



UNIRIO

Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
(UNIRIO)

JACQUES HONIGBAUM

UM ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE DIREITO DE CONSTRUIR E DIREITO
DE PROPRIEDADE EM ÂMBITO IMOBILIÁRIO URBANO COM DESTAQUE EM
SOLO CRIADO

RIO DE JANEIRO

2022



UNIRIO

Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro

JACQUES HONIGBAUM

**UM ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE DIREITO DE CONSTRUIR E DIREITO
DE PROPRIEDADE EM ÂMBITO IMOBILIÁRIO URBANO COM DESTAQUE EM
SOLO CRIADO**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação, apresentado à Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro
Lopes Domingues

Rio de Janeiro

2022

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

H773 Honigbaum, Jacques
Um estudo sobre a relação entre direito de construir e direito de propriedade em âmbito imobiliário urbano com destaque em solo criado / Jacques Honigbaum. -- Rio de Janeiro, 2022.
32

Orientador: Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Graduação em Direito, 2022.

1. Plano diretor. 2. Área construída. 3. Coeficiente de aproveitamento. I. Garcia Ribeiro Lopes Domingues, Eduardo, orient. II. Título.

JACQUES HONIGBAUM

UM ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE DIREITO DE CONSTRUIR E DIREITO
DE PROPRIEDADE EM ÂMBITO IMOBILIÁRIO URBANO COM DESTAQUE EM
SOLO CRIADO

Trabalho de Conclusão de Curso de
graduação, apresentado à Escola de
Ciências Jurídicas da Universidade Federal
do Estado do Rio de Janeiro, como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel
em Direito.

Aprovado em: 25/02/2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues (Orientador)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO.

Prof^a. Dr^a. Debora Lacs Sichel
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO.

Prof^a. Dr^a. Rosângela Maria de Azevedo Gomes
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO.

HONIGBAUM, Jacques. **Um estudo sobre a relação entre direito de construir e direito de propriedade em âmbito imobiliário urbano com destaque em solo criado**. 2022. 32 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Escola de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

RESUMO

A atividade de edificação de terreno urbano é representada no ordenamento jurídico brasileiro pelo exercício do direito de construir sobre bem imóvel. Nesse contexto, o conceito de direito de propriedade e o princípio constitucional da função social adquirem feição urbanística. Desse modo, resultam reflexões doutrinárias na esfera imobiliária urbana a fim de serem compreendidas as inevitáveis implicações provocadas no arcabouço normativo vigente. Assim, este trabalho busca analisar a afinidade entre os conceitos jurídicos de direito de propriedade e direito de construir bem como seus desdobramentos jurídicos na esfera imobiliária urbana. É avaliada a autonomia do direito de construir perante o direito real de propriedade, avistando a identificação dos lindes de atuação do ente público na atividade urbanística de condicionar o exercício do direito de construir. São cotejadas as perspectivas doutrinárias sobre os conceitos de direito de construir e de direito real de propriedade e o estudo da legislação cabível. São delineados parâmetros constitucionais bem como são pomenorizados outros conceitos correlatos.

Palavras-chave: Plano diretor. Área construída. Coeficiente de aproveitamento.

HONIGBAUM, Jacques. **Studies on development rights vis-à-vis ownership rights in property regarding urban real estate with highlight on built floor.** 2022. 32 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Escola de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

ABSTRACT

Performing construction activity on urban site is represented in the Brazilian legal system by the exercise of development rights on immovable property. In this context, the concept of ownership rights in real property and the constitutional principle of social-obligation norm acquire an urbanistic feature. In this way, scholar thinking emerge in the urban real estate topic in order to understand the inevitable implications caused to the current normative framework. Thus, this work seeks to analyze the affinity between the legal concepts of ownership rights in real property and of development rights, as well as their legal consequences in the urban real estate topic. The autonomy of development rights in relation to ownership rights in real property is evaluated, aiming at the identification of the limits of action of the public entity in the urban activity of conditioning the exercise of development rights. The scholar thought perspectives on the concepts of development rights and ownership rights in real property are collated together with the study of applicable legislation. Constitutional parameters are outlined, as well as other related concepts are detailed.

Keywords: Master plan. Floor area. Floor area ratio.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA URBANA	9
2.1	Direito de propriedade e função social	10
2.2	Direito de construir	12
2.2.1	Acepção vinculativa entre direito de construir e direito de propriedade	14
2.3	Propriedade urbana e funções sociais da cidade	15
3	FUNÇÃO URBANÍSTICA DO MUNICÍPIO	18
3.1	Plano diretor	19
3.2	Limites de atuação municipal	21
3.3	Ausência de norma municipal	22
4	SOLO CRIADO	24
4.1	Coefficiente de aproveitamento	24
4.1.1	Níveis de aproveitamento	25
4.2	Operacionalização do direito de construir	26
5	CONCLUSÃO	29
6	REFERÊNCIAS	31

1 INTRODUÇÃO

A atividade de edificação de terreno urbano é representada juridicamente pelo exercício do direito de construir sobre bem imóvel. Nesse contexto, o direito de propriedade e o princípio constitucional da função social adquirem feição urbanística.

