação popular visando assegurar a Gestão Democrática da Cidade como forma de exercitar à cidadania (SAULE JUNIOR, 2007, p. 33-34).

A CRFB-88, promulgada no dia 5 de outubro de 1988, estabeleceu uma nova ordem constitucional no país, ao constituir a República Federativa do Brasil, como Estado Democrático de Direito.

Neste sentido, foram instituídos direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º) que compreendem o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, e os direitos sociais (art. 6º), que compreendem o direito à educação, à saúde, à alimentação³⁷, o trabalho, à moradia, o lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados.

A CRFB-88 inovou o modelo federalista tradicional ao “elevar” os municípios a compor os entes da federação brasileira ao lado dos Estados e do Distrito Federal, e a regular diversas matérias, incluindo o ordenamento territorial.

Especificadamente sobre a política urbana, destaca-se a institucionalização do Direito Urbanístico no art. 24, que dispõe que: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...]”, tornando-o assim, o direito urbanístico objetivamente um campo do direito no país.

Destaca-se o Capítulo II da Política Urbana, composto pelos artigos 182 e 183 que dispõem:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei,

³⁷ Incluída pela Emenda Constitucional Nº 64, de 4 de Fevereiro de 2010, que alterou o art. 6º da CRFB-88, para introduzir a alimentação como direito social.

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.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I parcelamento ou edificação compulsórios;

II imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

A política urbana instituída pela CRFB-88, nos artigos 182 e 183, trata do princípio da função social da cidade e da função social da propriedade. Em ambos os artigos, foram estabelecidos instrumentos, parâmetros e limites visando atingir minimamente tais funções.

Especificadamente sobre o Meio Ambiente, destaca-se o Capítulo VI do Meio Ambiente, que no artigo 225, dispõe que:

Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º – As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

O constituinte foi sábio ao introduzir o capítulo da política urbana (arts. 182 e 183) e do meio ambiente (art. 225), porque a simbiose do meio ambiente a da política urbana, aliado ao direito à moradia (direito social previsto no art. 6º) e a gestão democrática decorrente do Estado Democrático de Direito (art. 1º), são elementos intrínsecos ao conceito de direito à cidade (VIZZOTTO, 2009).³⁸

Ao analisar o processo da reforma urbana e o conteúdo aprovado na CRFB-88, Maricato (2000) afirma que, a luta social pelo direito à cidade foi reduzida as leis para controlar o mercado, deixando de fora a população que não tem acesso a ele, e que, o planejamento e a regulação urbanística criou uma ordem que atende apenas a uma parte da cidade, a cidade oficial, parte minoritária, enquanto que a outra parte, a cidade ilegal, parte majoritária, é deixada a própria sorte.

Complementa que, um aparato regulatório exagerado convive com radical flexibilidade, porque ao lado de detalhada legislação urbanística para a cidade oficial, é promovido um *laisse faire* na cidade ilegal. Daí, a aplicação de padrões

³⁸ Se o direito à cidade tem essa amplitude, a cidade contemporânea não se confunde com o urbano, exigindo a adoção de planejamento para o urbano e o rural, inclusive propiciando a realização de políticas públicas no campo (saúde, educação, cultura), de modo que incentive e induza à fixação no campo (VIZZOTO, 2009).

holísticos de uso e ocupação do solo apenas para partes da cidade, faz com que a lei torne-se um instrumento de poder arbitrário e segue a lógica da cidadania restrita para alguns, contribuindo para que as cidades brasileiras fossem marcadas pela modernização incompleta e excludente (MARICATO, 2001).

Por isso, a autora defende que as “ideias estão fora do lugar”, pois a minoria é atendida, em detrimento da maioria, que se torna um “lugar fora das ideias”, reafirmando e reproduzindo as desigualdades.

Neste mesmo sentido, Edésio Fernandes (2002), afirma que a vulnerabilidade da ocupação do solo decorre da falta de políticas habitacionais e da especulação imobiliária, e a regularização fundiária não é obtida por ausência de leis, e sim por ausência de vontade política, e da interferência jurídica exercida sobre o planejamento urbano que sofre represália do confronto direto com o direito à propriedade privada protegida por uma legislação de caráter elitista.

Segundo o autor, é necessária a substituição da ideologia liberal manipulada por interesses privados, por uma nova teoria, teórico-prática, na qual o planejamento urbano tenha sua análise tratada como uma questão de governança, interpretando o fenômeno de urbanização dentro dos direitos dos cidadãos, direitos estes, ainda focalizados na ideia individualista impregnada pela ideologia liberal clássica³⁹, porque através do reconhecimento dos direitos coletivos da cidade, é possível alcançar a cidadania.

Explicita-nos a autonomia política urbana exercida pelos municípios e a necessidade de uma reformulação constitucional onde todos os setores governamentais atuem em união, pois, a ordem jurídico-institucional vigente ainda não reflete a estrutura urbana e metropolitana criada ao logo do processo de urbanização intensiva cuja lógica territorial não respeita as tradicionais divisões entre Estados e, sobretudo, entre municípios.

³⁹ O processo de urbanização do país se deu no contexto jurídico do direito individual, absorvendo a propriedade como valor de troca, sendo necessário um novo sistema judiciário atuando com a participação popular, de forma a assimilar o bem-estar coletivo, melhorando as condições urbano-ambientais, que mesmo com a evolução legislativa de 1988, aparece em um contexto pouco discutido e de fundamental importância para o conteúdo (FERNANDES, 2002).

Após a promulgação da CRFB-88, a sociedade brasileira passou por diversas transformações políticas, econômicas e sociais, modificando as formas de ação do Estado, gerando avanços e retrocessos nas políticas públicas do país.

Nas políticas ambientais, se evidenciam importantes avanços na regulamentação dos dispositivos específicos através das resoluções expedidas pelo próprio Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), entre as quais se destaca, por exemplo, a implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e que institui, especificamente, o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)⁴⁰.

De 1988 até 1998, segundo Milaré (2001), foram aprovadas 17 leis ordinárias, 3 medidas provisórias, 139 decretos e 170 resoluções do CONAMA voltadas a proteção do meio ambiente. Dentre estas, destaca-se a Lei nº 9.605/1998, conhecida como a Lei dos Crimes Ambientais, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas lesivas ao meio ambiente, e avançou nas diretrizes da CRFB-88, ao tornar crime às lesões (dano) ao meio ambiente, visando salvaguardá-lo e protegê-lo.

Na década de 1990, o planejamento urbano, segundo Rolnik (1994), do ponto de vista espacial, redefiniu as cidades com os megaprojetos, condomínios privados e espaços semipúblicos, ambos controlados, acentuando a polarização e a concentração de renda, tornando-a ainda mais segregada, enquanto que o espaço público se transformou em “terra de ninguém”, tornando-se “circuitos criminais” e de “aparatos policiais”; do ponto de vista político, esse processo ocorreu juntamente com a redefinição do papel do Estado, para diminuir o seu tamanho e protagonismo, e descentralização política, no sentido de delegar mais competências aos governos locais, assumindo o papel de protagonista político/econômico.⁴¹ De certo, cabe destacar que ambos os pontos representam os aspectos característicos do sistema de produção capitalista.

⁴⁰ Vale destacar que a primeira Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), Res. Nº 001, de 23 de janeiro de 1986, estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais que fundamentam o Estudo de Impacto Ambiental.

⁴¹ Sobre esta década, Milton Santos (1994), afirma que: Meio ambiente construído, economia segmentada mas única, e população compósita são o tripé que explica a atual realidade urbana e metropolitana e pode ajudar a estabelecer as bases de um planejamento eficaz, agora que planejar a cidade se tornou mais viável que planejar o campo.

A autora identifica que, a dificuldade de se avançar para uma Reforma Urbana mais profunda, decorre do grande poder de interesses econômicos, mas também de uma cultura urbanística — dos meios políticos e técnicos — de não reconhecer os assentamentos precários, irregulares, ilegais como uma forma específica e particular de urbanização, com dinâmica econômica e institucional própria.

Neste mesmo sentido, Maricato (2001) avalia que a história do planejamento urbano no Brasil, mostra a existência de um pântano entre sua retórica e sua prática, que já estava imerso na base fundante marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã — no texto e no discurso versus cooptação, favor, discriminação e desigualdade — na prática da gestão urbana.

O futuro da cidade para Rolnik (1994) dependerá da capacidade de defesa e auto-organização da cidadania, o que pressupõe a capacidade do governo local de estabelecer espaços de interlocução com a sociedade no processo de elaboração das políticas.

Após muitas lutas sociais e políticas, no ano de 2001, foi aprovada a Lei Federal nº 10.257, denominada de Estatuto da Cidade, que regulamentou a política urbana, preconizada pelos artigos 182 e 183 da CRFB-88, através de “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.”. Sem dúvidas, este Estatuto se constitui como o maior marco legal da Política Urbana, após a promulgação da CRFB-88.

O Estatuto da Cidade estabelece princípios, diretrizes e instrumentos para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, visando alcançar: o direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática com participação popular; o planejamento e organização espacial; a preservação do meio ambiente natural e construído; a proteção e atendimento ao interesse social.

Para Sundfeld (2006), o Estatuto disciplinou o exercício das competências estatais de ordenar e controlar o uso, parcelamento, ocupação e edificação do solo, e proteger o patrimônio coletivo, estabelecendo-lhes orientações e limites, e fazendo com que, a política urbana assumisse a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada

propriedade em particular), por meio da ordenação, vinculando o direito urbanístico a uma visão totalizante de mundo, oposta ao individualismo que, ainda hoje, inspira o direito civil.

O autor defende que o caminho processual estabelecido pelo Estatuto, parte da necessidade de garantir os direitos subjetivos, tais como, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para se atingir o equilíbrio nas cidades — a cidade sustentável.

De forma mais minuciosa, Edésio Fernandes (2013), entende que o Estatuto da Cidade substituiu a noção — dominante na ordem jurídica — de propriedade privada individual pela noção das “funções sociais da propriedade e da cidade”, de forma a dar suporte às políticas públicas de inclusão socioespacial e às estratégias de democratização do acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades; criou diversos processos sociopolíticos, mecanismos jurídico-institucionais, instrumentos jurídicos e urbanísticos, bem como recursos financeiros destinados a viabilizar a implementação de uma gestão urbana justa e eficiente, tendo colocado ênfase na mais valia urbana⁴²; propôs um sistema de governança urbana, descentralizado e democratizado, com dinâmicas de articulação intergovernamental e parcerias do setor estatal com os setores privados, comunitários e voluntários, juntamente com diversas formas de participação popular nos processos decisórios e de elaboração legislativa; e reconheceu os direitos coletivos, à segurança jurídica da posse, bem como a regularização sustentável dos assentamentos informais consolidados. Em suma, constituiu-se como “um novo marco de governança da terra urbana no Brasil.”.

A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, conforme frisa Saule Júnior (2014), o estágio da luta pela reforma urbana passou a ter dois grandes desafios, o primeiro de capacitar os atores sociais sobre o significado e as perspectivas abertas pelo Estatuto da Cidade, para a promoção de políticas urbanas, e segundo desafio, foi disseminar e popularizar o Estatuto da Cidade, para que de fato fosse implementado nas cidades brasileiras.

⁴² Traduzida como “[...] a captura pela comunidade de pelo menos parte da enorme valorização imobiliária que tem sido gerada pela comunidade e pela ação estatal, mas que tem sido tradicionalmente apropriada quase que exclusivamente pelos proprietários de terras e imóveis”.

De forma a superar os dois desafios, o autor destaca que, em 2001 e 2002 foram produzidos diversos materiais didáticos, como cartilhas e folders, com linguagem popular sobre o Estatuto da Cidade, além de duas oficinas nacionais de multiplicadores, organizadas pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, que contou com a participação de duzentas lideranças dos movimentos populares urbanos.

Posteriormente ao Estatuto da Cidade, novas normas jurídico-urbanísticas foram instituídas, visando consolidar a política urbana no país, dentre as mais importantes, têm-se: a Medida Provisória nº 2.180-35/2001, que incluiu a categoria de ordem urbanística na Lei nº 7.347/1985, da Ação Civil Pública, considerando que esta ordem também deve ser passível de responsabilidade por danos.

A Medida Provisória nº 2.220/2001, que dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia e criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

A Lei Federal nº 10.683/2003, que criou o Ministério da Cidade, tendo como atribuições: integrar os setores da habitação, do saneamento e dos transportes e trânsito, considerando o uso e a ocupação do solo⁴³; e assumir competências no âmbito da política urbana.⁴⁴ Desta criação institui-se dois novos instrumentos de gestão democrática, o Conselho das Cidades (ConCidades), órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, com a finalidade de analisar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional do Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como acompanhar a sua execução, e a Conferências Nacionais/Estaduais/Municipais das Cidades, espaços de participação social, em

⁴³Historicamente, desde a década de 80, existiram apenas políticas setoriais em torno do desenvolvimento urbano, desconexas entre si, decorrente da ausência de integração política, técnica, operacional e prática, e conseqüentemente, dificultou a construção de uma política urbana.

⁴⁴ Dentre as competências estão: a) política de desenvolvimento urbano; b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento.

que são debatidos temas e propõe-se diretrizes norteadoras para as políticas setoriais e nacionais do desenvolvimento urbano.⁴⁵

A Lei Federal nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada (PPP) no âmbito da Administração Pública. As PPPs se constituem como um instrumento de descentralização Estatal, que permite aos entes federativos realizar investimentos em infraestrutura, através da concessão dada as empresas privadas para a prestação de serviços de interesse público.

Até este período, conforme entende Maricato (2005), os planos diretores no Brasil, colaboravam para segregação territorial e a desigualdade social, ao contribui na instituição do marco regulatório moderno para uma parte da cidade ignorando, no entanto a maior parte dos seus moradores, como resultado de um forte preconceito social que impregna todas as instancias e inclusive o mercado imobiliário que não atende nem mesmo a classe média e se concentra na produção de artigos de luxo⁴⁶; atualmente os investimentos em obras contrariam o bem intencionado planejamento urbano subvertendo o adequado crescimento da cidade e “desorganizando” o mercado de terras; há planos sem obras e obras sem planos; os investimentos públicos seguem três principais linhas: a do marketing eleitoral, a do clientelismo e a da valorização fundiária.

A autora aduz que se deve ampliar o debate sobre cada cidade, formando novos sujeitos políticos e uma nova consciência sobre os problemas urbanos, destacando-se as lideranças populares e movimentos de classe que precisam se informar e instruir sobre as questões técnicas que envolvem um Plano Diretor para contribuir agir e cobrar de forma direta e eficiente.

⁴⁵ No âmbito nacional, a conferência já está na 5ª edição, e teve como tema “Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já!”. Para obter maiores informações, consultar: <http://app.cidades.gov.br/5conferencia/conferencia/apresentacao.html>.

⁴⁶ Historicamente, todas as ações do mercado imobiliário que são voltadas para a classe média tiveram o incentivo fiscal e econômico direto do Governo, desde os conjuntos habitacionais construídos no Brasil na década de 1970 até os empreendimentos residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida, portanto, verifica-se que, sem tais interferências governamentais, não há o atendimento para esta classe. Nos últimos anos, o cenário se transformou, após o falso “surgimento da nova classe média”, no qual o mercado imobiliário passou a ver a classe média como uma oportunidade e decidiu se dedicar em promover bens voltados para atender os seus anseios — partes deles, ainda contando com incentivos fiscais e econômicos do Governo. Pode-se chamar de falso surgimento, por se constituir num processo forjado pelo Governo e instituições públicas e privadas, que disponibilizaram acesso, indiscriminado, indevido e inadequado, de crédito financeiro a classe baixa, para aumentar o seu poder de consumo, e fazer com que a economia e os principais setores do país girassem e tivessem rentabilidade. As consequências foram e são nefastas, até dos dias atuais, pois a grande maioria da população se endividou, gerando altos déficits financeiros a bancos e instituições de créditos, aumentando os juros, ampliando as dívidas, num processo cíclico prejudicial a todos, que, em suma, reduziu a qualidade de vida da população e lesaram os bancos, as instituições, os setores e, por fim, o próprio país.

Em paralelo, Rodriguez (2006) faz uma avaliação da aplicação do Estatuto da Cidade, e afirma que esta lei garantiu alguns mecanismos jurídico-institucionais que controlam o ordenamento do espaço urbano e a sua lógica de produção, mas não eliminou as contradições e os conflitos sociais delineados em torno da propriedade privada da terra, não sendo capaz, por si só, de subverter a lógica de produção do espaço nos moldes capitalistas, nem de atingir o direito à cidade.

O autor defende ainda que, o Estatuto da Cidade representa o início das modificações nas normas de planejamento das cidades, e os desafios são muito grandes, por isso a luta deve continuar, objetivando a construção do direito à cidade, com a participação, real e concreta, da sociedade.

A Lei Federal nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, institui-o como um poderoso instrumento que, se bem aplicado, gera amplas possibilidades para estados e municípios, através da combinação e soma dos recursos materiais, financeiros e humanos de cada um, no sentido de realizarem ações conjuntas que, se fossem desempenhadas por cada ente público, isoladamente, não ofereceriam a suficiente viabilidade financeira, nem alcançariam os mesmos resultados positivos com a desejável eficiência.

No país, as municipalidades se colocam na frente desse processo em que pese os limites de governança em suas territorialidades, os consórcios se constituem como políticas públicas de grande relevância para o desenvolvimento local, e as experiências têm se concentrado fundamentalmente nas áreas de: saúde, educação, serviços públicos, obras públicas, meio ambiente e desenvolvimento urbano (PRATES, 2010).

A Lei federal nº 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS, institutos que visam garantir o atendimento das demandas habitacionais, para a população de baixa renda, e combater a segregação socioespacial.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 28 de janeiro de 2007, foi criado pelo Governo federal brasileiro visando acelerar o crescimento econômico do Brasil através de medidas de infraestrutura, incluindo habitação, saneamento e transporte, medidas de estímulo de crédito e financiamento, medidas

no marco regulatório na área ambiental, medidas de desoneração tributária, e medidas fiscais de longo prazo⁴⁷. O investimento total previsto é de R\$ 503,9 bilhões para o período de 2007-2010.

No mesmo ano, foi aprovada a Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, dispondo de diretrizes econômicas, sociais e técnicas para o saneamento básico e para a prestação de serviços, prevê e direciona o controle social e a cooperação entre os entes federativos para a ampliação do acesso aos serviços, considerando a importância deste para a saúde pública, meio ambiente e bem-estar da sociedade.

Diante do discurso dos problemas da habitação no país, alto déficit habitacional qualitativo e quantitativo⁴⁸, o Governo federal aprovou a Lei nº 11.888/2008, visando assegurar às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.

No ano seguinte, aprovou a Lei Federal nº 11.977/2009 instituindo o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e incluindo novos instrumentos⁴⁹ para regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, com o objetivo comum de garantir o acesso e a permanência a moradia, por caminhos distintos, tendo como foco a população de baixa renda. Em 2011 a lei foi alterada pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, com isso o PMCMV estabeleceu mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, incluindo incentivos de crédito para financiamento e subsídios governamentais para a compra de imóveis.

Segundo Amore (2015), previa-se gerar empregos e movimentação financeira no setor da construção civil, por ser um setor da economia estratégico para movimentar

⁴⁷ Tendo como subprogramas, o PAC das Crianças, lançado em 2007, tem como objetivo enfrentar a violência contra crianças e adolescentes, com gastos de R\$ 2,9 bilhões até 2010, que virão de 14 ministérios e de empresas estatais; o PAC das Cidades Históricas, lançado em 2009, tem como objetivo ações de preservação das cidades tombadas ou em processo de tombamento pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), esta linha foi oferecida a 173 cidades. Até abril de 2011, foram investidos R\$ 133,1 milhões em ações de preservação, que incluíram revitalização de praças, restauro de monumentos e aterramento de fiação elétrica.

⁴⁸ Conforme Bolaffi (1979) e Vilaça (1987), não tem cabimento o discurso da existência de “déficit” numa economia de mercado, já que do ponto de vista da economia política vigente, o Brasil possui exatamente o número de habitações para o qual existe uma demanda monetária, então se inventa um problema que na sua lógica não existe, para depois dizer que vai resolvê-lo, ou atacá-lo, estratégia da classe dominante.

⁴⁹ A demarcação urbanística e legitimação da posse, objetivando simplificar e viabilizar o processo de regularização fundiária.

outros setores associados: desde a indústria extrativista e produtora dos materiais básicos da construção civil até a indústria moveleira e de eletrodomésticos⁵⁰, que é ativada no momento da entrega das chaves.⁵¹

Diante do cenário de estabilização da economia nacional e das ações políticas da época, o setor imobiliário entrou em auge, alavancando outros setores como a indústria, o comércio e os serviços, gerando empregos e riquezas, e impulsionando os canteiros de obras em todo o país.

A segunda edição do PAC (PAC 2), lançado em 29 de março de 2010, visava “acelerar” o crescimento econômico do Brasil através de investimentos nas áreas de transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação⁵². O investimento total previsto é de R\$ 1,59 trilhão para o período de 2010 até o presente momento.

O PAC e o PMCMV materializam intervenções significativas no território brasileiro⁵³, não só pela alteração da economia, mas pelo processo de metropolização ensejado, decorrente do novo ciclo de desenvolvimento do país, em que as cidades brasileiras passaram a se “modernizar”.

Destarte, coincidência ou não, o PAC foi lançado no mesmo ano (meses antes) que ocorreu a eleição e a divulgação oficial do Brasil como a sede da Copa do Mundo FIFA 2014, fruto de negociações e promessas realizadas, anteriormente, entre o

⁵⁰ O que se materializa exatamente, com a Lei Federal nº 12.868/2013, que dispõe sobre o financiamento de bens de consumo duráveis aos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), incentivando, de forma direta, à compra de produtos.

⁵¹ Dentre os resultados do programa, conforme Amore *et al.* (2015), na fase 1 do PMCMV 1 (abril de 2009 a junho 2011), cumpriu-se a meta quantitativa de 1 milhão de unidades contratadas, e na fase 2 do PMCMV2, junho de 2011 a dezembro de 2014, cumpriu-se a meta de contratação de mais 2 milhões de unidades⁵¹, sendo que foram entregues mais da metade dessas unidades, dando escala industrial a produção habitacional no país, atendendo primordialmente a famílias de menor renda, com subsídios de até 96% do valor financiado, embora não tenha eliminado o déficit habitacional quantitativo, muito menos o qualitativo. O PMCMV “[...] contratou em apenas cinco anos quase 80% das unidades que o BNH financiou nos seus 22 anos de existência [...]” (AMORE *et al.*, 2015).

⁵² Tendo como subprogramas, PAC Cidade Melhor, que visa enfrentar os principais desafios dos grandes centros urbanos para melhorar a qualidade de vida das pessoas, integra o PAC Mobilidade Urbana (ou PAC da Copa), que é subdividido em: PAC Mobilidade Grandes Cidades e PAC Mobilidade Cidades Médias; PAC Comunidade Cidadã, que visa aumentar a oferta de serviços básicos à população de bairros populares e garantir a presença do Estado, através do PAC Cidades Históricas e do CEUs - Centros de Artes e Esportes Unificados; PAC Minha Casa, Minha Vida, que visa reduzir o déficit habitacional, dinamizar o setor de construção civil e gerar trabalho e renda; PAC Água e Luz para Todos, que visa universalizar o acesso à água e à energia elétrica no país; PAC Transportes, que visa consolidar e ampliar a rede logística, interligando diversos modais (rodoviário, ferroviário e hidroviário) para garantir qualidade e segurança, integra o PAC Equipamentos, que visa a doação de máquinas aos Governos municipais para abertura e melhoria de estradas; PAC Energia, que visa garantir a segurança do suprimento a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas, desenvolver as descobertas no Pré-Sal, ampliando a produção de petróleo no país.

⁵³ Fernandes (2013) aponta que o PAC e o PMCMV, constituem-se no maior investimento já realizado em política pública na América Latina.

Governo federal e a presidência da *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA), conforme foi amplamente noticiado pela mídia brasileira e internacional.⁵⁴

A Copa do Mundo, incluindo a Copa das Confederações, era apenas um dos eventos mundiais do país, pois, em 2007, ocorreram os Jogos Pan-Americanos, em 2011, V Jogos Mundiais Militares, e em 2016, ocorrerá os Jogos Olímpicos de Verão e os Jogos Paraolímpicos de Verão, todos na Cidade do Rio de Janeiro.

A realização destes eventos mundiais foi elemento indutor e condutor da “modernização” das cidades brasileiras, por torna-las mais atrativas ao capital financeiro internacional e nacional, inserindo-as nos circuitos mundiais de acumulação do capital.

Segundo Rolnik (2012), grandes projetos e obras de preparação das cidades para Copa do Mundo e Olimpíada, “abrem espaços sem norma e lei”, ou aonde estas podem ser flexibilizadas e excepcionalizadas para a entrada de investimentos internacionais, e a terra bem localizada é liberada para empreendimentos e grandes negócios através das remoções forçadas das populações de baixa renda e da aplicação de instrumentos específicos do Estatuto da Cidade, que visam assegurar e favorecer o contexto, o que significa que as conquistas no campo da legalidade e do direito à cidade são ignoradas e tratadas de maneira ambígua e discricionária⁵⁵. No outro lado, considerando o esvaziamento dos espaços de participação da sociedade, as vozes que ainda defendem um modelo de desenvolvimento urbano, baseado na afirmação de direitos, tem se utilizado dos instrumentos do Estatuto da Cidade como forma de resistência no campo jurídico (ROLNIK, 2012).

Em outra direção, após vinte e um anos de discussões no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelecendo os princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos para a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos, definindo as responsabilidades e

⁵⁴ A fronteira global, o caráter de país emergente do Brasil — fortalecido pela força dos BRICs —, aliadas as regras frágeis e republicanas locais, contribuiu muito para esta escolha. (JENNINGS, 2014). BRICs é uma expressão do economista Jim O’Neil que designa as iniciais dos quatro países (Brasil, Rússia, Índia e China) considerados emergentes, que possuíam potencial econômico para superar as grandes potências mundiais em um período de, no máximo, cinquenta anos, que em 2006 se tornou um mecanismo internacional instituído entre os países. Em 2011, a África do Sul foi incluída entre os BRICs.

⁵⁵ Nas cidades sedes dos jogos da Copa das Confederações e Copa do Mundo, isso foi fortemente praticado. Estas cidades tiveram que flexibilizar as suas normas em vigência para atender ao regime jurídico estabelecido pelo Governo Federal, de acordo com os interesses e as especificações da FIFA, especialmente durante a realização destes eventos.

obrigações, com destaque para a incorporação dos princípios da prevenção e precaução e do poluidor-pagador.

No período de 2000 a 2010, o país teve um aumento significativo da população urbana, quase 23 milhões de pessoas, resultado do crescimento vegetativo nas áreas urbanas e das migrações, aumentando a taxa de urbanização do país, de 81,2% em 2000, para 84,4% em 2010 (IBGE, 2010).⁵⁶

Em 2012, duas importantes leis federais foram instituídas, a Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), e a Lei nº 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

A lei de Nacional de Proteção e Defesa Civil estabeleceu princípios, diretrizes e instrumentos para a matéria, objetivando conter e prevenir os riscos e danos provenientes de impactos de fenômenos naturais. Para isto, disciplinou a gestão das áreas de risco, distribuindo competências entre os entes federativos, sendo o município o ente com mais atribuições, além de alterar a obrigatoriedade e o conteúdo mínimo do Plano Diretor para os municípios com áreas suscetíveis de risco, incluídos no cadastro nacional (conforme alteração dada nos artigos 41, VI, e 42-A do Estatuto da Cidade).

A lei da Política de Mobilidade Urbana estabeleceu princípios, diretrizes e instrumentos para a mobilidade urbana, assegurando para as cidades a prioridade do transporte coletivo, público e não motorizado, em vez do individual, particular e motorizado (contrariando os incentivos tributários do governo para a aquisição de carros e motocicletas), além de orientar o planejamento municipal quanto à temática, exigindo que os municípios com mais de 20 mil habitantes elaborasse o Plano de Mobilidade Urbana em até três anos, de forma integrada ao plano diretor, e o que não o fizer, ficará impedido de receber recursos federais destinados à mobilidade urbana.

Houve alteração do panorama jurídico das Parcerias Público-Privadas (PPP), com a aprovação da Lei nº 12.766/2012, ao dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, permitindo que as PPPs assumissem a verdadeira condição de

⁵⁶ A região Sudeste continua sendo a mais urbanizada do Brasil, apresentando um grau de urbanização de 92,9%, seguida pelas regiões Centro-Oeste (88,8%) e Sul (84,9%), enquanto as regiões Norte (73,5%) e Nordeste (73,1%) têm mais de 1/4 dos seus habitantes vivendo em áreas rurais (IBGE, 2010).

política pública para induzir, viabilizar e promover investimentos em infraestrutura, pela decisão de governo de emprega-la⁵⁷, conforme análise do Observatório das Parcerias Público-Privadas PPP-Brasil (2015). Alinhamento perfeito com as intervenções do PAC e dos eventos mundiais.

As normas jurídico-urbanísticas, posteriores ao Estatuto da Cidade, têm nos seus escopos e limites, dois direcionamentos claros: algumas visam atender e garantir os direitos subjetivos dispostos no Estatuto, com o objetivo comum de assegurar o equilíbrio ambiental, enquanto que, outras visam incentivar a apropriação das cidades pelo capital ou negociá-las como objeto de troca.

Contra a cidade apropriada pelo capital e como objeto de troca, em meados de junho de 2013, eclodiram manifestações populares que tomaram as ruas do país, durante a realização da Copa das Confederações.

As manifestações se iniciaram com jovens organizados e não organizados que foram às ruas de São Paulo reivindicar por melhores condições do transporte público e a redução das tarifas, o estopim foi à aprovação de um decreto municipal, que aumentava o valor da passagem em vinte centavos.⁵⁸

O Movimento Passe Livre (MPL) aduz no Livro Cidades Rebeldes, que o povo tomou as ruas para expressar a raiva contra um sistema completamente entregue à lógica da mercadoria, em que a população é sempre objeto em vez de sujeito, o transporte é ordenado de cima, segundo os imperativos da circulação do valor, e trouxe para si a gestão da política tarifária do município e revogou o aumento da passagem (VAIRNER, 2013). Para o MPL o transporte é uma questão transversal das pautas urbanas e,

A cidade é usada como arma para sua própria retomada: sabendo que o bloqueio de um mero cruzamento compromete toda a circulação, a população lança contra si mesma o sistema de transporte caótico das metrópoles, que prioriza o transporte individual e as deixa à beira de um colapso. Nesse processo, as pessoas

⁵⁷ As PPPs tem se caracterizado pelo uso intenso do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), e tem sido amplamente utilizado no âmbito estadual e pouco no municipal, embora seja crescente a quantidade de PMI ofertada aos municípios brasileiros (BRASIL, 2015).

⁵⁸ A luta não nasceu naquele momento, e sim, a partir da repercussão da “Revolta do Buzu” que ocorreu em 2013, em Salvador, e culminou na organização do Movimento Passe Livre, “um movimento social de transportes autônomo, horizontal e apartidário, cujos coletivos locais, federados, não se submetem a qualquer organização central. Sua política é deliberada de baixo, por todos, em espaços que não possuem dirigentes, nem respondem a qualquer instância externa superior.”, conforme definição própria, o MPL iniciado por jovens atingiu outros públicos, e ganhou força, nos anos seguintes e em outros locais. (VAIRNER, 2013).

assumem coletivamente as rédeas da organização de seu próprio cotidiano (VAINER, 2013, p. 26).

A partir das primeiras reivindicações e da repercussão na mídia, as manifestações alcançaram uma dimensão inesperada, atraindo multidões para as ruas de grandes e pequenas cidades do país, motivadas por desejos e intenções distintas. A maioria buscava e lutava por um país melhor, com menos corrupção e mais qualidade na saúde, educação e nos transportes, enquanto, uma minoria lutava com atos violentos de vandalismo contra o patrimônio público e privado, e contra tudo. A ação da polícia para controlar todos os tipos de luta, culminou no *mix* de bombas de efeito moral, tiros de borracha e muitos feridos. A visão dos governantes não teve uniformidade. A Copa das Confederações ocorreu sem maiores problemas e o Brasil foi o campeão.

Anteriormente às manifestações, Fernandes (2013) analisou a situação do país, identificando que houve: crescimento da especulação imobiliária, com a utilização elitista dos novos recursos gerados (venda em leilões de Certificados de Potencial Adicional de Construção e outros) e como resultado das novas estratégias de gestão territorial e urbana; suposta “liberação dos valores imobiliários” por grandes eventos e projetos, ensejando os processos de segregação socioespacial; abuso dos argumentos jurídicos de “interesse público” e de “urgência”, que tem justificado uma série de desrespeitos sistemáticos da ordem jurídico-administrativa pelas administrações públicas; enorme impacto socioespacial e socioambiental dos programas federais e outros; aumento alarmante dos conflitos fundiários, dos preços de aluguéis, da informalidade urbana, dos despejos e remoções; agravamento dos problemas urbano-ambientais tradicionais, como as crises do sistema de transporte público e mobilidade e do sistema de saneamento básico; mercantilização crescente e abusiva das cidades brasileiras, que são também cada vez mais o objeto dessa produção capitalista na escala global.

Após a análise, o autor a avaliou com os avanços obtidos pelo Estatuto da Cidade, e constatou que o Direito brasileiro mudou significativamente, mas o país não mudou⁵⁹. Daí levantou alguns questionamentos: será que os juristas entenderam?

⁵⁹ A nova ordem jurídico-urbanística, por um lado, é em grande parte ainda desconhecida por juristas e pela sociedade, sendo também em grande parte objeto de disputas jurídicas e disputas sociopolíticas — que colocam enormes desafios à sua eficácia jurídica e social. Por outro lado, o Ministério das Cidades tem sido com frequência esvaziado e/ou atropelado financeira e politicamente pela Presidência da República e/ou por outros Ministérios; e o Conselho das Cidades tem sido sistematicamente esvaziado e/ou atropelado pelo

Será que o urbanismo brasileiro mudou? Será que os gestores públicos assimilaram as novas regras? Será que a sociedade brasileira acordou para as novas realidades jurídicas? Deixando estes questionamentos sem respostas, salienta que é imperativo jogar o jogo de acordo com as novas regras, para que se possa avançar e construir coletivamente cidades sustentáveis para presentes e futuras gerações, e conclui, de maneira fática, que “a verdade é que o Brasil, e os brasileiros, ainda não fizeram por merecer o Estatuto da Cidade.” (FERNANDES, 2013).

As “manifestações de junho” demonstraram que a sociedade brasileira “acordou” ao ir as ruas lutar pelos seus direitos e por soluções imediatas para reverter à situação do país que lhe gerava descontentamento de toda ordem, e que os avanços apesar de terem sido excelentes, não foram suficientes, diante da lógica instalada.

Conforme Rolnik (2012) já apontava que os avanços não eram suficientes, e que era necessário o enfrentamento da lógica corporativa e patrimonialista de gestão das cidades, o fortalecimento da regulação pública sobre o território, para não perder os ganhos obtidos, e a reafirmação dos princípios da reforma urbana.

O enfrentamento da lógica corporativa e a reafirmação dos princípios da reforma urbana foram feitos nas “manifestações de junho de 2013”, mas os resultados não demonstraram transformações materiais, amplas e difusas.

A sociedade brasileira ainda vive sob os efeitos do individualismo, do patrimonialismo e do clientelismo. O que significa que as ações se pautam prioritariamente no indivíduo, no patrimônio e nos “favores” e “desfavores”, com o mínimo senso e sentido de coletividade⁶⁰, quando existe.

Na realidade de uma grande maioria de indivíduos, que nem ao menos se reconhecem como cidadãos, que não conhecem e nem compreendem os seus

Ministério das Cidades e por outros Ministérios, tendo tido dificuldades de renovação da mobilização dos atores sociopolíticos envolvidos. Quando não faltam projetos, há duplicidade, ineficiência, desperdício, falta de continuidade — e muita corrupção — na gestão urbana fragmentada em todas as esferas governamentais (FERNANDES, 2013, p. 225).

⁶⁰ Na realidade de uma grande maioria de indivíduos, que nem ao menos se reconhecem como cidadãos, que não conhecem e nem compreendem os seus direitos individuais, coletivos e sociais, e quando os compreendem, não os veem garantidos, e busca no privado o que o público não oferece, mesmo quando isso financeiramente não é possível, embora encontre alguma solução e torne possível, que assume a obrigação do voto, não como exercício de cidadania, e sim, por força da lei, que não se sentem como integrantes de uma cidade, estado ou país, apenas identificam-se enquanto moradores, que tem como maior preocupação o trabalho, por conta do sustento da família, ocupando os momentos livres com o lazer, na busca por diversão e distração desvinculada do trabalho, além de outros aspectos sociológicos, o senso e o sentido de coletividade estão fora da realidade.

direitos individuais, coletivos e sociais, e quando os compreendem, não os veem garantidos, e busca no privado o que o público não oferece, mesmo quando isso financeiramente não é possível, embora encontre alguma solução e torne possível, que assume a obrigação do voto, não como exercício de cidadania, e sim, por força da lei, que não se sentem como integrantes de uma cidade, estado ou país, apenas identificam-se enquanto moradores, que tem como maior preocupação o trabalho, por conta do sustento da família, ocupando os momentos livres com o lazer, na busca por diversão e distração desvinculada do trabalho, além de outros aspectos sociológicos, o senso e o sentido de coletividade estão fora da realidade.

O que contribui para que os poderes dos interesses políticos e interesses financeiros, que normalmente estão integrados, possam agir cotidianamente, para modificar desde o nome de um logradouro público até as normas jurídico-urbanísticas, para atendimento e favorecimento de poucos, em detrimento de todos. Em sentido totalmente contrário ao disposto no texto constitucional da CRFB-88 e no Estatuto da Cidade.

Desta forma, acredita-se que, enquanto esta somatória de fatores, que desfavorecem, dificultam e inviabilizam a garantia de direitos e de cidades melhores, mais justas e equitativas, não for superada, qualquer avanço instituído pouco será efetivado. Por que até a força das multidões, ao mesmo tempo em que se agitam, se calam, e se voltam para si e para as suas necessidades individuais.

4 ORDEM URBANÍSTICA

O termo Ordem Urbanística surge no ordenamento jurídico a partir dos Arts. 53 e 54 da Lei Federal nº 10.257/2001⁶¹, Estatuto da Cidade, que o incluiu nos Arts. 1º e 4º da Lei Federal nº 7.347/1985, que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, tornando o dano à ordem urbanística igualmente passível de responsabilidade.

A Lei nº 7.347/1985, enquanto tramitava como Projeto de Lei na Câmara Federal⁶², a sua disposição principal era: "Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, assim como a qualquer outro interesse difuso, e dá outras providências", mas foi vetado parcialmente, através da mensagem nº 359, de 24 de julho de 1985, com a justificativa que a expressão "como a qualquer outro interesse difuso" geraria insegurança jurídica, nos termos que seguem:

As razões de interesse público dizem respeito precipuamente à insegurança jurídica, em detrimento do bem comum, que decorre da amplíssima e imprecisa abrangência da expressão "qualquer outro interesse difuso". A amplitude de que se revestem as expressões ora vetadas do Projeto mostra-se, no presente momento de nossa experiência jurídica, inconveniente. É preciso que a questão dos interesses difusos, de inegável relevância social, mereça, ainda, maior reflexão e análise. Trata-se de instituto cujos pressupostos conceituais derivam de um processo de elaboração doutrinária, a recomendar, com a publicação desta Lei, discussão abrangente em todas as esferas de nossa vida social. É importante, neste momento, que, em relação à defesa e preservação dos direitos dos consumidores, assim como do patrimônio ecológico, natural e cultural do País, a tutela jurisdicional dos interesses difusos deixe de ser uma questão meramente acadêmica para converter-se em realidade jurídico-positiva, de verdadeiro alcance e conteúdo sociais. Eventuais hipóteses rebeldes à previsão do legislador, mas ditadas pela complexidade da vida social, merecerão a oportuna disciplinação legislativa (Mensagem nº 359, de 24 de julho de 1985).

A nova ordem jurídico-urbanística instaurada pela CRFB-88 estabeleceu a defesa dos interesses coletivos e difusos, e o mesmo foi feito pelo Estatuto da Cidade, que

⁶¹ O Art. 53 foi revogado e o Art. 54 teve a redação alterada pela Medida Provisória nº 2.180-35/2001, que no Art. 6º, altera os arts. 1º e 2º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, mantendo o dano à ordem urbanística como passível a responsabilidade mediante ação civil pública.

⁶² Projeto de Lei nº 20, de 1985 (nº 4.984, de 1985, na Casa de origem).

por tratar destes mesmos interesses na ordem urbanística incluiu-a na Lei nº 7.347/1985. Logo, a ordem urbanística trata de interesses difusos e coletivos, que atingem a toda coletividade, com efeitos “*erga omnes*”.⁶³

A inclusão da “ordem urbanística” como bem jurídico tutelado, por meio da ação civil pública, significou a emancipação do direito urbanístico em relação a outros ramos do direito público, representando a segunda revolução dos direitos difusos e coletivos, e trouxe a questão urbana ao primeiro plano da percepção dos juristas e da sociedade organizada (BRASIL, 2011).

Embora tenha surgido no ordenamento jurídico, a Ordem Urbanística não foi definida por ato ou norma jurídica. A partir do termo, composto por dois outros, ordem que significa o complexo de normas e princípios de direito que disciplinam os interesses dos cidadãos entre si e em relação à sociedade, e atividade urbanística que significa a ação de planejar, gerir e ordenar espaços visando garantir o bem-estar dos habitantes.

A partir da norma, conforme a finalidade expressa no Estatuto: “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Parágrafo único, Art. 1º, Estatuto da Cidade). O que significa que a ordem urbanística pode ser considerada como a própria finalidade desta norma.

As definições do termo e da norma são similares no conteúdo e nos elementos, se completando.

De forma a melhor compreendê-la, a partir da revisão bibliográfica, buscou-se produções científicas e técnicas que a tivessem como temática principal ou secundária, e foram encontradas algumas, na sua maioria, elaboradas por estudiosos/especialistas em Direito Urbanístico, conforme será apresentado.

O conceito de Ordem Urbanística, segundo Freitas (2003), é juridicamente indeterminado⁶⁴, pois abrange o planejamento, a política do solo, a urbanização, a

⁶³ A expressão “*erga omnes*”, significa que tem efeito ou vale para todos (HOUAISS, 2009).

⁶⁴ Como nos ensina a doutrina especializada, “Na fixação de conceitos juridicamente indeterminados, abre-se ao aplicador da norma, como é intuitivo, certa margem de liberdade. Algo de subjetivo sempre haverá nessa

ordenação das edificações (tamanho em sua projeção horizontal e vertical, recuos, volumetria), a racionalização do traçado urbano, o bom funcionamento dos serviços públicos, a correta distribuição da concentração demográfica, a criteriosa utilização das áreas públicas urbanas e a localização das atividades humanas pelo território da polis (moradia, trabalho, comércio, indústria, prestação de serviços, lazer), com o objetivo de viabilizar o conforto da coletividade, mantendo a equação de equilíbrio entre população e ambiente, assim como entre área, habitantes e equipamentos urbanos, de forma a propiciar melhores condições de vida ao homem no meio ambiente artificial ou construído.

O autor ressalta que, a ordem urbanística tem conteúdo genérico, intencionalmente vago, para colher as mutações históricas dos fatos e valores dinâmicos da sociedade, como são as relações afetas à seara urbanística, e está inserida na categoria dos direitos difusos e coletivos, aqueles que se dispersam pela coletividade, que não podem ser apropriados por um indivíduo isoladamente, por pertencerem a todos, indistintamente.⁶⁵

Machado (2004) define a ordem urbanística por dois pontos de vista, o pragmático, no qual a ordem urbanística é o conjunto de normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem estar dos cidadãos; e o simbólico, no qual a ordem urbanística possibilita a nova cidade, em que haja alegria de se morar e trabalhar, de se fruir o lazer nos equipamentos comunitários e de se contemplar a paisagem urbana.

Destaca-se que, o ponto de vista pragmático definido por Machado (2004), para a ordem urbanística, é exatamente a finalidade do Estatuto da Cidade disposto no Art. 1º, parágrafo único, desta lei, e o ponto de vista simbólico é o direito à cidade.

Segundo Carlos Ari Sundfeld (2006), a Ordem Urbanística possui dois sentidos: o sentido de ordenamento, no qual a ordem urbanística se define como conjunto orgânico de imposições vinculantes que condicionam positiva e negativamente a

operação concretizadora, sobretudo quando ela envolva, conforme ocorre com frequência, a formulação de juízos de valor" (MOREIRA, 1988, apud FREITAS, 2003).

⁶⁵ Completa ainda que: "Reside nas relações entre proprietários, moradores, trabalhadores, comerciantes, turistas, migrantes, transeuntes, dentre outros, que utilizam e disputam um mesmo espaço territorial, a cidade, um bem de vida difuso, querendo extrair, cada um, o máximo de aproveitamento do solo em favor de seus interesses pessoais." (FREITAS, 2003, p. 2).

ação individual da cidade⁶⁶; e o sentido de estado, no qual a ordem urbanística se define como estado de equilíbrio em que o conjunto dos agentes envolvidos é obrigado a buscar e preservar.

A partir destes dois sentidos, o autor aponta que a ordem urbanística possui três funções: 1) possibilitar a sanção jurídica da inércia do Poder Público (omissão em ordenar o emprego do solo e proteger o patrimônio coletivo); 2) fornecer parâmetros normativos para controle das orientações seguidas pela política urbana, com isso viabilizando a invalidação das normas e atos a ele contrários; 3) permitir o bloqueio dos comportamentos privados que agridam o equilíbrio urbano. E completa que, o direito à cidade sustentável - primeira diretriz do art. 2º do Estatuto - é, portanto, o direito a uma certa ordem urbanística, passível de tutela judicial coletiva.

Para Saule (2007) a ordem urbanística é um interesse difuso dos habitantes da cidade, compreendida como o próprio direito à cidade sustentável, ambos fundamentados nos princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos da política urbana nos termos instituídos pelo texto constitucional e pelo Estatuto da Cidade.

Segundo Vizzotto (2009) a ordem urbanística comporta duas abordagens, sendo a primeira, resumida à utilização da ordem urbanística quase como sinônimo de regime urbanístico, e destaca que não se devem confundir os conceitos, pois guardam relações distintas com o direito, não podendo, portanto, uma afronta ou violação ao regime urbanístico ser tutelada pela ordem urbanística⁶⁷.

Concorda-se que, de forma objetiva, não devem confundir conceitos distintos, principalmente quando respaldados por ramos distintos do direito, entretanto, discorda-se sobre o entendimento de que uma afronta ou violação ao regime urbanístico não pode ser objeto de tutela da ordem urbanística, pois existem inúmeras possibilidades, nas quais, esta afronta ou violação atinge o direito difuso, tornando-se “automaticamente”, objeto desta tutela.

⁶⁶ Segundo o autor, são as "normas de ordem pública" a que alude o art. 1º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade.

⁶⁷ “Este existe no ordenamento jurídico há muito tempo e tem origem nas regras de direito administrativo e, se há algum problema decorrente da aplicação do regime urbanístico, as partes podem buscar o seu direito mediante o ajuizamento das ações judiciais pertinentes, quando se sentirem lesadas. Todavia, não sob o argumento de tutela da ordem urbanística, assumir verdadeira defesa de parte da sociedade, contrariando outros interesses mercedores de tutela [...]” (VIZZOTTO, p. 86, 2009).

Como segunda abordagem, Vizzotto (2009) menciona os ensinamentos de Sundfeld (2006), tratando os sentidos e as funções definidas pelo autor para a ordem urbanística, e considera-os como insuficientes, por serem limitados e não derivarem da noção de direito difuso contemporâneo, cuja regra veio a tutelar. As autoras não trazem uma definição, porém apontam um entendimento de que a cidade, a partir da ordem urbanística, comporta duas relações jurídicas: direito subjetivo à cidade e a cidade como sujeito de direitos. Sem, contudo discorrer sobre estas relações.

A ordem urbanística, de acordo com Brasil (2011), possui três diretrizes orientadoras: a especificidade de sua localização sistemática, que ocorreu no âmbito da autorização legal para a tutela processual coletiva, sendo adicionado como mais um permissivo para o manejo da ação civil pública; a indeterminação relativa dos termos do conceito, que demanda a tarefa de interpretação da norma em apreço, de forma a possibilitar a fixação do programa normativo, esclarecendo a que realidade se refere o conceito (operação de predicação dos termos do conceito); e a sua condição de direito ou interesse transindividual, que destina esta norma para promover a tutela de direitos e interesses, através da tipificação de circunstâncias fáticas e normativas de caráter transindividual⁶⁸.

A partir destas três diretrizes, o autor considera que a ordem urbanística trata do direito difuso à realização do direito urbanístico brasileiro, na medida em que a sua efetivação é necessária ao cumprimento do direito a cidades sustentáveis (uma das matrizes do regime jurídico urbanístico), e em última análise, trata-se do direito à cidade, relido e atualizado pelo imperativo contemporâneo da sustentabilidade.

Depreende-se que não existe um consenso e direcionamento único acerca da definição e do objeto da ordem urbanística, inclusive sendo definidos com dois sentidos, embora haja consenso quanto à existência de forte ligação entre a ordem urbanística e o direito à cidade, alguns apontam que a ordem urbanística é o próprio direito à cidade, tratando-os como sinônimo, enquanto outros, apenas os vinculam entre si.

⁶⁸ Não obstante o teor de transindividualidade alojado no aludido conceito, repetem-se com certa frequência situações em que, junto a lesões à ordem urbanística em sentido estrito, surgem violações a direitos individuais homogêneos geradas pelo mesmo ilícito. No caso, seria possível falar de direitos individuais homogêneos de origem comum urbanística. (BRASIL, 2011).

Ao analisar as normas que tutelam a ordem urbanística no país, verifica-se que o sentido de ordenamento e de estado, identificados por Sundfeld (2006), estão presentes e expressos nas normas, e se complementem entre si.

Diante da revisão bibliográfica e da análise da legislação, adotou-se como definição, que a ordem urbanística é o conjunto de normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Sobre o estado de equilíbrio a ser alcançado, o bem⁶⁹ ambiental tem dois componentes, o macrobem, que é um estado específico, qualificado, apto a satisfazer os fins ambientais com a preservação da sua capacidade funcional, mediante o equilíbrio ambiental, e o microbem, que são bens “corpóreos” que o integram (ar, água, solo, fauna, flora, paisagem etc.), conforme aduz Pinho (2012).

A partir da concepção de macrobem e microbem, será analisada a tutela (a proteção) da ordem urbanística.

4.1 Tutela da Ordem Urbanística

Na tutela da ordem urbanística o macrobem é o equilíbrio do meio ambiente artificial, e os microbens são as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos (Art. 2º, inciso I-XVII, Lei nº 10.257/2001).

Os microbens da ordem urbanística são os elementos que compõe as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, e, objetivamente, são as diretrizes que induzem e conduzem ao estado de equilíbrio (macrobem).

Assim, têm-se como elementos (microbens): direito às cidades sustentáveis e os direitos subjetivos que lhe compõe (direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer); gestão democrática da cidade; cooperação urbanística para atendimento

⁶⁹ Farias (2008) define bem jurídico como aquele que pode servir como objeto de relações jurídicas, e como as utilidades materiais ou imateriais que podem ser objeto de direitos subjetivos. Pinho (2012) define o bem ambiental como abstrato, imaterial e unitário.

do interesse social; planejamento urbano; oferta de equipamentos urbanos e comunitários; ordenação e controle do uso do solo; integração entre atividades urbanas e rurais; bens e serviços sustentáveis; justa distribuição dos benefícios e ônus de urbanização; utilização dos instrumentos de política urbana para o bem-estar geral; proteção e preservação do meio ambiente natural e construído e do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; promoção de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; controle social para empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos; simplificação do regime urbanístico; isonomia de condições para os agentes públicos e privados para atendimento do interesse social; estímulo à economia de recursos naturais.

Para esclarecer os limites entre a ordem urbanística e o direito às cidades sustentáveis, analisou-se o bem protegido pelo direito à cidade, constatando que: na tutela do direito à cidade, o macrobem é o equilíbrio do meio ambiente artificial e os microbens são os direitos subjetivos, tais como, terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer (Art. 2º, inciso I, Lei nº 10.257/2001).

Assim, o macrobem da ordem urbanística e do direito à cidade é o mesmo, mas os microbens são distintos, porque a ordem urbanística envolve muitos elementos e o direito à cidade é apenas um deles, o direito à cidade sustentável — tratado como principal, por englobar outros direitos. Desta forma, conclui-se que ordem urbanística não pode ser considerada como sinônimo de direito à cidade.

A tutela da ordem urbanística se faz necessária pelas relações entre proprietários, moradores, trabalhadores, comerciantes, turistas, migrantes, transeuntes, dentre outros, que utilizam e disputam um mesmo espaço territorial, a cidade, um bem de uso difuso, querendo extrair, cada um, o máximo de aproveitamento do solo em favor de seus interesses pessoais, conforme aponta Farias (2003), tudo isso enseja a tutela, a proteção, da ordem urbanística.

Segundo Pinto (2001), o direito urbanístico não protege qualquer atuação urbanística, mas apenas aquelas que estão a serviço de uma ordem urbanística, ou seja, que estão efetivamente contribuindo para o objetivo supremo da política urbana, que é o bem-estar dos habitantes da cidade.

A tutela da ordem urbanística pode ser feita por agentes públicos e agentes privados, de diferentes formas, mas pelo seu caráter de proteção aos interesses difusos e coletivos, tem mais legitimidade pela atuação dos agentes públicos, como previsto na Lei nº 7.347/85.

De acordo com Farias (2003), os “guardiões” da tutela da ordem urbanística são: o Poder Legislativo; o Poder Executivo; o Poder Judiciário; o Ministério Público; e o Registro Imobiliário. Com base no autor, verificou-se a atuação destes “guardiões”.

O Poder Legislativo pode atuar na formação de leis balizadas por princípios e cautelas, evitando vícios que se refiram à delegação de poderes, à iniciativa do projeto de lei, à “personalização” da norma, à incompatibilidade com outras leis ou à ausência do concurso de outras vontades.

O Poder Executivo pode atuar na aplicação correta da legislação e na fiscalização do seu cumprimento, com exercício do poder de polícia, na contenção das irregularidades.

O Poder Judiciário pode atuar de maneira corretiva, corrigindo ilegalidades através de ações ordinárias, civis públicas e diretas de inconstitucionalidade, de maneira preventiva ou acautelatória, determinando obrigações de fazer ou não fazer ao expedir ordens liminares visando à proteção da ordem urbanística, e de maneira normativa, editando normas de registro, pareceres normativos, e obrigações.

O Ministério Público pode atuar de maneira preventiva, através dos Inquéritos Civis, e de maneira reparatória, através da Ação Civil Pública.

O Registro Imobiliário pode atuar mediante a publicidade das irregularidades jurídico-objetivas e subjetivas à propriedade imobiliária, a fatos e atos jurídicos.

Dentre estes, o Ministério Público é o principal defensor dos interesses coletivos e difusos por conta da maior legitimidade atribuída pela Lei nº 7.347/85, que prevê que se o Ministério Público não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei (art. 5º, § 1º), e pelo texto constitucional, que reforça a legitimidade nas funções institucionais do órgão (art. 129, inciso I ao IX).⁷⁰

⁷⁰ Ver citação do artigo na Introdução deste trabalho, página 11.

Quanto aos instrumentos para a tutela da ordem urbanística, a Lei nº 7.347/85 previu dois, a ação principal, que é a Ação Civil Pública, com o objetivo da condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º), portanto, de caráter coercitivo e reparatório, e a Ação Cautelar (AC), com o objetivo de evitar danos (art. 4º), portanto, de caráter preventivo.

Como instrumentos de proteção, segundo observa Saule (2007), a ação civil pública tem como papel buscar o efetivo cumprimento das normas de direito urbanístico, instituídas nas legislações federal, estadual e municipal, que regulam as atividades e funções das cidades e de desenvolvimento urbano, enquanto que, a ação cautelar tem como finalidade impedir o desempenho de atividades e funções que sejam nocivas às funções sociais da cidade e ocasionem a violação de qualquer um dos componentes do direito às cidades sustentáveis, como o direito à moradia.

Além das regras jurídicas, a ordem urbanística se fundamenta em princípios jurídicos, precisamente no princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

De acordo com a Teoria Geral do Direito, conforme aduz Soares (2013), as regras jurídicas são aquelas normas que descrevem situações específicas, estabelecendo marcos de previsibilidade e segurança para o ordenamento jurídico, e os princípios jurídicos, segundo são normas de grande densidade axiológica e de evidente multifuncionalidade, servindo de fundamento para a criação, interpretação e aplicação de um direito potencialmente mais justo. Sendo a sinergia e complementariedade destes, indispensáveis ao equilíbrio do direito.

O autor completa que a violação a um princípio jurídico é algo mais grave do que a transgressão de uma regra jurídica, e a desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo um plexo de comandos normativos.

Desse modo, a violação e desatenção aos princípios jurídicos da ordem urbanística são mais graves do que as regras que lhe compõe.

5 DANO:

5.1 Generalidades e Especificidades

A temática do Dano⁷¹ é objeto de análise em alguns aspectos específicos de determinadas ciências, tais como: biologia, engenharia, geografia, psicologia, sociologia etc., embora a sua maior incidência, enquanto objeto que tem repercussão direta e indireta, na vida humana, esteja na ciência do Direito, e no ordenamento jurídico instituído no país.

De forma geral, verifica-se que as análises adaptam o significado do Dano, de acordo com o enfoque dado, por cada ciência, com estrita dependência ao tema no qual esteja ligado, pelo viés de análise. No direito e no ordenamento jurídico, o significado possui uma dimensão mais objetiva, embora tenha uma amplitude ampla, conforme será apresentado.

Dano, segundo Mirra (2004), significa diminuição, subtração ou destruição de um bem jurídico ou a lesão a um direito ou interesse tutelado pela ordem jurídica.

Para Leite (2006), dano é entendido como toda lesão perpetrada contra um bem que seja juridicamente protegido, sendo assim, a diminuição ou alteração de bem destinado à satisfação de um interesse, tanto no aspecto patrimonial quanto no extrapatrimonial, ensejando reparação integral.

O significado de Dano para Oliveira (2007) é consubstanciado em duas teorias, a teoria da diferença e a teoria do interesse, na primeira, o dano significa a diferença entre a situação patrimonial antes e depois do dano, e na segunda, o dano é simplesmente a lesão a interesses juridicamente tutelados.⁷²

⁷¹ Segundo o dicionário HOUAISS (2009), a palavra 'dano' deriva da expressão latim *damnum*, que significa "dano; prejuízo", e é definida como: "ato ou efeito de danar(-se); prejuízo, ruína; estrago; perda de qualidade; deterioração"; rubrica: termo jurídico: "qualquer prejuízo, esp. financeiro e patrimonial, sofrido por alguém, em que houve ação, influência ou omissão de outrem.". Segundo os dicionários Aurélio (2013) e Priberam (2013), o verbete 'dano' deriva da expressão latim *damnum*, e significa estrago; prejuízo sofrido ou causado por alguém (ex.: danos físicos, morais, patrimoniais); ação ou efeito de danificar; inutilização, estrago de coisa alheia; direito dano emergente, prejuízo efetivo, real, provado; dano infecto, prejuízo possível, eventual, iminente. Segundo Dicio (2013), Dano é a "ação ou efeito de danificar, inutilização, estrago de coisa alheia, mal ou prejuízo causado a alguém, prejuízo possível, eventual, iminente", ou ainda, "mal, prejuízo, ofensa material ou moral causada por alguém a outrem, detentor de um bem juridicamente protegido".

⁷² Silveira (2008) analisa que a legislação pátria recepcionou a teoria do interesse por ser mais abrangente que a teoria da diferença.

Conforme Farias (2007) e Pinho (2010), o dano significa uma lesão a qualquer bem ou interesse jurídico protegido pelo direito, seja ela patrimonial ou extrapatrimonial.

Angher (2012) descreve o significado do dano em distintos ramos do direito, da seguinte forma: dano no direito civil é todo prejuízo ou perda de um bem juridicamente protegido; dano no Direito Penal é a destruição, inutilização ou deterioração de coisa alheia; dano no Código de Defesa do Consumidor é a consequência dos vícios e defeitos do produto ou serviço; dano no Direito Ambiental é a lesão resultante de acidente ou evento adverso, que altera o meio natural.

Embora a sua maior fundamentação e materialização esteja no âmbito doutrinário, o direito brasileiro não apresenta uma definição legal para dano.

Para além do direito, encontrou-se o significado do dano, apenas nas Normas Técnicas da ABNT, em que é definido como lesão física e/ou prejuízo à saúde, ao meio ambiente ou à propriedade.

Desta forma, entende-se que o significado de dano está sempre atrelado a uma lesão ou prejuízo gerado a um bem protegido, seja ele material ou imaterial.

De acordo com a literatura, o dano possui duas concepções, a clássica (tradicional), e a mais atual (moderna). Na concepção clássica do Direito civil, o dano é diretamente vinculado à questão patrimonial do indivíduo, limita a lesão ao patrimônio, no sentido de diminuí-lo, podendo esta ser mensurada e expressa economicamente. Na concepção mais atual, o dano está desvinculado da restrição à questão patrimonial, recorrente no direito civil, possuindo uma dimensão mais ampla, ao caracteriza-lo como uma lesão a um bem jurídico de extensão patrimonial ou extrapatrimonial.

A partir da nova concepção, o dano possui duas dimensões, a material e a imaterial, destas se constitui a extensão do dano, que pode ser patrimonial ou extrapatrimonial, sendo a sua abrangência definida de acordo com o bem protegido, podendo ser individual ou coletivo (LEITE, 2003; FARIAS, 2007; SILVEIRA, 2008; PINHO, 2010; STEIGLEDER, 2011).

Sobre a extensão, Farias (2007) explica, de forma clara, que o dano patrimonial é a lesão ao patrimônio, sendo ele abrangido pelo conjunto de bens, direitos e

obrigações de uma pessoa, apreciáveis economicamente, enquanto que, o dano extrapatrimonial ou moral⁷³ é uma lesão aos atributos essenciais e inerentes à pessoa, a própria existência do ser humano, abrangendo a sua integridade física, psíquica ou emocional (Direito de Personalidade).

A abrangência do dano como individual ou coletivo, decorre do bem protegido e está atrelada ao sujeito de direito, que se pauta no direito individual e no direito coletivo (transindividual). Estes direitos possuem especificidades que os distinguem quanto ao alcance, a determinação e a identificação. A fim de melhor representar a ligação dos direitos com os danos elaborou-se a Tabela 2.

Tabela 2 – Direitos e Danos (Individual e Transindividual)

DIREITOS			DANOS	
Direito Individual		Quando se restringe a esfera de um único indivíduo	Dano individual	Dano restrito ao indivíduo
Direito Transindividual	Difuso	Quando ultrapassa a esfera de um único indivíduo, atingindo uma coletividade indeterminada, ligados a um evento em comum.	Dano Coletivo	Dano à coletividade
	Coletivo	Quando ultrapassa a esfera de um único indivíduo, atingindo uma coletividade indeterminada, porém determináveis (relação jurídica), ligados a um evento em comum.		
	Individual Homogêneo	Quando ultrapassa a esfera de um único indivíduo, atingindo a uma coletividade indeterminada, que pode ser identificadas posteriormente, ligados a um evento em comum.		

Fonte: Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990.

Para fins de avaliação do dano, acrescenta-se ainda a questão temporal, que na perspectiva do dano patrimonial, divide-se em dano emergente e lucro cessante, isto é, o dano emergente representa o que o lesionado efetivamente perdeu em decorrência da ação danosa e o lucro cessante é aquele que a vítima razoavelmente deixou de lucrar (FARIAS, 2007; SILVEIRA 2008). Na perspectiva do dano extrapatrimonial, divide-se em dano emergente, dano futuro e dano histórico, conforme será apresentado na próxima subseção.

De forma geral, observa-se que na análise do dano existe um direcionamento para o sentido de responsabilidade e caráter de responsabilização, tanto pelo aspecto normativo que o vincula a este sentido e caráter, quanto pela ideia defendida entre os juristas, de que os efeitos do dano e a sua reparação são mais importantes do que o próprio dano.

⁷³ Sobre a designação de dano extrapatrimonial como dano moral, Oliveira (2007) alerta que, não são sinônimos, pois o primeiro é gênero, do qual o segundo é espécie. Para Leite (2006), o dano extrapatrimonial não exige o critério de dor psíquica para caracterizar o dano moral, sendo suficiente a lesão de caráter não econômico, portanto o termo extrapatrimonial é menos restritivo, e o moral é mais subjetivo.

Salienta-se que o dano é compreendido como uma entidade conexas, mas distinta do fato que o produz, pelo que nem todos os danos haverão de sofrer uma reação do ordenamento jurídico, esta reação, que se opera pela juridicização do fato da realidade, passa pela identificação de que interesses humanos relevantes fossa lesados, o que confere um caráter antijurídico ao dano (STEIGLEDER, 2011).

Identifica-se a existência de muitos tipos de danos na literatura e no ordenamento jurídico. Na literatura encontra-se: dano ambiental, dano social, dano econômico, dano à imagem, dano existencial, dano psíquico, dano biológico, dano estético, dano à privacidade etc.. No ordenamento jurídico encontra-se: dano ao meio ambiente, dano ao consumidor, dano a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, dano moral, dano patrimonial, dano nuclear, dano de produtos perigosos, dano à segurança da navegação, dano à saúde etc..

Pelo objeto e objetivo deste trabalho, buscou-se dentre os tipos, o que mais se aproximasse e fosse possível contribuir na compreensão e fundamentação do dano à ordem urbanística, por isso escolheu-se o Dano Ambiental, e que é, sem dúvidas, o tipo de dano mais estudado e trabalhado, desde a década de 80 até os dias atuais.

5.2 Dano Ambiental

No Brasil, o Dano Ambiental se constituiu como objeto de análise comum, a partir da década de 1980, com a lei da Política Nacional do Meio Ambiente, foi fortalecido pela Lei de Ação Civil Pública, que o tornou um dano passível de responsabilidade civil, e se fundamentou concretamente, com a CRFB-88, ao tornar o equilíbrio do meio ambiente um direito e um dever de toda coletividade (art. 225⁷⁴).⁷⁵

Com base na revisão bibliográfica, verificou-se que na grande maioria dos estudos, o Dano Ambiental é analisado na visão sistêmica do meio ambiente⁷⁶, compreendido pelo aspecto natural, artificial/construído e cultural, e alguns, incluem ainda, o

⁷⁴ Este artigo dispõe: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”.

⁷⁵ Como Anne Monteiro Steigleder aduz os valores inerentes ao ordenamento jurídico funcionam como um filtro da realidade, e somente assumirão importância os fatos da vida que estiverem alinhados com a ideologia dominante em determinando momento histórico e cultural, e estes se tornarão fatos jurídicos, gerados de direitos, deveres, pretensões, obrigações ou qualquer outro efeito jurídico (Steigleder, 2011, p. 53).

⁷⁶ Visão sistêmica do meio ambiente significa a ideia da integração entre todos os elementos biológicos, físicos e químicos que compõem o meio ambiente e lhe garantem o equilíbrio.

aspecto do trabalho. Dentre estes, salienta-se o consenso de que o Dano Ambiental é um dos resultados da Sociedade de Risco⁷⁷ em que se vive.

Autores internacionais criaram métodos e técnicas para avaliar danos, impactos e riscos de inundações, Hubert; Ledoux (1999) avaliaram os custos dos riscos gerados por impactos sócio-econômicos de inundação, Dutta et al (2003) criou um modelo matemático para estimar a perda decorrente de inundação, Penning-Rowsell e Chatterton (1977) analisou os benefícios e prejuízos das inundações.⁷⁸

Cabe esclarecer que com a explanação de Pinho (2010), o Dano Ambiental, nasce do conceito genérico de dano civil, de onde se extraiu toda a base jurídica, como fruto do transbordamento da racionalidade mecanicista, tecnológica e economicista, configurando o contexto dos direitos transindividuais.

Partindo do significado de dano, já exposto na seção anterior, o significado do Dano Ambiental também está associado à lesão ou prejuízo gerado a um bem protegido, seja ele material ou imaterial, que neste caso, o bem é o meio ambiente.

José Afonso da Silva (1995) define o dano ecológico como qualquer lesão ao meio ambiente causada por condutas ou atividades de pessoa física ou jurídica de direito público ou de direito privado.

Antunes (2000) define Dano Ambiental como dano ao meio ambiente, meio ambiente este que é um bem jurídico autônomo e unitário, que não se confunde com os diversos bens jurídicos que o integram, uma coisa comum a todos, que pode ser composto por bens pertencentes ao domínio público ou ao domínio privado, e a sua tutela é dever de toda a coletividade. Para o autor, não existe um critério para

⁷⁷ Terminologia proveniente da "famosa" Teoria da Sociedade de Risco, originada da obra do sociólogo alemão Ulrich Beck, publicada em 1986. Esta sociedade é, conforme observa Leite (2006), massificada e assolada por problemas, que consome pela satisfação psíquica, degrada o ambiente sem o sentimento de culpa, explora recursos em progressão infinitamente superior à capacidade de regeneração e fomenta a produção de uma infundável cadeia de riscos em atividades do cotidiano, antes inimagináveis no modelo de produção clássica, sem a presença do fator lucro.

⁷⁸ Não foram encontradas as obras e estudos dos autores internacionais, para maior compreensão dos métodos e técnicas elaboradas. As autoras Machado (2005), Silveira (2008) e Côrtes (2009) citam que os autores Dutta *et al.* (2001) e König *et al.* (2002), classificam os danos decorrentes de inundações como tangíveis e intangíveis, em que os tangíveis são aqueles que podem ser avaliados quantitativamente em termos econômicos, pelo conteúdo objetivo, e os intangíveis são aqueles que são difíceis de serem expressos em valores econômicos, pelo conteúdo subjetivo; e como diretos e indiretos, em que os diretos são aqueles que atingem bens materiais, danos imediatos causados por erosão e poluição, e os indiretos não incluem danos materiais, não são contínuos, mas duram durante um determinado período. Vale destacar que a primeira classificação carrega a dimensão material e imaterial, no mesmo sentido de patrimonial e extrapatrimonial.

fixação do que, efetivamente, constitui o Dano Ambiental, o que dá um caráter de imprecisão e dificulta o conceito de dano ao meio ambiente.

Segundo Milaré (2001) o Dano Ambiental consiste na lesão aos recursos ambientais com a conseqüente degradação ou alteração adversa do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida, afeta uma pluralidade difusa de vítimas, mesmo quando alguns aspectos particulares atinjam individualmente os sujeitos.

Para Leite (2003), o Dano Ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante e, indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no microbem, e salienta que não existe definição legal para este dano.

O Dano Ambiental, conforme Mirra (2004) define, é toda degradação do meio ambiente, incluindo os aspectos naturais, culturais e artificiais que permitem e condicionam a vida, visto como bem unitário imaterial coletivo e indivisível, e dos bens ambientais e seus elementos corpóreos específicos que o compõem, caracterizadora da violação do direito difuso e fundamental de todos à sadia qualidade de vida em um ambiente são e ecologicamente equilibrado.

De modo mais conciso, Steigleder (2011) define o Dano Ambiental como uma lesão ao “macrobem” ambiental, que se constitui como um interesse público, de natureza difusa, bem de uso comum do povo. Embora a autora análise que a expressão “dano ambiental” tem conteúdo ambivalente e, conforme o ordenamento jurídico no qual se insere, designa tanto as alterações nocivas quanto os efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses, porque pode recair sobre o patrimônio ambiental, que é comum a coletividade, ou sobre interesses legítimos de uma determinada pessoa.

Desta forma, verifica-se que o Dano Ambiental se constitui mediante comprovação de lesão ou prejuízo ao meio ambiente natural, cultural e artificial capaz de alterar o estado de equilíbrio, configurando que, o interesse juridicamente tutelado é o direito fundamental ao equilíbrio ambiental.

Visando a comprovação do Dano ambiental, criaram-se classificações, que representam, objetivamente, enquadramentos com critérios específicos para configurar o dano. Cabe destacar, que nem todo Dano Ambiental é passível de tamanha objetividade, por conta da subjetividade intrínseca, que gera dificuldade na sua identificação e análise.

O Dano Ambiental é classificado de acordo com a amplitude do bem protegido, a extensão e a abrangência do dano.

Pela amplitude do bem protegido, classifica-se o Dano Ambiental como dano ecológico puro, quando afeta apenas componentes naturais e essências do ecossistema; como Dano Ambiental *lato sensu* (de sentido amplo), quando atinge todos os componentes do meio ambiente, inclusive o patrimônio cultural; e como dano individual ambiental ou reflexo, quando a agressão a um elemento do meio ambiente resvala no indivíduo, lesando os seus interesses próprios, relativos ao microbem ambiental (LEITE, 2006).

Pinho (2010) considera o Dano Ambiental *lato sensu*, como o dano ao meio ambiente cultural, e o subdivide em três modalidades, o dano ao meio ambiente cultural, propriamente dito, que se refere à lesão aos bens culturais individuais (estética dos monumentos) ou conjuntamente considerados (paisagem das ambiências), o dano ao meio ambiente artificial que se refere aos prejuízos da desordem da cidade⁷⁹ e do caos urbano, e o dano ao meio ambiente do trabalho, que se refere às atividades prejudiciais à saúde, à segurança e ao bem estar dos trabalhadores, ensejando desequilíbrio no ambiente laboral.⁸⁰

Quanto à extensão, classifica-se o Dano Ambiental como patrimonial, quando se refere à lesão que gere desequilíbrio ao meio ambiente, com perda material sofrida pela coletividade — mensurável economicamente —, e como extrapatrimonial,

⁷⁹ A desordem urbana não existe de fato, o que atribuem a ela, representa a organização espacial proveniente do mercado, e decorre da ausência de controle social da atividade industrial e de ação estatal (CASTELLS, 1975, p. 46). E concorda-se com esta afirmativa. O que existe são distintas ordens criadas e estabelecidas com propósitos específicos, mas que no mesmo espaço, visualmente e tacitamente, se apresentam como uma verdadeira desordem, ligada a ideia de “caos urbano”.

⁸⁰ Pinho (2010) propõe uma nova classificação para o Dano Ambiental, a partir de três acepções: no sentido jurídico, no sentido consequências e na dimensão temporal. Na primeira, este se subdivide em dano ecológico puro, dano ao meio ambiente cultural (que se subdivide em dano ao patrimônio cultural propriamente dito, dano ao meio ambiente artificial e dano ao meio ambiente do trabalho) e dano individual ambiental. Na segunda, divide-se em dano patrimonial ambiental e dano moral ambiental. Na terceira, divide-se em dano ambiental emergente, dano ambiental futuro (subdivide-se em danos ambientais em cascata, lucro cessante ambiental e perda de uma chance ambiental) e dano ambiental histórico.

quando se refere à lesão que gere desequilíbrio ao meio ambiente, com perda extrapatrimonial (caráter subjetivo) sofrida pela coletividade – não mensurável economicamente (LEITE, 2003; FARIAS, 2007; SILVEIRA, 2008; PINHO, 2010; STEIGLEDER, 2011; MORAES, 2012).⁸¹

Neste sentido, destaca-se que o Dano Ambiental não se enquadra na concepção clássica (tradicional), por não se limitar à questão patrimonial do indivíduo, e não ser, necessariamente, mensurado e expresso economicamente, assim, o Dano Ambiental se enquadra na concepção mais atual, por estar desvinculado da restrição à questão patrimonial, possuindo uma dimensão mais ampla, que compreende a natureza patrimonial e a extrapatrimonial.⁸²

Pinho (2010) reforça que existe uma integração entre os desafios contemporâneos dos danos civis e os dos danos ambientais, no que tange aos danos extrapatrimoniais, embora haja uma “disparidade ontológica” entre os danos patrimoniais, pois o dano patrimonial civil lesa o “bolso” de alguém, e o dano patrimonial ambiental ameaça as bases de sustentação da vida no planeta.

Quanto à abrangência, classifica-se o Dano Ambiental como individual, quando atinge unicamente o interesse do indivíduo, e como coletivo, quando atinge o interesse da coletividade, podendo ser subdividido, conforme explicitado anteriormente.

Segundo Leite (2006), a incidência do Dano Ambiental em cada abrangência, ocorre da seguinte forma: o dano ambiental individual decorre de prejuízo individual em função de uma agressão ao meio ambiente, configurando-se como o mais simples (dano reflexo), e sua reparação se dá individualmente; o dano ambiental coletivo, de interesse individual homogêneo decorre de um prejuízo ambiental comum, que atinge vários particulares, possibilitando aos mesmos, defenderem seus interesses conjuntamente, numa ação coletiva; de interesses difusos, decorre de prejuízo ambiental que atinge uma coletividade, que não pode ser identificada individualmente, por ser indeterminada, estando ligada por circunstâncias de fato; de

⁸¹ Mirra (2004) não considera o dano ambiental como dano material, por corresponder a um prejuízo causado a um bem imaterial sem valor pecuniário, sendo insuscetível de apropriação, sendo praticamente impossível traduzi-lo em lucros cessantes, sendo apenas extrapatrimonial, embora possa ser causado a bens materiais e imateriais.

⁸² Pinho (2010) caracteriza o dano ambiental como impessoal, por defender o interesse da coletividade; como direto, apenas quando há agressão à qualidade ambiental; como não atual, pois estabelece vínculo do direito com o futuro; e como não certo, visto que não contém o juízo de certeza, e sim, de probabilidade.

interesses coletivos, decorre do prejuízo ambiental que atinge uma coletividade ligada por uma relação jurídica, sendo identificável, e tem a legitimidade para buscar em conjunto a sua reparação.

Para fins de avaliação do Dano Ambiental, ainda se considera a questão temporal, que se divide em dano emergente, futuro e histórico: dano ambiental emergente é a modificação prejudicial imediata do meio ambiente, com alteração física; dano ambiental futuro é gerado pelas consequências futuras de danos ambientais já concretizados, podendo ser em cascata ou cumulativos, se refere aos efeitos continuados, permanentes ou progressivos⁸³, em lucro cessante ambiental, se refere ao dano interino ambiental ou social⁸⁴, em perda de uma chance ambiental, se refere à perda da oportunidade de obter uma vantagem ou evitar um prejuízo; e dano ambiental histórico é a persistência dos efeitos nocivos ao longo do tempo, de forma indeterminada, configurando-se um passivo ambiental (PINHO, 2010).

Diante do exposto, visando o entendimento sobre a modalidade do dano ao meio ambiente artificial, buscou-se analisar este meio e as suas especificidades.

O Meio Ambiente Artificial, na Resolução Conama nº 306, de 5 de Julho de 2002, é definido como “conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Definição bastante ampla, que abarca muitos elementos e componentes, e conseqüentemente, torna difícil a sua compreensão e apreensão, embora seja o mais utilizado no meio científico e técnico.

Conforme a doutrina, o meio ambiente artificial, segundo José Afonso da Silva (1995), é constituído pelo espaço urbano construído e pelos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes em geral). Pinho (2010) alarga um pouco o entendimento de Silva (1995), e diz que o meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, composto por um conjunto de edificações (espaço

⁸³ A autora define-os da seguinte forma: o continuado ocorre com a sucessão dos atos somados; o permanente é causado por um único ato, cujos efeitos se dilatam ao longo do tempo; o progressivo é causado pela lesão de efeito cumulativo em progressão, ao longo do tempo. Todos podem ocorrer também no dano ambiental histórico.

⁸⁴ A autora define como interino ambiental a frustração do ganho futuro no lapso de tempo em que as funções ecológicas ficaram comprometidas para os outros recursos naturais, como interino social a privação da fruição pela coletividade do bem ambiental lesionado, que enseja longo lapso de tempo para o retorno ao status quo ante (situação que estava antes da lesão).

urbano fechado), e por equipamentos públicos, tais como: ruas, praças, áreas verdes e espaços livres (espaço urbano aberto). Moraes (2012) adota a mesma definição de Silva (1995). Ferreira (2014) define-o como o meio modificado pelo homem nos seus vários aspectos: de saneamento, atividades industriais, transportes, habitação, urbanismo, turismo, lazer e, também, artes e cultura em geral.

Geograficamente, o meio ambiente artificial/construído é uma natureza crescentemente artificializada, marcada pela presença de grandes objetos geográficos, idealizados e construídos pelo homem, articulados entre si em sistemas, e se diferenciam pela carga maior ou menor de ciência, tecnologia e informação, segundo regiões e lugares, constituindo-se como um retrato da diversidade das classes sociais, das diferenças de renda e dos modelos culturais (SANTOS, 1994).

De forma mais direta, também se entende geograficamente, o meio ambiente artificial/construído, como o espaço antropizado, que foi apropriado e alterado pelo ser humano para o exercício das suas funções e necessidades, sendo compreendido pelo espaço urbano e rural.