Este trabalho tem como ponto de partida temático a afinidade entre os conceitos jurídicos de direito de propriedade e direito de construir bem como seus desdobramentos jurídicos na esfera imobiliária urbana.

O objetivo deste trabalho é analisar a autonomia do direito de construir perante o direito real de propriedade, mirando a avaliação dos limites de atuação do Município na atividade de condicionar o direito de construir.

Especificamente, almeja-se a elaboração e aprofundamento de resposta a algumas perguntas. Quais os contornos do direito de propriedade imobiliária e o papel da função social da propriedade? Qual o conteúdo mínimo do direito de propriedade imobiliária urbana? O direito de construir é um direito subjetivo ou uma faculdade? Existem condicionantes ou limitadores? Outra forma de perguntar: quais os limites máximos para a legislação urbanística do Município regular o direito de construir na propriedade imobiliária urbana? Na ausência de norma municipal, o que condiciona o direito de construir?

Visando alcançar o objetivo proposto, este trabalho tem como metodologia a revisão bibliográfica contemplando diversos autores, cujas fontes encontram-se disponíveis em livros-texto e artigos acadêmicos, levantando-se a perspectiva doutrinária sobre os conceitos de direito de construir e de direito real de propriedade. Também, considera-se o estudo da legislação vigente cabível.

Para tanto, são delineados parâmetros constitucionais bem como são aprofundados os conceitos de coeficiente de aproveitamento, direito de construir, direito real de propriedade, edificação compulsória, funções sociais da cidade, função social da propriedade urbana, princípio da função social, outorga onerosa do direito de construir, plano diretor, solo criado e transferência do direito de construir.

No segundo capítulo o conceito jurídico de propriedade imobiliária urbana é desenvolvido. Uma abordagem contemplando matéria constitucional, civil e urbanística é utilizada para caracterizar direito de propriedade e função social, direito de construir e propriedade urbana e funções sociais da cidade.

O terceiro capítulo é dedicado a uma análise sobre a função urbanística do Município, aprofundando os temas de plano diretor, os limites de atuação municipal no condicionamento do exercício do direito de construir e ausência de norma municipal.

O quarto capítulo trata do exercício condicionado do direito de construir, especificamente tratando do conceito de solo criado, que remete a coeficiente de aproveitamento, níveis de aproveitamento e institutos jurídicos de operacionalização do direito de construir, como edificação compulsória, outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir.

No quinto capítulo é apresentada uma conclusão e no sexto capítulo são elencadas as referências utilizadas neste trabalho.

2 PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA URBANA

A fim de ser analisado o conceito de propriedade imobiliária urbana no ordenamento jurídico brasileiro vigente e sob uma perspectiva abrangente, convém dirigir enfoque ao conjunto normativo mais geral do arcabouço legislativo, qual seja, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Da leitura gradativa do texto constitucional, observa-se que o momento inicial, e mais amplo, em que o conceito de propriedade é suscitado encontra-se no Art. 5º, observável no próprio *caput* bem como nos incisos XXII e XXIII.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Segundo FARIAS e ROSENVALD (2017), a propriedade constitui um direito subjetivo com função social, sendo direito subjetivo o poder concedido pelo ordenamento jurídico à pessoa para a satisfação de interesses próprios (*facultas agendi*), concretizando o comando legal abstrato (*norma agendi*), e sendo a função social um princípio inerente a todo direito subjetivo, em que a coletividade é titular do direito difuso de exigir que o proprietário conceda função social ao direito de propriedade, com base no Art. 5º, XXIII, CRFB/1988. Ressalta-se que, constitucionalmente, a propriedade e a função social também figuram conceitualmente de maneira ampla, referidas como princípios gerais da atividade econômica, no elenco do Art. 170, identificável nos incisos II e III.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

2.1 Direito de propriedade e função social

Para MEIRELLES (2005), a proteção ao bem-estar social é motivo de ordem pública para o condicionamento do uso da propriedade particular, sujeita à sua função social, conforme Art. 5º, XXIII, CRFB/1988 e Art. 170, III, CRFB/1988. Assim sendo, o Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002) expande o princípio constitucional da função social, em seu Art. 1.228, § 1º.

Art. 1.228 [...]

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Conforme FARIAS e ROSENVALD (2017), a função social é o elemento finalístico dos poderes do proprietário, de maneira que o ordenamento jurídico apenas concederá merecimento à persecução de um interesse individual sob a condição de que sejam satisfeitos determinados deveres perante o corpo social, sendo vedados os atos de autonomia privada incompatíveis com a harmonia coletiva.

Com respeito ao direito subjetivo de propriedade, a legislação infraconstitucional fornece uma descrição àquele constitucionalmente posto, por meio do Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002) e presente no dispositivo a seguir.

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

A partir do referido dispositivo (Art. 1.228, *caput*, Lei nº 10.406/2002), observa-se que não se define propriedade, mas são enunciados os poderes do proprietário (PEREIRA, 2017). Também se observa que o Direito Brasileiro se reporta ao antigo Direito Romano no que tange aos três primeiros elementos, "*dominium est jus utendi, fruendi, et abutendi re sua, quatenus juris ratio patitur*", sendo complementado com o direito de pretensão reivindicatória (*rei vindicatio*). Adicionalmente, verifica-se que o Código Civil de 2002 emprega indistintamente as

expressões propriedade e domínio (MEIRELLES, 2005), sendo relevante, sempre que necessário, distinguir esses conceitos jurídicos (FARIAS e ROSENVALD, 2017).

Para FARIAS e ROSENVALD (2017), as faculdades *jus utendi*, *jus fruendi* e *jus abutendi* compõem o conteúdo do domínio. Portanto, os poderes do proprietário não são direitos autônomos, mas poderes ínsitos a situação proprietária. Nesse sentido, também salienta PEREIRA (2017) que a propriedade é que se constitui em direito subjetivo, de modo que as faculdades inerentes a ela, por si só, não compreendem o conceito jurídico de propriedade. Para PEREIRA (2017), as faculdades *jus utendi*, *jus fruendi* e *jus abutendi* não teriam significado no ordenamento brasileiro se não fosse incorporada também a faculdade *rei vindicatio*. Conforme FARIAS e ROSENVALD (2017), a pretensão reivindicatória é elemento de tutela externa, sendo os outros são internos.

Contudo, de acordo com FARIAS e ROSENVALD (2017), o mencionado dispositivo (Art. 1.228, *caput*, Lei nº 10.406/2002) não qualifica à propriedade o aspecto de relação jurídica. Nesse sentido, destaca-se outro aspecto sobre a propriedade, que, além de ser direito subjetivo, é também direito real, conforme estabelece o Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002) em seu Art. 1.225, I. "Art. 1.225. São direitos reais: I - a propriedade".

Segundo GONÇALVES (2017), o direito real (*jus in re*) exige tipicidade normativa, em contraposição ao direito obrigacional (*jus ad rem*) e, assim, toda relação jurídica que não esteja prevista em lei como direito real possui natureza obrigacional, uma vez que as partes não podem criar direitos reais. De acordo com FARIAS e ROSENVALD (2017) não pode qualquer direito real ser reconhecido juridicamente se não houver prévia norma que sobre ele faça previsão, visto que esse destina-se a operar contra toda a coletividade (*erga omnes*) e, em razão de sua eficácia absoluta, a criação de novos direitos reais depende de reserva legislativa, de maneira que a possibilidade de serem criados direitos reais pela autonomia privada, fora do catálogo legal, que produzam consequências *erga omnes*, fica excluída frente à taxatividade.

Desse modo, os direitos reais estão inseridos em regime de ordem pública e seguem a fórmula de enumeração exauriente (*numerus clausus*), o que facilita a operacionalização do registro público ao tomarem-se conhecidas todas as limitações hábeis a afetar qualquer direito real (FARIAS e ROSENVALD, 2017).

De acordo com GONÇALVES (2017), na concepção dualista, o direito real corresponde ao poder jurídico, direto e imediato do titular sobre a coisa, com exclusividade e contra todos e, diferentemente, na concepção unitária personalista, há um sujeito passivo universal que deve abster-se de prejudicar o titular do direito real.

Segundo FARIAS e ROSENVALD (2017), relação jurídica é o vínculo que conecta pessoas ou grupo com atribuição de poderes e deveres e, na relação jurídica de direito real, o proprietário é titular do direito subjetivo de exigir, como corolário da garantia individual de propriedade (Art. 5º, XXII, CRFB/1988), um dever genérico de abstenção dos não proprietários, representando a abordagem unitária personalista, diferentemente da dualista, em que há relação jurídica entre pessoa e coisa de maneira direta e imediata.

Um direito real referente a um bem imóvel é tratado no Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002) em seu Art. 79 e em seu Art. 80, I.

Art. 79. São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente.

Art. 80. Consideram-se imóveis para os efeitos legais:

I - os direitos reais sobre imóveis e as ações que os asseguram;

O primeiro dispositivo (Art. 79, Lei nº 10.406/2002) define bem imóvel, necessário para enunciar o segundo dispositivo (Art. 80, I, Lei nº 10.406/2002), que indica o conceito jurídico de imóvel. Nesse sentido, o conceito de propriedade imobiliária é balizado pelo Art. 1.225, I, Lei nº 10.406/2002 combinado com o Art. 80, I, Lei nº 10.406/2002.

Uma outra particularização da propriedade está associada ao conceito de propriedade urbana, a ser tratado na seção 2.3 em conjunto com o conceito de função social aplicado à cidade.

2.2 Direito de construir

No contexto da faculdade *jus fruendi* do direito de propriedade, o Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002) enuncia em seu Art. 1.299 a possibilidade de edificação de terreno, desde que respeitados o direito dos vizinhos e os

regulamentos administrativos: “Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”.

Segundo PEREIRA (2017) e, o que o próprio dispositivo declara, sinteticamente, o proprietário tem o direito de construir em solo próprio, desde que respeite a propriedade alheia. Conforme MEIRELLES (2005), embora amplo, o direito de construir não é absoluto, porque as relações de vizinhança e o bem-estar coletivo impõem ao proprietário certas limitações a esse direito.