Por ser o locus da vida humana, e onde se exercitam as principais funções e necessidades dos indivíduos, este meio também mereceu tutela pelo direito, tanto quanto o meio ambiente ecológico puro (natural), conforme já citado.

No texto constitucional, o meio ambiente artificial está presente no artigo 5º, XXII, prevê o direito de propriedade, XXIII, prevê função social da propriedade, LXXIII, prevê a legitimidade do cidadão para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural; o art. 21, XX, prevê dentre as competências da União Federal, instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive a habitação, saneamento básico e transportes urbanos; o art. 23, VI, prevê como competência comum dos entes federativos proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; o Art. 24, prevê que à União, os Estados e o Distrito Federal legislem concorrentemente sobre, VI, [...] a proteção do meio ambiente e controle da poluição, VIII, prevê a responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de

valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; o Art. 129, prevê dentre as funções institucionais do Ministério Público, III, promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; o Art. 170, prevê como princípio da ordem econômica, II, propriedade privada, III, função social da propriedade, VI, defesa do meio ambiente [...]; os arts. 182 e 183, que tratam da Política Urbana; o Art. 186, prevê que a função social da propriedade rural deve atender, II, [...] preservação do meio ambiente; o art. 225, prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, e institui uma série de obrigações ao poder público para tal, § 3º, prevê que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

No Estatuto da Cidade, toda a regulamentação prevista é para a tutela do meio ambiente artificial, o direcionando ao equilíbrio, estado que deve ser assegurado as presentes e futuras gerações.

Na tutela do meio ambiente artificial/construído, o macrobem juridicamente protegido é o equilíbrio deste meio ambiente, compreendido pelo espaço urbano e rural, e os microbens são os elementos físicos, químicos, biológicos, sociais, culturais, econômicos, urbanísticos e rurais que lhe compõe. Então, objetivamente, o dano ao meio ambiente artificial é uma lesão ao macrobem, ou uma lesão a qualquer um dos seus microbens, desde que seja capaz de gerar desequilíbrio neste meio ambiente.⁸⁵ Visto que, se a lesão ao microbem que não interferir no equilíbrio ambiental (macrobem), não se configura como dano.

⁸⁵ Francisco (2005) analisou os danos ao meio ambiente artificial — denominados de danos socioambientais urbanos — na cidade de Curitiba, a partir de Ações Cíveis Públicas do Ministério Público do Paraná, através da identificação e caracterização dos mesmos, mensurando a frequência destes espacialmente. Para ela estes danos são gerados por impactos negativos, ameaças e/ou danos ambientais, que se caracterizam pela poluição sonora, poluição atmosférica, poluição hídrica, desmatamento irregular, degradação ambiental e desequilíbrio ecológico (danos à fauna e flora), além da lesão ao patrimônio cultural de valor histórico, cultural, urbanístico e paisagístico e riscos à qualidade de vida (saúde e bem-estar), provenientes por atividades noturnas, industriais e diversas, por empreendimentos imobiliários e por serviços de transportes. De forma mais ampla, Pinho (2010), defende que o dano ao meio ambiente artificial, resulta da desordem da cidade e do caos urbano, com serviços públicos insuficientes, distribuição desigual de equipamentos urbanos, falta de áreas verdes, padrões inadequados do uso do solo, decorrentes da falta de planejamento da estrutura urbana, além de baixa qualidade técnica das construções, poluição sonora, visual, atmosférica, luminosa, e afronta às normas do Plano Diretor Municipal, pelo uso indevido dos imóveis, construções irregulares, à utilização indevida do solo, à ocupação dos espaços livres e áreas verdes, ao comprometimento da funcionalidade do sistema de transporte, etc.

De certo, pode-se afirmar que o Dano à Ordem Urbanística está inserido no bojo dos danos ao meio ambiente artificial, mas pelas especificidades da Ordem Urbanística, torna-se distinto em alguns aspectos, com destaque ao macrobem e microbem.

5.2.1 Distinções Necessárias: Impacto X Risco X Dano Ambiental

Após a compreensão do dano ambiental e das suas formas de prevenção, precaução, responsabilização, sanção e reparação, faz-se necessário apresentar brevemente as distinções existentes entre os termos de impacto ambiental, risco ambiental e dano ambiental, visto que impacto e risco são equivocadamente citados e tratados como sinônimos do Dano Ambiental, enquanto não são.

O significado de Impacto Ambiental, mais utilizado e comumente aceito, é o disposto no art. 1º da Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986, que considera Impacto Ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais⁸⁶.

Nesta mesma resolução, no inciso II, do artigo 6º, podem-se extrair duas naturezas para o Impacto Ambiental, a natureza positiva, atrelada a benefícios, e a natureza negativa, atrelada a prejuízos e adversidades. Também se extrai que estes impactos podem ser diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazo, temporário e permanente, e que devem ser aferidos, o seu grau de reversibilidade, as suas propriedades cumulativas e sinérgicas, assim como a distribuição dos ônus e benefícios sociais decorrentes do impacto ambiental.

O Estudo de Impacto Ambiental e o consequente Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), instrumentos já previstos na Política Nacional do Meio Ambiente, foram incluídos como instrumentos da política urbana, pelo Estatuto das Cidades. Para além destes, tem-se o instrumento do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV),

⁸⁶ Este conteúdo foi recepcionado e consubstanciado no Estatuto da Cidade, no que tange aos instrumentos do Estudo do Impacto Ambiental e Estudo de Impacto de Vizinhança.

previsto para contemplar os efeitos positivos e negativos dos empreendimentos e atividades na qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, de questões como: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (Arts. 37 e 38, Lei nº 10.257/2001). Os parâmetros para definir e mensurar tais impactos foram passados para a responsabilidade dos municípios (Lei nº 10.257/2011, art. 36).

Já o Risco, segundo o IBGE (2002), é definido como a probabilidade de ocorrência de um evento com consequências prejudiciais ou com perdas (humanas, materiais, atividades econômicas ou ambientais), resultante entre a interação de perigos naturais, induzidos por atividade humana, e condições de vulnerabilidade.

O Risco Ambiental, de acordo com o viés jurídico, segundo Pinho (2010), é definido como um ilícito civil que viola ou ameaça violar normas de direito ambiental, sejam regras ou princípios, justificando a imposição de medidas preventivas,⁸⁷ sendo que este risco possui limite de tolerabilidade, que o enquadra como tolerável ou intolerável, a depender da potencialidade de violação ou da ameaça, e o grau será estabelecido na norma, por prévia avaliação do legislador, ou pelo Poder Judiciário mediante o caso concreto e as circunstâncias, recaindo nos conflitos dos princípios constitucionais.

A autora objetiva que o risco ambiental se constitui como resultado de atividade ilícita pela probabilidade e pelo potencial de causar dano, e de qualquer conduta que gere risco excessivo ao ambiente de forma a ameaçar o equilíbrio ecológico ou ambiental, violando o dever de preventividade objetiva.

⁸⁷ Existem três posições doutrinárias para o Risco Ambiental, conforme aponta Pinho (2010), a primeira defende a ampliação do conceito de dano ambiental para incluir o risco, através do dano potencial, que é uma probabilidade de dano concreto futuro, a segunda concebe o risco e o dano como elementos autônomos e propõe a expansão da responsabilidade civil para abarcar o risco, a terceira oferta uma solução processual e parte da premissa de que ilícito e dano não se confundem e que são necessárias distintas modalidades de tutela. Para a autora, a terceira corrente apesar de não possuir previsão expressa na legislação e configurar uma solução de direito processual e não material, possui uma doutrina consolidada, especialmente nas hipóteses de violação ou ameaça e violação da norma, sem a iminência do dano, para ser legitimada, dependerá de disposição legislativa que autorize a responsabilidade civil por risco ambiental, enquanto isso, a ameaça de norma ambiental ou sua efetiva violação, através da solução processual de tutela inibitória e de remoção do ilícito pode ser evitada ou reparada.

O impacto pode ser positivo ou negativo, enquanto o dano e o risco não possuem natureza positiva, apenas negativa. O efeito do impacto negativo pode se constituir como dano ou não. O risco e o dano, não são necessariamente gerados por alteração causada por atividade humana como é o Impacto. O risco se constitui como uma ameaça de dano, enquanto o Impacto pode ser uma ameaça ou não.

Desta forma, compreende-se que os termos de impacto, risco e dano ambiental, não são sinônimos e, portanto, não podem ser tratados como, e que as suas especificidades, embora se integrem, possuem naturezas e dimensões distintas.⁸⁸

5.2.2 Responsabilidade Civil e Sanções por Danos Ambientais

Na lógica da ciência e da prática do Direito, constatados os danos, caberá à responsabilidade de reparar os danos ambientais (CRFB-88, Lei nº 6.938/81 e Lei nº 7.347/85) e caberão sanções penais e administrativas (CRFB-88 e Lei nº 9.605/98).

A Responsabilidade Civil, segundo a definição tradicional, é o ato de responsabilizar quem violou uma norma qualquer, pelas consequências provenientes desta violação (LEITE, 2006; PINHO, 2010; STEIGLEDER, 2011), segundo a definição moderna, desloca o foco para o fato danoso e a proteção da vítima, priorizando os princípios da dignidade humana, solidariedade social e justiça distributiva (PINHO, 2010).

A responsabilidade objetiva ambiental, segundo Leite (2006), incide em todos os casos, seja na atividade potencialmente causadora do dano (perigosa), seja na atividade não potencialmente causadora do dano (não perigosa), em todos os casos, deve o degradador ou poluidor recuperar o bem ambiental lesado, portanto, a responsabilidade objetiva é que defende o interesse difuso ambiental.

O autor aponta que a responsabilidade ambiental civil apresenta a função de prevenção e de precaução, uma vez que o risco da imputação desestimula práticas poluidoras, evitando-se a própria ocorrência do dano ambiental, e uma função pedagógica, porque a coletividade, titular do direito ao ambiente equilibrado e vítima

⁸⁸ Verifica-se também que existem outros os conflitos teóricos em relação aos termos de Dano, quando o mesmo é tratado como sinônimo de Poluição e Degradação, como aponta Fenker (2007), pois partindo da definição expressa na Lei nº 6.983/81, Política Nacional do Meio Ambiente, entende-se que o efeito da Degradação da qualidade ambiental é um Impacto, e que Poluição é uma espécie de Degradação, portanto, é um impacto. Desta análise, destaca-se que não se pode generalizar o que não é generalizável, muito menos tratar como igual, o desigual.

da crise ambiental, acaba se tornando a maior fiscalizadora da integridade do meio ambiente, divulgando as punições do poluidor, resultando na prevenção de novas atitudes antissociais.

No mesmo sentido, Steigleder (2011) aduz que a responsabilidade civil tem como função servir a reparação do dano ambiental, protegendo-se a qualidade dos ecossistemas, independentemente de qualquer utilidade humana direta e de regimes de apropriação públicos e privados, assim como tem uma função social que ultrapassa as finalidades: punitiva, preventiva e reparatória.

Tratando das funções da responsabilidade civil, e indo além do social, Pinho (2010) defende que, a responsabilidade civil ambiental é a reparação e prevenção (dissuasória, direta e estratégica) dos danos ambientais.

A autora avança ao tratar a prevenção sob três diferentes enfoques, o preventivo dissuasório (ou por intimidação), limitado à correção de danos pretéritos, sendo apenas residual e por reflexo; o preventivo direto, enfrentamento do risco ambiental intolerável, antes que se torne dano; o preventivo estratégico, combate às causas da crise ambiental, através de ações de prevenção ou conservação, fiscalização, fomento à cidadania ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

A prevenção dissuasória, embora seja, objetivamente, a menos efetiva, é a mais aplicada e aceita juridicamente, por ser passível de comprovação a partir do dano pretérito. O que representa incoerência com o senso e sentido do direito ambiental, que é evitar o dano, conforme aponta Pinho (2010).

Para além, da responsabilização e responsabilidade, os danos ambientais também geram sanções penais e administrativas aos seus infratores.

A Lei nº 9.605/98, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, tornando-as crimes. Para esta lei, são crimes contra o meio Ambiente, os crimes contra a fauna (Seção I), contra a flora (Seção II), poluição⁸⁹ e

⁸⁹ A poluição visual é provocada pelo uso excessivo de letreiros, outdoors e placas, que comprometem a paisagem; a poluição sonora, com ruídos incômodos ao bem-estar e malefícios à saúde, ocorrem em estabelecimentos comerciais, igrejas, carros de som, festas populares; a poluição atmosférica resulta especialmente da poeira derivada da queima de combustível fóssil, que provoca a degradação do revestimento de fachadas de edifícios, pontes, viadutos etc.; a poluição luminosa é ensejada por luz artificial excessiva e mal

outros crimes ambientais (Seção III), contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural (Seção IV), contra a administração ambiental (Seção V).

Cumprido destacar sobre os Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural, dispostos na Seção IV desta lei (mais as alterações dadas pela Lei nº 12.408/2011):

Art. 62. Destruir, inutilizar ou deteriorar: I - bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial; II - arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial: Pena - reclusão, de um a três anos, e multa. Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena é de seis meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa. Art. 63. Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida: Pena - reclusão, de um a três anos, e multa. Art. 64. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida: Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa. Art. 65. Pichar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano: Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa. § 1º Se o ato for realizado em monumento ou coisa tombada em virtude do seu valor artístico, arqueológico ou histórico, a pena é de 6 (seis) meses a 1 (um) ano de detenção e multa. § 2º Não constitui crime a prática de grafite realizada com o objetivo de valorizar o patrimônio público ou privado mediante manifestação artística, desde que consentida pelo proprietário e, quando couber, pelo locatário ou arrendatário do bem privado e, no caso de bem público, com a autorização do órgão competente e a observância das posturas municipais e das normas editadas pelos órgãos governamentais responsáveis pela preservação e conservação do patrimônio histórico e artístico nacional.

Observa-se que, ao correlacionar estes crimes com as modalidades do meio ambiente, os crimes de Ordenamento Urbano (Arts. 64 e 65) se enquadram no meio ambiente artificial, e os crimes de Patrimônio Cultural (Arts. 62, 63, 64 e 65) se enquadram no meio ambiente cultural.

Em cada tipo de crime, e de acordo com as especificidades, são dispostas sanções penais com detenção ou reclusão e multas, e sanções administrativas com advertência, multa, apreensão, destruição ou inutilização, embargo de obra ou

atividade, demolição de obra, suspensão parcial ou total de atividades, e restritiva de direitos. O maior avanço desta lei está nos princípios da precaução e da efetiva reparação do dano ambiental.

6 Produção do Espaço, Planejamento e Ordenamento Urbanístico do Município do Salvador-Bahia

O Município do Salvador é a capital do estado da Bahia, localiza-se no Nordeste do Brasil, sendo composto por uma parte continental, onde está situada a sede municipal, a Cidade do Salvador, e uma parte insular, onde estão situadas as Ilhas de Maré, dos Frades, do Bom Jesus dos Passos e de Santo Antônio (ver Mapa 1).

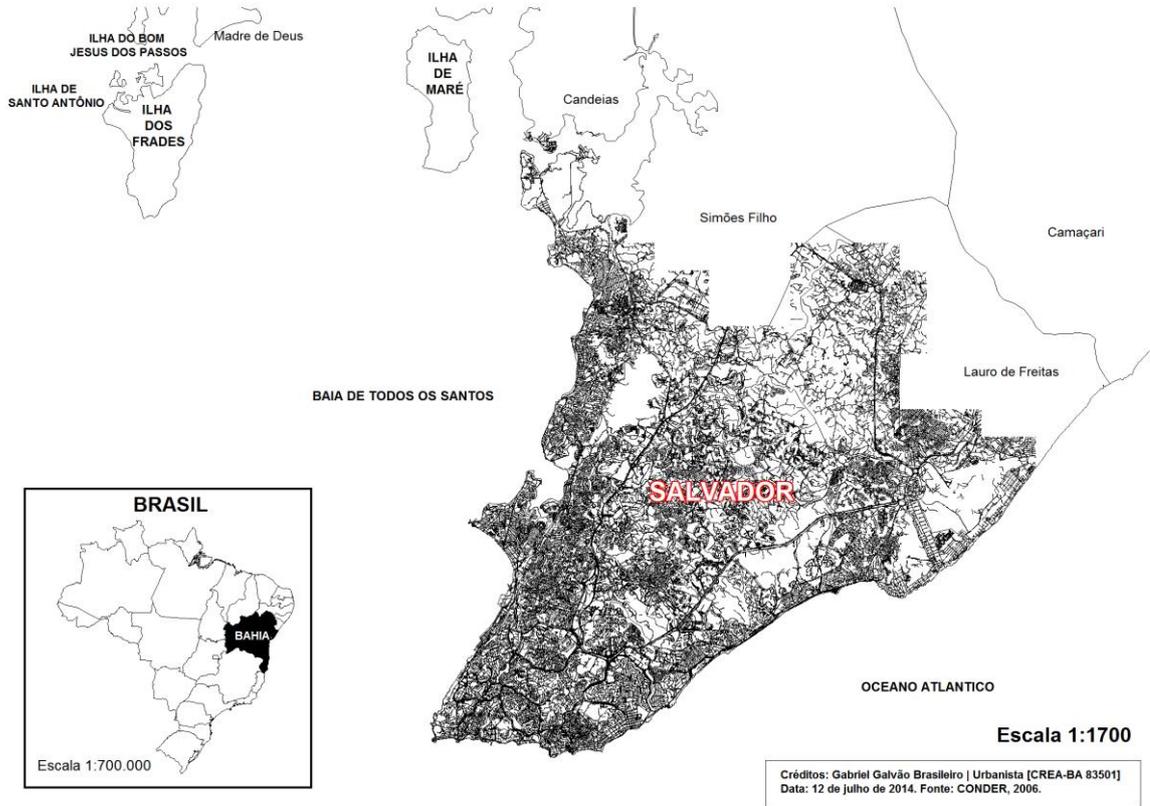
No início do século XX, Salvador ainda era marcado pelo urbanismo higienista ou sanitaria (estruturado em saberes médicos e da engenharia), no qual a prática técnica buscava a fluidez e salubridade do meio físico e meio social, dando um papel complementar a estética, daí surgem os “planos de melhorias”, com projetos e intervenções pontuais e setoriais, sem uma totalidade da realidade e de plano (VASCONCELOS, 2002; SAMPAIO, 2015).

As experiências de modernização urbanística, mais significativas, neste início de século foram: as intervenções na área do porto e área de influência, demolindo quarteirões inteiros, ampliando a área com aterros, e construção de quebra-mar para protegê-la, dando um novo traçado para a área (1906-1921), a abertura da Avenida Sete de Setembro, visando ligar a ladeira da barra, a ladeira da igreja de São Bento, que destruiu parte dos monumentos históricos ali localizados (1912-1916), demolição da Igreja da Sé para dar lugar a implantação dos novos meios de transporte, o bonde e o automóvel (1933).

Em 1935, a I Semana de Urbanismo realizada em Salvador, pela Comissão do Plano da Cidade do Salvador, constituiu-se como um marco no planejamento urbano do Município, por inserir uma nova visão do urbano na discussão da construção de um plano da cidade, considerando a sua totalidade agregada a concepção do desenvolvimento integrado⁹⁰.

⁹⁰ A Semana de 35, conforme Sampaio (2015) destaca, foi centrada em três pontos de mudança: a defesa de um plano global para a cidade, regulando o crescimento e expansão numa visão de conjunto, à qual se submetiam as intervenções parcelares; a explicitação do urbanismo como campo de conhecimento e área de atuação, incentivando as vantagens das suas práticas; e introdução da noção de patrimônio histórico objetivando salvaguardar as obras de arte, monumentos e sítios, preservando a memória. Embora defendam que o Plano da Cidade seria calcado no ideário da Cidade-Ideal (toda planejada e ordenada) e combateria a Cidade-Real (sem planejamento e desordenada).

Mapa 1 – Localização de Salvador



Segundo Sampaio (2015), as conclusões, sugestões e teor das palestras da Semana de 35, em meio à ambiguidade discursiva entre o pragmatismo e o idealismo, abrigou um conjunto de interesses diversificados em que a ideologia do plano e do planejamento serviu de elemento catalisador para agregar os interesses sociais, econômicos, políticos e profissionais.

O autor ressalta que o máximo que a Comissão conseguiu foi produzir um novo discurso, cujo desdobramento só aconteceu a partir de 1943, em outro contexto, com a proposta de Mário Leal Ferreira.

Em 1943, com o objetivo de elaborar o Plano da Cidade, foi criado o Escritório do Plano Urbanístico de Salvador (EPUCS), sob a coordenação do engenheiro Mário Leal Ferreira, contratado pela então Diretoria de Urbanismo e Cadastro da prefeitura do Salvador. Os estudos se iniciaram, no mesmo ano, com uma equipe multidisciplinar, tendo influências nacionais e internacionais. A base do método definido por Mário era primeiro compreender os fatores geográficos e históricos que contribuíram para a situação atual da cidade, para depois prever tecnicamente o futuro dela (SAMPAIO, 2015).

A partir da identificação dos fatores, tais como: existência de articulação regional, deslocamentos por avenidas de vale e avenidas de cumeadas, problemas de insuficiência da infraestrutura e dos serviços urbanos, a distribuição irregular dos equipamentos de saúde e educação, necessidade de readequação das áreas verdes, existência de habitação proletária etc., a equipe compôs o diagnóstico da cidade e fez as propostas urbanísticas para o plano.

O Plano Urbanístico de Salvador do EPUCS adotou o modelo radio-concêntrico para a cidade, redefinindo o sistema viário, alterando o traçado e as funções das vias, criando novas avenidas e estabelecendo ligações entre bairros; criando zonas concêntricas residenciais a partir das zonas de comércio e de transição, com critérios de densidade populacional, decrescendo sentido centro-periferia; concentrando as edificações nas cumeadas e encostas, deixando os vales para as avenidas, dispondo áreas verdes contínuas ao longo destas, e áreas de esporte e lazer nos grotões; redefinindo todo o sistema de infraestrutura ao modelo adotado melhorando o acesso e a qualidade do serviço; redistribuindo os equipamentos;

definindo diretrizes construtivas para o enfretamento da habitação proletária, visando o bem-estar social etc.

Em 1948, o EPUCS foi extinto e transformado em Comissão do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (CPUCS), coordenada por Diógenes Rebouças, em substituição a Mário Leal por conta do seu falecimento em 1947. No mesmo ano, foi aprovado o Decreto-Lei Municipal nº 701, de 24 de março de 1948, que “dispõe sobre a utilização da terra na zona urbana, regulando o loteamento de terrenos situados na mesma zona e dando outras providências”, materializando legalmente as diretrizes estabelecidas pelo Plano Urbanístico elaborado pelo EPUCS.

Em 1950, a CPUCS ainda não havia se estruturado e funcionava precariamente, quadro que foi sendo agravado, no decorrer dos anos, principalmente, pelas dificuldades operacionais para dar continuidade aos trabalhos iniciados e pelo não respaldo político necessário para a sua atuação, até ser extinta pela Lei nº 860, de 1 de setembro de 1958, conforme aponta Sampaio (2015).⁹¹

Assim, do planejamento realizado, apenas o controle do uso e da ocupação do solo e a implantação das vias de vale foram aproveitados pela administração municipal.

Em 1960, ligado ao Banco Nacional de Habitação (BNH), foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), com a finalidade de elaborar e coordenar a política nacional no campo do planejamento local integrado, em nível regional e municipal, tendo como uma das suas atribuições, dar assistência técnica e financeira aos municípios na elaboração de Plano de Desenvolvimento Local Integrado. A concessão de recursos para o plano estava condicionada a existência de órgão de planejamento permanente, na estrutura administrativa municipal, para proceder à contratação dos planos.

No período entre as décadas de 60 e 70, em meio à expansão e modernização forçada de Salvador, foi aprovada a Lei nº 2.181, em 24 de dezembro de 1968, conhecida como Lei da Reforma Urbana de 1968, que autorizava a alienação de

⁹¹ Outros órgãos foram criados, posteriormente, na administração pública municipal, com a atribuição de planejamento, mas não tinham condições materiais mínimas de permear o processo de planejamento. Este fato foi sucedido em algumas outras gestões municipais, ao longo dos anos, em decorrência dos interesses políticos e particulares que ditavam as prioridades (NASCIMENTO, 2008).

bens dominicais⁹² do Município. Segundo Moura (1989) foi alienado 21 km² (vinte e um quilômetros) de terras que pertenciam ao Poder Público Municipal — a época, detentor da maioria das terras de Salvador.

Objetivamente, o gestor entregou aos “entes privados”— aqueles que detinham maior capital — o patrimônio público que pertencia ao Município, abandonando a melhor oportunidade de definir o desenvolvimento e a expansão do seu território, bem como tornando, o direito e o acesso a terra, definitivamente um privilégio de e para poucos. Como consequência, todo o restante da sociedade ficou a margem, foi excluída, deste processo, e as formas de uso e ocupação do solo (ocupação informal e irregular, majoritariamente por invasões) que vinham se estabelecendo, foram sumariamente negligenciadas, com exceção daquelas localizadas na orla marítima atlântica de Salvador.

As ocupações populares situadas na orla atlântica foram erradicadas visando reservar a área para a instalação de empreendimentos e atividades ligados ao turismo, que, naquela época, já era considerado como uma das principais opções estratégicas para o crescimento e modernização da Cidade⁹³.

Nesse escopo, nota-se que, desde então, a gestão pública municipal já se apresentava, de forma clara e objetiva, “comprometida com uma modernização excludente e com os interesses do capital imobiliário” (CARVALHO, 2009, p. 84).

Em 1970, a prefeitura na tentativa de retomar o processo de planejamento urbano, criou o Órgão Central de Planejamento (OCEPLAN), instituído pela Lei nº

⁹² Segundo o Código Civil, Lei nº 10.406/2002, os bens dominicais são bens públicos que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades (Art. 99, III, Lei nº 10.406/2002); os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei (Art. 101, Lei nº 10.406/2002).

⁹³ “[...] o desenvolvimento do transporte aeroviário no país e o asfaltamento da estrada Rio-Bahia (1963), colocaram Salvador no mapa do turismo nacional, e em 1968, foi criada a estatal Empresa de Turismo da Bahia (Bahiatursa. Nos anos seguintes, a implantação de unidades de cadeias hoteleiras, nacionais e internacionais, eliminaria o gargalo que era a falta de grandes hotéis na cidade, ressalvada a existência do Hotel da Bahia construído pelo governo baiano e inaugurado em 1949. Assim, em meados dos anos 70, estavam dadas as condições para o primeiro grande boom do turismo soteropolitano (1974-1979), que resultaria em novos investimentos, com destaque para a construção do Centro de Convenções da Bahia, em 1979, e na consolidação do marketing turístico local, assentado no mix praia/ música/carnaval” (CARVALHO, 2009, p. 27).

3.885/1970, que elaborou o Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PLANDURB) (1975-1979).⁹⁴

O PLANDURB, segundo Sampaio (2015), era composto de seis textos metodológicos, dezessete estudos e diagnósticos setoriais, quatro propostas de lei, um documento com indicações sobre a política fundiária (RENURB), três documentos contendo diretrizes específicas e vinte e três estudos, e propostas de programas e projetos, tendo como característica principal, as diretrizes para cidade, contemplando os vetores de expansão, os grandes espaços verdes/abertos, o sistema de transportes e vias, a nucleação das atividades, a imagem e o desenho da cidade, a infraestrutura em rede, a divisão do território em subunidades espaciais para fins de planejamento e gestão.

O autor sinaliza que as indicações não foram seguidas e nem implementadas, visto que, o transporte de massa tornou-se discurso, as áreas de bordo da cidade não saíram das diretrizes, as zonas industriais foram redefinidas, incluindo um Distrito Industrial Urbano (DINURB), não previsto no plano, os parques metropolitanos assumiram outras características, e apenas os parques de Pituaçu, São Bartolomeu e Abaeté foram consolidados, embora com deficiências, e o modelo físico territorial nunca foi revisto.

Na década de 1970, em meio ao processo de planejamento apontado, o Município de Salvador passava por grandes transformações na estrutura urbana, que tinham como plano de fundo, o alcance do ápice de urbanização do município, atingindo taxa de 99,74% (tendo 1.004.673 habitantes na área urbana e 2.522 na área rural), e a dinamização da economia gerada pela extração e refino do petróleo no Centro Industrial de Aratu (1967)⁹⁵, entre os municípios de Simões Filho e Candeias, na Região Metropolitana de Salvador, e posteriormente, incluindo a implantação do

⁹⁴ No mesmo período, a Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER), elaborava o Estudo de Uso do Solo e Transportes (EUST) (1975/1976), com diretrizes em nível macroespacial para a Região Metropolitana de Salvador, visando consolidar políticas estatais no espaço urbano-regional, e o PLANDURB incorporava em nível intraurbano estas diretrizes, conforme aponta Sampaio (2015).

⁹⁵ O Plano do Centro Industrial de Aratu previa alterar toda a estrutura e dinâmica urbana de Salvador, com um novo modelo radial-concêntrico, deslocando o centro da posição histórica para o Cabula (localizado no “miolo” da cidade), e no entorno ficariam as habitações, comércios, serviços e áreas de lazer, redesenhando e integrando as vias terrestres (rodoviarismo), além de linhas funiculares de transporte coletivo, permitindo acesso ao CIA, com base no planejamento moderno instituído pela Comissão de Planejamento Econômico do Estado da Bahia (CEPAL), coordenada por Rômulo Almeida, alinhada a política desenvolvimentista do país, conforme Sampaio (2015).

Polo Petroquímico de Camaçari (1978), no município de Camaçari, áreas integrantes da Região Metropolitana de Salvador (1973).

As principais transformações na estrutura urbana foram: a construção da Avenida Mário Leal Faria (Avenida Bonocô) (1970), que ligou às áreas do centro e comércio a área do “miolo” da cidade; da Avenida Lafayette Coutinho (Avenida Contorno) (1970), como outra ligação entre a cidade baixa e a cidade alta, dando acesso à área do Comércio ao Campo Grande (área central da cidade); da Avenida Afrânio Peixoto (Avenida Suburbana) (1971), que possibilitou o acesso a toda a área do subúrbio da cidade; da Avenida Luís Vianna Filho (Avenida Paralela), que induziu a expansão urbana da cidade na direção norte (1971); do Centro Administrativo da Bahia (CAB), para abrigar os órgãos do Governo do Estado e da União (1972); da Avenida Reitor Miguel Calmon (Vale do Canela) (1974), que sediou as suas margens as instalações da Universidade Federal da Bahia; da segunda pista da Avenida Vasco da Gama (1974); da Avenida Professor Magalhães Neto (1974), que liga a área do Camaragibe (Iguatemi) a orla atlântica; do Terminal Rodoviário Armando Viana de Castro (Estação Rodoviária-Iguatemi) (1974), facilitando a chegada e saída da cidade; da Avenida Vale dos Barris (1975), integrando os acessos ao centro da cidade; da Avenida Antônio Carlos Magalhães (Avenida ACM) (1975); do shopping Iguatemi (atual Shopping da Bahia) (1975), implantação da Avenida Anita Garibaldi (1977), da Avenida Juracy Magalhães (1978), da Avenida General Graça Lessa (Vale do Ogunjá) (1978) (VASCONCELOS, 2002).

As vias e equipamentos implantados possibilitaram a integração de áreas e espaços, antes “incomunicáveis” ou com difícil acesso, e transformaram, significativamente, o uso e a ocupação do solo da cidade, modificando toda a estrutura e dinâmica urbana da cidade do Salvador, gerando novos usos e ocupações de áreas e espaços e tornando decadente outras áreas e espaços já existentes.

Dentre os novos usos e ocupações que marcaram a época, destaca-se a construção dos grandes conjuntos habitacionais: Cajazeiras, Mussurunga, Narandiba etc., com ação do Estado através de agências (CEDURB, URBIS e INOCOOP etc.), e recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH). Assim como, a grande expansão das “invasões” de áreas e espaços vazios, formação de “favelas” e loteamentos

ilegais, ambos com predomínio da autoconstrução, fora dos padrões e parâmetros legais.

A criação de novas centralidades como o Centro do Camaragibe, área na qual foi implantada a Rodoviária e o Shopping Center Iguatemi, e o Centro Administrativo da Bahia, área institucional do Governo do estado, que impulsionou a expansão da cidade sentido norte, pela Avenida Luís Vianna Filho (Av. Paralela), e a decadência da área central, compreendida pelo Centro Tradicional (hoje denominado como Centro Antigo) e os seus sub-centros lindeiros. Esta decadência gerou um forte declínio no comércio e serviços, que ali vigoravam há décadas, principalmente na Avenida Sete de Setembro, Rua Chile e na Avenida José Joaquim Seabra (Baixa dos Sapateiros), e fortaleceu as novas centralidades.

Historicamente, observa-se que, ao longo dos anos, as transformações sociais e espaciais em Salvador, já ocorriam de forma processual e contínua, norteadas por interesses específicos, ora públicos, ora privados.

Em 1980, as leis propostas pelo PLANDURB foram consecutivamente aprovadas: a Lei nº 3.345, de 14 de dezembro de 1983, que dispõe sobre o processo de planejamento e da participação comunitária no desenvolvimento do Município, a Lei nº 3.377, de 23 de julho de 1984, que dispõe sobre o ordenamento do uso e da ocupação do solo, e a Lei nº 3.525, de 11 de setembro de 1985, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador. Em 1984, o OCEPLAN foi extinto e transformado em Secretaria de Planejamento Municipal (SEPLAM).

A Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS), Lei nº 3.377/84, estabeleceu as bases de referência e de direito para o controle do solo pela gestão municipal, visando assegurar condições locacionais adequadas às atividades e empreendimentos, através de parâmetros e restrições.⁹⁶

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1985, fruto dos estudos e produções do PLANDURB, transformou as suas diretrizes em princípios, diretrizes e objetivos, tendo como foco os aspectos sociais, espaciais, econômicos e culturais.⁹⁷

⁹⁶ Esta lei se mantém válida até o presente momento, conforme será explicitado adiante.

⁹⁷ Ordenou o território dividindo o município em áreas urbanas e área rural, conforme as ocupações, e em nucleações de atividades, conforme o uso, estabelecendo índices urbanísticos. Visava à articulação dos aspectos físico-ambientais, a distribuição da população por faixa de renda e a distribuição de empregos por

Sobre estas, Sampaio (2015) identificou que, a LOUOS teve várias modificações visando atender os interesses do mercado imobiliário, que a aprovação da LOUOS antes da aprovação do PDDU é uma inversão na sequência lógica do processo de planejamento, já que a LOUOS deve ser orientada pelo PDDU, que existem divergências entre o uso do solo previsto na LOUOS e as diretrizes e os objetivos do PDDU de 1985, e que a inversão e as divergências foram intencionais para atender o mercado imobiliário.

Nesta década, a população de Salvador teve um aumento de 494.786 habitantes, atingindo 1.501.981 habitantes, sendo 1.499.588 a população urbana e 2.393 a população rural (IBGE, 2010). O aumento populacional somado ao espraiamento da estrutura urbana, da década de 170, fomentou a ocupação legal e ilegal de muitas áreas vazias ao longo das novas vias e na área do “miolo” e do Subúrbio Ferroviário, e em partes da Orla da cidade.⁹⁸

No mesmo ano, foi aprovada a Lei nº 3.572/1985, Lei Orgânica do Município de Salvador, que trouxe grandes avanços para o planejamento e desenvolvimento urbano, dentre elas obrigações expressas para o plano diretor.

Os dados demográficos do Município do Salvador expressam que, de 1970 até 1991 (21 anos), a população urbana teve um aumento significativo de 106,04%, passando de 1.007.195 para 2.075.273 habitantes, enquanto que, neste mesmo período, a população rural teve uma redução de 69,90%, passando de 2.522 habitantes para 1.763 habitantes (IBGE, 2010).

No contexto da norma ordem jurídico-urbanística, em 2004, foi aprovado o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, na Lei nº 6.586, de 03 de agosto de 2004, visando a revisão e atualização do PDDU de 1985 (lapso temporal de dezenove anos)⁹⁹.

tipo, distribuição espacial do uso do solo com os meios de circulação e transporte, valorizar e proteger a morfologia do sítio com a criação de muitas áreas específicas. Estabeleceu como meta o ano de 1992, traçando projeções da população, da oferta de empregos, das áreas para os diferentes usos (residencial, comercial e serviços), das demandas de infraestrutura e dos serviços etc.

⁹⁸ Cenário amplamente sinalizado por Vasconcelos (2002), Gordilho (2008), Sampaio (2015) etc., e comprovado no corpo das Leis nº 3.377/1984, nº 3.525/1985 e nº 3.592/1985.

⁹⁹ A revisão se iniciou em 1998, a partir da elaboração de um diagnóstico da cidade, em 2002 ficou pronta a primeira minuta de lei, e em 2004, o anteprojeto de lei foi aprovado pela Câmara Municipal (NASCIMENTO, 2008).

O “novo” PDDU foi fruto de estudos técnicos, incorporou as obrigações instituídas pela Lei Orgânica Municipal e alguns instrumentos da política urbana do Estatuto da Cidade, entretanto, não continha uma visão da totalidade da cidade, e sim, visões segmentadas e fragmentadas, sem integração, sendo omissos ou insuficientes em determinados aspectos (previa instrumentos e investimentos sem definir onde e como seriam aplicados), além da sua forma extensa (grande número de artigos) e de difícil leitura (muitos anexos).

A elaboração do PDDU não teve a devida participação popular, as audiências públicas não passaram de mera formalidade, esta falha o tornou objeto de críticas dos movimentos sociais e órgãos de classe, e motivou o Ministério Público propor ação de nulidade, antes do julgamento, foi aprovado pela Câmara Municipal, e mesmo com a decisão transitada em julgado que o decretou nulo, o então Prefeito da época sancionou como lei.

As análises e críticas do PDDU de 2004 evoluíam, ao passo que o “novo” PDDU estava sendo elaborado pela nova gestão pública municipal, a partir de 2005.

Em 2007, após quase três anos de vigência do PDDU de 2004, aprovou-se o “novo” Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, instituído pela Lei nº 7.400/2008, 20 de fevereiro de 2007, baseado nas projeções dos estudos técnicos realizados para o PDDU de 2004¹⁰⁰, e em novas inserções de dados e informações setorializadas, reduziu o volume e o conteúdo (principalmente as diretrizes), manteve a visão segmentada da cidade por setores, sem visão da totalidade, incluiu todos os instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, embora apenas alguns sejam autoaplicáveis¹⁰¹, e redefiniu a divisão territorial do município etc.¹⁰²

¹⁰⁰ Conforme consta na relação de estudos e análises desenvolvidos para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador, datada de 1998-2001, no Anexo 4 desta Lei.

¹⁰¹ Dentre os treze instrumentos, cinco são autoaplicáveis (Estudo de Impacto Ambiental, Direito de Superfície, Transferência do Direito de Construir e Outorga Onerosa do Direito de Construir; Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS), sete necessitam de regulamentação legal posterior, previsão do próprio PDDU (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; Direito de Preferência; Operações Urbanas Consorciadas; Desapropriação Urbanística e por Zona; Estudo de Impacto de Vizinhança, EIV; Outorga Onerosa do Uso; Consórcio Imobiliário, estabelecido pela lei de cada OUC), restando apenas um que mais se configura como procedimento administrativo (Licenciamento Urbanístico e Ambiental). A necessidade de regulamentação inviabiliza a aplicação dos instrumentos, o que precisa ser corrigido pela autorregulamentação ou definição de prazo para que a regulamentação ocorra.

¹⁰² No mesmo ano, no mês de outubro, o Governo estadual inaugurava o Complexo Viário Dois de Julho, um projeto viário composto por quatro viadutos e pistas, que interligam a Avenida Caribé e BA-099, a Avenida São Cristóvão e BA-026, e a Avenida São Cristóvão e BA-099, no limite intermunicipal de Salvador com Lauro de Freitas, próximo ao Aeroporto, investimento de mais de R\$ 33 milhões, completamente desvinculado do PDDU

O PDDU de 2008 teve participação popular na sua elaboração, embora sem esforço na formação para a participação, sem um plano de comunicação adequado, e sem respeitar as propostas da sociedade, foi votado pela Câmara Municipal, sob forte pressão do executivo e grande número de emendas de vereadores, em processo nunca visto anteriormente, objetivando atender aos interesses políticos, eleitoreiros e privados, em detrimento dos interesses coletivos, conforme aponta Nascimento (2008).