Para MEIRELLES (2005), a normalidade do direito de construir se traduz no respeito ao direito dos vizinhos e às prescrições administrativas sobre a construção. Nesse sentido, segundo FARIAS e ROSENVALD (2017) o direito de construir apresenta ao total quatro limitações, em que são somados à observância do direito de vizinhança e à observância da regulamentação administrativa, previstos no dispositivo mencionado (Art. 1.299, Lei nº 10.406/2002), o atendimento à função social da propriedade (Art. 5º, XXII, CRFB/1988) e os requisitos oriundos de cláusulas contratuais.

De acordo com MEIRELLES (2005), o limite da prerrogativa edificar consiste na proibição do mau uso ou uso anormal da propriedade, inferindo-se do Art. 1.299, Lei nº 10.406/2002 que a autonomia para construir é a regra, sendo configuradas como exceções as restrições e limitações a esse direito, e, assim, sendo somente admitidas quando expressamente consignadas em lei ou regulamento.

A harmonia necessária entre a fruição construtiva da propriedade imobiliária urbana e as prescrições do poder público tem como fundamento jurídico o extravasamento das relações jurídicas pontualmente identificáveis com respeito à vizinhança (MEIRELLES, 2005), atinentes a interesses exclusivamente particulares, para a relação jurídica abstrata referente ao conjunto dos habitantes da cidade, englobando, desse modo, também o interesse geral (REZENDE *et al.*, 2011). De acordo com MEIRELLES (2005), por isso, em nome do bem-estar social, é lícito ao Poder Público opor justas limitações ao direito de construir, desde que requeridas pelos superiores interesses, múltiplos e variados, da comunidade.

2.2.1 Acepção vinculativa entre direito de construir e direito de propriedade

A afinidade entre os conceitos jurídicos de direito de propriedade e direito de construir suscita indagação doutrinária a respeito do nível de efetividade de relação vinculativa entre ambos, necessitando, desse modo, caracterizar a acepção conceitual do direito de construir ante o direito de propriedade.

Para MEIRELLES (2005), o direito de construir é decorrente do direito de propriedade, uma vez que a atividade de edificação é reconhecida como inserida nos poderes do proprietário (*jus utendi, jus fruendi e jus abutendi*), dispostos no Art. 1.228, *caput*, Lei nº 10.406/2002.

Para REZENDE *et al.* (2011), há possibilidade de separação, ao menos parcial, entre o direito de construir e o direito de propriedade, considerando que a ampliação do ordenamento jurídico brasileiro, em virtude do acúmulo, no decorrer do tempo, de legislação que positiva o direito de construir como destacado do direito de propriedade, contribui para o reconhecimento do desprendimento total entre os conceitos.

Para SILVA (2010), o direito de construir não é inerente apenas à titularidade do terreno, mas nasce com a ordenação urbanística que especifica um determinado terreno como sendo edificável.

Para FARIAS e ROSENVALD (2017), o direito de construir é produto do plano diretor, previsto no Art. 182, § 1º, CRFB/1988, e o proprietário não coincide com o edificador, de modo que o direito de construir não é considerado emanado dos poderes dominiais e da autonomia privada do proprietário. Adicionalmente, FARIAS e ROSENVALD (2017), sustenta também a cisão entre o direito de propriedade e o direito de construir a partir do próprio direito material civil, que proporciona o entendimento de que o direito de construir encerra valor em si próprio, alheio ao valor da propriedade, podendo agregar valor a essa, sendo direito transferível e inserido no tráfego jurídico, conforme Art. 1.369, Lei nº 10.406/2002.

Art. 1.369. O proprietário pode conceder a outrem o direito de construir ou de plantar em seu terreno, por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

2.3 Propriedade urbana e funções sociais da cidade

Uma das maneiras de se reconhecer a função social da propriedade é através das funções sociais da cidade, quando se trata da propriedade urbana (PEREIRA, 2017). Segundo SILVA (2010), entende-se por propriedade urbana a propriedade do solo urbano, formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir as funções urbanísticas, rotuladas no ordenamento jurídico como funções sociais da cidade. De acordo com MEIRELLES (2005) e com SILVA (2010), as funções sociais da cidade compreendem habitação, trabalho, circulação, recreação.

Para SILVA (2010), atribuir a qualificação de urbano àquele solo destinado ao exercício das funções urbanísticas fornece o indicativo essencial de propriedade urbana. Sob esse aspecto, a própria Carta Constitucional confere uma perspectiva urbanística ao direito material envolvendo a propriedade (SILVA, 2010), para além do escopo de natureza civil.

O pacto federativo atribui ao ente municipal a competência constitucional para legislar sobre assuntos de interesse local bem como para promover o ordenamento do uso do solo (Art. 30, I, CRFB/1988 e Art. 30, VIII, CRFB/1988).

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Nessa qualidade, encontra-se o Município investido do poder-dever de regulação das prerrogativas individuais do direito de propriedade conformadas ao princípio da função social. Para além disso, a norma constitucional também estabelece que o ente federado municipal tem a competência para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade (Art. 182, *caput*, CRFB/1988), que o plano diretor é seu principal instrumento (Art. 182, § 1º, CRFB/1988) e que a propriedade urbana deve satisfazê-lo para cumprir sua função social (Art. 182, § 2º, CRFB/1988).