Objetivamente, dentre os instrumentos do PDDU os que se materializaram no espaço foram a Transferência do Direito de Construir e a Outorga do Direito de Construir, amplamente apropriados pelo mercado imobiliário e desvirtuados da sua principal função, de mais valia urbana, e em nada contribuíram para o desenvolvimento de uma cidade mais sustentável. Notadamente os instrumentos que mais interessavam ao mercado imobiliário e da construção civil, e que gerasse maior arrecadação tributária.

Ao passo que, os demais não se mostraram atrativos o suficiente para que a gestão pública municipal se apropriasse pela aplicação efetiva ou pela criação de regulamentação própria. A função social da cidade e da propriedade ainda não se fizeram cumprir em Salvador.

Em 2009, o Município do Salvador recebeu projetos do Governo Federal, como o Programa Minha Casa Minha Vida, com a previsão de construção de 5.716 moradias, e fortaleceu a sua inserção no cenário nacional e internacional, por ser cidade-sede dos eventos mundiais como a Copa das Confederações FIFA Brasil 2013 e a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014.

Como sede de eventos mundiais de grande porte, a cidade precisava readequar a sua estrutura e dinâmica urbana, assim como o seu ordenamento urbanístico. Diante desta necessidade, a cidade foi tomada por pacotes de intervenções e medidas públicas e privadas, desvinculados do planejamento e planos municipais vigentes.

de 2004 e de 2008. A obra teve como principal resultado a melhoria significativa no trânsito e tráfego da área, diminuindo os congestionamentos provocados pela alta trafegabilidade de veículos.

Nas intervenções e medidas propostas pelo Governo estadual através de Parceiras Público-Privada, com recursos federais¹⁰³, estavam: a Via Expressa, ligação do Porto a BR-324; o Complexo Viário do Imbuí/Narandiba e 2 de Julho; Corredor Transversal I - Interligação Av. Pinto de Aguiar e Duplicação da Av. Gal Costa/Implantação da Ligação Pirajá x Lobato, Corredor Transversal II - Duplicação da Av. Orlando Gomes e Implantação da Av. 29 de Março; a ampliação e reforma do Aeroporto Internacional Luís Eduardo Magalhães; a construção do novo Terminal Marítimo de Passageiros, com demolição de vários armazéns das docas e construção de megaestrutura na área do comércio; a demolição do Estádio Octávio Mangabeira e construção da Arena Fonte Nova etc.

No Governo municipal, estava o Projeto do Masterplan Salvador Capital Mundial composto por 22 projetos de intervenção em diversos setores, considerados como estruturantes para o desenvolvimento da cidade, na sua maioria, elaborados pelo setor privado e doados a Prefeitura Municipal do Salvador em 2010. Dentre as principais intervenções previstas estava: a implantação da Rede Integrada de Transporte (RIT), visando implantar o BRT integrado ao sistema de transporte coletivo, e o Programa de Obras Viárias (PROVIA), que incluía a construção da Linha Atlântica e da Linha Viva, visando “conter os problemas de trânsito e tráfego da Avenida Paralela” e facilitar a ligação com o litoral norte; a conclusão da Via Expressa, que liga o porto a BR-324; a requalificação urbana da cidade baixa, da orla atlântica, e da infraestrutura do Centro Histórico de Salvador; a construção da Arena Fonte Nova etc.¹⁰⁴

A proposta foi objeto de muitas críticas e aprovações, não havendo consenso quanto aos benefícios e ônus, mas havia o consenso que a cidade precisava ser (re)adequada para sediar os novos eventos, bem como resolver os seus conflitos intraurbanos.

A Câmara Municipal de Salvador, no dia 9 de março de 2010, promoveu uma Sessão Especial para discutir o Projeto do Masterplan – Salvador Capital Mundial –, sendo marcada por discursos distintos, embora com interesses claros. Nos mais diversos setores, de políticos, órgãos de classe e seus representantes, militantes e

¹⁰³ Esses recursos provêm, na sua maioria, do Programa Aceleração de Crescimento (PAC) da Mobilidade da Copa.

¹⁰⁴ A execução do Masterplan teria o Governo do Estado como parceiro, para garantir recursos.

cidadãos, não havia um consenso estabelecido, nem a pretensão de se estabelecer um, as falas dos presentes apresentavam opiniões e visões individuais ou setoriais de um objeto desconhecido, imersas em interesses específicos, mas tendo como discurso a busca e garantia de uma Salvador melhor.¹⁰⁵

Em 2010, conforme os dados do último Censo Demográfico do IBGE, o município de Salvador já possuía uma população urbana estimada em 2.675.875 habitantes (99,97%) e população rural estimada em 731 habitantes (0,03%).

Neste cenário, o setor imobiliário fortalecia o discurso para a necessidade de reestruturar a cidade para atender o aumento demográfico e ensejar a “modernização desejada”, com claro viés mercadológico.

Em paralelo, o Ministério Público representado pela 6ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente e Urbanismo da Capital, através da representação nº 003.0.221265/2010, começou a investigar a denúncia de uma vereadora, e as matérias jornalísticas publicadas em diversos jornais locais, que relatavam a existência de um Projeto de Lei para Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Lei n. 7.400/08, sob a justificativa de adequação da cidade do Salvador às obras de infraestrutura necessárias para os eventos da COPA 2014 e as Olimpíadas 2016.

A partir de informações solicitadas pela Promotoria ao Presidente da Câmara sobre a existência do projeto supracitado e qual o estágio de sua tramitação, em 11 de fevereiro de 2011, o mesmo informou que tramitava naquele momento o Projeto de Lei n.º 20/2009, que visava alterar o PDDU para acrescentar os incisos IX e X ao § 2º, revogando as alíneas “b” e “c” do inciso II do artigo 321, que regulam o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURBS).

O Ministério Público expediu um ofício recomendatório n.º 30/2011, ao Prefeito e ao Presidente da Câmara, datado de 10 de fevereiro de 2011, no sentido de que fosse atendida a legislação em vigor que regula a matéria, porque qualquer proposta de alteração do PDDU precede de apresentação e participação popular.

¹⁰⁵ Nesta sessão foi explicitada a inserção de projetos do Governo do estado, tais como: Arena Fonte Nova, Corredor de São Miguel e Centro Tecnológico. Para entender mais sobre, ver Salvador (2014).

Desconsiderando a recomendação, o legislativo aprovou a Lei nº 7.979, no dia 20 de maio de 2011, que acrescenta e revoga os dispositivos à Lei nº 7400/2008, que dispõe sobre o PDDU de 2008, destinando os recursos financeiros do FUNDURBS para “obras e serviços destinados à conservação e à manutenção da cidade” e para obras de “recuperação da capital em decorrência da chuva e outros intempéries da natureza”.

O executivo encaminhou um novo Projeto de Lei de nº 428/2011, no dia 25 de novembro de 2011, que dispõe sobre a alteração do Zoneamento previsto na Lei 7.400/08, PDDU de 2008, e promove incentivos à implantação de hotéis de turismo, propondo alterar as poligonais da Zona Predominantemente Residencial, ZPR-5, do Centro Municipal Tradicional e do Corredor Municipal da Avenida Mário Leal Ferreira (para as intervenções da Arena Fonte Nova e do seu entorno), e ampliar o gabarito da orla da cidade, com utilização dos instrumentos de TRANSCON E OUTORGA, para hotéis de turismo.

O Ministério Público do Estado da Bahia e Ministério Público Federal, representados pelos Promotores de Justiça da 5ª Promotoria da Cidadania e 6ª, 3ª e 5ª Promotoria do Meio Ambiente e pela Procuradora da República, propuseram uma Ação Civil Pública, datada de 14 de dezembro de 2011, com pedido liminar em face do Município de Salvador ter encaminhado e estar tramitando na Câmara o Projeto de Lei n.º 428/2011, que altera indevidamente o PDDU deste município.

O juiz da 5ª Vara de Fazenda Pública, no dia 21 de dezembro de 2011, suspendeu por decisão liminar o Projeto de Lei nº 428/2011, em atendimento a Ação Civil Pública, determinando que o presidente da Câmara Municipal se abstinhasse de apresentar o projeto de lei para deliberação ao plenário da casa ou a retirada imediata deste, caso ele já estivesse tramitando. O Município interpôs agravo de instrumento com pedido de efeito suspensivo contra a decisão liminar, mas o pedido de foi negado.

As vésperas da virada do ano de 2011, precisamente no dia 29 de dezembro, a Câmara Municipal do Salvador aprovou a Lei nº 8.167/2012, nova Lei de

Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município¹⁰⁶, contendo artigos do Projeto de Lei nº 428/2011, suspenso por ordem judicial.

Diante da afronta a ordem judicial, proveniente de manobra ilegal, o Ministério Público, representado pelos Promotores de Justiça titulares da 4ª, 5ª e 8ª Promotorias de Justiça da Cidadania da Capital, 30ª Promotoria de Justiça de Assistência da Capital, e 6ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, moveu uma Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa, com pedido Liminar em face de 31 vereadores de Salvador que aprovaram, através de emendas, artigos de um projeto de lei suspenso por ordem judicial, com o afastamento do cargo público.

O Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, em sede de medida cautelar da ação direta de inconstitucionalidade nº 0303489-40.2012.8.05.0000, por decisão proferida em 27/06/2012 e publicada no Diário Oficial de Justiça em 28/06/2012, suspendeu, com efeitos *ex tunc*¹⁰⁷, a eficácia dos artigos 23, 24, parágrafo único, 89, 94, 95, 148, 149, 150, 151, 152, 155, 160 e 161 da Lei Municipal n. 8.167/2012, bem como das normas viciadas por arrastamento (arts. 4º, I a VIII; 14; 15; 16; 17, caput e § 3º; 20; 21; 23, parágrafo único; 25, II; 33; 36, caput e §3º; 40; 41, II; 42; 45; 52, III; 53; 55, III e IV, alínea a; 56, I, alínea a, II, alínea a, e III, IV e V; 57, I e III; 59, caput, §4º; 76, III; 78, II; 79, III; 84, I e IV; 85; 88; 89; 94; 95, III e IV; 98, I e II; 100, I e IV; 119, I, alínea g e II, alínea h; e 131, II, alínea b, 123, 153, 154, 156, 157, 158, 159 da Lei n. 8.167/2012), enquanto se aguarda o julgamento final da ação declaratória de inconstitucionalidade.

Significando que, os artigos da Lei n. 8.167/2012 que não tiveram sua eficácia sobrestada em razão da suspensão, e as disposições da legislação anterior à sua edição, voltaram a produzir efeitos, com efeitos retroativos à edição da norma.

A partir da decisão supracitada, a Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município (SUCOM), no dia 6 de julho de 2012, instaurou a Portaria nº 124/2012 resolvendo:

Art 1º. Suspender os efeitos de todos os atos praticados em processos analisados à luz dos dispositivos atingidos pela decisão do

¹⁰⁶ Até a aprovação desta lei, permanecia vigente a Lei nº 3.377/84, LOUOS, com as suas alterações posteriores (Lei nº 3.853/88, 5202/99, 5268/99, 5669/99, 6092/2002), embora não fosse mais condizente com a estrutura e dinâmica urbana e com o ordenamento urbanístico (alterado substancialmente pelo PDDU de 2008).

¹⁰⁷ Expressão latim que significa efeito retroativo.

Tribunal de Justiça da Bahia, constantes dos anexos I e II à presente portaria.

Art 2º. Suspender a aplicação dos dispositivos atingidos pela decisão na análise de processos de licenciamento de empreendimento e atividade, novos ou em trâmite, enquanto durarem os efeitos da decisão judicial.

Art 3º. Determinar que permaneça publicada no sítio tecnológico www.sucom.ba.gov.br a relação de processos referidos no Art 1º, enquanto durarem os efeitos da decisão judicial.

Sobre a interpretação equivocada do órgão, o Ministério Público do Estado da Bahia, no dia 27 de junho de 2012, noticia ao Tribunal de Justiça, que:

O Poder Executivo Municipal, data maxima vênia, laborando interpretação que não parece a mais adequada, fez divulgar na imprensa local (conforme cópias anexas) que cassará diversos alvarás de funcionamento de estabelecimentos públicos e privados, entendendo que não há mais norma legal disciplinadora da matéria.

Sustenta o parquet que a Portaria nº 124/2012,

[...] confirma indubiosamente as medidas anunciadas no noticiário, tendentes a levar a efeito, indistintamente, a suspensão de diversos alvarás e termos de viabilidade de localização emitidos sob a égide dos dispositivos objurgados.

E pede que o Poder Judiciário atue de forma célere para “[...] evitar uma paralisia no setor imobiliário e demais atividades na Capital.”, e “[...] que os novos empreendimentos imobiliários e a população como um todo sejam prejudicados desnecessariamente”.

Em resposta, no dia 12 de julho de 2012, o Tribunal se pronuncia informando que a suspensão dos efeitos de dispositivos da Lei nº 8.167/2012 não gerou vácuo legislativo, e que a interpretação do Município é equivocada, visto que a aplicação da legislação anterior é consequência lógica (e legal) da decisão.

Seis meses depois, o Ministério Público protocolou uma petição, no dia 18/12/2012, noticiando que tinha sido aprovada:

Na madrugada do dia 12.12.12, uma nova Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo Urbano de Salvador - LOUOS com conteúdo idêntico ao suspenso e seguindo idêntico e viciado procedimento legislativo, em afronta direta à autoridade da decisão judicial prolatada nestes autos, ripristinando, por vias transversas, o conteúdo de uma norma legal com eficácia suspensa.

A lei reportada era a Lei nº 8.379/2012, publicada no Diário Oficial do Município, no dia 21 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a LOUOS no Município e dá outras

providências. Neste mesmo dia, e antes desta, também havia sido aprovada a Lei nº 8.378/2012, que dispõe sobre a alteração do Zoneamento previsto na Lei nº 7.400/2008, PDDU de 2008, promove incentivos à implantação de hotéis de turismo e dá outras providências.

A Lei nº 8.378/2012 promoveu significativas mudanças no PDDU de 2008, tais como: alteração do Zoneamento, do Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural, SAVAM, do Gabarito de Altura, do Coeficiente de Aproveitamento Máximo para 3,0 na Zona de Uso Especial ZUE-II Parque Tecnológico, das competências do Conselho Municipal do Meio Ambiente-COMAM, do caráter deliberativo e fiscalizador do Conselho Municipal de Salvador para consultivo¹⁰⁸ e contribuinte da fiscalização, dos limites da Zona Predominantemente Residencial ZPR-5 e do Centro Municipal Tradicional, do Corredor Especial da Orla Marítima; acrescenta o Centro Administrativo Municipal através de obra pública concessão ou Parceria Público Privada, a Avenida Tamburugy como Corredor Supramunicipal CDS, as Avenidas São Rafael, Pinto de Aguiar e Atlântica como Corredor Municipal, visando a construção de residências em áreas comerciais e comércio em áreas residenciais, duas Zonas de Uso Especial, a (ZUE-VI) do Centro Municipal Administrativo e (ZUE-VII) do Hospital Naval/Comando do 2º Distrito Naval com coeficiente de aproveitamento básico de 3,0, o Subcentro Municipal do Lobato, a Avenida Ulisses Guimarães, Rua Timbó e Umbuzeiros, Avenida Severino Filho e os trechos das ruas capitão Melo e Missionário Otto Nelson como Corredor Regional; retira os CAB e CAM do Centro Municipal Tradicional, etc.

Através de Liminar, no dia 14/08/2013, foi acordado no Tribunal de Justiça: “[...] estender os efeitos da medida cautelar concedida nos autos para suspender, com efeitos *ex tunc*, a eficácia das Leis municipais n. 8.378/2012 e n. 8.379/2012 até ulterior pronunciamento [...]”

O processo de judicialização da legislação urbanística gerou insegurança jurídica a gestão pública municipal, aos agentes imobiliários e a sociedade. O Ministério Público instaurou diversos inquéritos civis para investigar os licenciamentos da época, constatando muitas irregularidades em empreendimentos e atividades, fato gerado porque alguns destes empreendimentos e atividades estavam em processo

¹⁰⁸ Conforme já havia sido alterado pela Lei nº 8.197, de 6 de fevereiro de 2012, que continua válida.

de conclusão de análise quando a decisão de suspensão chegou e não foram reanalisados, outros foram analisados posteriormente à decisão somente pela Lei nº 3.377/84, enquanto outros foram analisados apenas pela Lei nº 8.167/2012, descumprindo a decisão judicial. Obras em andamento foram embargadas, outras foram suspensas, instalando um cenário de insegurança, do ponto de vista legal, institucional e operacional.

O Ministério Público fez um acordo com a Prefeitura de Salvador, no dia 2 de maio de 2013, visando solucionar as questões oriundas do judice das legislações municipais, modulando os efeitos dos dispositivos das leis, objetivando a segurança jurídica e o excepcional interesse social, estipulando o prazo de 12 meses para a prefeitura elaborar as novas leis (PDDU e LOUOS), o requerimento assinado pelas partes foi entregue ao desembargador relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN).

A posição do setor imobiliário expressa na fala do presidente da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (ADEMI-BA), aponta que:

Vemos como fator positivo o acordo recente feito entre a Prefeitura e o Ministério Público referente ao PDDU (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano) e a LOUOS (Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador). A negociação, que será submetida à justiça, restabelece a segurança jurídica necessária ao desenvolvimento das atividades econômicas em Salvador e coloca o mercado imobiliário pronto para novos lançamentos. (ADEMI-BA, 2013, p. 3). [03/06/2013]

Precisamos retomar o ambiente de negócio favorável para investimentos a fim de evitar que uma crise futura aconteça. Precisamos resolver logo os impasses jurídicos que estão paralisando a cidade. Queremos deixar para trás esta agenda negativa e criarmos uma agenda positiva fazendo com que todos os setores da cidade se envolvam na discussão para decidirmos o que melhor para a nossa cidade para os próximos 30 anos (ADEMI-BA, 2013, p. 4). [17/09/2013]

Como resultado do acordo firmado com o Ministério Público, a Prefeitura criou através do Decreto nº 24.392, de 29 de outubro de 2013, uma Comissão Técnica para a Revisão do PDDU e da LOUOS, formada por técnicos da administração pública. Não se tem registros sobre como se deram os trabalhos e quais foram as conclusões desta equipe.

O Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, no dia 19 de fevereiro de 2014, julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0303489-40.2012.8.05.0000, dando a seguinte decisão:

JULGOU-SE PROCEDENTE A AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 4º, I A VIII, 14, 15, 16, 17, CAPUT E §3º, 20, 21, 23, 24, PARÁGRAFO ÚNICO, 25, II, 33, 36, CAPUT E §3º, 40, 41, II, 42, 45, 52, III, 53, 55, III E IV, ALÍNEA 'a', 56, I, ALÍNEA 'a', II, ALÍNEA 'a', E III A V, 57, I E III, 59, CAPUT E §4º, 76, III, 78, II, 79, III, 84, I E IV, 85, 88, 89, 94, 95, 98, I E II, 100, I E IV, 119, I ALÍNEA 'g', E II, ALÍNEA 'h', 123, 131, II, ALÍNEA 'b', 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160 E 161 DA LEI MUNICIPAL N. 8.167/2012, BEM ASSIM, EM SUA INTEGRALIDADE, DAS LEIS N. 8.378/2012 E N. 8.379/ 2012, MODULANDO-SE OS SEUS EFEITOS PARA MANTER A VIGÊNCIA, PELO PRAZO DE 12 MESES A CONTAR DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO OU ATÉ QUE SEJA EDITADA NOVA LEI EM ESTRITA OBSERVÂNCIA DO PROCESSO LEGISLATIVO ESPECIAL, O QUE OCORRER PRIMEIRO; DO ART. 4º DA LEI N. 8.378/2012, APENAS NO PONTO EM QUE MODIFICA O ART. 181, VI, DA LEI 7.400/2008 E EXCLUSIVAMENTE NO QUE SE REFERE À CONSTRUÇÃO DO CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL LOCALIZADO NO VALE DOS BARRIS; DO ART. 6º DA LEI 8.378/2012, APENAS NO QUE SE REFERE À ZONA DE USO ESPECIAL VI, QUE CUIDA DO CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL; E DOS ARTS. 34 A 39 E 120 DA LEI N. 8.379/2012, NO QUE TANGE A REGULAMENTAÇÃO DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA, TUDO POR MAIORIA (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA, 2014).

Desta forma, apenas os artigos da Lei nº 8.167/2012 não declarados inconstitucionais permaneceram válidos e com valor legal, e as Leis nº 8.378/2012 e nº 8.379/2012 declaradas inconstitucionais na sua integralidade, não possuem valor legal. O que significou que, a partir desta data, o ordenamento urbanístico municipal vigente era composto pelos dispositivos válidos das Leis nº 3.377/84, nº 7.400/2008 e nº 8.167/2012, além das demais normas não atingidas.

Como forma de gerar recursos financeiros para o Município, no dia 20 maio de 2014, o prefeito da capital encaminhou a Câmara a Mensagem 07/2014 contendo o Projeto de Lei nº 121/2014, que visa à desafetação de bens do patrimônio público e autoriza a alienação da maioria destes. O projeto prevê a desafetação de 10 bens de uso comum do povo e de uso especial, 38 de bens de uso especial com autorização para aliená-los, e 14 de bens dominiais. A gestão justificava que os bens não tinham utilidade pública, e que os recursos gerados iriam viabilizar financeiramente o Plano Plurianual 2014-2017.

A sociedade civil através de órgãos de classe, profissionais, políticos, empresários, ONGs, movimentos sociais etc., mostrou-se indignada diante da proposta do PL 121/2014, pela ofensa e violação ao patrimônio público, pertencente a toda coletividade, em troca de recursos que seriam diluídos em gastos públicos ou novas ações públicas.

Diante da reação e na defesa dos direitos coletivos e dos interesses difusos, o Ministério Público da Bahia, representado pela Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital, baseada no Inquérito Civil nº 003.0.105374/2014, moveu uma Ação Civil Pública com Tutela de Remoção de Ilícito contra a Prefeitura Municipal do Salvador, datada de 16 de agosto de 2014, com a seguinte ementa:

Urge tutela de remoção de ilícito, visando paralisar Projeto de Lei 121/2014, que desafeta e/ou autoriza alienação de 62 terrenos públicos urbanos, totalizando área de 58 he, sem justificativa efetiva e estudos técnicos. Subtração ilegal do patrimônio público.

Por sua vez, o legislativo municipal aprovou o projeto através da Lei nº 8.655, de 12 de setembro de 2014, desafetando e autorizando o Poder Executivo a alienar 59 bens imóveis pertencentes à coletividade.

Neste lapso temporal, em sentido teoricamente contrário, a gestão pública municipal com o objetivo de retomar o planejamento urbano, de longo prazo, no dia 16 de abril de 2014, através do Decreto nº 24.919, criou a Coordenação Geral para o Plano Salvador 500, plano urbanístico que orientará o desenvolvimento de Salvador para o horizonte dos próximos trinta e cinco anos (ano de 2049), quando a cidade completa 500 anos. No mesmo decreto, criou também uma Comissão Técnica para elaborar o Plano Salvador 500 e proceder à revisão das leis referentes ao PDDU e à LOUOS.¹⁰⁹

O processo atualmente já está bastante avançado¹¹⁰, ocorreram sete audiências públicas, 17 oficinas de bairros com mil participantes (1º ciclo - nov./dez. 2014) e 12 oficinas de bairros com 670 participantes tendo como resultado 1.100 propostas

¹⁰⁹ Para a realização foi contratada a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE (CNPJ Nº: 43.942.358/0001-46) para assessorar o Município na elaboração do "Plano Salvador 500" compreendendo a construção da Visão Estratégica para o Desenvolvimento de Salvador até o ano de 2049, na Revisão do PDDU e da LOUOS, no dia 28 de novembro de 2014, tendo como valor total contratual R\$6.806.372,00 (Seis milhões, oitocentos e seis mil, trezentos e setenta e dois reais), conforme Resumo de Dispensa de Licitação nº 043/2014, datado de 1 de dezembro de 2014, publicado no Diário Oficial do Município de Salvador, 02 de dezembro de 2014, Ano XXVII | N º 6.232.

¹¹⁰ Meados do mês de setembro de 2015.

para a cidade (2º ciclo - jul. 2015), nove reuniões do Conselho Municipal da Cidade¹¹¹, ciclo de fóruns temáticos e fórum internacional, publicação de quatro estudos técnicos, além de contar com contribuições de técnicos, políticos, órgãos de classe, ADEMI-BA, escritórios de arquitetura etc.¹¹²

Pelo histórico dos últimos anos, o controle social por órgãos de classe, técnicos e movimentos sociais e a fiscalização do Ministério Público se intensificaram fortemente, a ponto de ter sido criado um grupo, denominado Participa, formado por equipe multidisciplinar com o objetivo de acompanhar e monitorar todo o processo do Plano Salvador 500, revisão do PDDU e da LOUOS.

O Participa conta com a colaboração de técnicos especialistas em questões urbanas, que avaliam que os estudos elaborados e apresentados não são suficientes e possuem graves problemas de conteúdo¹¹³, e que as audiências públicas são exaustivas na apresentação de métodos e conteúdos técnicos, mas são insuficientes nas discursões e deliberações, e além de tudo, não existem devolutivas das contribuições feitas pela sociedade civil.

Como consequência deste cenário e tendo em vista a aproximação do prazo estipulado pelo executivo para entregar o PDDU para votação na Câmara Municipal (agosto/setembro), o Ministério Público da Bahia, representado pela Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital, e o Grupo Ambientalista da Bahia (GAMBÁ), moveram uma Ação Civil Pública, datada de 20 de agosto de 2015, com Pedido Liminar de Antecipação de Tutela contra o Presidente da Câmara Municipal de Salvador, e mais três vereadores que são presidentes de Comissões específicas da Câmara, com a seguinte ementa:

INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS. DIREITO À ORDEM URBANÍSTICA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA INIBITÓRIA DE ILÍCITO. IMPEDIR QUE OS VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR REITEREM ATUAÇÃO INCONSTITUCIONAL QUE PERPETRARAM EM 2008, 2011 E

¹¹¹ Como já dito, de caráter meramente consultivo (Lei nº 8.197/2012).

¹¹² O executivo vem pressionando celeridade no processo, visto que o prazo da decisão final do Tribunal de Justiça expirou no dia 19 de fevereiro de 2015, exatos doze meses, assim como foram encerrados os efeitos da modulação das Leis nº 8.378/2012 e 8.379/2012, tornando-as sem valor legal.

¹¹³ Que motivou o Ministério Público, representado pela Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo, expedir um ofício recomendatório n.º 06/2015, datado de 28 de agosto de 2015, ao Secretário Municipal de Urbanismo e Coordenador Geral do Plano Salvador 500 e da Atualização do PDDU e LOUOS, para a revisão e aperfeiçoamento do produto P4.1 – “Análise da legislação urbanística vigente, elaborado pela consultora FIPE”, e realização de mais audiências públicas para a discussão do novo estudo “Salvador Hoje e Suas Tendências”.

2012. ALTERAÇÃO DO PDDU VIA EMENDAS LEGISLATIVAS SEM A DEVIDA PARTICIPAÇÃO POPULAR – GARANTIA CONSTITUCIONAL. AFRONTA INADMISSÍVEL AO ESTATUTO DA CIDADE; À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA E À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SALVADOR.

Solicita-se ao Poder Judiciário impedir a prática de apresentação e aprovação de emendas parlamentares quando os Projetos de Lei do PDDU e da LOUOS forem submetidos à apreciação sem que haja conhecimento por parte da sociedade civil do conteúdo das emendas, e que para isso, seja assegurado um intervalo de tempo razoável entre a apresentação e a votação, realização de audiências públicas com entidades comunitárias e estudos técnicos sobre as matérias que forem objeto das emendas, com obrigação de fazer e exigência de multa caso haja descumprimento. Até o presente momento nada foi decidido.

Em paralelo ao planejamento urbanístico, porém desvinculado deste, a gestão municipal propõe e executa uma série de projetos e intervenções na cidade¹¹⁴, tais como: projeto de Requalificação da Orla de Salvador¹¹⁵, com intervenções nas áreas da Boca do Rio (2013)¹¹⁶, da Ribeira (2013)¹¹⁷, da barra (2014-2015), de São Thomé de Paripe (2014), de Tubarão (2014), de Itapuã (2015), do Rio Vermelho (2015)¹¹⁸; implantação do ordenamento do comércio informal da Av. 7 de Setembro, “Shopping a céu aberto” (2014); implantação do Mercado Municipal de Periperi (2015) etc.

Por ser a capital do estado, Salvador sofre forte atuação do Governo estadual, este fato reflete no desenvolvimento da cidade de duas maneiras, por um lado ajuda, pois o Município não possui capacidade operacional, financeira e política suficiente para planejar e executar ações maiores, por outro lado prejudica, pois a falta de

¹¹⁴ O Plano Salvador 500 e as intervenções citadas foram previstas no Planejamento Estratégico 2013-2016 da Prefeitura Municipal de Salvador.

¹¹⁵ Proposta feita em setembro de 2013, através de Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP) das empresas Odebrecht *Properties* Parcerias e Construtora Norberto Odebrecht a Prefeitura Municipal, para atuação em três áreas da cidade: o Centro Antigo, a Península de Itapagipe e a Orla Marítima. Para cada área um plano urbanístico contendo definição de uso e ocupação do solo, módulos de mobilidade, rede viária, limpeza urbana, complementação de rede de drenagem e certificados de valor imobiliário. Os resultados demonstram intervenções com espaços de lazer, estar, esporte e comércio, e espaços compartilhados entre carros e pedestres, com a valorização da rua, tendo peculiaridades específicas por áreas.

¹¹⁶ Com a demolição da antiga sede de praia do Esporte Clube Bahia e construção de um novo Parque de Lazer e Esporte. Processo similar, ao que ocorreu em 2008, com a demolição do antigo clube português e construção da Praça Wilson Lins.

¹¹⁷ A intervenção foi iniciada em 2011 pela CONDER, com projeto e recurso do Governo estadual, mas foi finalizada pela Prefeitura Municipal.

¹¹⁸ Estão previstas também intervenções em Jardim de Alah, Piatã, Barra-Ondina, Corsário-Pituaçu, Jaguaribe, Stella Maris-Praia do Flamengo, Periperi, Praia Grande-Itacarânia, Plataforma, Boa Viagem, Cantagalo, Rio Vermelho (segunda etapa), e as orlas das Ilhas de Maré, dos Frades e Bom Jesus dos Passos.

compatibilização dos planejamentos, interesses e ações, gera processos descontínuos e incomunicáveis.¹¹⁹

No período de 2009 a 2015, o Governo estadual realizou muitas das intervenções propostas para readequar a estrutura e dinâmica de Salvador para sediar os eventos mundiais. Dentre as principais intervenções que modificaram, significativamente, a cidade, destacam-se:

A Arena Fonte Nova¹²⁰, um novo estádio de futebol dotado de padrões internacionais, com capacidade para 55 mil pessoas, composto por três anéis de arquibancadas (inferior, intermediária e superior) e dez níveis, com espaços para jogadores, para a imprensa, de circulação geral, camarotes e espaços *vips* (*lounge premium*), quiosques de alimentação, etc., e quatro pavimentos de garagem com 2.450 vagas de estacionamento.

O projeto incluiu modificações no entorno da arena (obras de pavimentação, viadutos e sinalização), alterando a mobilidade da área e gerando valorização imobiliária na região (Nazaré, Tororó, Brotas etc.).

A obra foi realizada por Parceria Público-Privada entre o Governo do Estado com o Consórcio Arena Salvador (empresas OAS e Odebrecht), que terá concessão administrativa de 35 anos, com investimento total de R\$ 591,7 milhões, sendo R\$ 323,6 milhões recursos privados e R\$ 268,1 milhões recursos estaduais, foi inaugurada no dia 5 de abril de 2013, após dois anos e oito meses de obras.

A Via Expressa Baía de Todos os Santos é um projeto viário de ligação entre o Porto de Salvador a BR-324, que visa melhorar o trânsito e tráfego dos veículos pesados e de carga. A via tem extensão de 4.3 km, três túneis, quatorze elevados e dez faixas (quatro para veículos de carga, quatro para veículos leves e duas exclusivas para

¹¹⁹ De forma geral, salienta-se que o cenário de montagem e desmontagem/continuidade e descontinuidade do planejamento urbano e dos “projetos de cidade”, ao longo desses anos, são provenientes dos interesses políticos e particulares que ditam as prioridades da administração pública municipal, gestão após gestão, e das influências internacionais e nacionais em determinados períodos: crise agrária e industrialização (início do século XX a 1950), política desenvolvimentista (1950), ditadura militar (1964-1979); reestruturações produtivas, privatizações e crise financeira internacional que atingiu a economia nacional (década de 90 até meados do ano de 2008); fortalecimento da economia nacional (2009-2014); agravamento da crise de 2008, crise política e econômica nacional atingindo fortemente a economia, com recessão, inflação e alta do desemprego (2015-2016 a [?]) etc.

¹²⁰ Nome alterado posteriormente, para “Itaipava Arena Fonte Nova”, por um contrato de *namimg rights*, no valor de R\$100 milhões, patrocinado pela cervejaria Itaipava, do grupo Petrópolis (2013-2023).

ônibus), quatro passarelas, ciclovias, passeios, e tratamento paisagístico, para isso foram feitas nove contenções de encostas, obra de drenagem de 20% do canal da Avenida Heitor Dias, e 653 desapropriações (450 casas e 203 comércios).

A obra foi realizada pelo Governo do Estado com o Ministério dos Transportes, através do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), com recursos federais na ordem de R\$ 480 milhões, sendo R\$ 380 milhões do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e R\$ 100 milhões do estado, e foi inaugurada integralmente, no dia 1 de novembro de 2013, após quatro anos de obras.

O Sistema Metroviário de Salvador é um sistema de transportes sobre trilhos, via superfície e subterrâneo, formado por duas linhas, a linha 1, vai do centro da cidade até Cajazeiras (ao longo da BR-324), e a linha 2, do Acesso Norte ao Município de Lauro de Freitas (ao longo da Avenida Paralela).

A Linha 1, após quatorze anos de iniciadas as obras, foi inaugurada no dia 11 de junho de 2014¹²¹, com cerca de 5,6 km e quatro estações Lapa, Campo da Pólvora, Brotas e Acesso Norte, restando ainda serem entregues mais quatro estações, Bonocô, Pirajá, Brasilgás e Aguas Claras/Cajazeiras¹²².

A Linha 2 terá 20,7 km, 12 estações Detran, Rodoviária, Pernambués, Imbuí, CAB, Pituaçu, Flamboyant, Tamburugy, Bairro da Paz, Mussurunga, Aeroporto e Lauro de Freitas, com seis terminais de integração, sendo prevista para 2017¹²³.

O Complexo Viário Imbuí-Narandiba é um projeto viário composto por três viadutos (dois no Imbuí e um em Narandiba) e vias marginais a Avenida Luís Vianna Filho (Av. Paralela), embora não tenha passeios, nem ciclovia, integra uma praça multiuso com espaços de lazer e esporte, próxima ao condomínio Amazônia, e para a sua

¹²¹ A responsabilidade das obras do Metrô, que antes era do poder público municipal, foi transferida para o Governo estadual. A operacionalização foi possível com recursos federais e Parceria Público-Privada (PPP). O Grupo CCR, composto pelas empresas Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Grupo Soares Penido, que ganhou o consórcio desta PPP, ficando com a concessão para operar o sistema durante 30 anos. O investimento total foi de mais de R\$ 3,9 bilhões, sendo R\$1,3 bilhão do Governo federal, R\$ 1 bilhão do Governo estadual e R\$ 1,6 bilhão do Grupo CCR.

¹²² Em agosto de 2014, foi entregue a Estação Retiro, em abril de 2015, a Estação Bom Juá, atingindo 9,7km de extensão. No balanço realizado pela concessionária CCR Metrô, o serviço alcançou no dia 11 de junho de 2015 mais de seis milhões de passageiros. Apesar de o número ser bastante expressivo, este modal ainda não se constitui como uma alternativa ampla de transporte público na cidade, tanto pela sua dimensão e abrangência, quanto pela falta de integração espacial e com outros modais de transporte. Limites que devem ser minimizados ou superados pela complementação da Linha 1 e implantação e funcionamento da Linha 2.

¹²³ As obras da linha 2 foram autorizadas pelo Governo do Estado da Bahia no dia 11 de junho de 2015, após um ano de inauguração, e as obras começaram no dia seguinte, e seguem a todo vapor.

realização foram feitas intervenções no sistema de drenagem da área¹²⁴. A obra foi executada pelo Governo do estado com consórcio privado através de Parceria Público-Privada (PPP), investimento de mais de R\$ 95 milhões, e foi inaugurada no dia 27 de setembro de 2014, após 17 meses.

A Estrada do Currallinho, via de ligação entre o STIEP e as avenidas Paralela e Luís Eduardo Magalhães, composta por duas vias, duas faixas de trânsito em cada, totalizando 2 km de extensão, incluindo passeios, iluminação pública e paisagismo. A obra foi executada pelo governo do estado com dois consórcios privados através de Parceria Público-Privada (PPP), investimento de mais de R\$ 5 milhões, inaugurada em outubro de 2014.

Além das obras de implantação de dois corredores alimentadores de transporte de média/alta capacidade (linha 2 do metrô): Corredor Transversal I (atual Linha Azul) - Interligação Av. Pinto de Aguiar e Duplicação da Av. Gal Costa/Implantação da Ligação Pirajá x Lobato¹²⁵, e Corredor Transversal II (atual Linha Vermelha) - Duplicação da Av. Orlando Gomes e Implantação da Av. 29 de Março¹²⁶, que estão em andamento

Este conjunto de intervenções realizadas alterou, e segue alterando, substancialmente a estrutura urbana da cidade (ver Figura 2), criando novos cenários e tendências para a dinâmica urbana, interferindo em diversos setores e, principalmente, na vida dos seus habitantes — positivamente e negativamente, a depender do ponto de vista e de posição de observação.

Em paralelo, ocorreu a ocupação extensiva do solo urbano pelo setor imobiliário, por novos empreendimentos residenciais e comerciais, no período de 2008 a 2013, como reflexos dos efeitos das alterações no ordenamento urbanístico e das intervenções, conforme pode ser verificado na Tabela 3, que demonstra os lançamentos e as vendas de imóveis neste período.

¹²⁴ A intervenção gerou uma obstrução da rede de drenagem que, quando o volume de chuva é alto, alaga a área. Jornais destacam que, após serviço de drenagem feito, na primeira estação chuvosa, o entorno do Condomínio Amazônia sofreu com alagamentos, carros ficaram submersos e a água invadiu alguns edifícios, além de ter parado parte do trânsito na área. Disponível em: <http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/alagamento-invade-condominio-e-deixa-camaro-submerso-no-imbui/>; <http://admin.bahianoticias.com.br/noticia/171289-alagamento-no-imbui-danifica-carros-e-impede-saida-de-moradores-do-local.html>. Acesso em: 2 mai. 2015.

¹²⁵ Investimentos na ordem de R\$ 647 milhões (CONDER, 2015). Até setembro de 2015, apenas a duplicação e ampliação da Avenida Pinto de Aguiar foi concluída.

¹²⁶ Investimentos na ordem de R\$ 581,5 milhões (CONDER, 2015).

Figura 2 – Sistemas Estruturantes de Mobilidade Urbana Salvador



Fonte: CONDER, 2015. Nota: para a sua utilização neste estudo foi necessário realizar uma restauração gráfica da imagem.

A ocupação supramencionada, também pode ser analisada pelo viés da gestão pública, que a analisou a partir da emissão de Certificados de Potencial Adicional Construtivo, provenientes do uso dos instrumentos de direito de construir, Transferência do Direito de Construir (TRANSCON)¹²⁷ e Outorga Onerosa do Direito de Construir¹²⁸, no período de março de 2008 a agosto de 2012, com base em estudos realizados pela Secretaria de SEDHAM/COUSO-PMS, conforme Tabela 4.

Tabela 3 – Lançamentos e vendas de Imóveis em Salvador

ANO	Lançamentos		Vendas	
	Bahia	Salvador	Bahia	Salvador
2008	17.376	X	14.130	X
2009	8.157	6.073	12.170	8.694
2010	14.619	9.544	12.879	9.679
2011	13.241	7.855	9.931	5.782
2012	5.199	2.306	8.253	8.253
2013	2.285	1.696	5.283	2.475
TOTAL	60.877	27.474	62.646	34.883

Fonte: PESQUISA ADEMI-BA (Resumo de Lançamentos e Vendas). Nota: lançamentos até setembro e vendas até agosto.