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

ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Conforme MEIRELLES (2005), o conceito de bem-estar social é amplo, de modo a ensejar a regulamentação estatal de toda atividade ou construção que possa beneficiar ou prejudicar a coletividade, segundo o uso que lhe der o proprietário. Adicionalmente, para MEIRELLES (2005), o bem-estar social é o bem comum, compreendido como sendo o bem de todos e de cada um, do qual depende a felicidade geral bem como a proteção ao bem-estar social cabe a todas as entidades estatais - União, Estado-membro e Município pois todas são instituídas para a defesa dos interesses da comunidade.

Observa-se no *caput* do Art. 182 da Carta Constitucional que a competência para executar a política de desenvolvimento urbano é do Município, no entanto em consonância com legislação infraconstitucional. Nesse sentido, o pacto federativo atribui à União a competência para instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, prevista no Art. 21, XX, CRFB/1988.

Art. 21. Compete à União:

[...]

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Em paralelo, o pacto federativo também dirige a outros entes federados a competência para legislar sobre Direito Urbanístico, Art. 24, I, CRFB/1988.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito [...] urbanístico;

Nesse sentido, a lei promulgada pela União denominada Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabelece normas gerais de Direito Urbanístico e diretrizes gerais de planejamento urbano, deve ser observada pela própria União e por todos os demais entes federados ao exercitarem suas correspondentes competências em matéria de planejamento do desenvolvimento urbano. Ademais, em seu Art. 3º, está disposto o papel da União na política urbana.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I - legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II - legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público;

IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público;

V - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

O referido Estatuto, em seu Art. 1º, parágrafo único, expressa uma maior noção do que seriam as funções sociais da cidade, sendo mencionados o bem coletivo, a segurança, o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental.

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, 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.

Já o dispositivo seguinte do mesmo diploma legal detalha diretrizes para atender as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, dentre os quais destacam-se os dois primeiros incisos.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

No capítulo a seguir, é abordado de maneira mais profunda o tema referente ao plano diretor, sua importância e suas possibilidades.

3 FUNÇÃO URBANÍSTICA DO MUNICÍPIO

Conforme SILVA (2010), a atividade urbanística constitui uma função da Administração Pública, que, em consequência, ostenta o poder de determinar a ordenação urbanística das cidades. Adicionalmente, segundo MEIRELLES (2005), o direito de construir está submetido a uma limitação administrativa tríplice (União, Estado-membro e Município), reclamada pelo bem-estar social segundo a competência e atribuições institucionais de cada uma das esferas administrativas, sendo o Município responsável pela política de desenvolvimento urbano (Art. 182, *caput*, CRFB/1988).

Para MEIRELLES (2005), o interesse público justifica imposições tais como sobre área edificável, altura e estilo dos edifícios, volume e estrutura das construções; alinhamento, nivelamento, afastamento, áreas livres e espaços verdes; tipos de material de construção; mínimos de insolação, iluminação, aeração e cubagem; zoneamento; loteamento, arruamento, habitações coletivas e formação de novas povoações; sistema viário e os serviços públicos e de utilidade pública. Desse modo, são chamadas limitações urbanísticas, segundo MEIRELLES (2005), as imposições da Administração Pública destinadas a organizar os espaços habitáveis, em que são praticadas as funções sociais da cidade, espécie do gênero limitações administrativas e expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou de regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada. Já para SILVA (2010), a mesmas tais imposições urbanísticas são conceitualmente denominadas, de maneira equivalente, restrições urbanísticas.

Conforme MEIRELLES (2005), as limitações urbanísticas são preceitos de ordem pública que, assim como as demais imposições estatais, são revestidas de *imperium*, determinando seu cumprimento pelos administrados e pela própria administração, bem como são imprescritíveis, irrenunciáveis e não-transacionáveis.

Para MEIRELLES (2005), as normas urbanísticas podem ser de três modalidades: positivas (fazer), em que o administrado fica obrigado a realizar o que a Administração lhe impõe; negativas (não fazer), em que o administrado deve abster-se do que lhe é vedado; e permissivas (deixar fazer), em que o administrado

deve permitir que a Administração Pública utilize ou realize, na propriedade particular, o que for de interesse urbanístico.

Para SILVA (2010), as restrições urbanísticas são aquelas que, no interesse da ordenação urbana, constringem o *jus utendi*, o *jus fruendi* e o *jus abutendi* do proprietário, podendo ser categorizadas, segundo o poder do proprietário atingido, em: restrições ao *jus utendi*, restrições ao *jus fruendi* e restrições ao *jus abutendi*. Também podem ser categorizadas, conforme SILVA (2010), a partir do bem tutelado, em: restrições de proteção ao domínio público (alinhamento e nivelamento), restrições de proteção à salubridade urbana, restrições de proteção à funcionalidade urbana, restrições de proteção à segurança, restrições de proteção estética, paisagística e monumental.

Nesse sentido, a atuação urbanística deve integrar o processo de planejamento municipal, segundo SILVA (2010), sendo o plano diretor municipal o protótipo do plano urbanístico, de maneira que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem contemplar as diretrizes e prioridades nele contidas, sendo o plano diretor independente dos demais planos de desenvolvimento do município. Segundo MEIRELLES (2005), o plano diretor detém preeminência sobre os demais, visto que é o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos da municipalidade e tem o condão de orientar toda atividade da Administração Pública e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.