Tabela 4 – Certificados de Potencial Adicional Construtivo

ANO	CERTIFICADOS EMITIDOS	POTENCIAL ADICIONAL CONSTRUTIVO	ÁREA CONSTRUÍDA TOTAL	UNIDADES IMOBILIÁRIAS	VAGAS PARA VEÍCULOS
2008	78	216.560 m ²	677.987 m ²	10.084	16.816
2009	56	287.499 m ²	878.638 m ²	9.280	13.654
2010	90	176.403 m ²	459.213 m ²	5.477	12.800
2011	86	203.032 m ²	522.603 m ²	7.225	13.983
2012	32	82.006 m ²	210.880 m ²	3.641	6.563
TOTAL	342	965.500 m ²	2.749.321 m ²	35.707	63.816

FONTE: Secretaria Municipal de Urbanismo, Prefeitura Municipal do Salvador, 2015.

Os dados demonstram o excessivo uso dos instrumentos do direito de construir na construção de empreendimentos residenciais na cidade, tendo como saldo total de área construída, quase o que corresponde a toda dimensão territorial continental da cidade, o que representa uma extensiva ocupação do solo por verticalização.

¹²⁷ Transferência do Direito de Construir (TRANSCON) – é o instrumento pelo qual o Poder Público Municipal pode permitir ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente. (Lei nº 7.400/2008, Glossário).

¹²⁸ Outorga Onerosa do Direito de Construir – é o instrumento pelo qual o Poder Público Municipal, mediante pagamento de contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário, poderá autorizar a utilização de coeficiente de aproveitamento acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico, CAB, até o limite correspondente ao Coeficiente de Aproveitamento Máximo, CAM, estabelecido pelo Plano Diretor para a zona onde se localize o imóvel. (Lei nº 7.400/2008, Glossário).

Ao verificar a localização dos Certificados de Potencial Adicional Construtivo é possível identificar quais são as áreas de maior e menor interesse do capital imobiliário para a verticalização. Visto que as áreas que mais utilizaram o potencial adicional construtivo foram: Patamares, Piatã, Paralela, Pituba, Itaigara, Pituáçu, Brotas, Candeal e Horto Florestal. As áreas que menos utilizaram foram: Federação, Garibaldi, Canela, Garcia, Rio Vermelho, Amaralina, Itapuã e Stella Maris.¹²⁹

Embora também haja interesses em algumas destas áreas e em outras, mas que se limita nas restrições impostas no ordenamento jurídico-urbanístico municipal, com destaque para o Gabarito de Altura das Edificações, situadas na Área de Borda Marítima.

A apropriação destes instrumentos, com ênfase para a TRANSCON, pelo capital imobiliário é clara, favorecido pelas alterações no ordenamento urbanístico, e pelo descumprimento contínuo, pela gestão municipal, dos critérios e restrições para o uso do instrumento, sendo a mais grave de todas, a não realização de estudos prévios que comprovem que a implantação do empreendimento não irá gerar impactos urbanísticos como: à saturação da capacidade viária; ao meio ambiente e patrimônio cultural, quando for o caso; ao volume edificado e sua relação com os usos no entorno, conforme adverte o art. 264, Lei nº 7.400/2008.

Especialmente sobre a TRANSCON, cabe lembrar que este instrumento foi objeto de denúncias sobre um “esquema da Prefeitura”, vinculado à utilização e vendas de Transferências do Direito de Construir, dentre as denunciantes estava à ex-secretaria da pasta que exarava os certificados de potencial adicional construtivo de TRANSCON. Diante das denúncias, o Ministério Público da Bahia transformou o fato em objeto de investigação ministerial, mas não teve acesso às provas, nem da principal denunciante, a ex-secretária. Em paralelo, o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) instaurou uma auditoria nas contas da Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município (SUCOM), visando apurar as denúncias e, encontrou diversas irregularidades nos processos que envolviam o uso de TRANSCON.

¹²⁹ As áreas compreendem as ocupações situadas em áreas configuradas como bairros e em áreas lindeiras de avenidas, como a Paralela (Avenida Luís Viana, conhecida como Avenida Paralela) e Garibaldi (Avenida Anita Garibaldi, conhecida como Garibaldi).

Em 2013, a partir de um acordo entre o Prefeito e o Procurador Geral do MP, foi instaurado um grupo de trabalho formado por técnicos da SUCOM, da Casa Civil, da Procuradoria Geral do Município e da Secretaria de Urbanismo e Transporte (SEMUT) para averiguar as irregularidades e foi suspensa, no ato, a utilização do instrumento por 180 dias. No entanto, mesmo após a finalização da auditoria do TCM, da auditoria do grupo e da investigação pelo MP-BA, as irregularidades identificadas durante o processo de análise nunca foram divulgadas para a sociedade civil, nem houve nem tipo de penalização.

Desta forma, a TRANSCON continua sendo amplamente utilizada em Salvador, dinamizando lucros e suprindo interesses privados e políticos. Conforme visto na Tabela 4, de 2008 a 2012, foram exarados 342 Certificados de Potencial Adicional Construtivo, dentre TRANSCON e Outorga.

É salutar destacar que, os fatos aqui elencados, geraram no período de 2008 a 2015, e permanecem gerando, inúmeras “judicializações”¹³⁰ — além das que foram citadas e incluindo os inquéritos civis e as ações civis públicas que serão analisadas neste trabalho —, demarcando um cenário peculiar histórico, fruto das ações de agentes públicos e privados — e por vezes, de agentes públicos e agentes públicos —, que motivados por fatores e interesses antagônicos, entram em conflitos “insolúveis”, levando uma das partes a buscar resolução no judiciário.¹³¹

Para além disso, de forma geral, cabe sinalizar a preponderância dos processos de montagem e desmontagem/continuidade e descontinuidade do planejamento urbano e dos “projetos de cidade”, que são provenientes dos interesses políticos e particulares que ditam as prioridades da administração pública municipal, gestão após gestão, e que se somam as influências internacionais e nacionais em determinados períodos.¹³²

¹³⁰ A judicialização de direitos possibilitada pelo Estatuto não é uma garantia plena, uma vez que tudo que ela assegura é o julgamento de conflitos na esfera do judiciário, um poder relativamente conservador que nem sempre emite decisões coerentes com a ideia de um Estado de direitos (ROLNIK, 2012).

¹³¹ Objetivamente, verifica-se que alguns agem desrespeitando e descumprindo a ordem vigente e os processos que lhe compõe, enquanto outros agem fiscalizando e tentando controlar e punir os desrespeitos e descumprimentos. Em meio aos conflitos postos, excessos são cometidos, processos são travados e a insegurança se estabelece, mas a busca pela tutela da ordem urbanística e garantia ao direito à cidade são bens necessários, embora o judiciário não venha demonstrando bom desempenho, por falta de domínio dos temas e sensibilidade social.

¹³² Crise agrária e industrialização (início do século XX a 1950), política desenvolvimentista (1950), ditadura militar (1964-1979); reestruturações produtivas, privatizações e crise financeira internacional que atingiu a economia nacional (década de 90 até meados do ano de 2008); fortalecimento da economia nacional (2009-

Por fim, considera-se que a realidade presenciada em Salvador não difere do que ocorre nas demais capitais do país, visto que os processos possuem contextos e forças, que vão além do âmbito local, e se repercutem, de maneiras similares, nos espaços urbanos.

7 Danos à Ordem Urbanística em Salvador

Os resultados gerais dos danos à ordem urbanística em Salvador estão apresentados nos quadros dos Inquéritos Cíveis e das Ações Cíveis Públicas, e através das análises destes, são identificados os resultados específicos, de modo a caracterizar a incidência dos danos à ordem urbanística, nos dois procedimentos, tendo como foco as temáticas, a localização, as categorias e causas dos danos.

7.1 Nos Inquéritos Cíveis

O Quadro 1 demonstra os resultados gerais que foram encontrados nos 93 inquéritos cíveis.

Os inquéritos cíveis apresentam os temas que são atingidos pelos danos à ordem urbanística, possibilitando identificar a incidência e frequência com que isso ocorre.

Os resultados demonstram que as temáticas encontradas foram: Planejamento Urbanístico; Empreendimentos Imobiliários; Parques Urbanos; Ambiental; Áreas Públicas de Salvador; Gestão Urbanística; Áreas de Risco Geológico; Regularização Fundiária; Mobilidade Urbana; Requalificação Urbana; Prevenção de Incêndio e Pânico; Poluição; Infraestrutura - Esgotamento e Drenagem dos Bairros; Comércio Informal. Totalizando 14 temáticas diferentes.

Ao analisar a frequência das temáticas, verifica-se que existem disparidades entre as mesmas, o que significa que os danos não são atingidos na mesma proporção. De modo a identificar tais proporções, as temáticas foram quantificadas, conforme representa o Gráfico 1.

É significativa a disparidade encontrada na frequência das temáticas, visto que, uma única possui a maior frequência, ao passo que, dentre as outras de baixa frequência, apenas três se destacam, enquanto todas as demais possuem baixíssimas frequências. O que pode ser mais facilmente visível, através de porcentagens, no Gráfico 2.

Quadro 1 - Inquéritos Civis

Nº	TEMÁTICAS	Nº SIMP-ANO	LOCALIZAÇÃO	OBJETIVOS	SITUAÇÃO-PROBLEMA	DANO À ORDEM URBANÍSTICA
1	PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	61590/2008	Cassange/Ipitanga	Procedimento Administrativo. Ação genérica que visa contribuir para o planejamento urbanístico da região da Bacia do Rio Ipitanga - Vetor Ipitanga, área de mananciais hídricos, com vegetação do Bioma Mata Atlântica conservada, e uma das últimas áreas de expansão do Município de Salvador, para assegurar o desenvolvimento sustentável da área.	Implantação de empreendimentos de interesse social licenciados pela gestão pública em área que não tem infraestrutura, serviços e equipamentos.	Dano da gestão pública.
2	PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	176304/2008	Salvador	Procedimento Administrativo. Ação genérica que visa fomentar a sustentabilidade dos empreendimentos musicais de Salvador.	Poluição sonora gerada por falta de adequação técnica dos empreendimentos. Comprometimento da mobilidade urbana.	Dano da gestão pública. Dano ao conforto ambiental-urbano.
3	PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	171901/2008	Praia de Jardim de Alah	Combater a poluição da paisagem na área do Jardim de Alah, fomentando a regularização e ordenação dos terapeutas na área (atuam há mais de uma década no local).	A poluição gerada na paisagem natural da praia do Jardim de Alah, pelo excesso de estruturas móveis de proteção solar, macas e cadeiras, utilizadas para o exercício de atividade irregular de terapeutas naturais. Falta de local adequado para o exercício da atividade.	Dano à paisagem urbana. Dano da gestão pública.
4	EMPREENHIMENTOS IMOBILIÁRIOS	153478/2008	Candeal	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística e ambiental em razão da ocupação de área pública no Loteamento Cidade Jardim, no Candeal, com supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica e sucessiva implantação de empreendimento imobiliário [Construtora Octans Evens Empreendimentos].	Supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica em desconformidade com os percentuais admitidos na Lei da Mata Atlântica. Ocupação irregular de área pública. Comprometimento da infraestrutura urbana e de equipamento de lazer.	Dano ambiental artificial. Dano da gestão pública. Dano ao regime urbanístico. Dano à infraestrutura urbana.
5	EMPREENHIMENTOS IMOBILIÁRIOS	176305/2008	Ladeira do Cabula/ Pernambuco	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e em razão da implantação do empreendimento de urbanização integrada Horto Bela Vista, com previsão de 20 torres, Shopping Center, unidades residenciais e empresariais [JHSF].	A dimensão do empreendimento ensejou alto adensamento populacional, autosegregação e segregação socioespacial. Comprometimento da paisagem urbana pelo alto volume edificado e verticalizado. Comprometimento do trânsito e tráfego pela alta atração e geração de veículos na área e entorno. Grande ampliação da infraestrutura urbana e saturação do entorno.	Dano socioeconômico espacial. Dano à paisagem urbana. Dano à mobilidade urbana. Dano à infraestrutura urbana.
6	EMPREENHIMENTOS IMOBILIÁRIOS	37043/2008	Rua São Camilo, Boca do Rio	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação dos novos empreendimentos e adequação do tráfego na Rua São Camilo, Boca do Rio.	Comprometimento do trânsito e tráfego pela atração e geração de veículos pelos empreendimentos, em uma rua sem saída.	Dano à mobilidade urbana.
7	PARQUES URBANOS	7591/2008	Patamares	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística e ambiental em razão da não definição da poligonal e não implantação do Parque Ecológico do Vale Encantado.	A não preservação e não proteção das áreas verdes e das áreas públicas. Comprometimento do equilíbrio ambiental e da qualidade de vida dos indivíduos.	Dano da gestão pública. Dano ambiental artificial. Dano ao conforto ambiental-urbano. Dano ao planejamento urbano.
8	AMBIENTAL	176109/2008	Sem localização exata	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística	Atividade irregular de extração mineral por explosão	Dano ao regime

				e ambiental pela exploração mineral em uma pedreira.	não controlada, que lança detritos de rochas, gerando acidentes e perdas materiais. Poluição sonora gerada pelas explosões.	urbanístico. Dano ambiental artificial. Dano ao conforto ambiental-urbano.
9	REQUALIFICAÇÃO URBANA	103727/2008	Barra	Procedimento Administrativo. Ação Genérica que visa promover a afixação de uma agenda máxima de eventos, visando diminuir o desconforto ambiental-urbano e demais transtornos na área. Promover a requalificação urbana do bairro.	Poluição sonora provocada pelos ruídos dos eventos. Comprometimento do tráfego pelo fechamento de vias e acessos, ou controle destes. Geração e acúmulo de resíduos sólidos e líquidos. Poluição do solo e da água provocada por resíduos sólidos e líquidos. Decadência do bairro	Dano ao conforto ambiental-urbano. Dano à mobilidade urbana. Dano ao planejamento urbano. Dano da gestão pública.
10	ÁREAS PÚBLICAS DE SALVADOR	134296/2008	Rua 2º Sargento Osvaldino Rocha, 3ª etapa, Castelo Branco.	Apurar ofensa ou violação à ordem ambiental em razão da supressão de vegetação de uma área verde na Rua 2º Sargento Osvaldo Rocha, 3ª etapa, Castelo Branco.	Supressão irregular de vegetação. Compelir a URBIS para regularização da única área verde existente no local, remanescente de conjunto habitacional, e dá uma função social.	Dano ambiental artificial. Dano ao planejamento urbano.
11	ÁREAS PÚBLICAS DE SALVADOR	167051/2008	Rua Agdon Ciriato Eleutério, Plataforma.	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística em razão da ocupação de área verde na Rua Agdon Ciriato Eleutério, Plataforma.	Ocupação irregular de área verde.	Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública.
12	AMBIENTAL	170994/2008	Novo Horizonte, Sussuarana	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística e ambiental em razão das obras de ampliação do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, CAB.	Assoreamento do recurso hídrico que compromete a drenagem hídrica e gera risco geológico.	Dano ambiental artificial.
13	EMPREENDEIMENTOS IMOBILIÁRIOS	209429/2009	Avenida Paralela, Posto 3, Itapuã	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão de implantação de parcelamento de solo com obra de terraplenagem sem autorização e com supressão ilegal de vegetação.	Violação do regime urbanístico por ilegalidade e irregularidade na obra de terraplenagem. Supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica em desconformidade com os percentuais admitidos na Lei da Mata Atlântica.	Dano ao regime urbanístico. Dano ambiental artificial.
14	AMBIENTAL	65579/2009	Sem localização exata	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão do assoreamento dos Rios Mané Dende e Lagoa Dourada, por falta de manutenção do esgotamento sanitário, comprometendo a qualidade da água, e afetando a dignidade da pessoa humana, por violação à qualidade ambiental.	Precariedade de infraestrutura, da manutenção do serviço público de esgotamento sanitário na área. Lançamento de esgoto sem tratamento em rio. Lançamento de resíduos sólidos da construção em Área de Preservação Permanente (APP) e assoreamento do corpo hídrico.	Dano da gestão pública. Dano ambiental artificial.
15	AMBIENTAL	151609/2009	Abaeté	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação de um Posto de gasolina	Comprometimento da paisagem natural pela estrutura edificada.	Dano à paisagem urbana.
16	AMBIENTAL	192157/2009	Stella Maris	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento residencial Mar Onda Bela e Mar Onda Bonita [Construtora CMC Incorporações e Empreendimentos LTDA].	Ocupação de Área de Preservação Permanente (APP) em Área de Proteção Ambiental (APA). Comprometimento da paisagem natural pelo volume edificado e verticalizado.	Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública. Dano ambiental artificial. Dano à paisagem urbana.
17	AMBIENTAL	182134/2009	Sem localização exata	Apurar possíveis danos ambientais pela exploração mineral na pedreira Omacil.	Acidentes e perdas materiais decorrentes do lançamento de rochas por explosões. Poluição sonora gerada pelas explosões.	Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública. Dano ao conforto ambiental-urbano.
18	AMBIENTAL	58727/2009	Patamares	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística	Violação do regime urbanístico por ocupação	Dano ao regime

				e ambiental em razão da implantação de equipamentos esportivos na área de preservação permanente do rio passa Vaca [Liz Construtora].	irregular de Área de Preservação Permanente do Rio Passa Vaca por equipamentos esportivos.	urbanístico. Dano da gestão pública. Dano ao planejamento urbano.
19	AMBIENTAL	111752/2009	Represa da Cachoeirinha, Cabula VI	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da ocupação irregular de autoconstruções em Área de Preservação Permanente (APP), em áreas supostamente de propriedade de EMBASA, onde se encontra o Rio Arifundi e a Represa da Cachoeirinha.	Ocupação irregular e ilegal de áreas para fins de moradia, em Área de Preservação Permanente. Falta de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos.	Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública.
20	AMBIENTAL	151537/2009	Estrada do Currealinho	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação da via que liga a av. Luis Eduardo Magalhães ao Stiep, em Área de dominialidade do Exército Brasileiro, na Av. Paralela.	Supressão ilegal de vegetação do bioma de Mata Atlântica. Assoreamento de áreas úmidas e destruição de vegetação por destinação irregular de resíduos sólidos.	Dano ambiental artificial. Dano da gestão pública.
21	EMPREENHIMENTOS IMOBILIÁRIOS	169838/2009	Av. Ulisses Guimarães, Sussuarana	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento Salvador Life [Construtora MD BA MDE Empreendimentos e Incorporadora Tenda].	A dimensão do empreendimento ensejou alto adensamento populacional. Comprometimento da paisagem urbana e do conforto urbano-ambiental pelo alto volume edificado e verticalizado. Comprometimento do trânsito e tráfego da área e entorno pela alta atração e geração de veículos. Ocupação irregular de Área de Proteção Permanente	Dano à paisagem urbana. Dano ao conforto ambiental-urbano. Dano à mobilidade urbana. Dano ao regime urbanístico.
22	PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	43418/2010	Salvador	Apurar violação às Resoluções 307/2012 e 448/2012, do CONAMA, em razão da inexistência de aterro público regular para lançamento de resíduos da construção civil em Salvador, com o fito de estimular uma política.	Inexistência de Aterro Público regular para lançamento de resíduos sólidos da construção civil da cidade. Comprometimento dos recursos hídricos e da saúde.	Dano ambiental artificial. Dano ao planejamento urbano. Dano à paisagem urbana. Dano à infraestrutura urbana.
23	GESTÃO URBANÍSTICA	97925/2010	Rua Direta do São Gonçalo do Retiro	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística em razão dos problemas ligados à carga e descarga e a utilização indevida do logradouro público para estacionamento desde 2008, provocado pela empresa PROSEGUR SEGURANÇA.	Atividade irregular que ocupa área pública e compromete o trânsito, tráfego e acessibilidade.	Dano ao regime urbanístico. Dano à mobilidade urbana. Dano da gestão pública.
24	AMBIENTAL	15517/2010	Área da INFRAERO	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento IMPERIAL MOTORES LTDA.	Construção irregular e ilegal em Área de Preservação Permanente situada na APA Lagoas e Dunas do Abaeté. Supressão ilegal de vegetação.	Dano ambiental artificial. Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública.
25	PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	134526/2011	Salvador	Apurar as irregularidades no funcionamento do FUNDURB - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e possível inconstitucionalidade da Lei Municipal 7979/2011, que promoveu alterações neste fundo, alterando ilegalmente o PDDU.	Irregularidade na gestão pública, que enseja risco ao planejamento urbano.	Dano da gestão pública.
26	EMPREENHIMENTOS IMOBILIÁRIOS	91386/2011	Jardim das Margaridas	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do	Violação do regime urbanístico por descumprimento dos parâmetros urbanísticos. Ocupação irregular de	Dano ao regime urbanístico. Dano da

				empreendimento Loteamento Marisol no Município de Salvador (embora tenha sido licenciado em Laudo de Freitas, fruto da imprecisão dos limites territoriais entre os municípios).	Área de Proteção Permanente (APP).	gestão pública.
27	AMBIENTAL	72342/2011	Salvador	Procedimento Administrativo. Ação genérica que visa apurar possíveis irregularidades no funcionamento do COMAM que comprometem o atendimento de suas finalidades e da participação efetiva dos conselheiros.	Irregularidade na gestão pública, com reflexos no planejamento urbano e na qualidade de vida dos indivíduos.	Dano da gestão pública
28	ÁREAS PÚBLICAS DE SALVADOR	156474/2011	Imbui	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da ocupação de área pública na implantação do Loteamento Jardim das Margaridas e Loteamento Floresta das Margaridas	Ocupação irregular de área pública pelos loteamentos.	Dano ao regime urbanístico. Dano do planejamento urbano.
29	AMBIENTAL	62773/2011	Estrada do Currálinho, Stiep-Paralela	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental pelo rompimento de adutora da EMBASA, em área do Bioma Mata Atlântica, de dominialidade do Exército Brasileiro, Av. Paralela, Estrada do currálinho.	Comprometimento do meio ambiente artificial, por ação indevida durante obra de construção da via.	Dano ambiental artificial.
30	GESTÃO URBANÍSTICA	239146/2012	Barris (ou Politeama)	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística em razão da ocupação indevida de uma Praça nos Barris (ou Politeama) com a implantação clandestina de quatro boxes comerciais, e utilização do espaço público para estacionamento, comprometendo o usufruto e a mobilidade urbana.	Ocupação irregular de área pública com uso indevido de comércios fixos e estacionamento.	Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública.
31	GESTÃO URBANÍSTICA	217842/2012	Salvador	Procedimento Administrativo. Ação genérica que visa controlar e fiscalização a ação da gestão pública no uso e ocupação do solo, por conta de pequenos casos de impacto urbano, normalmente envolvendo vizinhança, e contribuir para o fortalecimento e aprimoramento institucional.	Irregularidades ou ineficiências da gestão pública, que ensejam riscos a ordem urbanística.	Dano da gestão pública. Dano ao regime urbanístico. Dano ao planejamento urbano.
32	ÁREAS DE RISCO GEOLÓGICO	184219/2012	Salvador	Procedimento Administrativo. Ação genérica que visa à atualização do Plano Diretor de Encostas e Plano de Implementação de Medidas Eliminadoras dos riscos intoleráveis para mais de quarentas áreas de risco na cidade.	Ocupação irregular e ilegal de áreas para fins de moradia, em áreas de risco geológico.	Dano ambiental artificial. Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública.
33	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	3285/2012	Avenida Aliomar Baleeiro, km 13, Rua Prado, São Cristóvão	Procedimento Administrativo. Ação genérica que visa fomentar a Regularização Fundiária Plena e o acesso aos serviços públicos essenciais à população da ocupação irregular conhecida como Quintas de Pitanga.	Ocupação irregular e ilegal de áreas para fins de moradia, sem infraestrutura urbana e serviços públicos.	Dano socioeconômico espacial. Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública. Dano ambiental artificial.
34	PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	71853/2012	Parque São Bartolomeu	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística em razão da regularização fundiária da comunidade autoproduzida, conhecida como	Ocupação irregular e ilegal de áreas para fins de moradia, em área sem esgotamento sanitário, drenagem e coleta regular de lixo, próxima ao	Dano socioeconômico espacial. Dano da gestão pública. Dano ambiental

				"Pantanal", em área sem esgotamento sanitário, drenagem e coleta regular de lixo, e combater os riscos urbanísticos e ambientais, em razão de sua proximidade de área de manancial e do Parque São Bartolomeu.	manancial do Parque São Bartolomeu.	artificial. Dano ao regime urbanístico
35	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	264723/2012	Nordeste de Amaralina, Calabar, Alto das Pombas, e Fazenda Coutos	Procedimento Administrativo. Ação genérica que visa fomentar a Regularização Fundiária Plena e urbanística, nos termos da Lei 11.977/2009 e Lei 12.424/2012, nos bairros do Nordeste de Amaralina, Calabar, Alto das Pombas, e Fazenda Coutos, em razão do maior número de crimes contra a vida nestas áreas [Programa Pacto Pela Vida].	Ocupação irregular e ilegal de áreas para fins de moradia, desprovidas de infraestrutura urbana, serviços e equipamentos sociais.	Dano da gestão pública. Dano socioeconômico espacial. Dano ambiental artificial.
36	MOBILIDADE URBANA	265246/2012	Salvador	Procedimento Administrativo. Ação genérica que visa fomentar a elaboração e implantação célere do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, com a participação social, objetivando enfrentar as questões emergenciais de transporte e trânsito na capital baiana.	A falta de planejamento para enfrentar as questões emergenciais de transporte e trânsito na cidade.	Dano da gestão pública. Dano à mobilidade urbana. Dano do planejamento urbano.
37	PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	263332/2012	Salvador	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística e ambiental em razão da aprovação, em 12 de dezembro de 2012, pela Câmara de Vereadores do Município de Salvador, dos Projetos de Alteração do PDDU, Lei 7400/2008, e de uma Nova LOUOS, sem os pré-requisitos dos estudos técnicos e sem participação da sociedade civil.	Alteração da legislação urbanística sem os pré-requisitos dos estudos técnicos e sem participação da sociedade civil.	Dano ao regime urbanístico. Dano ao planejamento urbano.
38	EMPREENDEIMENTOS IMOBILIÁRIOS	245051/2012	Morro do Conselho, Rio Vermelho	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento La Vista [Construtora ESPAÇO R2].	Comprometimento do sistema viário, por implantação de via com curva acentuada. Comprometimento da paisagem urbana pelo volume edificado e proximidade com o mar.	. Dano à infraestrutura urbana. Dano à mobilidade urbana Dano à paisagem urbana.
39	EMPREENDEIMENTOS IMOBILIÁRIOS	209236/2012	Av. Princesa Isabel, 275, e Rua Desembargador Tourinho, Jardim Apipema	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento SONATA RESIDENCIAL e OPERA RESIDENCIAL.	Violação do regime urbanístico por descumprimento do parâmetro urbanístico do recuo frontal.	Dano ao regime urbanístico.
40	EMPREENDEIMENTOS IMOBILIÁRIOS	23090/2012	Rua Waldemar Falcão, lote nº 10, 11, e 12, quadra C, loteamento Parque Lucaia, Horto Florestal	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento Reserva do Horto [Construtora MD BA MDE Empreendimentos].	Supressão irregular de vegetação. Violação do regime urbanístico, por ter testada do lote inferior à exigida por lei. Irregularidade e ilegalidade do acesso principal, porque a via não possui a dimensão exigida por lei e não possui passeio, além de ser entrada e saída comum a pedestres e veículos sem nenhuma divisão-proteção.	Dano ambiental artificial. Dano ao regime urbanístico.
41	EMPREENDEIMENTOS IMOBILIÁRIOS	20642/2012	Rua Joana Capristano, Pituauçu	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento "Residencial Mário Cravo" [Liz Construções Empreendimentos e Participação LTDA]	Descumprimento do regime urbanístico por uso indevido de Transferência do Direito de Construir - TRANSCON. Comprometimento do trânsito da área pela atração de viagens por veículos em sistema viário saturado.	Dano ao regime urbanístico. Dano à mobilidade urbana.

42	EMPREENDEIMENTOS IMOBILIÁRIOS	190212/2012	Rua Padre Camilo Torrend, Federação	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento Padre Camilo [Construtora Novapex].	Violação ao regime urbanístico por descumprimento dos parâmetros e atividade irregular de carga e descarga. Poluição sonora transitória por maquinários utilizados na obra.	Dano ao regime urbanístico. Dano ao conforto ambiental-urbano.
43	EMPREENDEIMENTOS IMOBILIÁRIOS	132368/2012	Avenida Paralela	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento Brisas [Cyrela].	Situação de risco geológico. Comprometimento do trânsito e tráfego pela atração e geração de viagens por veículos em sistema viário saturado. Comprometimento da paisagem pelo alto volume edificado e verticalizado.	Dano ambiental artificial. Dano à mobilidade urbana. Dano à paisagem urbana.
44	EMPREENDEIMENTOS IMOBILIÁRIOS	260819/2012	Ladeira da Barra, próximo ao late Clube, Barra	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação futura de empreendimento com aproximadamente 300 unidades [empresa COSBAT].	Prevenção do risco ensejado por comprometimento do trânsito e tráfego de veículos e da paisagem urbana pelo volume edificado e verticalizado próximo ao mar e a silhueta da cidade.	Dano ao regime urbanístico. Dano à paisagem urbana.
45	EMPREENDEIMENTOS IMOBILIÁRIOS	36637/2012	Rua Estrada Ilha do Mocambo, nº 1258, Trobogy	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística em razão da obstrução de entrada e saída de veículos da Rua Estrada Ilha do Mocambo, feita pelo Condomínio Mirante do Trobogy [Construtora SATIVA].	Obstrução de via pública que compromete o livre acesso.	Dano ao regime urbanístico. Dano à mobilidade urbana.
46	EMPREENDEIMENTOS IMOBILIÁRIOS	245532/2012	Pituaçu	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento Hemisphere 360º.	Comprometimento da paisagem do parque de Pituaçu, pelo volume edificado e verticalizado, em área de amortecimento do parque de Pituaçu. Comprometimento do trânsito e tráfego pela atração e geração de viagens por veículos em sistema viário saturado.	Dano à paisagem urbana. Dano à mobilidade urbana.
47	EMPREENDEIMENTOS IMOBILIÁRIOS	63953/2012	Avenida Antônio Carlos Magalhães, Itaigara	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento Torre Pituba no Conjunto Petrus/Petrobrás [Construtoras OAS e Odebrecht Realizações Imobiliárias].	Poluição sonora transitória por maquinários utilizados na obra. Comprometimento do trânsito e tráfego pela alta atração e geração de viagens por veículos em sistema viário saturado. Comprometimento do microclima, ventilação e iluminação natural pelo volume edificado e verticalizado.	Dano à mobilidade urbana. Dano ao conforto ambiental-urbano.
48	EMPREENDEIMENTOS IMOBILIÁRIOS	210813/2012	Rua Calazans Neto, Itapuã	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento Vila Bahiana.	Violação ao regime urbanístico pelo uso irregular e no parâmetro do recuo frontal. Poluição sonora gerada por boate, sem proteção acústica, e por bar em espaço aberto, sem isolamento acústico. Comprometimento do trânsito e tráfego pela atração e geração de veículos em sistema viário saturado.	Dano ao regime urbanístico. Dano à mobilidade urbana. Dano ao conforto ambiental-urbano.
49	EMPREENDEIMENTOS IMOBILIÁRIOS	217225/2012	Rua da Gratidão, Piatã	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento Stupendo Piatã [Construtora OAS Empreendimentos].	Violação ao regime urbanístico no parâmetro do recuo de fundo, ensejando situação de risco coletivo. Índícios de dominialidade pública da área.	Dano ao regime urbanístico.
50	GESTÃO URBANÍSTICA	5896/2012	Ribeira	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística em razão do uso indevido de mesas e cadeiras em via pública na orla da Ribeira.	Ocupação irregular e ilegal de área pública. Comprometimento da acessibilidade do pedestre.	Dano da gestão pública. Dano ao regime urbanístico. Dano à mobilidade urbana.
51	ÁREAS PÚBLICAS DE SALVADOR	228966/2012	Rua Bicuíba Vermelha, Patamares.	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística em razão da obstrução da Rua Bicuíba Vermelha com muro de alvenaria.	Obstrução de via pública, com colocação de muro de alvenaria.	Dano à mobilidade urbana. Dano da gestão pública.

52	AMBIENTAL	13362/2012	Stella Maris	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação ilegal e irregular do empreendimento residencial Stella Maris situado na APA da Lagoa e Dunas do Abaeté.	Violação do regime urbanístico por falta de licença edilícia, descumprimento de parâmetros urbanísticos no recuo lateral e de fundo, das diretrizes do macrozoneamento. Comprometimento da paisagem natural pelo volume edificado. Comprometimento do conforto ambiental-urbano, por alteração do microclima local.	Dano ao regime urbanístico. Dano à paisagem urbana. Dano ao conforto ambiental-urbano.
53	REQUALIFICAÇÃO URBANA	12540/2012	2ª Travessa Mônica, Comunidade da Bica, Novo Horizonte	Procedimento Administrativo. Ação Genérica que visa fomentar a requalificação da comunidade do Novo Horizonte, também conhecida como Comunidade da Bica, no Novo Horizonte.	Ocupação irregular e ilegal de áreas para fins de moradia, em Área de Proteção Permanente. Área sujeita a risco geológico. Falta de infraestrutura e serviços urbanos e equipamentos sociais.	Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública.
54	MOBILIDADE URBANA	235280/2013	Via paralela a avenida paralela e a Orla Marítima	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística e ambiental em razão da implantação da VIA ATLANTICA.	A via teve o seu traçado rejeitado pelo COMAM, por ausência de previsão no PDDU e ausência demanda, por ensejar riscos ambientais e beneficiar terrenos privados, favorecendo a especulação imobiliária.	Dano da gestão pública. Dano à infraestrutura urbana. Dano ao planejamento urbano.
55	PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	6678/2013	Trecho da Orla Marítima	Apurar comprometimento da ordem urbanística da área do entorno do bem tombado pelo Decreto 025/1937, na Orla de Salvador, trecho que vai de "Praia de Xêga Negro" até a "Praia de Piatã", em razão da ausência de regulamentação pelo IPHAN.	A falta de ação da gestão pública que enseja riscos de comprometimento da paisagem, e do bem tombado do parque Pituauçu.	Dano ao planejamento urbano. Dano à paisagem urbana.
56	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	70530/2013	Bairro da Paz	Apurar as irregularidades no Programa Municipal de Regularização Fundiária e Urbanística no Bairro da Paz, em razão de possível desconformidade com as Leis 11.977/09 e Lei 12424/12.	Irregularidades da gestão pública que enseja riscos aos moradores do bairro da paz e ao planejamento urbano.	Dano da gestão pública. Dano ao planejamento urbano.
57	ÁREAS DE RISCO GEOLÓGICO	42443/2013	Pau da Lima	Apurar violação à ordem urbanística e ambiental em razão do risco geológico na encosta limítrofe aos Condomínios Mata Atlântica 2 e Vale dos Lagos.	Deslizamento de encosta decorrente da implantação de infraestrutura sem projeto de contenção e drenagem, comprometendo a estrutura das edificações.	Dano ambiental artificial. Dano à infraestrutura urbana.
58	EMPREENHIMENTOS IMOBILIÁRIOS	92269/2013	Estrada das Pedreiras Cassange/Ipitanga	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento de interesse social Coração de Maria, integrante do Programa Minha Casa Minha Vida [SERTENGE] situado em Área de Proteção Permanente na APA - Joanes Ipitanga.	Implantação de empreendimento de interesse social em área sem infraestrutura urbana, serviços urbanos e equipamentos sociais, e área ambientalmente protegida.	Dano da gestão pública. Dano ao planejamento urbano. Dano à infraestrutura urbana.
59	EMPREENHIMENTOS IMOBILIÁRIOS	119874/2013	Avenida Sete de Setembro, Corredor da Vitória, Rua Bráulio Xavier	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento Home Office [Construtora R2].	Descumprimento do regime urbanístico por uso irregular do solo e desobediência aos parâmetros urbanísticos. Comprometimento do trânsito e tráfego pela atração e geração de veículos em sistema viário saturado. Dominialidade de área de servidão.	Dano ao regime urbanístico. Dano à mobilidade urbana.
60	EMPREENHIMENTOS IMOBILIÁRIOS	66642/2013	Patamares	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento RESIDENZA ORIZZONTE	A falta de ação da gestão pública que enseja risco de comprometimento da paisagem urbana tombada pelo volume edificado e verticalizado.	Dano da gestão pública. Dano à paisagem urbana.