3.1 Plano diretor

De acordo com SILVA (2010), a primeira palavra na expressão plano diretor remete ao estabelecimento dos objetivos a serem atingidos, do prazo em que estes devem ser alcançados (quando legalmente exigida sua fixação), as atividades a serem executadas e a seu executor, enquanto a segunda palavra remete ao estabelecimento das diretrizes do desenvolvimento urbano do Município.

O Art. 40 do Estatuto da Cidade de 2001 (Lei nº 10.257/2001) apresenta o escopo do plano diretor.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Para MEIRELLES (2005), plano diretor é o complexo de normas legais sobre o desenvolvimento global e constante do Município, bem como as diretrizes técnicas, representando as aspirações dos munícipes sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo. Para SILVA (2010), como instrumento de atuação da função urbanística dos Municípios, o plano diretor compreende um plano geral e global que tem por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local. Para FARIAS e ROSENVALD (2017), o plano diretor tem a função de concretizar quatro esferas do Estatuto da Cidade de 2001 (Lei nº 10.257/2001): determinação de critérios para cumprimento da função social da propriedade, mediante ordenamento territorial de uso e ocupação do solo; identificação dos instrumentos urbanísticos a serem adotados para a concretização do projeto; criação de mecanismos locais de regularização de assentamentos informais; regulamentação dos processos municipais de gestão urbana participativa.

De acordo com SILVA (2010), o objetivo geral do plano diretor é a promoção da ordenação dos espaços habitáveis do Município ou, alternativamente, instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida dos munícipes, já os objetivos específicos variam conforme a realidade que se pretende transformar. Adicionalmente, para SILVA (2010), o aspecto físico compreende ordenação do solo municipal, o aspecto social configura um dos meios de buscar a melhoria da qualidade de vida dos munícipes por meio de transformações impostas aos espaços habitáveis para oferta de serviços e o aspecto administrativo-institucional abarca a previsão dos meios institucionais necessários à sua implementação, execução, continuidade e revisão.

Segundo SILVA (2010), o plano diretor, em seu caráter técnico, é um documento de base que se apresenta sob a forma gráfica, compreendendo relatório, mapas e quadros, que consubstanciam o retrato da situação existente e as projeções da situação idealizada no futuro. A elaboração do plano diretor segue quatro etapas: estudos preliminares, diagnóstico, plano de diretrizes e instrumentação do plano (SILVA, 2010). Um dos instrumentos da elaboração é o projeto de lei e o conteúdo da lei aprovada corresponde, em princípio, ao conteúdo do próprio plano: fixação dos objetivos e diretrizes básicas; normas ordenadoras e disciplinadoras pertinentes ao planejamento territorial; definição de áreas urbanas, urbanizáveis e de expansão urbana; ordenação do solo e regras fundamentais do uso do solo, incluindo o parcelamento, o zoneamento e o sistema de circulação (SILVA, 2010). A execução material do plano diretor efetiva-se pela aplicação da lei aprovada, o que pode exigir a expedição de leis especiais, de regulamentos previstos ou necessários, bem como de planos executivos, planos especiais e planos parciais, nele exigidos (SILVA, 2010).

Conforme MEIRELLES (2005), o plano diretor é uno, integral e dinâmico, podendo os planos de urbanização ou de reurbanização serem múltiplos e setoriais, não se confundindo com o próprio Plano Diretor, visto que, ainda que sigam suas diretrizes, constituem atos autônomos e concretos de administração.

3.2 Limites de atuação municipal

Para SILVA (2010), as restrições urbanísticas constituem condições ao exercício dos poderes do proprietário e não suprimem a substância mínima do direito de propriedade. Para MEIRELLES (2005), as limitações urbanísticas devem corresponder às justas exigências do interesse público que as motiva, sem a supressão do *jus utendi*, o *jus fruendi* e o *jus abutendi*.

De acordo com SILVA (2010), as restrições urbanísticas ao direito de propriedade e ao direito de construir, para serem legítimas, devem ser gerais e não gerarem ônus para a Administração Pública, pois as restrições não são indenizáveis, por princípio. Conforme MEIRELLES (2010), para que sejam admissíveis as limitações urbanísticas intrinsecamente não-indenizáveis, essas devem ser dirigidas

a propriedades ou atividades indeterminadas, mas determináveis no momento de sua incidência.

Segundo MEIRELLES (2010), imposições urbanísticas singulares são apenas admitidas quando o bem ou a atividade, por sua extensão, localização ou natureza, afetar de tal modo o interesse público que exija providências especiais, em defesa do ordenamento urbano. Nessa situação, conforme MEIRELLES (2010), os meios administrativos adequados à solução de situações particulares que conflitem com o interesse público ou prejudiquem a harmonia urbana são a servidão pública ou desapropriação, estabelecidos mediante indenizações. Para MEIRELLES (2010), ultrapassar tais fronteiras incorre em inconstitucionalidade ou abuso de poder.