				REALE em área tombada federalmente [Construtora CROMA].		
61	EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	77381/2013	Rua Bicuiba, Patamares	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento Reserva Patamares em Área de Proteção de Recursos Naturais (APRN) de Pituáçu, com base na Lei Municipal 8.164/2012, maculada por vício de inconstitucionalidade [Construtora RJ CONSTRUÇÃO E INCORPORAÇÃO].	Supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica em desconformidade com os percentuais admitidos na Lei da Mata Atlântica. Afronta ao regime urbanístico por descumprimento dos parâmetros urbanísticos. Comprometimento do trânsito e tráfego pela alta atração e geração de viagens por veículos.	Dano ambiental artificial. Dano ao regime urbanístico. Dano à mobilidade urbana.
62	EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	33641/2013	Rua Gratidão, Piatã	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística e ambiental em razão da implantação da urbanização integrada Reserva de Piatã, composta pelos Condomínios: Reserva dos Pássaros, Flex Piatã, Reserva das Ilhas e Cores de Piatã, do grupo PDG e Incorporadora AGRA.	A dimensão do empreendimento ensejou alto adensamento populacional, comprometimento na paisagem urbana e no conforto urbano-ambiental pela concentração de volume edificado e verticalizado, comprometimento da mobilidade urbana pela alta atração e geração de viagens por veículos interferindo na área e entorno. Aterramento de recurso hídrico gerado pela destinação irregular dos resíduos sólidos da obra. Ocupação ilegal de Área de Proteção Permanente.	Dano à mobilidade urbana. Dano à paisagem urbana. Dano ao conforto-ambiental.
63	EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	142534/2013	Rua Morro do Escravo Miguel, Ondina	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do Empreendimento Ondina Choise, com suposta afronta ao regime urbanístico.	Violação do regime urbanístico por descumprimento dos parâmetros urbanísticos (Índice de Permeabilidade; Recuo Frontal Progressivo; Recuo Lateral Progressivo; Gabarito de Altura da Edificação) e do dimensionamento dos passeios e calçadas, comprometendo a acessibilidade dos pedestres.	Dano ao regime urbanístico. Dano à mobilidade urbana.
64	EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	62508/2013	Rua Waldemar Falcão, lote nº 15, quadra A, loteamento Parque Lucaia, no Horto Florestal	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento Uno Horto Florestal [Incorporadora Monte Cristo].	Supressão de vegetação ilegal. Pequena parte da área do edifício está situada em Área de Preservação Permanente (APP), na modalidade encosta. Violação do regime urbanístico no parâmetro do recuo frontal. Ocupação irregular dos passeios e calçadas.	Dano ambiental artificial. Dano ao regime urbanístico.
65	EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	29398/2013	Av. Cardeal da Silva, nº 20, Federação	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento Maria Carmem [Construtora Everest Construmar].	Violação do regime urbanístico por descumprimento do recuo exigido para a Avenida Anita Garibaldi.	Dano ao regime urbanístico.
66	EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	246019/2013	Rua Aloísio Carvalho, Encosta da Vitória, Vitória	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação de empreendimento próximo ao Porto Vitória na encosta da Vitória [Construtora Pereira Leite].	Área supostamente pública. Violação ao regime urbanístico. Comprometimento da paisagem urbana. Comprometimento do trânsito e tráfego pela atração e geração de viagens por veículos em sistema viário saturado.	Dano da gestão pública. Dano ao regime urbanístico. Dano à paisagem urbana.
67	EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	185063/2013	Imbui, Rua Patativa	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento Torre Madri [Construtora Hibercom].	Comprometimento da macrodrenagem, gerando a inundação de uma escola.	Dano à infraestrutura urbana.
68	EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	66632/2013	Avenida Pinto de Aguiar, Pituáçu	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do	Supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica em desconformidade com os percentuais admitidos	Dano ambiental artificial. Dano ao regime

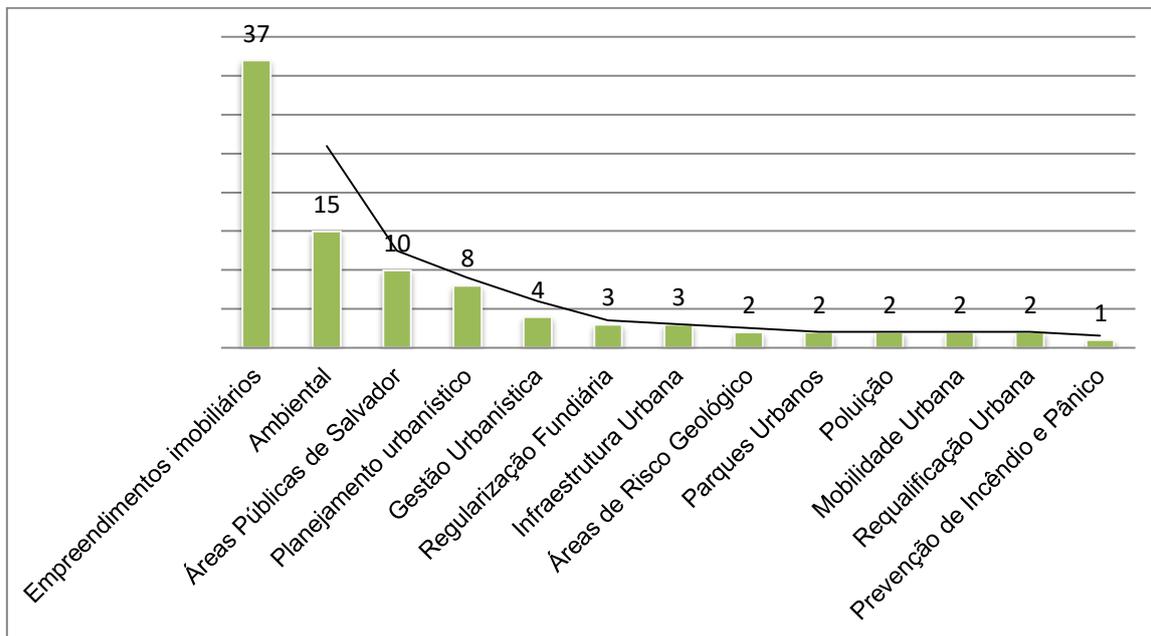
				empreendimento Vista Patamares [Construtora OAS]	na Lei da Mata Atlântica. Ocupação irregular de área pública do Parque de Pituvaçu. Comprometimento da paisagem urbana pelo volume edificado e verticalizado.	urbanístico. Dano à paisagem urbana. Dano ao conforto ambiental-urbano.
69	EMPREENHIMENTOS IMOBILIÁRIOS	66617/2013	Pituvaçu	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento Parque Tropical [Construtora ODEBRECHT].	Violação do regime urbanístico por descumprimento dos parâmetros urbanísticos. Comprometimento da paisagem urbana pelo grande volume edificado e verticalizado próximo ao Parque Metropolitano de Pituvaçu. Ocupação ilegal de área possivelmente pública.	Dano ao regime urbanístico. Dano à paisagem urbana. Dano da gestão pública.
70	EMPREENHIMENTOS IMOBILIÁRIOS	128026/2013	Rua Areal de Cima, 2 de Julho	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento hoteleiro TXAI [TX Salvador SPE Empreendimentos Turísticos].	Geração de valorização imobiliária e consequente processo de gentrificação. Comprometimento da mobilidade urbana, pela falta de estacionamento de veículos e reduzida acessibilidade.	Dano socioeconômico espacial. Danos à mobilidade urbana.
	EMPREENHIMENTOS IMOBILIÁRIOS	168642 ou 137989/2013	Cassange/Ipitanga	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento de interesse social CEASA, integrante do Programa Minha Casa Minha Vida, situado em Área de Proteção Permanente na APA - Joanes Ipitanga [Construtora PeJota].	Implantação de empreendimento de interesse social em área ambientalmente protegida, sem infraestrutura urbana, serviços urbanos e equipamentos sociais. Comprometimento da paisagem urbana pelo grande volume edificado (horizontal) em área anteriormente sem ocupação.	Dano ao regime urbanístico. Dano à infraestrutura urbana. Dano ambiental artificial. Dano à paisagem urbana.
71	EMPREENHIMENTOS IMOBILIÁRIOS	34703/2013	Salvador	Procedimento Administrativo. Ação genérica que visa avaliar os empreendimentos integrantes do Programa Minha Casa Minha Vida, de forma a contribuir para a sustentabilidade dos empreendimentos de habitação de interesse social.	Implantação dos empreendimentos em locais sem infraestrutura urbana, serviços urbanos e equipamentos sociais. Alto índice de abandono das unidades imobiliárias pelos moradores.	Dano ao planejamento urbano. Dano da gestão pública.
72	PARQUES URBANOS	126162/2013	Boca do Rio	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística e ambiental em razão da implantação de um shopping e do Parque dos Ventos, na área do antigo Aeroclube.	Comprometimento da mobilidade urbana pela alteração do traçado viário. Comprometimento da paisagem urbana pela nova edificação na borda marítima. Comprometimento do conforto ambiental-urbano, pela obstrução da ventilação e iluminação natural.	Dano à mobilidade urbana. Dano à paisagem urbana. Dano ao conforto ambiental-urbano.
73	PREVENÇÃO DE INCÊNDIO E PÂNICO	235223/2013	Salvador	Procedimento Administrativo. Ação Genérica que visa à prevenção do incêndio e pânico em Salvador (pela sua vocação musical e realização de eventos que atraem multidões), através do aprimoramento da gestão ambiental municipal e estadual.	Irregularidades na segurança de edificações em geral, de espaços utilizados para eventos, e congêneres.	Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública.
74	AMBIENTAL	54074/2013	Rua José Pedreira, Candeal	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação de uma estação de transmissão da Coelba.	Poluição eletromagnética gerada pela estação de transmissão da COELBA	Dano ao conforto ambiental-urbano
75	AMBIENTAL	169567/2013	Candeal	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental por armazenamento irregular de resíduos sólidos em área comum do Condomínio Chácara do Candeal, acarretando na proliferação de ratos e insetos e cachorros,	Armazenamento irregular de resíduos sólidos em local inapropriado, poluição do solo, comprometimento da saúde coletiva.	Dano ao regime urbanístico. Dano ao conforto ambiental-urbano. Dano da gestão pública.

				gerando riscos coletivos a saúde.		
76	ÁREAS PÚBLICAS DE SALVADOR	54346/2013	Entre a Rua Muniz Ferreira e Rua Casa Nova, Nova Brasília	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística em razão da ocupação de área pública entre a Rua Muniz Ferreira e Rua Casa Nova, Nova Brasília.	Ocupação irregular de área pública.	Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública.
77	ÁREAS PÚBLICAS DE SALVADOR	248748/2013	Vale das pedrinhas	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da ocupação de área pública municipal na Rua Orácio Ferreira, morro das vivendas, no vale das pedrinhas.	Ocupação irregular de área pública utilizada para o lazer.	Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública.
78	ÁREAS PÚBLICAS DE SALVADOR	54346/2013	Rua Muniz Ferreira e Casa Nova, no conjunto habitacional Coutos, Nova Brasília de Valéria.	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da ocupação de área pública no Conjunto Habitacional Coutos	Ocupação irregular de área pública que seria destinada a equipamento de educação.	Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública. Dano ao planejamento urbano.
79	AMBIENTAL	53304/2013	Stella Maris	Procedimento Administrativo. Ação genérica que visa apurar a ocupação ilegal e irregular de áreas na Área de Proteção Ambiental da Lagoa e Dunas do Abaete.	Ocupação ilegal e irregular de áreas na Área de Proteção Ambiental da Lagoa e Dunas do Abaete.	Dano ambiental artificial. Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública.
80	INFRAESTRUTURA - ESGOTAMENTO E DRENAGEM DOS BAIROS	232988/2013	Salvador	Procedimento Administrativo. Ação genérica que visa enfrentar a precariedade no serviço público de saneamento básico, drenagem e manejo de águas pluviais.	A precariedade e/ou inexistência do serviço de Saneamento básico em locais da cidade	Dano ambiental artificial. Dano da gestão pública.
81	PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	53846/2014	Salvador	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da poluição visual gerada pela hiperproliferação de engenhos de publicidade (outdoors, tabuletas e placas de publicidade, luminosos ou iluminados) no cenário urbano da capital soteropolitana.	A poluição visual gerada pela hiperproliferação de engenhos de publicidade (outdoors, tabuletas e placas de publicidade, luminosos ou iluminados) no cenário urbano de Salvador.	Dano à paisagem urbana.
82	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	68738/2014	Lagoa da Paixão, Valéria	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental na pós-ocupação do Loteamento de interesse social Lagoa da Paixão, Bairro de Valéria, e as invasões de áreas destinadas a um "banco de terrenos" para empreendimentos de interesse social, e promoção de Regularização Fundiária Plena das ocupações com mais de 5 anos.	A precariedade de transporte público, de acessibilidade, de infraestrutura urbana, equipamentos e serviços públicos. Ocupação Irregular das áreas com destinação a uso e ocupação de interesse social.	Dano ao planejamento urbano. Dano à mobilidade urbana. Dano da gestão pública.
83	EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	46273/2014	Rua Albino Fernandes, s/nº, Novo Horizonte	Apurar violação à ordem urbanística e ambiental ensejada pelas obras/implantação do empreendimento Condomínio Residencial Varandas do Vale [SERTEGE].	A dimensão do empreendimento ensejou alto adensamento populacional, comprometimento na paisagem urbana pela concentração de edificações verticalizadas, comprometimento da mobilidade urbana pela interferência no trânsito e tráfego da área e entorno. Houve aterramento de recurso hídrico gerado pela destinação irregular dos resíduos sólidos da obra.	Dano ambiental artificial. Dano ao planejamento urbano.
84	EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	55480/2014	Praia do Buracão, Rio Vermelho	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento Magistrale [Construtora R2].	Sombreamento da praia e comprometimento da ventilação e do microclima local. Violação do regime urbanístico por uso indevido de instrumento de potencial adicional construtivo.	Dano ao conforto ambiental-urbano. Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública
85	INFRAESTRUTURA -	68687/2014	Nova Esperança	Apurar ofensa ou violação à ordem urbanística	A implantação de empreendimento de interesse	Dano ao planejamento

	ESGOTAMENTO E DRENAGEM DOS BAIROS			e ambiental em razão da implantação do conjunto habitacional Jardim Campo Verde com 416 casas no Bairro Nova Esperança [Prefeitura Municipal de Salvador].	social, em área sem esgotamento sanitário, sem serviços e equipamentos públicos.	urbano. Dano da gestão pública.
86	COMÉRCIO INFORMAL	69670/2014	Salvador	Procedimento Administrativo. Ação genérica que visa assegurar direitos e deveres para o comércio ambulante no Município através da elaboração de Plano Municipal para o comércio informal, seguido de legislação própria.	A desorganização do comércio informal compromete a acessibilidade do pedestre, a paisagem urbana e o conforto ambiental-urbano. A ilegalidade do comércio informal compromete o trabalho, a vida e o bem-estar do indivíduo que tira deste, o sustento próprio e familiar.	Dano da gestão pública. Dano à mobilidade urbana. Dano ao conforto ambiental-urbano. Dano ao planejamento urbano.
87	ÁREAS PÚBLICAS DE SALVADOR	73321/2014	Salvador	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão das ocupações irregulares de áreas públicas (verdes e institucionais) de loteamentos da cidade.	Ocupações irregulares de áreas públicas de loteamentos da cidade.	Dano ao regime urbanístico. Dano ao planejamento urbano. Dano da gestão pública.
88	EMPREENDIMIENTOS IMOBILIÁRIOS	128113/2014	Rua Teixeira Barros, Brotas	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do Empreendimento Pátio Arvoredo, (468 apartamentos), Rua Teixeira Barros, Brotas.	Comprometimento da mobilidade urbana, pela grande atração e geração de veículos, aumentando os problemas de trânsito e tráfego na área.	Dano à mobilidade urbana. Dano da gestão pública.
89	EMPREENDIMIENTOS IMOBILIÁRIOS	204055/2014	Avenida Edgar Santos, Narendiba	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento Solar do Parque, na Av. Edgar Santos, ao lado do Posto de Gasolina Menor Preço [Construtora MRV Engenharia].	Comprometimento do recurso hídrico situado ao fundo do empreendimento, por lançamento de esgoto sem tratamento. Comprometimento da drenagem de águas pluviais. Comprometimento do trânsito e tráfego pela atração e geração de viagens por veículos em sistema viário saturado.	Dano ambiental artificial. Dano à mobilidade urbana. Dano da gestão pública. Dano à infraestrutura urbana.
90	EMPREENDIMIENTOS IMOBILIÁRIOS	Novo/2014. Originado: 77727/2010	Rio Vermelho	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação do empreendimento <i>Maison Montmartre</i> , no Rio Vermelho [Construtora Ampla Engenharia]	Violação do regime urbanístico por descumprimento dos parâmetros urbanísticos.	Dano ao regime urbanístico.
91	MOBILIDADE URBANA	00.0.228681/2014	Avenida 29 de março	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da implantação da Avenida 29 de março, que liga a Avenida Paralela ao Subúrbio, obra do Governo estadual.	Comprometimento ambiental de toda área da intervenção, por alteração morfológica, supressão de vegetação, poluição do solo por contaminação, e poluição sonora transitória por maquinários utilizados na obra.	Dano ambiental artificial. Dano ambiental artificial. Dano ao conforto ambiental-urbano.
92	ÁREAS PÚBLICAS DE SALVADOR	105374/2014	Salvador	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão da desafetação e alienação de bens do patrimônio público em Município de Salvador.	Desafetação e alienação de bens do patrimônio público pertencentes a toda a coletividade, visando gerar recursos financeiros para o município.	Dano da gestão pública. Dano ao planejamento urbano.
93	ÁREAS PÚBLICAS DE SALVADOR	3443 ou 8103/2014	Avenida Jorge Amado, Imbui-Boca do Rio	Apurar ofensa ou violação a ordem urbanística e ambiental em razão de ocupações irregulares de área pública, destinadas à ampliação da Avenida Jorge Amado.	Ocupações irregulares de áreas públicas destinadas à ampliação de avenida.	Dano da gestão pública. Dano ao planejamento urbano.

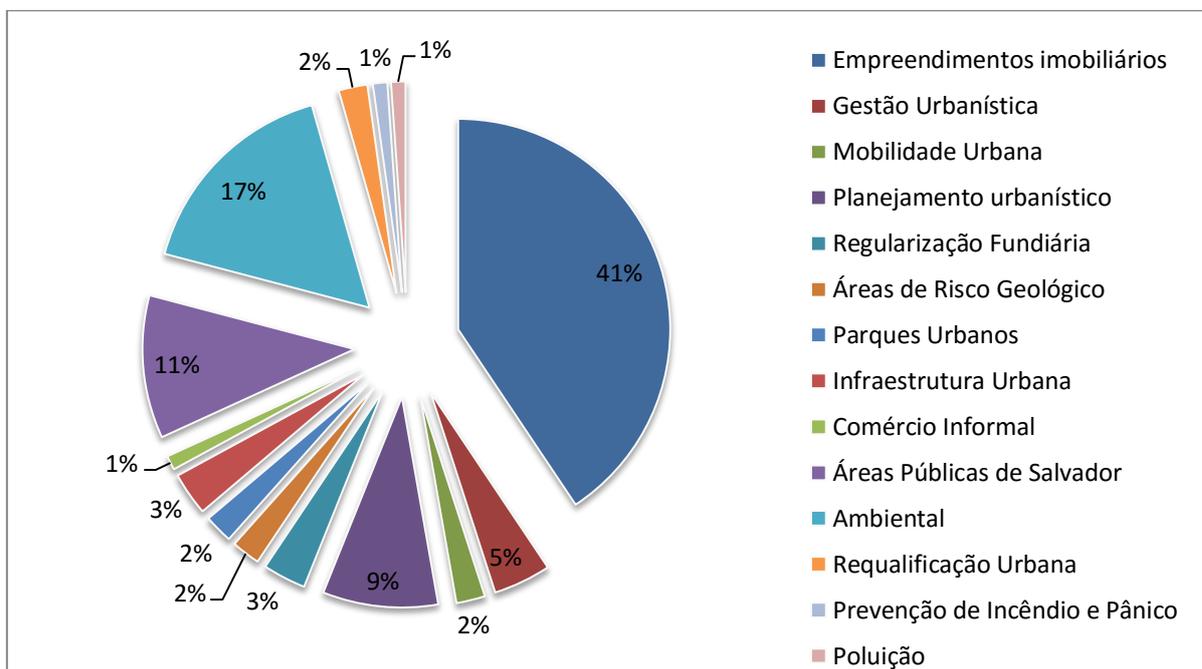
Fonte: Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo - PJHURB/MP-BA, 2015. Nota: os quadros sombreados na cor amarela são Procedimentos Administrativos da PJHURB/MP-BA que visam objetivos amplos e as ações são planejadas a curto, médio e longo prazo.

Gráfico 1 – Inquéritos Civis por temáticas



Fonte: Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo – Ministério Público da Bahia, 2015.

Gráfico 2 – Inquéritos Civis por temas



Fonte: Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo – Ministério Público da Bahia, 2015.

As temáticas de Empreendimentos Imobiliários, Ambiental, Planejamento Urbanístico e Áreas Públicas de Salvador tiveram as maiores frequências dentre os inquéritos civis.

A predominância temática não é casual, nem se estabeleceu por preferência de investigação e de ações em determinados temas, e sim, reflete de forma significativa a dinâmica urbana, o planejamento e ordenamento urbanístico em Salvador, no período de 2008 a 2014, conforme analisado neste estudo.

A localização dos danos à ordem urbanística apontam as áreas e espaços da cidade do Salvador que tiveram as maiores e menores incidências.

Os resultados demonstram que os danos à ordem urbanística se localizam nas seguintes áreas e espaços: Cassange/Ipitanga; Praia de Jardim de Alah; Candeal; Ladeira do Cabula/Pernambúes; Boca do Rio; Patamares; Barra; Castelo Branco; Plataforma; Novo Horizonte; Avenida Paralela; Abaeté; Stella Maris; Patamares; Cabula VI; Estrada do Curralinho Stiep-Paralela; Sussuarana; São Gonçalo do Retiro; Área da INFRAERO; Jardim das Margaridas; Imbui; Politeama; São Cristóvão; Parque São Bartolomeu; Nordeste de Amaralina, Calabar, Alto das Pombas, e Fazenda Coutos; Rio Vermelho; Jardim Apipema; Horto Florestal; Pituaçu; Federação; Trobogy; Itagira; Itapuã; Piatã; Ribeira; Patamares; Stella Maris; Via paralela a avenida paralela e a Orla Marítima; Bairro da Paz; Pau da Lima; Avenida Sete de Setembro, Corredor da Vitória; Patamares; Ondina; Federação; 2 de Julho; Avenida Lafayette Coutinho, Comércio; Nova Brasília; Vale das pedrinhas; Valéria; Nova Esperança; Brotas; Narandiba; Avenida 29 de março; Avenida Jorge Amado; e Salvador (quando atinge todo município).

A localização da incidência dos danos demonstra espacialmente a frequência dos danos, nas áreas e espaços da cidade, conforme representa o Mapa 2. Neste mapa é possível verificar que há incidência de danos à ordem urbanística em quase todo o território da cidade, embora apresente algumas especificidades.

Os danos à ordem urbanística ao serem espacializados no território da cidade de Salvador, como já era de se esperar, demonstram ter correlação direta com as especificidades das áreas, quanto ao uso e a ocupação do solo.

A maior predominância e concentração de danos estão na área da Orla Atlântica e adjacências, se estendendo em trecho da Orla da Baía de Todos os Santos (Barra até o Campo Grande); ocorre grande predominância na parte central da península, de forma esparsa e sem concentração; baixa incidência no Subúrbio; baixíssima

incidência na Península de Itapagipe, e nenhuma incidência, em área formada por algumas áreas ao norte do Centro Tradicional e adjacências, indo até o Subúrbio.

A Orla Atlântica é formada por áreas, nas quais, a cidade formal, ocupada majoritariamente pela população de média e alta renda¹³³, se estabelece com amplo regime urbanístico, dotado de critérios e parâmetros urbanísticos e arquitetônicos, servidas de boa infraestrutura urbana, equipamentos sociais e serviços públicos, próxima ao mar, atributos que somados elevam o valor do solo (m² de alto valor econômico), constituindo-se em área de interesse e de ação contínua de promotores imobiliários, e de desejo da grande parte da população soteropolitana.

Algumas destas características se estendem, de forma contínua, no trecho da Orla da Baía de Todos os Santos (Barra até o Campo Grande), enquanto que os demais trechos são descontínuos, com padrões distintos, conforme especificidades de áreas (Comércio/Calçada/Península de Itapagipe/Subúrbio).

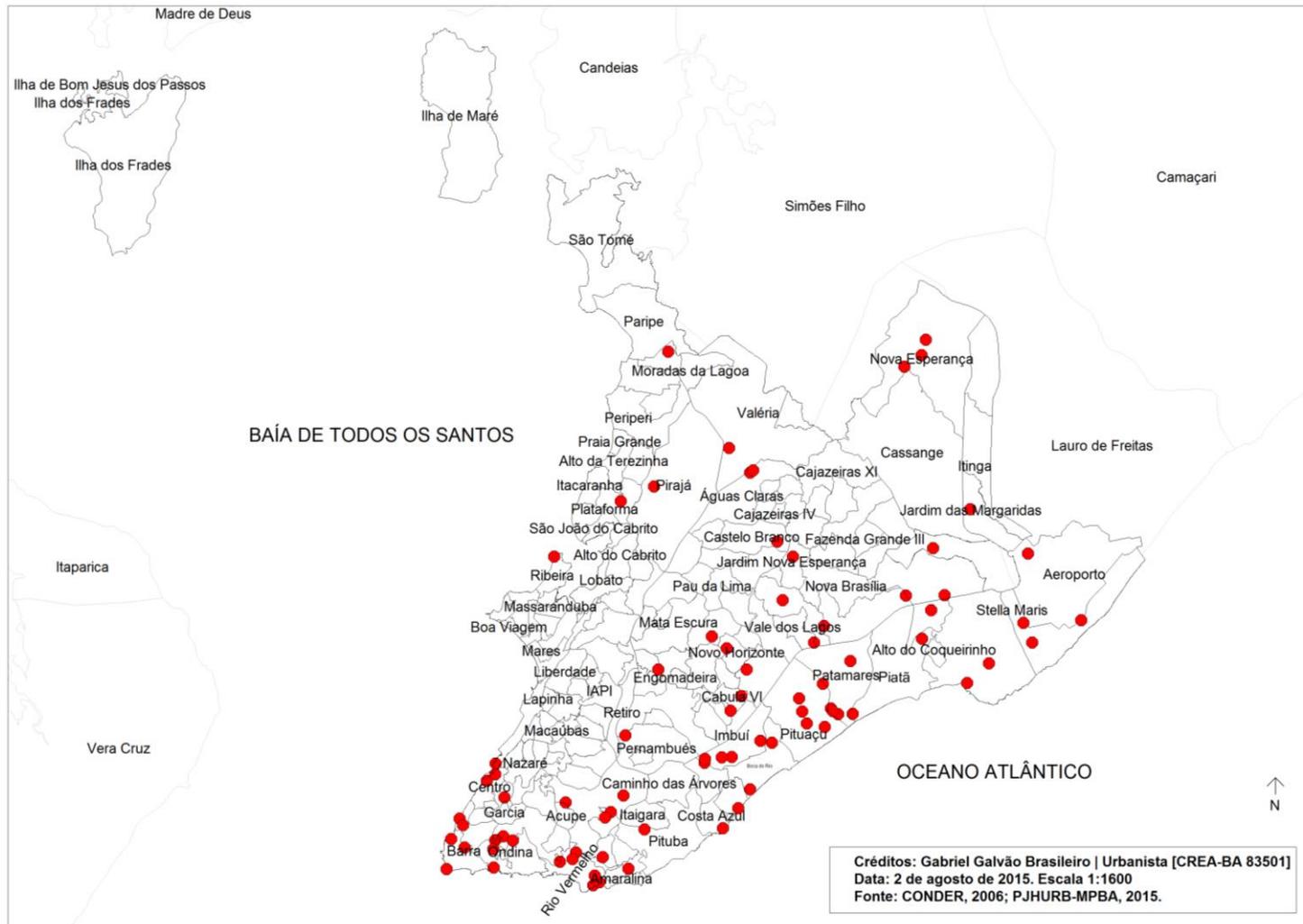
Tais características são propícias ao predomínio e a concentração de danos à ordem urbanística, tanto pelo amplo regime urbanístico, quanto pela ação dos promotores imobiliários, que normalmente entram em conflito, afetando a ordem.

O Centro Tradicional é formado por áreas do Centro Histórico e adjacências, fortemente marcado por estruturas e formas de épocas passadas, originadas da fundação da cidade e que se expandiu, ao longo dos anos — o que a torna bastante complexa no regime urbanístico —, e concentra na parte “histórica” os patrimônios e atributos que são apropriados pelo turismo, enquanto nas demais, as áreas residenciais convivem com intensas atividades de comércio de baixa renda e de serviços múltiplos, que atraem intensa movimentação (embora fluída), ao longo do dia, e a noite, se tornam áreas vazias e perigosas.

Na área limítrofe entre a Orla da Baía de Todos os Santos e do Centro Tradicional aponta-se uma pequena concentração de danos à ordem urbanística, que são empreendimentos imobiliários, hoteleiros e residencial, voltados para indivíduos de alta renda.

¹³³ Com poucas exceções: Alto da Sabina, Calabar, Nordeste de Amaralina, Boca do Rio, parte de Itapuã etc., que são áreas fruto de invasões de terra, desprovidas de infraestrutura urbana, equipamentos e serviços públicos adequados, ocupadas predominantemente por população de baixa renda, que residem em edificações de autoconstrução.

Mapa 2 – Espacialização dos Danos à ordem urbanística em Salvador



Fonte: CONDER, 2006; PJHURB-MPBA, 2015. Nota: Os danos que atingem a toda cidade (15) e os danos que não tem localização exata nos autos (3), não estão no mapa, pois não haveria como situá-los.

Na continuidade da Orla da Baía de Todos os Santos, na cidade baixa, nas áreas ao norte do Centro Tradicional, seguindo até o subúrbio tangenciando a BR-324, na cidade alta, a área formada tem alta densidade populacional (população de baixa renda), predomínio de ocupação informal, fruto de invasão de terra, em que a ocupação do solo ocorreu, quase que de forma ininterrupta, incluindo as encostas, de topografia acidentada (falha da cidade baixa/alta), com ausência ou precária infraestrutura urbana, equipamentos sociais e serviços públicos.

De forma peculiar, toda esta grande área, não apresenta nenhuma incidência de dano à ordem urbanística. Embora os danos existentes ultrapassem os limites da própria ordem que ali não se manifesta¹³⁴. Por ser a cidade ilegal, em que ocorre o “*laisse faire*”, como aponta Ermínia Maricato.

Em área próxima, na Península de Itapagipe, apenas houve a incidência de um único dano à ordem urbanística, por ocupação indevida de espaço público e obstrução da livre circulação.

O Subúrbio é formado por áreas localizadas entre a Orla da Baía de Todos os Santos e os limites do Parque São Bartolomeu, com relevos acidentados, alta densidade populacional, predomínio de população de baixa renda, ocupação informal, fruto de invasão de terra, com precária infraestrutura urbana, equipamentos sociais e serviços públicos, embora haja também presença significativa de ocupação formal, por conjuntos habitacionais do BNH e parcelamentos do solo.

Esta área periférica da cidade teve baixa incidência de dano à ordem urbanística, que são de ocupação irregular e ilegal de área pública.¹³⁵

A parte central da península da cidade, localizada entre a Avenida Luís Vianna Filho e a BR-324, até o limite continental do município, área ocupada por grandes conjuntos habitacionais (ocupação formal), dotados de infraestrutura urbana e equipamentos sociais, com população de classe média, em meio a grandes vazios urbanos, que foram progressivamente, ao longo dos anos, sendo invadidos por

¹³⁴ Embora a própria ordem urbanística tenha criado instrumentos de política urbana, com destaque para a regularização fundiária e urbanística de interesse social, capazes de alterar profundamente a realidade destas áreas, possibilitando condições adequadas de habitabilidade e de vida da população ali residente. Não aplicadas, dentre outras coisas, por falta de interesse no social, principalmente, dos mais necessitados e incapacitados socialmente, financeiramente e politicamente.

¹³⁵ Ressalta-se que, diante das formas inapropriadas de ocupação do solo, das características e alto índice de violência, a área da Fazenda Coutos, no subúrbio, foi incluída no programa de regularização fundiária do governo Estadual, conforme consta no inquérito civil nº 264723/2012.

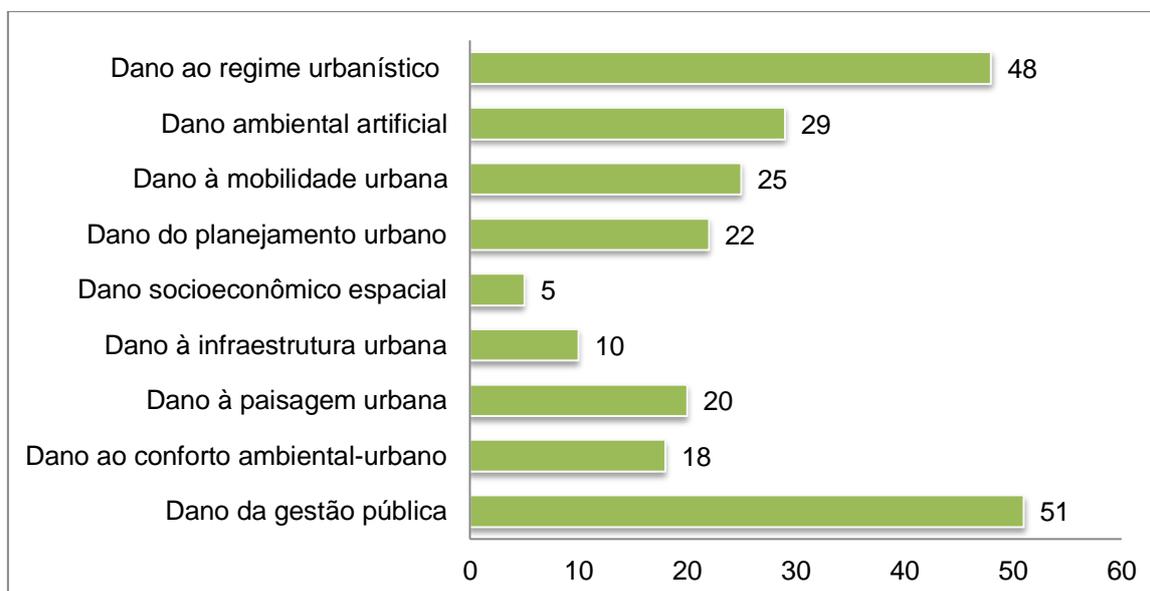
ocupações informais, com edificações de autoconstrução e loteamentos “clandestinos”, com predomínio de população de baixa renda, e recentemente, tem sido área de novos empreendimentos imobiliários residenciais.

Outra área que apresentou grande predominância de danos à ordem urbanística, todos diretamente ligados às formas de ocupação do solo que caracterizam e dominam esta área.

Destaca-se que todas as áreas mencionadas estão na parte continental do município, e que não há incidência de danos à ordem urbanística na parte insular, composta pelas ilhas.

Ao analisar as categorias do dano à ordem urbanística, através da quantificação da incidência dos danos por categorias¹³⁶, identificou-se numericamente a frequência destes danos em Salvador, conforme representa o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Categorias de Dano à ordem urbanística



Fonte: Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo – Ministério Público da Bahia, 2015.

Ao estabelecer um ranking para as categorias, em primeiro lugar estão os Danos da gestão pública (51), em segundo os Danos ao regime urbanístico (48), em terceiro, os Danos ambiental artificial (29), em quarto os Danos à mobilidade urbana (25), em quinto os Danos ao planejamento urbano (22), em sexto os Danos à paisagem

¹³⁶ Ressalta-se que, a maioria dos inquéritos civis possui mais de uma categoria de dano.

urbana (20), em sétimo os Danos ao conforto ambiental-urbano (18), em oitavo os Danos à infraestrutura urbana (10), em nono os Danos socioeconômico espacial (5).

A expressividade na incidência dos danos, principalmente, da gestão pública e do regime urbanístico, expressa a existência de maiores problemas na gestão pública e no ordenamento jurídico-urbanístico.

De modo a compreender melhor a incidência, os problemas que geraram os danos foram agrupados, de acordo com as categorias, de modo objetivo e específico, conforme segue.

Os danos à Infraestrutura Urbana foram gerados pela saturação ou sobrecarga dos sistemas que compõe a infraestrutura urbana — sistema de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem urbana, de limpeza urbana, de telecomunicação, e o sistema viário —, decorrentes da implantação ou alteração em empreendimentos, atividades e vias.

A ausência ou insuficiência da infraestrutura urbana são danos da gestão pública, pois a infraestrutura urbana é de sua competência, assim como os serviços públicos, que embora a responsabilidade tenha sido dada as empresas concessionárias (públicas ou privadas) que são prestadoras destes serviços, a ausência ou insuficiência dos mesmos, é de responsabilidade compartilhada entre a gestão pública e as empresas.

Os danos da gestão pública foram gerados por irregularidade ou ilegalidade da ação pública ou pela falta de ação pública.

Dentre a ação pública irregular ou ilegal estão: os licenciamentos urbanísticos e ambientais em desconformidade com o regime urbanístico; os licenciamentos urbanísticos para empreendimentos residenciais, com destaque aos de interesse social, em áreas sem infraestrutura urbana, serviços públicos e equipamentos sociais; os licenciamentos urbanísticos para áreas com indícios de domialidade pública; a ausência de estudos prévios de impactos urbanos¹³⁷ para empreendimentos e atividades, inclusive os de médio e grande porte que mais ensejam impactos; o descumprimento e desvirtuamento do regime urbanístico; a

¹³⁷ Provocados na infraestrutura urbana e no meio ambiente e patrimônio cultural, e por conta do volume edificado e sua relação com os usos no entorno.

execução de intervenções desvinculadas do planejamento urbanístico; o favorecimento de interesses privados em detrimento dos interesses difusos e coletivos.

Dentre as faltas de ação pública estão: a falta de fiscalização de empreendimentos e atividades; a falta de fiscalização de áreas públicas (Áreas Verdes e Institucionais); a ineficiência ou ausência completa de infraestrutura urbana, serviços públicos e equipamentos sociais¹³⁸; a falta de equidade na distribuição dos equipamentos sociais; a falta de qualidade nos serviços públicos; a falta de incentivos e espaços de participação social; a falta de preservação e proteção efetiva de áreas verdes e parques urbanos; a decadência de áreas e espaços públicos; a falta de regulamentação legal de atividades desenvolvidas diariamente na cidade; a falta de regulamentação para assegurar a proteção de área tombada; a inexistência de Aterro Público regular para resíduos sólidos da construção civil da cidade; a ilegalidade e desorganização do comércio informal; o não aproveitamento de áreas públicas provenientes de parcelamento do solo.

Os danos ao conforto ambiental-urbano foram gerados pelas alterações na ventilação, insolação, iluminação natural e artificial e microclima, e pela poluição sonora, visual, eletromagnética, do solo¹³⁹ e da água.

As alterações na ventilação, insolação, iluminação natural e artificial e microclima ocorreram pela falta de áreas verdes, supressão ou erradicação de vegetação, ocupação e impermeabilização excessiva do solo, verticalização da edificação, proximidade entre as edificações, sombreamento da praia.

A poluição sonora foi gerada pelo excesso de ruído provocado por maquinários de obras; eventos em espaços inadequados; empreendimentos com atividade de permanente propagação sonora, sem tratamento acústico; atividade comercial com propagação sonora, sem isolamento acústico; e explosão de rochas para exploração mineral.

¹³⁸ Equipamentos sociais – instalações públicas ou privadas destinadas à prestação de serviços voltados ao atendimento das necessidades básicas da população em saúde, educação, cultura, esportes, lazer e recreação, abastecimento e segurança (Lei nº 7.400/2008).

¹³⁹ Embora a poluição atmosférica, provocada principalmente pela queima de combustível fóssil com os veículos e emissão e dispersão de partículas sólidas, seja presente no dia a dia da cidade, não consta entre os autos.

A poluição visual foi gerada pelo excesso de engenhos de publicidade (outdoors, tabuletas e placas de publicidade, luminosos ou iluminados) na cidade, e de estruturas móveis de proteção solar, macas e cadeiras em área natural lindeira ao mar.

A Poluição eletromagnética foi gerada pelos campos magnéticos de uma estação de transmissão da empresa concessionária pelo serviço elétrico da cidade. A poluição do solo foi gerada pela destinação irregular dos resíduos sólidos e líquidos no solo provocando contaminação deste. A poluição da água foi gerada pela destinação irregular dos resíduos sólidos e líquidos nas águas provocando contaminação dos recursos hídricos (rio, riacho e mar).¹⁴⁰

Os danos ao regime urbanístico foram gerados pelo descumprimento dos parâmetros urbanísticos (gabaritos de altura das edificações, índices de ocupação e permeabilidade, recuos, afastamentos e dimensão do lote, conforme a zona ou corredor); descumprimento de diretrizes do macrozoneamento e zoneamento; ocupação irregular de áreas; construção irregular em Área de Proteção Permanente; atividade comercial irregular; operação de carga e descarga irregular; uso indevido de instrumentos de política urbana.

Os danos à mobilidade urbana¹⁴¹ foram gerados pelo comprometimento do trânsito e do tráfego causado por empreendimentos e atividades com atração e geração de viagens por veículos em locais com sistema viário saturado, e por obstrução de via pública; comprometimento da acessibilidade, decorrente do dimensionamento irregular, ausência e obstrução de passeios e calçadas; precariedade do transporte público.

Os danos à paisagem urbana foram gerados pela obstrução da paisagem natural e cultural, decorrente do volume e estrutura edificada de empreendimentos e atividades, do volume edificado e verticalizado de empreendimentos, e de estruturas móveis de atividades em locais inadequados. Este dano é agravado substancialmente, quando o empreendimento e/ou atividade está localizado próximo ao mar e a parques urbanos.

¹⁴⁰ Destaca-se a existência de doze inquéritos civis, de diferentes temáticas, com problemas gerados por Poluição, de diversos tipos.

¹⁴¹ Mobilidade urbana é a locomoção de pessoas ou mercadorias no espaço da cidade, utilizando um modo de deslocamento em função de um ou mais motivos de viagem (Lei nº 7.400/2008).

Os danos socioeconômico e espacial foram gerados pela ocupação irregular e ilegal de áreas para fins de moradia — consequência do alto valor da terra urbana e da falta de recursos financeiros dos indivíduos, que sem alternativa ou garantia do estado, encontrou como solução a autoprodução da moradia (autoconstrução)¹⁴²; pela valorização imobiliária de espaços e áreas, que tem como consequência a expulsão de indivíduos por falta de recurso financeiro para se manterem naquela área (processo que passou a ser denominado de gentrificação¹⁴³); e pela autossegregação fomentada pelos empreendimentos imobiliários, formados por condomínios de casas ou edifícios, cercados e protegidos do ambiente externo e voltados para o ambiente interno.

Os danos ambientais artificiais foram gerados pelo assoreamento de recursos hídricos e áreas úmidas por destinação irregular de resíduos sólidos; lançamento irregular de resíduos sólidos da construção em Área de Preservação Permanente (APP); supressão irregular e ilegal de vegetação, inclusive do Bioma Mata Atlântica, em desconformidade com os percentuais admitidos na Lei da Mata Atlântica; risco geológico gerado por alteração da morfologia e sequente ocupação irregular; lançamento de esgoto sem tratamento em recurso hídrico; extração mineral irregular; lançamento de rochas por explosões; construção irregular e ilegal em Área de Preservação Permanente, inclusive algumas situadas em Área de Proteção Ambiental; intervenção indevida em obra de construção de via.

Os danos ao planejamento urbano foram gerados pelo seu descumprimento e desvirtuamento; pela alteração da legislação urbanística sem estudos técnicos e participação popular; pela ocupação irregular de áreas públicas, incluindo as destinadas à ampliação de vias, ocupação de interesse social e instalação de equipamento social; pela falta de controle e fiscalização da gestão pública no uso e ocupação do solo; pelos impactos urbanos gerados por empreendimentos e atividades; pela desafetação e alienação de bens do patrimônio público; pela desorganização do comércio informal; pelo uso e ocupação do solo em áreas sem

¹⁴² Resultado dos efeitos da produção do espaço “capitalista” e da urbanização brasileira, conforme foi abordado na seção 2 deste estudo.

¹⁴³ Originado na Europa. Segundo o *Diccionario de Urbanismo*, *Gentrificación* é “Anglicismo que designa la reocupación de algunos centros urbanos por las clases más prudentes (gentry), que se trasladan a vivir a dichas zonas, y que van desplazando a las clases populares, después de su rehabilitación urbanística y arquitectónica”. (FLORENCIO, 2013, p. 184).

infraestrutura urbana, serviços urbanos e equipamentos sociais; irregularidades na regularização fundiária e urbanística;

O planejamento é afetado diretamente também pelos danos da gestão pública, tanto pela falta de ação, quanto pela ação irregular ou ilegal, por isso os danos às vezes se confundem entre si.

Em geral, alguns dos danos citados geram lesões à vida e a saúde humana, tais como: irregularidades na segurança de edificações em geral, de espaços utilizados para eventos, e congêneres; poluição eletromagnética gerada pela estação de transmissão da COELBA; armazenamento irregular de resíduos sólidos em local inadequado; precariedade e/ou inexistência do serviço público de saneamento básico em áreas da cidade; ilegalidade do comércio informal; acidentes e perdas materiais geradas por lançamento de rochas por explosões; ocupação irregular e ilegal de áreas para fins de moradia, sem infraestrutura urbana e serviços públicos.

Os danos à infraestrutura urbana, especificamente no sistema viário, refletem diretamente na mobilidade urbana. Por vezes, a poluição visual se constitui também como dano à paisagem urbana.

7.2 Nas Ações Cíveis Públicas

O Quadro 2 demonstra os resultados gerais que foram encontrados nas 15 ações cíveis públicas.

As temáticas das ações cíveis públicas apresentam os temas que são atingidos pelos danos à ordem urbanística, possibilitando identificar a incidência e frequência com que isso ocorre.

Os resultados demonstram que as temáticas encontradas foram: Empreendimentos Imobiliários; Área Pública; Gestão Urbanística Municipal; Parques Urbanos; Ambiental. Totalizando 5 temáticas diferentes.

Ao analisar a frequência das temáticas, pela pouca quantidade de ações cíveis públicas, verifica-se que existem poucas disparidades entre as mesmas, o que significa também que os danos não são atingidos na mesma proporção. De modo a

Quadro 2 - Ações Cíveis Públicas

Nº	TEMÁTICAS	ORIGEM Nº SIMP-ANO	DATA DA ACP	PROCESSO	VARA	OBJETO	EMENTA/CONTEÚDO	PROBLEMAS	DANO À ORDEM URBANÍSTICA
1	AMBIENTAL	65579/2009	05/12/2014	0569516-47.2014.8.05.0001	5ª Vara de Relações de Consumo - Salvador	AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE LIMINAR em face da PEJOTA CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGEM LTDA, Pessoa Jurídica de Direito Privado, CNPJ nº 03.174.004/0001-84.	Apurar assoreamento do Rio Mané Dendê, na área da Lagoa Dourada, por falta de manutenção e lançamento de esgotamento sanitário, comprometendo a qualidade da água, e afetando a dignidade da pessoa humana, por violação à qualidade ambiental.	Lançamento de resíduos sólidos por empresa de construção civil na margem do Rio Mané Dendê. Ocupação de APP. Alteração da morfologia, precisamente de um talude, em decorrência do uso ilegal de material mineral.	Dano ambiental artificial
2	GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL	003.0.106967/2008	14/04/2010	--	--	AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE COM PEDIDO DE LIMINAR contra o MUNICÍPIO DE SALVADOR; a SUPERINTENDÊNCIA DE MEIO AMBIENTE DE SALVADOR, autarquia; e o INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DA BAHIA, autarquia. (Ação conjunta entre o MPBA, MPF e IBAMA)	Inconsistência de um Sistema Municipal de Meio Ambiente com a ausência da estrutura mínima para habilitar o Município de Salvador a executar a gestão ambiental municipal, especialmente realizar o licenciamento ambiental. Irregularidades, que comprometem a legalidade, a eficácia, a moralidade, a participação, a informação, a prevenção e a precaução ambiental.	A realização de procedimento de licenciamento ambiental e concessão de licenças ambientais pelo Município de Salvador, sem estrutura mínima necessária para o exercício desta competência, conforme exigências legais. A autarquia estadual Instituto do Meio Ambiente do Estado da Bahia – IMA, em caráter supletivo exercerá o licenciamento de atividades e empreendimento de impacto local, até a habilitação do Município, respeitadas as hipóteses de supletividade e anuência do IBAMA;	Dano ambiental artificial. Dano da gestão. Dano ao regime urbanístico e ambiental.
3	ÁREA PÚBLICA	003.0.144750/2010	12/08/2011	0082567-90.2011.8.050001	10ª vara cível de salvador	AÇÃO CIVIL PÚBLICA, com PEDIDO DE LIMINAR, contra Gilson Reis do Nascimento, CPF: 163.670.495-68	Interesse difuso. Apropriação indevida de bem público, Praça Cel. Osvaldo do Rosário, Caixa D'água. Cancelamento de registro imobiliário de transferência da propriedade pública a privado. Condenação em obrigação de não fazer uso público ou privado da área até ser julgada.	Apropriação indevida de bem público, uma Praça, por uso privado, desvirtuando a função deste bem.	Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública.
4	AMBIENTAL	003.0.147108/2009	03/09/2012	0305232-48.2013.8.05.0001	7ª Vara da Fazenda Pública - Salvador	AÇÃO CIVIL PÚBLICA, com PEDIDO DE LIMINAR, pelo procedimento ordinário, contra: HABITAÇÃO E URBANIZAÇÃO DA BAHIA S.A URBIS, sociedade de economia mista; e MUNICÍPIO DE SALVADOR, pessoa jurídica de direito público interno.	EMENTA: Catástrofe anunciada; Situação de risco intolerável no Conjunto Habitacional Remanescente Cajazeiras "V", reconhecido pela CODESAL, pelo Departamento de Polícia Técnica e pela Equipe de Especialistas do Ministério Público; Com 4 deslizamentos sucessivos de encostas (1988, 2006, 2009, 2011); Dano persistente, atual e agravando-se; Inércia da URBIS e do Município de	Comprometimento da geomorfologia do solo e retirada da vegetação. Risco geológico por movimentação de terra.	Dano ambiental artificial. Dano moral coletivo.

						Salvador.			
5	PARQUES URBANOS	003.0.400 1/2009 (Inquérito Civil Público) e 011/2011 (Inquérito Policial)	05/10/ 2012	0388847- 67.2012.8.05. 0001	8ª Vara da Fazenda	AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA CUMULADA COM PEDIDO LIMINAR INAUDITA ALTERA PARS em face da SUCOM (Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município de Salvador) – Pessoa Jurídica de Direito Público, do Município de Salvador; INEMA (Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Pessoa Jurídica de Direito Público, componente da Administração Indireta, autarquia vinculada a SEMA (Secretaria de Meio Ambiente) do Estado da Bahia.	EMENTA – Urge intervenção do judiciário para combater as sistemáticas supressões de vegetação de Mata Atlântica e construções clandestinas no Parque Metropolitano de Pituauçu, especialmente as de “colarinho branco”, violadoras do zoneamento urbanístico e a legislação ambiental, viabilizadas devido à ineficiência e omissão da SUCOM e do INEMA no exercício do poder de polícia administrativo.	Combater as irregularidades no Parque de Pituauçu, por invasões e ocupações de áreas, classe baixa e alta, que violam o zoneamento urbanístico e a legislação ambiental, viabilizadas pela ineficiência e omissão da SUCOM e do INEMA no exercício do poder de polícia administrativo.	Dano ambiental artificial. Dano da gestão pública. Dano ao regime urbanístico.
6	EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	146473/2 012	19/10/ 2012	0392991- 84.2012.8.05. 0001	5ª Vara da Fazenda Pública	AÇÃO CIVIL PÚBLICA em face de HESA 75 INVESTIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita sob CNPJ nº 10.520.422.001-40, com sede em São Paulo-SP; HELBOR EMPREENDIMENTOS S.A., pessoa jurídica de direito privado, inscrita sob CNPJ 49.239189-0001-02; e MARCELO VISNEVSKI CONSTRUÇÕES LTDA, inscrita sob CNPJ 04139270/0001-39.	Ementa - Implantação do Empreendimento Coletânea Vale do Canela (2 torres de 24 andares, 160 apartamentos), com VIOLAÇÃO DO ZONEAMENTO MUNICIPAL, traçado no PDDU, porquanto 74,8% do terreno está em APCP – Área de Proteção Cultural e Paisagística, com alteração na morfologia e na cobertura vegetal, estando ainda o TERRENO SITUADO EM 36,5% DE ÁREA PÚBLICA. Subsequente violação dos direitos dos consumidores.	Descumprimento do Regime urbanístico. Descumprimento dos critérios do Sistema de Áreas de Proteção Cultural e Paisagística, da APCP. Comprometimento da Paisagem urbana, pelo volume edificado e verticalizado. Comprometimento do trânsito e tráfego pelo grande volume de viagens geradas por veículos. Área possivelmente pública.	Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública. Dano à paisagem urbana. Dano à mobilidade urbana. Dano moral coletivo.
7	EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	66159/20 09	25/ 10/ 2013	0369747- 92.2013.8.05. 0001	28ª Vara dos Feitos de Rel. de Cons. Civ. e Comerciais - Salvador	AÇÃO CIVIL PÚBLICA contra a ARC ENGENHARIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita sob CNPJ 96720347/0001-88, com sede em Salvador-BA; BROTAS INCORPORADORA LTDA, pessoa jurídica de direito	EMENTA: Construção de 06 torres com 25 andares, na rua mais movimentada de Brotas (R. Dom João VI), em área de Preservação Permanente (mata ciliar e nascente). Violação do zoneamento ambiental municipal, empreendimento situado em AA-Área Arborizada afrontando a legislação municipal, porquanto suprimiu todas	Ocupação em Área de APP, nas modalidades: encosta, recurso hídrico e nascente. Comprometimento do trânsito e tráfego pelo aumento da quantidade de viagens geradas por veículos, em sistema viário saturado. Descumprimento do Sistema de Áreas de Proteção Cultural e	Dano ambiental artificial. Dano à mobilidade urbana. Dano à infraestrutura urbana. Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão

						privado, inscrita sob CNPJ Nº 08.930.088/0001-52, com sede em Salvador-BA; PDG REALTY S.A. EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES, pessoa jurídica de direito privado, inscrita sob CNPJ nº 02.950.811/0001-89, com sede em Rio de Janeiro; AGRA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S.A., pessoa jurídica de direito privado, inscrita sob CNPJ 07.698.047/0001-10, com sede em São Paulo-SP.	áreas. Atterramento de recurso hídrico. Ausência de EIV e EIA/RIMA. Saturação da mobilidade urbana.	Paisagística, por não ter cumprido os critérios e parâmetros exigidos para a área na qual está situado, Área Arborizada.	pública.
8	EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	62057/2012	23/05/2013	0018848-10.2013.4.01.3300	10ª vara Justiça Federal	Ação Civil Pública, DA LEGITIMIDADE PASSIVA DOS RÉUS E INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO movida em face de GJ CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA. (GARCEZ ENGENHARIA), NOVA DIMENSÃO GESTÃO E DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO LTDA, INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTÓRICO E ARTISTICO NACIONAL – IPHAN e da SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE E ORDENAMENTO DO USO DO SOLO DO MUNICÍPIO – SUCOM. (Ação conjunta entre o MPBA e MPF)	EMENTA - Implantação do Empreendimento Cloc Marina Residence (6 edifícios e 128 apartamentos), em ÁREA DE PROTEÇÃO PERMANENTE-APP, sem licença ambiental e EIA/RIMA, afrontando O ZONEAMENTO MUNICIPAL, e violando os parâmetros das áreas de APCP E BORDA MARÍTIMA, porquanto promoveu alteração na morfologia e volumetria terreno. Consequente violação da legislação e geração de DANOS AMBIENTAIS.	Edificação em área de APP (Área de Preservação Permanente), modalidade encosta. Ausência de licença ambiental e de EIA/RIMA. Ausência de autorização para supressão de vegetação. Descumprimento do regime urbanístico por violação do zoneamento municipal, por ter extrapolado o CAB e não ter utilizado o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, e por desatendimento dos recuos, violação aos parâmetros da Área de Borda Marítima – ABM, aos parâmetros da Área de Proteção Cultural e Paisagística – APCP e Área de Preservação Rigorosa. Comprometimento ao patrimônio histórico arquitetônico pré-existente e da paisagem, pelo volume edificado verticalizado no frontispício da cidade. Ausência de EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança). Segregação socioespacial mediante processo de gentrificação.	Dano ambiental artificial. Dano ao regime urbanístico. Dano à paisagem urbana. Dano socioeconômico espacial.
9	AMBIENTAL	220382/2012	12/06/2013	0356035-35.2013.8.05.0001	11ª Vara civil	AÇÃO CIVIL PÚBLICA contra a COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ESTADO DA BAHIA S/A (COELBA), pessoa jurídica de direito privado – Sociedade de	EMENTA: Implantação de Subestação de transmissão de energia de 69 Kv pela COELBA em APP do Bioma Mata Atlântica, sem estudo de opções relocacionais, sem reconhecimento de utilidade pública de interesse nacional	Ocupação de APP, na modalidade mata ciliar, localizado sete metros do recurso hídrico. Risco de contaminação do recurso hídrico, por evitar que os efluentes desaguem no recurso.	Dano ambiental artificial. Dano à paisagem urbana. Dano Moral Coletivo.

						Economia Mista.	e com autorização de supressão de vegetação a posteriori. Arguição de inconstitucionalidade incidental de resolução do CEPRAM n. 4119/2010 que dispensa licença ambiental.	Comprometimento da Paisagem Urbana, pelo volume edificado. Área do bioma mata atlântica que estava no estágio de regeneração médio.	
10	AMBIENTAL	003.0.183 212/2010	19/07/ 2013	0365911- 14.2013.05.0 001	7ª Vara da Fazenda Pública - Salvador	AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA REMOÇÃO DE ILÍCITO, com PEDIDO DE LIMINAR Em face do MUNICÍPIO DE Salvador; SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE E ORDENAMENTO DO USO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE SALVADOR – SUCOM, Pessoa Jurídica de Direito Público, administração indireta do Município de Salvador; e CONDOMÍNIO CIVIL SHOPPING CENTER PARALELA, regularmente constituído, inscrito no CNPJ sob nº 08.401.841/0001-2.	EMENTA: Construção de duas pontes sobre o Rio Trobogy; Ausência de previsão legal para “Licença Ambiental Ad Referendum” do COMAM; Usurpação de competência do Conselho Municipal de Meio Ambiente; Secretário Municipal, presidente do Conselho, concedeu Licença monocraticamente; Intervenção em APP do Bioma de Mata Atlântica, vegetação em estágio médio; Inexistência de reconhecimento de Interesse Público Nacional; Necessidade de EIV para ampliação do Shopping Paralela.	Concessão monocrática ilegal da Licença ambiental, sem EIA-RIMA. Intervenção em APP do Bioma de Mata Atlântica, vegetação em estágio médio. Inexistência de reconhecimento de Interesse Público Nacional. Necessidade de EIV para ampliação do Shopping Paralela.	Dano ambiental artificial. Dano da gestão pública. Dano moral coletivo.
11	AMBIENTAL	103747/ 2013	2013	503- 59.2014.4.01. 3300	11ª VARA FEDERA L	AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA REMOÇÃO DE ILÍCITO, com PEDIDO DE LIMINAR em face do IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, autarquia federal, regularmente constituído, inscrito no CNPJ sob nº 08.401.841/0001-2; BAHIA MARINA S.A., inscrita no CNPJ do MF 13.444.591/0001-38. (Ação conjunta entre o MPBA e MPF)	EMENTA: Dragagem da nova Praia da Preguiça, na Av. Contorno, sita à Av. Contorno, entre o Bahia Marina e o Restaurante Amado implicará em danos socioambientais, pois tal espaço de lazer configura um externalidade ambiental positiva, abrigada pelo conceito de praia do art. 10, parágrafo 3, da Lei nº 7661/88, bem de uso comum do povo; independentemente da obrigação de recomposição da antiga e original Praia da Preguiça, onde atualmente há apenas pedregulhos. Almeja-se ilegalmente, na área da atual praia, implantação de via de acesso ao empreendimento Bahia Marina.	Evitar a dragagem da praia da preguiça. Comprometimento da qualidade de vida dos usuários da praia. Comprometimento da ambiência e paisagem natural. Prejuízo para a coletividade pela perda do bem de uso comum que é a praia. Necessidade de estudos mais profundos.	Dano ecológico puro. Qualidade de vida das pessoas. Dano moral coletivo.
12	GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL	235223/2 013	18/02/ 14	0507879- 95.2014.8.05. 0001	8ª Vara da Fazenda	AÇÃO CIVIL PÚBLICA, com PEDIDO DE LIMINAR, contra o MUNICÍPIO DE SALVADOR, pessoa jurídica de direito público interno; e a SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE E ORDENAMENTO DO USO DO SOLO DO MUNICÍPIO –	O periculum in mora inerente a proximidade dos eventos festivos, dada a imensa dificuldade de reparar situações de danos, pois se a falta de fiscalização e prevenção continuar sendo a política adotada pelos Órgãos Públicos, diversos riscos e futuros danos poderão ocorrer na nossa cidade. O fumus boni iuris em razão	Situação de Risco dos empreendimentos de atividades musicais e camarotes provisórios instalados no carnaval, por falta de controle rigoroso da superlotação dos espaços, e falta de materiais contra incêndio, sinalização ruim dos espaços, e recomenda a gestão municipal adotar as normas	Dano ao conforto ambiental-urbano. Dano ao regime urbanístico. Dano da gestão pública.

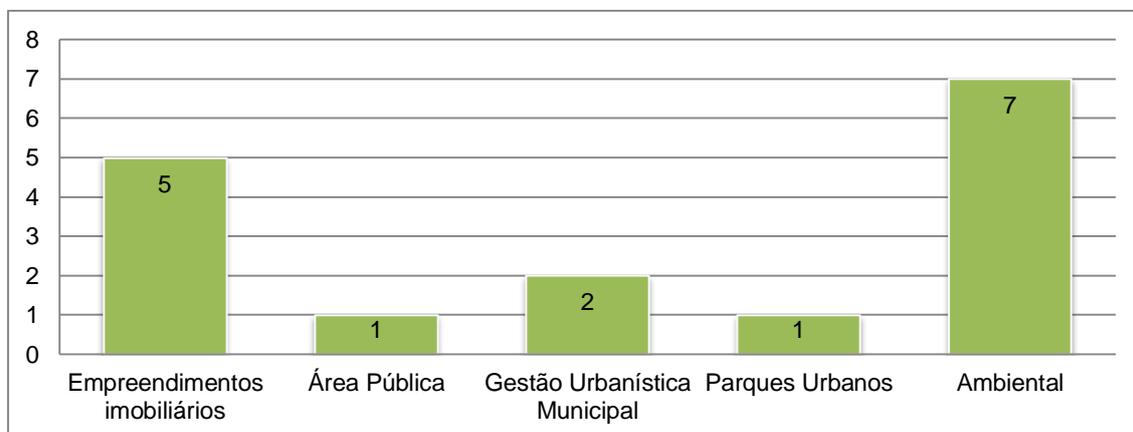
						SUCOM, autarquia municipal, Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo.	das medidas preventivas que deverão ser sempre um norte para a evolução e consequentemente, adequação da nossa sociedade para antever e se precaver dos danos, como relatado no corpo da petição.	da ABNT na legislação.	
13	EMPREEN- DIMENTOS IMOBILIÁRI- OS	003.0.620 57/2012	10/02/ 2014	4414- 79.2014.4.01. 3300	4ª VARA FEDERA- L	AÇÃO CIVIL PÚBLICA, com pedido liminar, em face da: GJ CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA. (GARCEZ ENGENHARIA), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 05.681.664/0001-87; BAHIA MARINA S.A., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 13.444.591/0001-38; INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO NACIONAL – IPHAN, autarquia federal, através da sua Superintendência Estadual na Bahia, inscrita no CNPJ sob o n. 26.474.056/0008-48; SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE E ORDENAMENTO DO USO DO SOLO DO MUNICÍPIO – SUCOM, autarquia municipal. (Ação conjunta entre o MPBA e MPF)	Iminência da implantação de duas torres residenciais, com 90 unidades, na Baía de Todos os Santos, com lesão a mais importante paisagem da Cidade e comprometimento à visibilidade dos bens tombados; afronta pela Bahia Marina S.A. À Portaria de Concessão 229/97, por violação da destinação e desvinculação do interesse público; nulidade da licença urbanística da SUCOM e da autorização do IPHAN.	Comprometimento dos bens tombados (fortes). Comprometimento da paisagem da Baía de Todos os Santos e do frontispício da cidade, pelo volume edificado e verticalizado. Segregação socioespacial mediante o processo de gentrificação. Comprometimento da infraestrutura urbana e da mobilidade urbana, por intervenção no sistema viário com alteração de sentido e redução de fluxo. Descumprimento do regime urbanístico por violação aos parâmetros da Área de Borda Marítima – ABM, aos parâmetros da Área de Proteção Cultural e Paisagística – ACP e Área de Preservação Rigorosa, a ausência de EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança).	Dano à paisagem urbana. Dano socioeconômico espacial. Dano à infraestrutura urbana. Dano ao regime urbanístico.
14	AMBIENTAL	2014	04/ 09/ 2014	0548586- 08.2014.8.05. 0001	10ª Vara civil e comercial	AÇÃO CIVIL PÚBLICA em face da FORD MOTOR COMPANY BRASIL LTDA, Pessoa Jurídica de Direito Privado, CNPJ nº 03.470.727/0001-20, com sede na Cidade de São Bernardo do Campo, Estado de São Paulo.	SHOW DA FORD NO FAROL DA BARRA para o lançamento mundial do Ecosport no Farol da Barra com emissão de ruídos acima de 100 decibéis. Descumprimento de TAC firmado entre o MPBA e o Município pertinente à agenda máxima de eventos na Barra.	Poluição Atmosférica. Poluição sonora.	Dano ao conforto ambiental-urbano. Dano moral coletivo.
15	EMPREEN- DIMENTOS IMOBILIÁRI- OS	003.0.593 74/2008	27/08/ 2014	--	--	AÇÃO CIVIL PÚBLICA, com PEDIDO DE LIMINAR, pelo procedimento ordinário, contra o MUNICÍPIO DE SALVADOR, pessoa jurídica de direito público interno.	Concessão de medida liminar determinando que o réu promova o afastamento do risco e em sendo necessária a remoção dos moradores expostos aos perigos derivador, se proceda ao alojando das famílias em local adequado. Sentença	A alta declividade (≈45°), a falta de recobrimento do solo, o plantio de espécies sem a função de contenção natural, a retirada de parte do estrato rochoso na base do terreno (que funciona como sustentação para o talude),	Dano ambiental artificial. Dano moral coletivo.

							condenatória, julgando-se procedente a presente ação para condenar o réu em tornar definitivo o pedido liminar e, na obrigação de fazer, consistindo no afastamento do risco, devendo ser tomadas as medidas necessárias à integral eliminação do risco no local, dentro do prazo que V. Exa. Julgar suficiente, sob pena de desobediência e multa diária cominatória de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), sem prejuízo da responsabilização do agente ou servidor público desidioso pelo crime de desobediência e de periclitacão à vida.	associados à presença de lixo, a falta de drenagem pluvial e o assentamento inadequado das casas no terreno (que já apresentam rachaduras e fissuras em vigas e pilares) favorecem a desestabilização do terreno. Índícios de rastejos de solo, que, em períodos de chuvas intensas, provavelmente são seguidos de corrida de terra. Alto risco iminente para a população residente no local, aproximadamente 20 casas.
--	--	--	--	--	--	--	---	---

Fonte: Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo - PJHURB/MP-BA, 2015. Nota: O termo "*Inaudita Altera Pars*" significa antecipação da tutela concedida, sem que o réu(s) seja ouvido, aplica-se caso a citação do réu(s) torne sem eficácia a medida antecipatória ou caso a tutela tenha muita urgência para aguardar a citação e resposta do réu(s). O termo "*Fumus boni iuris*" significa "fumaça do bom direito", ou seja, há indícios de direitos na ação, não necessitando de outras provas para a concessão da liminar. O termo "*Periculum in mora*" significa "perigo na demora", ou seja, se a liminar não for concedida com brevidade, o direito poderá ser lesado de forma irreparável. O termo "*Litisconsórcio*" significa o fenômeno processual caracterizado pela pluralidade de sujeitos, no caso do "*Litisconsórcio Passivo*", trata-se do réu(s) da ação.

identificar tais proporções, as temáticas foram quantificadas, conforme representa o Gráfico 4.

Gráfico 4 – Ações Civis Públicas por temáticas



Fonte: Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo – Ministério Público da Bahia, 2015.

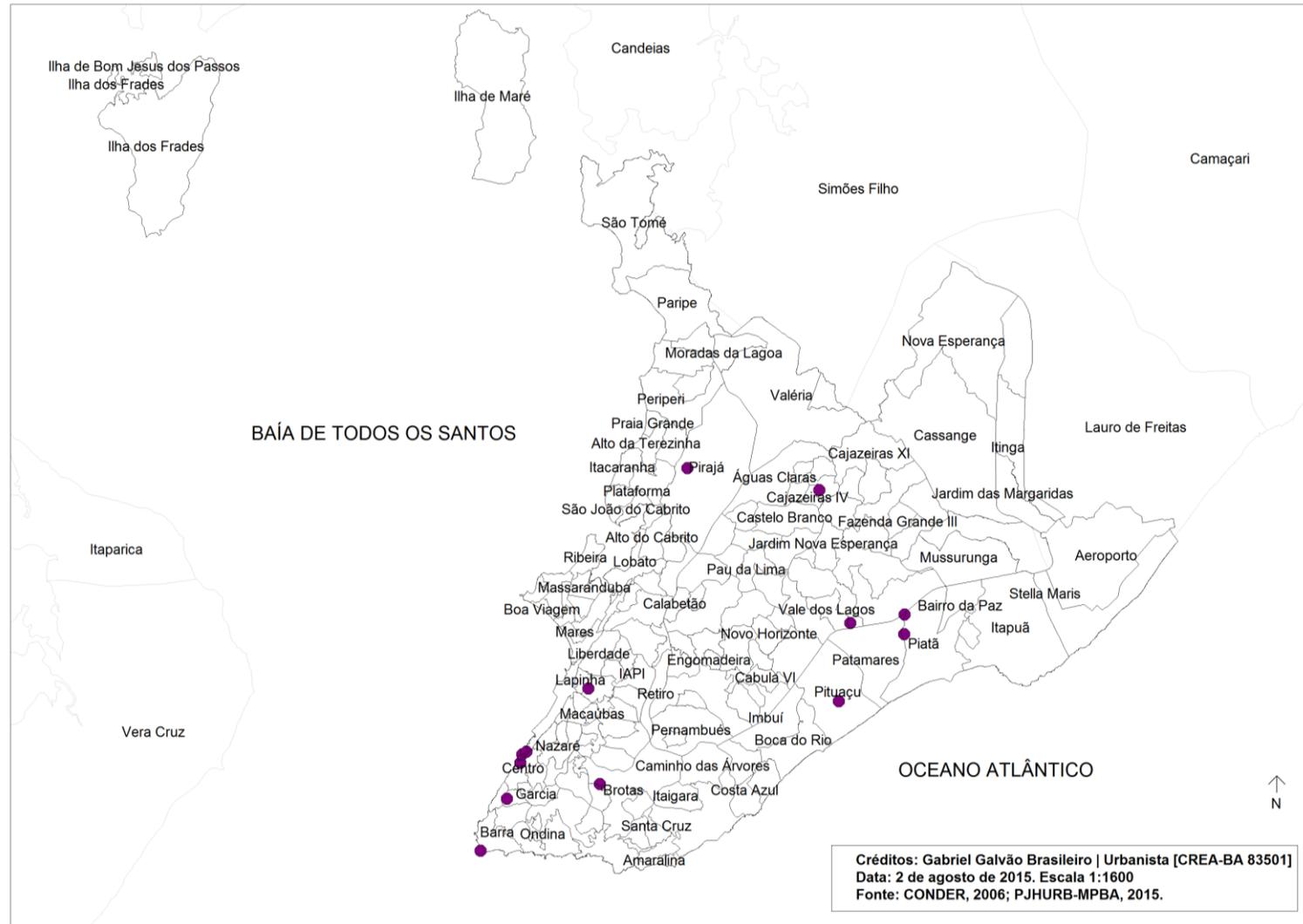
A pequena quantidade de ações e, conseqüentemente, das temáticas, representa pouca disparidade, visto que, apenas a temática Ambiental e Empreendimentos Imobiliários se destacam com maior frequência, enquanto os demais têm baixa frequência. Assim, a predominância temática também reflete a situação da cidade e os seus modos operandi, no período analisado, embora de forma incipiente e lacunosa.

A localização dos danos à ordem urbanística apontam as áreas e espaços da cidade do Salvador que tiveram as maiores e menores incidências, conforme aponta o Mapa 3.

Os resultados demonstram que os danos à ordem urbanística se localizam nas seguintes áreas e espaços: Rio Sena e Ilha Amarela; Caixa d'água; Cajazeiras V; Pituaçu; Vale do Canela; Acupe de Brotas; Av. Tamburugy; Comércio (Praia da Preguiça, Bahia Marina e Cloc Marina Residence); Barra; Avenida Paralela (Shopping Paralela e Empreendimento Brisas); e Salvador (quando atinge todo município).

Neste mapa, verifica-se que há incidência de danos à ordem urbanística em algumas áreas e espaços no território da cidade. Aponta uma única concentração, na Orla da Baía de Todos os Santos, que são os empreendimentos residenciais, Bahia Marina e Cloc Marina Residence, e dragagem da Praia da Preguiça.

Mapa 3 – Espacialização dos Danos à ordem urbanística em Salvador



Fonte: CONDER, 2006; PJHURB-MPBA, 2015. Nota: Os danos que atingem a toda cidade (2), não estão no mapa, pois não haveria como situá-los.

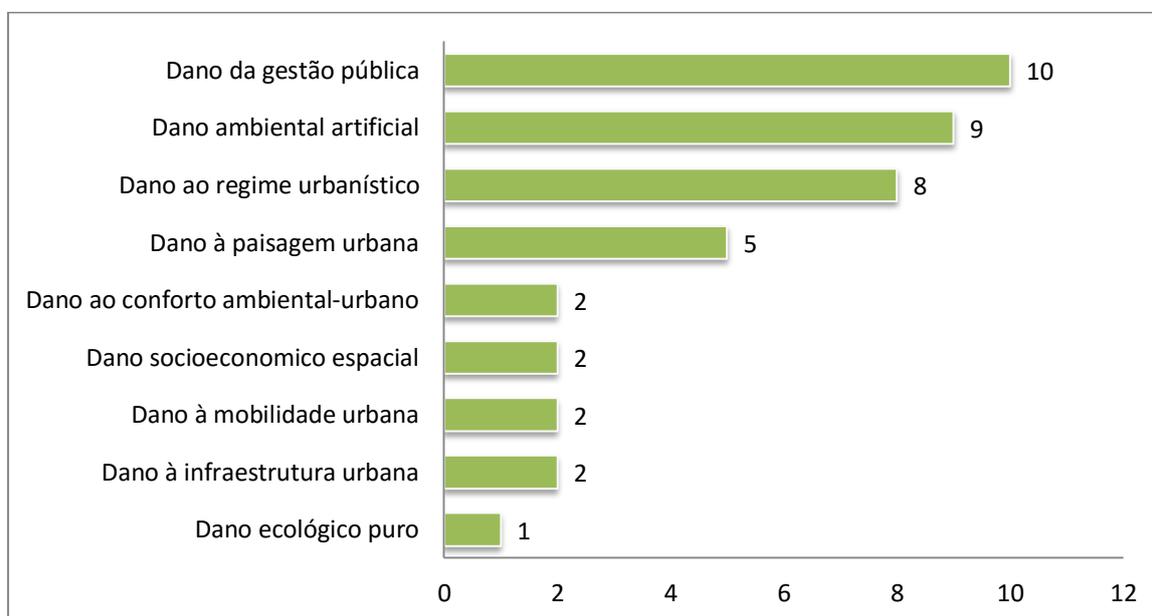
Na área litorânea a Avenida Paralela, localizada entre a parte central da península e a Orla Atlântica, há uma incidência relativa de danos, que são o empreendimento residencial Brisas, o Shopping Paralela, e a Subestação da Coelba, na Avenida Tamburugy, via que liga a Avenida Paralela a Orla Atlântica.

Os demais danos à ordem urbanística estão espacializados, de forma esparsa, no território da cidade de Salvador, não demonstrando exatamente, correlação direta com as especificidades das áreas, quanto ao uso e a ocupação do solo, conforme ocorreu nos inquéritos civis.

Destaca-se que todas as áreas mencionadas estão na parte continental do município, e que não há incidência de danos à ordem urbanística na parte insular, composta pelas ilhas.

Ao analisar as categorias do dano à ordem urbanística, através da quantificação da incidência dos danos por categorias¹⁴⁴, identificou-se numericamente a frequência destes danos em Salvador, conforme representa o Gráfico 5.

Gráfico 5 – Categorias de Dano à Ordem Urbanística



Fonte: Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo – Ministério Público da Bahia, 2015.

Ao estabelecer um ranking para as categorias, em primeiro lugar está os Danos da gestão pública (10), em segundo, o Dano ambiental artificial (9), em terceiro, os Danos ao regime urbanístico (8), em quarto, os Danos à paisagem urbana (5), em

¹⁴⁴ Ressalta-se que, a maioria das ações civis públicas possui mais de uma categoria de dano.

quinto os Danos à infraestrutura urbana, à mobilidade urbana, socioeconômico espacial, ao conforto ambiental-urbano (2), em sexto e último, o Dano ecológico puro (1).

A expressividade na incidência dos danos, principalmente, da gestão pública, ambiental artificial e regime urbanístico, expressa a existência de maiores problemas ligados, à gestão pública, ao meio ambiente e ao ordenamento jurídico-urbanístico.

Cabe mencionar, que o dano moral coletivo aparece em sete ações civis públicas, mas por se constituir como outro tipo de dano, não integrou nas categorias de danos à ordem urbanística.

De modo a compreender melhor a incidência, agrupou-se os problemas que geraram os danos, de acordo com as categorias, de modo objetivo e específico, conforme segue.

Os danos à Infraestrutura Urbana foram gerados pela saturação ou sobrecarga de um dos sistemas que compõe a infraestrutura urbana, o sistema viário, incluindo a alteração de tráfego e obstrução da via, decorrentes da implantação e alteração em empreendimentos, atividades e vias.

Os danos da gestão pública foram gerados por irregularidade ou ilegalidade da ação pública ou pela falta de ação pública. Dentre a ação pública irregular ou ilegal estão: os licenciamentos urbanísticos e ambientais em desconformidade com o regime urbanístico; os licenciamentos urbanísticos para áreas com indícios de dominialidade pública; a desatualização da legislação urbanística; a ausência de estudos prévios de impactos urbanos para empreendimentos e atividades; o descumprimento e desvirtuamento do regime urbanístico; omissão no exercício do poder de polícia administrativo; descumprimento de TAC firmado com o MPBA da agenda máxima de eventos na Barra. Dentre as faltas de ação pública estão: a falta de fiscalização de empreendimentos e atividades licenciados; a falta de fiscalização de áreas e espaços públicos; a ineficiência ou ausência completa de infraestrutura urbana; a omissão na preservação e proteção efetiva de áreas verdes e parques urbanos.

Os danos ao conforto ambiental-urbano foram gerados por poluição sonora. A poluição sonora foi gerada pelo excesso de ruído provocado por evento em espaços inadequados.

Os danos ao regime urbanístico foram gerados pelo descumprimento de diretrizes do macrozoneamento e zoneamento municipal, e do Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM); descumprimento dos parâmetros urbanísticos (índice de ocupação, índice de utilização e recuos); ocupação irregular de áreas pública e desvirtuamento da sua função; construção irregular em Área de Proteção Permanente.

Os danos à mobilidade urbana foram gerados pelo comprometimento do trânsito e do tráfego causado por empreendimentos com atração e geração de viagens por veículos em locais com sistema viário saturado.

Os danos à paisagem urbana foram gerados pela obstrução da paisagem natural e cultural, decorrente do volume e estrutura edificada de empreendimentos e atividades, do volume edificado e verticalizado de empreendimentos, e de estruturas móveis de atividades em locais inadequados. Este dano é agravado substancialmente, quando o empreendimento e/ou atividade está localizado próximo ao mar e a parques urbanos.

Os danos socioeconômico e espacial foram gerados pela valorização imobiliária de espaços e áreas, que tem como consequência a expulsão de indivíduos por falta de recurso financeiro para se manterem naquela área (processo que passou a ser denominado de gentrificação); e pela autosegregação fomentada pelos empreendimentos imobiliários, formados por condomínios de casas ou edifícios, cercados e protegidos do ambiente externo e voltados para o ambiente interno.

Os danos ambientais artificiais foram gerados pelo assoreamento de recursos hídricos e áreas úmidas por destinação irregular de resíduos sólidos da construção civil; lançamento de esgoto sem tratamento no recurso hídrico; supressão irregular e ilegal de vegetação, inclusive do Bioma Mata Atlântica, em desconformidade com os percentuais admitidos na Lei da Mata Atlântica; risco geológico gerado por alteração da morfologia, para construção civil e para extração ilegal de material mineral; construção irregular em Área de Proteção Permanente.

O dano ecológico puro será gerado pela dragagem da Praia da Preguiça e sua consequente desconstituição.¹⁴⁵

Em geral, alguns dos danos citados geram lesões à vida e a saúde humana, tais como: irregularidades na segurança de espaços utilizados para eventos, e congêneres; poluição sonora; precariedade e/ou inexistência do serviço público de saneamento básico em áreas da cidade.

¹⁴⁵ O futuro expresso no termo “será” decorre do fato que, as obras ainda não foram iniciadas, mas podem se iniciar a qualquer instante, visto que, o empreendedor já possui todas as licenças ambientais e demais exigências aprovadas.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O espaço é fruto dos processos e das relações sociais, que dão forma ao meio ambiente construído através das relações espaciais. Ao longo dos tempos, a produção social do espaço, foi influenciada e induzida pelo modo de produção dominante. Posteriormente, o modo de produção dominante, o capitalismo, se apropriou da produção social do espaço, tornando-o produto/mercadoria/negócio, principalmente nas cidades. Disto, veio à lógica do “urbanismo corporativo” que vem imperando, delineando e ditando as regras, a forma e a dinâmica urbana das cidades brasileiras.

Em meio às transformações, em torno da produção do espaço, destaca-se o processo de urbanização que ocorreu no país, e as suas consequências caóticas e nefastas, em termos sociais, raciais, culturais, econômicos e políticos, que foram amplamente materializadas nas cidades — gerando prejuízos a maioria e benefícios a uma minoria. A maioria, formada pelos indivíduos, agentes sociais, produtores dos espaços, mas também, os principais prejudicados pelas consequências do processo de urbanização, que não tinham acesso às benesses da modernização, nem tão pouco conseguiam suprir as suas necessidades elementares. A minoria formada por uma elite, que se aproveitou do contexto e de toda a maioria — no sentido da exploração do sistema capitalista, com base na desigualdade e nas necessidades de sobrevivência.

Das lutas sociais, de uma pequena parte da maioria, por direito e acesso a terra, a moradia, a trabalho, ao lazer, e propriamente, ao direito à cidade, somada a inclusão da função social do Direito (enquanto ciência e técnica), construiu-se a dimensão jurídico-institucional do direito à cidade, com o direito urbanístico.

A nova ordem jurídico-urbanística dada pelo direito urbanístico na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e materializada, com o Estatuto da Cidade, anseia por tornar as cidades melhores, mais justas e mais democráticas. Com efeito, a materialização dada pelo Estatuto regulamentou uma ordem urbanística fundamentada em princípios, diretrizes e instrumentos que, por si só, representa novas possibilidades para a política urbana, que se bem aplicadas seriam capazes

de defender e legitimizar os interesses difusos e coletivos em detrimento dos interesses privados.

Por sua vez, não se verifica avanços materiais oriundos dessa nova ordem, pois a produção do espaço urbano vem sendo guiada pelos interesses privados, internacionais e nacionais, e as novas possibilidades, que lhe convêm e garantem a perpetuação desta lógica instrumentalizada, vinculada ao capital, foram e são desvirtuadas e utilizadas para garantir e assegurar-las.