3.3 Ausência de norma municipal

A limitação administrativa tríplex ao direito de construir (MEIRELLES, 2005) confere, por atribuição constitucional (Art. 182, *caput*, CRFB/1988), papel notável ao Município. Conforme visto no Capítulo 3, o Município tem a incumbência de atender ao pacto federativo (Art. 30, I, CRFB/1988 e Art. 30, VIII, CRFB/1988) a fim de satisfazer sua atribuição constitucional de executor da política de desenvolvimento urbano (Art. 182, *caput*, CRFB/1988).

Contudo, o papel da União e Estado-membro também se faz presente na imposição de restrições urbanísticas ao direito de construir (Art. 21, XX, CRFB/1988, Art. 24, I, CRFB/1988 e Art. 30, Lei nº 10.257/2001). De acordo com MEIRELLES (2005), aos Municípios cabem a elaboração do Plano Diretor e a promoção do adequado ordenamento urbano, instituindo as normas legais pertinentes; aos Estados cabem a organização do plano estadual de ordenação do território e o estabelecimento de normas urbanísticas regionais suplementares às federais; à União cabem a elaboração do plano nacional de ordenação do território e a edição de normas gerais de Urbanismo.

Nesse sentido, a omissão legislativa ou administrativa por parte do ente federado municipal recai na ausência de positivação de normas necessárias a um ordenamento urbanístico apropriado, visto que o adequado exercício do direito de construir demanda tais regulamentos por parte desse ente federado. Desse modo, o

direito de construir resta constricto apenas às limitações urbanísticas impostas pela União e pelo Estado-membro, as quais, por suas próprias características, são muito amplas.

Adicionalmente, lacunas no ordenamento jurídico tendem ensejar o envolvimento casuístico do poder judiciário, que deve saná-las conforme analogia, costumes e princípios gerais de direito, conforme Art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro de 1942 (Decreto-lei nº 4.657): “Art. 4º. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

4 SOLO CRIADO

De acordo com SILVA (2010), a superfície de um terreno urbano representa a noção jurídica de solo natural e, então, os andares de um edifício construído sobre esse terreno exprimem a noção jurídica de solo criado, tendo em vista que, artificialmente, há ampliação da capacidade de utilização do terreno. Desse modo, considera-se a área construída de um terreno como sendo a soma das áreas horizontais dos andares do edifício.

De acordo com REZENDE *et al.* (2011), o conceito jurídico de solo criado nasce doutrinariamente da identificação do impasse gerado pela colisão constitucional entre generalização e particularização da normatização urbanística que condiciona o direito de construir sobre determinado terreno. Nesse sentido, SILVA (2010) e REZENDE *et al.* (2011) apresentam os argumentos envolvidos no impasse que são a insuficiência de imparcialidade a ser aplicada no condicionamento do exercício do direito de construir bem como alteração acentuada na relação de valorização e desvalorização econômica entre terrenos.

4.1 Coeficiente de aproveitamento

A fim de ser estabelecido um parâmetro para o pleno exercício do direito de construir em compatibilidade com o ordenamento jurídico, o Estatuto da Cidade de 2001 (Lei nº 10.257/2001) dispõe, em seu Art. 28, § 1º, o conceito do coeficiente de aproveitamento.

Art. 28. [...]

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

Observa-se que o dispositivo expressa que o coeficiente de aproveitamento consiste na fixação de um índice para condicionar o exercício do direito de construir do proprietário de imóvel urbano, segundo uma relação pré-determinada entre área a ser construída permitida pelo ente público e área de terreno. Sob outra

perspectiva, nota-se que o coeficiente de aproveitamento também confirma ao proprietário de imóvel urbano a oportunidade de um potencial construtivo sobre o terreno, quantificado pelo poder público.

Segundo SILVA (2010), o coeficiente de aproveitamento é um instrumento que busca uma distribuição adequada de densidades edilícia e populacional, ajustada à infraestrutura e equipamentos urbanos.

4.1.1 Níveis de aproveitamento

No contexto da conceituação de coeficiente de aproveitamento, a área construída permitida é o produto do coeficiente de aproveitamento pela área do terreno. Assim, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece três níveis para proveito construtivo do terreno urbano edificável: básico, máximo e mínimo.

O coeficiente de aproveitamento básico é o nível primário de condicionamento do exercício do direito de construir, em que não há contrapartida para seu pleno exercício. Um patamar secundário de aproveitamento construtivo é também previsto pelo ordenamento jurídico, em que o proprietário pode, se atender a requisitos estabelecidos pelo poder público, exceder o coeficiente de aproveitamento básico mediante contrapartida.

Contudo, o direito de construir adicional está constricto a um coeficiente de aproveitamento máximo, cuja elaboração e manutenção envolve a proporcionalidade entre infraestrutura urbana existente e aumento da densidade urbana esperada. O direito de construir adicional está positivado no Art. 28, § 3º, Estatuto da Cidade de 2001 (Lei nº 10.257/2001).

Art. 28. [...]

[...]

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

A fim de delimitar a noção de atendimento ao interesse urbano do imóvel, associado ao requisito da função social (Art. 182, § 2º, CRFB/1988), o Estatuto da

Cidade de 2001 (Lei nº 10.257/2001) prevê em seu Art. 5º, § 1º, que o proprietário está constricto a satisfazer um coeficiente de aproveitamento mínimo.