O resultado são os efeitos nefastos à cidade e a toda coletividade, tais como: direcionamento de infraestrutura, estrutura e serviços públicos; acesso à moradia e condições de habitabilidade, restrita a quem possui recursos financeiros; planejamento e gestão ineficiente da mobilidade urbana; redução de áreas verdes para urbanização; declínio ou privatização de espaços públicos de lazer; dentre muitos outros. Desta forma, observa-se que não há condições objetivas e tangíveis, capazes de efetivar e materializar efeitos e avanços positivos da nova ordem nas cidades.

De forma geral, os indivíduos que residem e mantêm as suas atividades e relações individuais, sociais, econômicas, políticas e espaciais na Cidade, em meio a esses e muitos outros efeitos, se abstêm, por uma série de motivos (educacionais, ideológicos, a-políticos, a-cidadãos etc.), de tentar mudar o *status co* e se limita ao que lhe couber, desde que tenha garantido a sobrevivência mínima.

Os resultados encontrados neste trabalho vão mais além, pois demonstram que os poderes executivo e legislativo não vêm assegurando efetivamente a tutela da ordem urbanística, enquanto que, o Ministério Público tem atuado como verdadeiro “guardião” da ordem urbanística, por meio da proteção preventiva e repreensiva, embora o Poder Judiciário não venha mostrando empenho em cuidar desta ordem, por falta de conhecimento e domínio da matéria e por falta de interesse dos seus membros, e o Registro Imobiliário se restrinja ao direito registral e civil, tratando apenas dos interesses individuais e privados, sem preocupação com a coletividade, muito menos com a ordem urbanística.

A sociedade civil — parcela pouca expressiva que não representa toda a coletividade, por ser formada, majoritariamente, por profissionais e órgãos de classe

da área urbanística e afins e, minoritariamente, por cidadãos envolvidos na defesa da ordem urbanística —, só se mobiliza ou age, com o propósito da “pura” participação popular, desvinculada de interesses específicos e vinculada ao senso e sentido da coletividade, caso seja ameaçada ou afetada, diretamente ou indiretamente. Embora, as lutas sociais (mais gerais) se manifestem em alguns momentos, de forma esparsa e descontínua, não são suficientes para mudar a realidade (im)posta.

O panorama reflete a limitação da sociedade brasileira no tripé, formado pelo individualismo, patrimonialismo e clientelismo. O que é uma lástima, do ponto de vista da democracia e dos avanços obtidos. A sociedade brasileira urge superar o tripé que lhe estrutura há alguns séculos, ou ao menos uma parte — o individualismo —, o que é possível, através do exercício da cidadania, que conduzirá ao controle e a luta social, que deve ser permanente e contínua.

Não cabe apenas visar e desejar o direito à cidade, esquecendo-se do dever à cidade, que no caso dos indivíduos, são as suas obrigações como cidadão, para com o espaço no qual habita e vive, mantendo e exercendo, cotidianamente atividades e relações. As obrigações vão desde a participação indireta, através do uso consciente do voto nas eleições, à participação direta, através de proposições, reclamações, debates, audiências públicas e votação de normas etc.

De certo, deve-se lutar para garantir a tutela da ordem urbanística na sua integralidade, incluindo a materialização nos termos previstos e a consequente formação de cidades melhores, mais justas e mais democráticas, nas quais os danos possam até existir, mas em menor quantidade, dimensão e abrangência, e que o combate seja efetivo e pragmático.

Este trabalho não tem a capacidade de mudar a realidade, entretanto, enseja isto, ao contribuir com a compreensão do dano à ordem urbanística, visando à tutela da ordem urbanística.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **A Dinâmica Imobiliária: Elementos para o Entendimento da Espacialidade Urbana**. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 1988.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. 1ª ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ANGHER, Anne Joyce (Org.). **Vade mecum acadêmico de direito Rideel**. 15ª ed. atual. e ampl. São Paulo: Rideel, 2012. xi, 2056 p.

ANTP. **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana**. Associação Nacional de Transporte Público. São Paulo: dezembro/2012

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 6023: informação e documentação – Referências – Elaboração**. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 6024: informação e documentação: Numeração progressiva das seções de um documento escrito - Apresentação**. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 6027: informação e documentação: Sumário - Apresentação**. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 10520: informação e documentação: apresentação de citações em documentos**. Rio de Janeiro, 2002.

_____. NBR 12721 – “Critérios para avaliação de custos de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios edilícios” – Procedimento. Rio de Janeiro, 2011.

BAHIA. **Tribunal de Justiça da Bahia**. Disponível em: <http://www.tjba.jus.br/>. Acesso em: 21 fev. 2014.

_____. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA. Processual Administrativo. Ação Declaratória. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0303489-40.2012.8.05.0000. **Lex-Jurisprudência dos Tribunais Regionais Estaduais, Bahia**: 2014.

_____. **Secretaria de Desenvolvimento Urbano-SEDUR**. Governo do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/>. Acesso em: 19 mar. 2015.

_____. **Companhia de Transportes do Estado da Bahia**. Governo do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www.ctb.ba.gov.br>. Acesso em: 19 mar. 2015.

_____. **Obras Estruturantes**. Companhia de Desenvolvimento da Bahia-CONDER. Governo do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www.conder.ba.gov.br/index.php?menu=obrasestruturantes>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. AÇÃO CIVIL PÚBLICA com pedido liminar em face do Município de Salvador, pessoa jurídica de direito público interno, na pessoa do seu representante legal e da mesa diretora da Câmara Municipal de Salvador, na pessoa do seu Presidente, ter encaminhado e estar tramitando o Projeto de Lei n.º 428/2011, que altera o PDDU do Município de Salvador. 2011. (fotocópia impressa).

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. AÇÃO CIVIL PÚBLICA com Tutela de Remoção de Ilícito. Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo, comarca de Salvador. Ministério Público da Bahia. 2014. (fotocópia impressa).

BATISTA JÚNIOR, Geraldo. **A ordem urbanística como direito difuso**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2397, 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14241>>. Acesso em: 18 out. 2013.

BOLAFFI, Gabriel. "Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema". In: MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. Alfa Ômega, 1979.

BORATTI, Larrisa Verri. **Aspectos teórico-jurídicos do risco ambiental no espaço urbano**. Dissertação. Centro de Ciências Jurídicas, Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Medida provisória n. 2.180-35, de 24 de agosto de 2001. Acresce e altera dispositivos das Leis n.ºs 8.437, de 30 de junho de 1992, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.494, de 10 de setembro de 1997, 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.704, de 17 de novembro de 1998, do Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943, das Leis n.ºs 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e 4.348, de 26 de junho de 1964, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília DF, 25 ago. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2180-35.htm>. Acesso: 14 out. 2013.

_____. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília DF, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 14 out. 2013.

_____. Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília DF, 25 ago. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 14 out. 2013.

_____. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília DF, 11 ago. 2001. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 14 out. 2013.

_____. **Ministério da Cidade**. Disponível em:
<http://www.cidades.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio>. Acesso em:
 12/02/2015.

BRASIL, Luciano de Faria. **O Conceito de Ordem Urbanística: Contexto, Contexto e Alcance**. Disponível em:
http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1323973061.pdf. Acesso em: 28 ago. 2014.

BRITO, Fausto Alves de; PINHO, Breno Aloísio T. Duarte de. **A dinâmica do processo de urbanização no Brasil, 1940-2010**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2012. Disponível em:
 <<http://cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20464.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2014.

CALGARO, Cleide. **As formas de reparação do dano ambiental**. Universidade de Caxias do Sul. Disponível em:
 <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=535>. Acesso em: 21 out. 2013.

CANÇADO, Vanessa L.; BRASIL, Lucas S.S.; GUERRA, André; NASCIMENTO, Nilo de O. **Análise de vulnerabilidade à inundação: estudo de caso da cidade de Manhuaçu, Minas Gerais**. XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, p 1-16.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

_____. Metamorfoses urbanas. **Revista GeoTextos**, v. 3, 2008. Disponível em:
 <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/3051/2154>> acesso em: 20 ago. 2013.

_____. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A.F.; SOUZA, M. L. e SPOSITO, M. E.. (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011, p. 53-73.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto Corso (orgs). **Como anda Salvador**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

VAINER, Carlos et al. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

CAVALAZZI, Rosângela. **O Estatuto epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do Direito à cidade**. Revista Magister, 13/2007.

CHAVES, Sammya V. V.; LOPES, Wilza G. R. **Riscos, Perigo e Vulnerabilidade em Áreas Urbanas: uma discussão conceitual**. IV Encontro Nacional da ANPPAS. Brasília, 2008. Disponível em:
 <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT8-588-295-20080510223914.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2013.

CORRÊA, Roberto Lobato. *A Rede Urbana*. São Paulo: Ática, 1994.

_____. **O Espaço Urbano**. 3ª ed. São Paulo: Ática, 1995.

_____. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A.F.; SOUZA, M. L. e SPOSITO, M. E.. (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011, p. 41-51.

CUSTÓDIO, Hélika Barreira. **Uma introdução à responsabilidade civil por dano ambiental**. Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial, nº 75, janeiro-março/1996, p. 69. Disponível em: <http://www.mpba.mp.br/atuacao/ceama/material/doutrinas/esgotamento/uma_introducao_a_responsabilidade_civil_por_dano_ambiental.pdf>. Acesso em: 19 out. 2013.

CUNHA, André Lopes da. **A lógica da produção imobiliária e processos de segregação intra-urbana: o caso particular de Nilópolis**. Dissertação. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 2009.

PRIBERAM. DICIONÁRIO da língua portuguesa, português. Lisboa: Priberam Informática, 2013. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/dlpo/>>. Acesso em: 18 out. 2014.

AURÉLIO. DICIONÁRIO Aurélio, português/inglês. 2013. Disponível em: <<http://www.dicionariodoaurelio.com/Dano.html>>. Acesso em: 18 out. 2013.

DUTTA, D.; HERATH, S.; MUSIAKE, K. 2003. **A mathematical model for flood loss estimation**. Journal of Hydrology, 277, p. 24-49.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Direito das Obrigações**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

FENKER, Eloy. **Impacto Ambiental e Dano Ambiental**. 2007. Disponível em: <http://noticias.ambientebrasil.com.br/artigos/2007/12/24/35501-impacto-ambiental-e-dano-ambiental.html>. Acesso em: 28 fev. 2014.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p.11 a 46.

_____. "Constructing the 'right to the city' in Brazil". **Social & Legal Studies**, v.16, n. 2, 2007.

_____. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Rev. UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n.1, p.212-233, jan./jun. 2013.

FERREIRA, Ivette Senise. Proteção do meio ambiente urbano e cultural — Comissões. 2014. Disponível em: <http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/meio-ambiente/artigos/ivette-senise-ferreira-protacao-do-meio-ambiente-urbano-e-cultural>. Acesso em: 21 mar. 2015.

FLORENCIO, Zoido; et al. **Diccionario de Urbanismo, Geografia Urbana y Ordenación del territorio**. Spain: Ediciones Cátedra. 1ª ed. 2013.

FRANCISCO, Denise Pinheiro. **Danos socioambientais urbanos na cidade de Curitiba**. Revista Discente Expressões Geográficas. Florianópolis-SC, N° 01, p. 42-56, jun/2005. Disponível em: <www.cfh.ufsc.br/~expgeograficas>. Acesso em: 19 out. 2013.

FREITAS, José Carlos de. **A Tutela da Ordem Urbanística**. 2003. Disponível em: <<http://www-antigo.mpmg.mp.br/portal/public/interno/repositorio/id/4325>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. Proteção jurídica do meio ambiente urbano. In: MARQUES, José Roberto (Org.). Leituras complementares de direito ambiental. Salvador: Podium, 2008. p. 179-213.

FULGENCIO, Paulo Cesar. **Glossário Vade Mecum: administração pública, ciências contábeis, direito, economia, meio ambiente: 14.000 termos e definições**. – Rio de Janeiro, Mauad X, 2007.

GIEHL, Germano. O estatuto da cidade. **Revista Âmbito Jurídico**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4303>. Acesso em: 20 abr. 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Tradução: Carlos Szlak. 1° ed. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. The Right to the City. **New Left Review**. Sept/Oct 2008, pp. 23-40. Disponível em: <<http://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>> Acesso em: 23 abr. 2014.

HOUAISS. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**, português. Versão monousuário 3.0. Instituto Antônio Houaiss. Editora Objetiva, 2009. 1 CD-ROM.

HUBERT, G. e LEDOUX, B., (ed.). 1999. **Le coût du risque... l'évaluation des impacts socio-économiques des inondation**. Paris: Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 232 p

IBDU. **Legislação**. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Disponível em: <www.ibdu.org.br/eficiente/sites/ibdu.org.br/pt-br/site.php?secao=legislacao>. Acesso em: 19 out. 2013.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Séries Estatísticas**. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/default.aspx>. Acesso em: 12 jan. 2015.

JENNINGS, Andrew et al. **Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014.

JUSBRASIL. **Publicação eletrônica**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/87023086/dom-ssa-edicao-normal-04-03-2015-pg-7>>. Acesso em: 5 set. 2015

LAMPARELLI, Celso Monteiro. **Metodologia Aplicada à Arquitetura e Urbanismo**. 2° ed. São Paulo: Cadernos de pesquisa do LAP-USP, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frías. Título original: Le Droit à la Ville. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao Coletivo extrapatrimonial**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____; PILATI, Luciana Cardoso. Reparabilidade do dano ambiental no sistema da responsabilização civil: 25 anos da lei 6938/1981. **Revista Sequência**, n 53, p. 43-80, dez. 2006

_____; SILVA, Leonio José Alves da. **Juridicidade do Dano Ambiental: gestão da zona costeira e aspectos da exploração do pré-sal pelo Brasil**. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2012v33n65p305>. Acesso em: XX XX 2015.

LEIS MUNICIPAIS. **Publicação eletrônica**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/532/leis-de-salvador>. Acesso em: 5 set. 2015

LIMA, Joelma Costa de. **Avaliação dos riscos e danos de inundação e do impacto da adoção de medidas não-estruturais em Itajubá-MG**. Dissertação. Departamento de Engenharia Hidráulica e Recursos Hídricos, Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais. Minas Gerais, 2003.

MACHADO, Léa et al. (2005). Curvas de danos de inundação versus profundidade de submersão: desenvolvimento de metodologia. **REGA – Revista de Gestão de Água da América Latina**. V. 2, N° 3. Porto Alegre, p. 32-52.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. **Planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. O que esperar dos Planos Diretores?. **Rede Plano Diretor**. 2005

MARTINS, Maria Lucia R. **Conflitos sócio-ambientais urbanos, direitos sociais e interesse difuso**. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém - Pará, 2007. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/site/anais/ena12/ARQUIVOS/GT5-361-687-20070107142955.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

MILOGRANA, J. **Sistemática de Auxílio à Decisão para a Seleção de Alternativas de Controle de Inundações Urbanas**. Tese (Doutorado em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos) – Publicação PTARH. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF. 2009.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente**. 2 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MORAES, Laura R. C. de. **Reparação de danos ambientais: análise do termo de ajustamento de conduta do setor habitacional Vicente Pires/DF**. 193 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Brasília, 2012

MOREIRA, Antônio Cláudio M. L. **Conceitos de Ambiente e de Impacto Ambiental Aplicáveis ao Meio Urbano**. Estrato da tese de doutorado intitulada Megaprojetos & Ambiente urbano: metodologia para elaboração do Relatório de Impacto de Vizinhança. FAU-USP. São Paulo, 1997.

MOURA, Milton. **Notas sobre o verbo invadir no contexto social de Salvador**. Cadernos do CEAS, nº. 125, 1989.

NASCIMENTO, Maria de Fátima P. do. A participação cidadã no plano diretor de desenvolvimento urbano de Salvador. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Católica do Salvador, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço e Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. n. 6, jun./set., p. 36-54, 1982.

PÁDUA, Elisabete M. M. de. **Metodologia da pesquisa: Abordagem teórico-prática**. 15º ed. São Paulo: Papirus, 2009.

PEREIRA, Elson Manoel. **Planejamento Urbano no Brasil: (in) definição do papel dos atores e condições para uma participação efetiva**. 2012. Disponível em: <fundamentosparticipacao.blogspot.com.br/2012/06/artigo-planejamento-urbano-no-brasil-in.html>. Acesso em: 6 jun. 2014.

PINHO, Hortênsia Gomes. **Prevenção e Reparação de Danos Ambientais: as medidas de reposição natural, compensatórias e preventivas e a indenização pecuniária**. Rio de Janeiro: GZ verde, 2010.

PINTO, Victor Carvalho. A ordem urbanística. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, ano 1, n. 3, maio-jun, 2002b. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/html/boletim/boletim-iframe.php?be=3448>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

_____. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 3ª ed. rev. e atu. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

REIS, Antônio A. R. **Financiamento e responsabilidade ambiental**. Jornal Valor econômico. Disponível em:

<<http://4mail.com.br/Artigo/ViewFenacon/0074390000000000>>. Acesso em: 18 out. 2013.

REVISTA ADEMI-BA. Salvador: ADEMI-BA, 2010 - Ano 9, Nº 43.

_____. Salvador: ADEMI-BA, 2013 - Ano 12, Nº 53.

_____. Salvador: ADEMI-BA, 2013 - Ano 12, Nº 52.

RODRIGUEZ, Arlete Moysés. Luchas Por El Derecho a la Ciudad. **Scripta Nova (Barcelona)**, v. X- n18, p. 10-31, 2006.

_____. A Cidade como Direito. **Scripta Nova (Barcelona)**, v. XI, p. especial, 2007.

ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas. **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1994.

_____. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Nobel/FAPESB, 1997.

_____. ; RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P.. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A.C.T; VAZ, L.F.; SILVA, M.L.P.. (Org.). **Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias**. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012, v. -, p. 87-104.

SALVADOR (Município). **Salvador Capital Mundial**. Prefeitura Municipal de Salvador. Salvador: PMS, 2010.

_____. Sessão especial para discutir o projeto do Masterplan – Salvador Capital Mundial – realizada na Câmara Municipal de Salvador no dia 09 de março de 2010. Câmara Municipal do Salvador. 2010. Disponível em: http://www.salvador.ba.leg.br/upload/SE_09_03_10_2015630142727712166.pdf. Acesso em: 4 fev. 2014.

_____. **Planejamento Estratégico 2013-2016**. Prefeitura Municipal de Salvador. 2013. Disponível em: http://www.planejamentoestrategico.salvador.ba.gov.br/imagens/Planejamento_Completo.pdf. Acesso em: 18 fev. 2014.

_____. **Diário Oficial do Município do Salvador**. Disponível em: - <<http://www.dom.salvador.ba.gov.br/>>. Acesso em: 5 set. 2015.

_____. **Plano Salvador 500**. Prefeitura Municipal de Salvador. 2015. Disponível em: <<http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/>>. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. **Nova Orla**. Prefeitura Municipal de Salvador. 2015. Disponível em: <<http://novaorla.salvador.ba.gov.br/>>. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. **Legislações**. Secretaria Municipal de Urbanismo. Prefeitura Municipal do Salvador. Disponível em: <<http://www.sucom.ba.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 5 set. 2015.

_____. **Instrumentos Urbanísticos: Alcances, Limitações e Possibilidades para Salvador**. Apresentação do Secretário da SUCOM. Secretaria Municipal de

Urbanismo. Prefeitura Municipal do Salvador. Salvador, 2015. Disponível em: http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/arquivos/biblioteca_arquivos/30/ARQUIVO_BIBLIOTECA_ARQUIVO.pdf. Acesso em: 13 jun. 2015.

SAMPAIO, Antônio H. L. **Formas Urbanas: cidade real e cidade ideal** contribuição ao estudo urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto, PPGAU-FAUFBA, 2015.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia nova**. São Paulo: Hucitec-Edusp, 1978.

_____. A totalidade do diabo: como as formas geográficas difundem o capital e mudam as estruturas sociais. **Economia Espacial, Críticas e Alternativas**. Edusp. São Paulo. 1979.

_____. **Espaço e Sociedade**. 2ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1982.

_____. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A natureza do espaço**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SAULE JUNIOR. **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Sérgio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 2007.

_____; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1997.

SOUZA, Marcelo Lopes de. 2004. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

_____. 2010. *Which right to which city?*. In: **defense of political-strategic clarity**. *Interface*, v.2.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. Coleção Repensando a Geografia. São Paulo: Contexto, 2000. Disponível em: <<http://groups.google.com/group/viciados-em-livros1>>. Acesso em: ago. 2015.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

TOPALOV, Christian. **La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis**. *Colección D'seno: Ruptura y Alternativas*. México; *Editorial Edicol*, 1979.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e Cidadania: Reflexões sobre o Direito à Cidade**. São Paulo: Lua Nova, 2012.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **Salvador: transformações e permanências**. Ilhéus: Editus, 2002.

VILLAÇA, F. J. M.. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global Editora, 1986.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Direito Urbanístico**. Série Concursos. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

APÊNDICE A – LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E AFINS

Níveis de Poder	Data	Legislação	Conteúdo
Federal	23 de janeiro de 1934	Decreto nº 23.793/1934	Código Florestal.
Federal	30 de novembro de 1937	Decreto-lei nº 25/1937	Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.
Federal	7 de dezembro de 1940	Dec. Lei 2848/1940	Código Penal.
Federal	30 de novembro de 1964	Lei nº 4.504/1964	Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.
Federal	16 de dezembro de 1964	Lei nº 4.591/1964	Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.
Federal	21 de agosto de 1964	Lei nº 4.380	Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.
Federal	29 de junho de 1965	Lei nº 4.717/65	Regula a ação popular.
Federal	15 de setembro de 1965	Lei nº 4.771/65	Código Florestal.
Federal	29 de novembro de 1965	Lei nº 4.864/1965	Cria Medidas de estímulo à Indústria de Construção Civil.
Federal	30 de dezembro de 1966	Decreto nº 59.917/1966	Regulamenta o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local integrado, e dá outras providências.
Federal	26 de setembro de 1967	Lei nº 5.318/1967	Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento.
Municipal	24 de dezembro de 1968	Lei nº 2.181/1968	Lei da Reforma Urbana (Salvador)
Municipal	1 de abril de 1970	Lei nº 3.885/1970	Cria o Órgão Central de Planejamento – OCEPLAN.
Federal	31 de dezembro de 1973	Lei nº 6.015/73	Dispõe sobre Registros Públicos.
Federal	8 de junho de 1973	Lei Comp. nº 14/73	Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. (Inclusive a Região Metropolitana de Salvador).
Federal	31 de julho de 1975	Decreto-Lei nº 1.413/75	Controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais.
Federal	17 de outubro de 1977	Lei nº 6.453/77	Responsabilidade civil por danos nucleares e responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares.
Federal	20 de dezembro de 1977	Lei nº 6.513/1977	Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências.
Federal	19 de dezembro de 1979	Lei nº 6.766/79	Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.
Federal	31 de agosto de 1981	Lei nº 6.938/81	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
Municipal	21 de setembro de 1983	Lei nº 3.289/1983	Altera e dá nova redação a dispositivos da Lei nº 2.403, de 23 de agosto de 1972, e dá outras providências.

Cont.

Federal	24 de julho de 1985	Lei nº 7.347/85	Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.
Federal	23 de janeiro de 1986	Res. Conama nº 001/86	Diretrizes do licenciamento ambiental – RIMA.
Federal	24 de julho de 1985	Lei nº 7.347/85	Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.
Federal	22 de outubro de 1987	Res. Conama nº 006/87	Regras de licenciamento ambiental de obras de grande porte – setor de energia elétrica.
	29 de outubro de 1987	Lei nº 3.798/1987	Dispõe sobre a concessão de licença de construção, reforma ou ampliação de edificações uniresidenciais do grupo de uso R1, sobre o recolhimento das taxas de licença e dá outras providências.
	4 de novembro de 1987	Lei nº 3.805/1987	Cria a transferência do direito de construir e dá outras providências.
Federal	5 de outubro de 1988	Constituição Federal do Brasil	Constituição da República Federativa do Brasil.
Federal	16 de maio de 1988	Lei nº 7.661/88	Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.
Federal	15 de junho de 1988	Res. Conama nº 005/88	Regras de licenciamento de obras de saneamento básico.
Federal	14 de abril de 1989	Lei nº 7.754/89	Estabelece medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios e dá outras providências.
Federal	10 de julho de 1989	Lei nº 7.797/89	Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente.
Estadual	5 de outubro de 1989	Constituição do Estado da Bahia	Arts. 4º, caput, incisos I a V, VIII a XV, 11, III, IV, X, 12, XIII, XVI, 32, caput, 40, caput, 46, caput, §1º a §8º, 47, 48, 59, VII, 105, XX, 128, 135 a 140, 144, 145, 146, 147, 148, 281.
Federal	18 de julho de 1989	Lei nº 7.804/89	Altera a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, a Lei nº 6.902, de 21 de abril de 1981, e dá outras providências.
Federal	11 de setembro de 1990	Lei nº 8.078/90	Código de Defesa do Consumidor.
Federal	18 de outubro de 1991	Lei nº 8.245/91	Lei de Inquilinato.
Federal	25 de fevereiro de 1993	Lei nº 8.629/93	Regulamentação dos dispositivos de Reforma Agrária.
Federal	21 de julho de 1993	Lei nº 8.666/93	Lei de Licitações.
Federal	11 de junho de 1994	Lei nº 8.884/94	Lei de Defesa da Concorrência.
Federal	13 de fevereiro de 1995	Lei nº 8.987/95	Lei de Concessões.
Estadual	12 de maio de 1995	Lei nº 6.855/95	Política, Gerenciamento e Plano Estadual de Recursos Hídricos da Bahia.
Federal	26 de dezembro de 1996	Lei nº 9.427/96	Criação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.
Federal	8 de janeiro de 1997	Lei nº 9.433/97	Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei Nacional das Águas.
Federal	16 de julho de 1997	Lei nº 9.472/97	Criação da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.
Federal	6 de agosto de 1997	Lei nº 9.478/97	Política energética nacional e criação do respectivo Conselho e da Agência Nacional de Petróleo – ANP.
Federal	23 de setembro de 1997	Lei nº 9.503/97	Código de Trânsito Brasileiro – CTB

Cont.

Federal	19 de dezembro de 1997	Res. Conama nº 237/97	Diretrizes do licenciamento ambiental.
Federal	12 de fevereiro de 1998	Lei nº 9.605/1998	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
Federal	16 de maio de 1998	Lei nº 7.661/98	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.
Federal	4 de junho de 1998	Emenda constitucional nº 19/98	Reforma dos princípios e normas da Administração Pública.
Estadual	19 de maio de 1998	Lei nº 7.314/98	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA.
Municipal	27 de agosto de 1988	Lei nº 3.903/1988	Código de Obras
Municipal	27 de outubro de 1992	Lei nº 4607/1992	Lotes populares e condomínios fechados – Incentiva a oferta de lotes populares, dispõe sobre condomínios fechados e dá outras providências.
Municipal	19 de janeiro de 1998	Lei nº 5.354/1998	Dispõe sobre sons urbanos e cria a licença para utilização sonora – Dispõe sobre sons urbanos, fixa níveis e horários em que será permitida sua emissão, cria a licença para utilização sonora e dá outras providências (Poluição Sonora).
Municipal	20 de janeiro de 1999	Lei nº 5.493/1999	Dispõe sobre a conservação, preservação, poda, agressão, erradicação e a reposição de árvores no Município e dá outras providências.
Municipal	8 de fevereiro de 1999	Lei nº 5.502/1999	Estabelece restrições de uso e de ocupação para a área que indica e dá outras providências.
Municipal	26 de abril de 1999	Lei nº 5.534/1999	Altera dispositivo da Lei nº 3.903/88 que Institui normas relativas à execução de obras do Município de Salvador e dá outras providências.
Municipal	22 de junho de 1999	Lei nº 5.553/1999	Altera a Lei nº 3.377 de 23 de julho de 1984, modificada pela Lei nº 3.853/88 e dá outras providências.
Municipal	17 de dezembro de 1999	Lei nº 5.669/1999	Altera a Base Cartográfica das Plantas 1 e 2 do Anexo 10 da Lei nº 3.377, de 23 de julho de 1984, Lei do Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo no Município da Cidade do Salvador e dá outras providências.
Federal	26 de janeiro de 1999	Lei nº 9.782/99	Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, criação da respectiva agência – ANVISA.
Federal	27 de abril de 1999	Lei nº 9.795/99	Política Nacional de Educação Ambiental.
Federal	4 de maio de 2000	Lei Complementar nº 101/00	Lei de Responsabilidade Fiscal.
Federal	28 de janeiro de 2000	Lei nº 9.960/00	Estabelece o custo das licenças e análises ambientais.
Federal	28 de janeiro de 2000	Lei nº 9.961/00	Criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.
Federal	17 de julho de 2000	Lei nº 9.984/00	Criação da Agência Nacional das Águas – ANA.
Federal	18 de julho de 2000	Lei nº 9.985/00	Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza.
Federal	27 de dezembro de 2000	Lei nº 10.165/00	Altera a Política Nacional do Meio Ambiente e estabelece taxa de controle e fiscalização ambiental – TCFA.
Federal	19 de dezembro de 2000	Lei nº 10.098/00	Normas para a promoção da acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência.
Federal	2000	Projeto de lei nº 3.057/00	Projeto de Lei para a revisão da Lei nº 6.766/79.
Federal	5 de junho de 2001	Lei nº 10.233/01	Regulamenta o setor de Transporte Aquaviário e Terrestre e cria Conselho e Agência dos setores – ANTAQ, ANTT.
Federal	24 de agosto de 2001	Medida provisória nº 2.180-35/01	Acresce e altera dispositivos das Leis nos 8.437, de 30 de junho de 1992, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.494, de 10 de setembro de 1997, 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.704, de 17 de novembro de 1998, do Decreto-Lei no 5.452, de 10 de maio de 1943, das Leis nos 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e 4.348, de 26 de junho de 1964, e dá outras providências.

Cont.

Federal	4 setembro de 2001	Medida provisória nº 2.220/01	Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).
Federal	5 de junho de 2001	Lei nº 10.233/01	Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.
Federal	10 de julho de 2001	Lei nº 10.257/01	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. (Estatuto da Cidade).
Federal	10 de janeiro de 2002	Lei nº 10.406/02	Institui o Código Civil.
Federal	21 de março de 2002	Res. Conama nº 308/02	Regras de licenciamento ambiental de sistemas de disposição final de resíduos sólidos urbanos – municípios de pequeno porte.
Federal	4 de dezembro de 2002	Res. Conama nº 318/02	Regras para licenciamento de assentamentos de reforma agrária.
Estadual	21 de janeiro de 2002	Lei nº 8.194/02	Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia – FERHBA.
Municipal	17 de outubro de 2002	Lei nº 6189/2002	Parque Metropolitano de Pituauçu – Cria e altera delimitação de Zonas integrantes do Parque Metropolitano de Pituauçu e dá outras providências.
Federal	28 de maio de 2003	Lei nº 10.683/03	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
Federal	2 de dezembro de 2004	Decreto nº 5.296/04	Regulamenta as Leis de atendimento prioritário e de acessibilidade.
Federal	9 de janeiro de 2004	Lei nº 10.836/04	Programa Bolsa Família.
Federal	2 de agosto de 2004	Lei nº 10.931/04	Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, no 4.728, de 14 de julho de 1965, e no 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Altera a Lei 6015/73 a fim de garantir a gratuidade do registro nas ações de regularização fundiária de interesse social (art. 59).
Federal	16 de agosto de 2004	Res. CONAMA nº 349/04	Regras de licenciamento ambiental de empreendimentos ferroviários.
Federal	2 de dezembro de 2004	Decreto nº 5.296/04	Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.
Federal	30 de dezembro de 2004	Lei nº 11.079/04	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Municipal	3 de agosto de 2004	Lei nº 6.586/2004	Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU e dá outras providências.
Federal	6 de abril de 2005	Lei nº 11.107/05	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
Federal	16 de junho de 2005	Lei nº 11.124/05	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
Federal	22 de dezembro de 2006	Lei nº 11.428/06	Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.
Estadual	21 de dezembro de 2006	Lei nº 10.431/06	Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia.
Municipal	27 de dezembro de 2006	Código Tributário	Institui o Código Tributário e de Rendas do Município do Salvador. Alterada pelas Leis nº 7.235, de 06/07/07, nº 7.611, de 31/12/08, nº 7.727, de 16/10/09, e nº 7.952, de 18 a 20/12/10.

Cont.

Federal	15 de dezembro de 2004	Lei nº 10.998/04	Altera o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social.
Federal	5 de janeiro de 2007	Lei nº 11.445/07	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.
Federal	17 de janeiro de 2007	Decreto nº 6.017/07	Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
Federal	31 de maio de 2007	Lei nº 11.481/07	(Terras da União) Dá nova redação aos dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências.
Federal	26 de novembro de 2007	Lei nº 11.578/07	Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008.
Federal	24 de dezembro de 2008	Lei nº 11.888/08	Assistência técnica pública e gratuita para projetos de habitação de interesse social.
Federal	25 de junho de 2009	Lei nº 11.952/09	Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.
Federal	7 de julho de 2009	Lei nº 11.977/09	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.
Federal	13 de maio de 2009	Resolução CONAMA nº 412/09	Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social.
Municipal	24 de setembro de 2009	Lei nº 7.719/2009	Autoriza o Poder Executivo a adotar medidas visando à participação do Município de Salvador no PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, instituído pela Lei Federal nº 11.977/2009 e dá outras providências.
Municipal	28 de dezembro de 2009	Lei nº 7.783/2009	Altera dispositivos da Lei nº 7.610/2008(Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Salvador), na forma que indica e dá providências.
Federal	2010	Decreto nº 7.217/10	Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.
Municipal	14 de outubro de 2010	Lei nº 7.899/2010	Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de limitadores de sons e ruídos, produzidos por automóveis ou imóveis de qualquer natureza.
Federal	20 de janeiro de 2010	Lei 12.212/10	Tarifa Social de Energia Elétrica.
Federal	2 de agosto de 2010	Lei 12.305/10	Política Nacional de Resíduos Sólidos.
Federal	16 de junho de 2011	Lei nº 12.424/2011	Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
Federal	4 de agosto de 2011	Lei nº 12.462/2011	Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

Cont.

Federal	30 de novembro de 2011	Lei nº 12.529/11	Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências.
Federal	2 de junho de 2011	Decreto nº 7.492/11	Plano Brasil Sem Miséria
Federal	8 de julho de 2011	Decreto nº 7.520/11	Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS"
Federal	26 de julho de 2011	Decreto nº 7.535/11	Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - "ÁGUA PARA TODOS"
Municipal	8 de novembro de 2011	Lei nº 8.140/2011	Dispõe sobre a padronização dos passeios públicos do Município de Salvador. "Art. 3º - A execução, manutenção e conservação dos passeios, bem como a instalação, nos passeios, de mobiliário urbano, equipamentos de infraestrutura, vegetação, sinalização, entre outros permitidos por lei, deverão seguir os seguintes princípios: acessibilidade, segurança, desenho adequado, continuidade e utilidade, nível de serviço e conforto."
Municipal	20 de maio de 2011	Lei nº 7.979/2011	Acrescenta e revoga dispositivos da Lei nº 7400/2008, que dispõe sobre o Plano Diretor De Desenvolvimento Urbano Do Município Do Salvador - PDDU, e dá outras providências.
Municipal	17 de julho de 2011	Lei nº 8.032/2011	Altera a redação do art 8º da Lei nº 4.607/1992, que incentiva a oferta de lotes populares, dispõe sobre condomínios fechados e dá outras providências.
Municipal	8 de novembro de 2011	Lei nº 8.140/2011	Dispõe sobre a padronização dos passeios públicos do Município de Salvador, e dá outras providências.
Municipal	25 de dezembro de 2011	Projeto De Lei nº 428-11	Dispõe sobre a alteração do Zoneamento previsto na Lei 7.400/08 – PDDU promove incentivos à implantação de hotéis de turismo e dá outras providências.
Federal	10 de abril de 2012	Lei nº 12.608/12	Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 10 de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Dá novo conteúdo ao PDDU.
Federal	3 de janeiro de 2012	Lei nº 12.587/2012	Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nº 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.
Municipal	06 de fevereiro de 2012	Lei nº 8.197/2012	Altera dispositivos que indica à Lei nº 7.400/2008, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU e dá outras providências.
Municipal	17 de janeiro de 2012	Lei nº 8.164/2012	Regulamenta as Áreas de Proteção de Recursos Naturais -APNR de Pituacú, Mata dos Oitis e Manguezal do Rio Passo Vaca, integrantes do Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural – SAVAM da Lei 7.400/2008 e dá outras providências.
Municipal	17 de janeiro de 2012	Lei nº 8.165/2012	Regulamenta as Áreas de Proteção Cultural e Paisagística, integrantes do Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural – SAVAM da Lei 7.400/2008 que indica e dá outras providências.
Federal	25 de maio de 2012	Lei nº 12.651/2012	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
Municipal	17 de maio de 2012	Lei nº 8.287/2012	Dispõe sobre a assistência técnica pública e gratuita no âmbito da arquitetura, urbanismo e engenharia para habitação de interesse social voltada à população de baixa renda.
Municipal	21 de dezembro de 2012	Lei 8.379/2012	Dispõe sobre a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo no Município e dá outras providências
Municipal	21 de dezembro de 2012	Lei nº 8.378/2012	Dispõe sobre alteração do Zoneamento previsto na Lei 7.400/2008 – PDDU, promove incentivos à implantação de hotéis de turismo e dá outras providências.

Cont.

Federal	15 de outubro de 2013	Lei nº 12.868/2013	Altera a Lei nº 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); constitui fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal; altera a Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990; altera as Leis nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012, nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e nº 9.615, de 24 de março de 1998; e dá outras providências.
Municipal	16 de abril de 2014	Decreto nº 24.919/2014	Cria a Coordenação Geral para o Plano Salvador 500 e dá outras providências.
Municipal	18 de junho de 2013	Lei nº 8.414/2013	Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e a Copa de Mundo FIFA de 2014, e dá outras providências.
Municipal	15 de agosto de 2014	Lei nº 8.647/2014	Altera dispositivos da Lei nº 6.080, de 21 de janeiro de 2002, que "altera dispositivos das Leis nº 3.377/84, 5.502/99 e 5.669/99, e dá outras providências".
Municipal	25 de agosto de 2014	Lei nº 8.641/2014	Implantação de portões ou guaritas em vias públicas – O poder Executivo Municipal fica autorizado a aceitar, a custo dos interessados, propostas para implantação de portões ou guaritas em vias públicas...
Municipal	01 de setembro de 2014	Lei nº 8.459/2014	Destinação de bens e mercadorias alienáveis no âmbito da administração pública direta e indireta municipal e dá outras providências – altera dispositivos das leis 5.503, de 1999 e 5.354, de 1998, que dispõem sobre a destinação de bens e mercadorias alienáveis no âmbito da administração pública direta e indireta municipal e dá outras providências.
Municipal	01 de setembro de 2014	Lei nº 8.674/2014	Autoriza o Poder Executivo a doar áreas de terra do domínio Municipal, que indica, ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, destinadas à implantação de unidades de habitação popular de interesse social, e dá outras providências.
Municipal	07 de outubro de 2014	Lei nº 8.675/2014	Estabelece as Zonas e os Eventos que, quanto ao Limite de Decibéis. – Estabelece as zonas e os eventos que, quanto ao limite de decibéis previsto, estão excluídos do disposto no art. 3º da Lei nº. 5.354, de 28 de janeiro de 1998, no Município de Salvador, e dá outras providências.
Municipal	12 de setembro de 2014	Lei nº 8655/2014	Desafeta e Autoriza o Poder Executivo a alienar os Bens Imóveis que especifica e dá outras providências.
Municipal	23 de dezembro de 2014	Lei nº 8.723/2014	Altera, acrescenta e revoga dispositivos da Lei nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006, relativos à redução de alíquota e de valor do pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, concede remissão e incentivos fiscais, e dá outras providências.
Municipal	29 de dezembro de 2014	Lei nº 8.725/2014	Modifica a Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Salvador – PMS e dá outras Providências.
Federal	12 de janeiro de 2015	Lei nº 13.089/2015	Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.
Municipal	03 de março de 2015	Decreto nº 25.840/2015	Abre ao orçamento fiscal, o crédito adicional suplementar, na forma que indica e dá outras providências.
Municipal	30 de junho de 2015	Lei nº 8.798/2015	Outorga-Onerosa – Dispõe sobre a fórmula de cálculo da contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir e dá outras Providências.

Fonte: Planalto, 2015. Diário Oficial do Município de Salvador, 2015. Leis Municipais, 2015. JUSBRASIL, 2015.