Art. 5º [...]

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I - cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

O coeficiente de aproveitamento mínimo tem como fundamento jurídico o acarretamento por índices baixos de aproveitamento do solo no ensejo da inobservância da função social da propriedade urbana, estabelecida no Art. 182, § 2º, CRFB/1988. Portanto, a área construída deve ser igual ou superior ao produto do coeficiente de aproveitamento mínimo pela área do terreno.

4.2 Operacionalização do direito de construir

O direito de construir se apresenta, principalmente, na operacionalização dos institutos jurídicos positivados de edificação compulsória, de outorga onerosa do direito de construir, de transferência do direito de construir. Tais instrumentos estão elencados no rol do Art. 4º, Estatuto da Cidade de 2001 (Lei nº 10.257/2001).

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

V – institutos jurídicos e políticos:

[...]

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

[...]

n) outorga onerosa do direito de construir [...];

o) transferência do direito de construir;

A edificação compulsória é disposição constitucional (Art. 182, § 4º, CRFB/1988) e prevê que o poder público pode compelir a propriedade imobiliária urbana não utilizada ou subutilizada a aumentar seu nível de utilização.

Art. 182. [...]

[...]

§ 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;

O Estatuto da Cidade de 2001 (Lei Nº 10.257/2001) incorpora o instituto constitucional da edificação compulsória em seu Art. 5º, *caput*.

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórias do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Observa-se que ambos os excertos (Art. 182, § 4º, CRFB/1988 e Art. 5º, *caput*, Lei nº 10.257/2001) expressam a noção de atendimento ao interesse urbano de solo edificável, devendo ser aplicado o parâmetro do coeficiente de aproveitamento mínimo previsto no Art. 5º, § 1º, Lei nº 10.257/2001 para avaliação do nível de utilização. Nesse aspecto, o aumento do nível de utilização do solo urbano edificável está associado ao fundamento jurídico de que níveis baixos de utilização ensejam a inobservância da função social da propriedade urbana estabelecida no Art. 182, § 2º, CRFB/1988.

A outorga onerosa do direito de construir é um instituto em que o proprietário pode, se atender a requisitos estabelecidos pelo ente federado municipal, exceder o coeficiente de aproveitamento básico por meio de contraprestação ao próprio Município (REZENDE *et al.*, 2011). Está enunciado no Art. 28 do Estatuto da Cidade de 2001 (Lei nº 10.257/2001).

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Segundo MEIRELLES (2005), esse instrumento de atuação urbanística era anteriormente denominado “solo criado” por partir da noção de que cada proprietário de determinada área, ao nela construir vários andares, estaria criando novos solos, pelos quais deveria pagar uma determinada importância aos cofres públicos a fim de compensar os encargos e custos extraordinários que a verticalização acarreta aos serviços públicos. Observa-se, então, que o proprietário pode, em princípio, adquirir o excedente desejado a partir do setor público.

Para isso, o Art. 30 do mesmo texto normativo confere ao próprio ente federado municipal as diretrizes que condicionam a prática da outorga onerosa do direito de construir.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I - a fórmula de cálculo para a cobrança;

II - os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III - a contrapartida do beneficiário.

A transferência do direito de construir é um instituto em que o proprietário pode, se atender a requisitos estabelecidos pelo ente federado municipal, exceder o coeficiente de aproveitamento básico por meio de contraprestação a outro proprietário (REZENDE *et al.*, 2011). Segundo MEIRELLES (2005) a transferência do direito de construir foi inicialmente pensada como forma de compensar a perda de valor sofrida por um imóvel tombado.

Está prevista no Art. 35 do Estatuto da Cidade de 2001 (Lei nº 10.257/2001).

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Observa-se, então, que o proprietário pode, em princípio, adquirir o excedente desejado a partir do mercado imobiliário por meio do instituto da transferência do direito de construir.

5 CONCLUSÃO

Constitucionalmente, o direito real de propriedade é conformado ao princípio da função social, atingindo o núcleo do direito de propriedade (FARIAS e ROSENVALD, 2017), esse que, sob a perspectiva urbana, efetiva-se quando são observados os quesitos essenciais de ordenação da cidade constantes do plano diretor, mecanismo basilar de incumbência do poder público municipal para a instituição de políticas voltadas ao pleno desenvolvimento urbano e ao bem-estar dos habitantes.

O pacto federativo atribui ao ente municipal a competência constitucional para legislar sobre assuntos de interesse local bem como para promover o ordenamento do uso do solo. Nessa qualidade, encontra-se o Município investido do poder-dever de regulação da prerrogativa individual de levantar prédio na propriedade imobiliária urbana, o eminente direito de construir (MEIRELLES, 2005), que propicia a expansão da área original do terreno mediante o chamado solo criado, que corresponde à área construída (REZENDE *et al.*, 2011).

O fundamento jurídico para a indispensável sintonia entre a fruição construtiva da propriedade imobiliária urbana e as prescrições do poder público é a extrapolação das relações jurídicas pontualmente identificáveis com respeito à vizinhança (MEIRELLES, 2005), que abrangem interesses exclusivamente particulares, para a relação jurídica abstrata concernente ao conjunto dos habitantes da cidade, abarcando, assim, também o interesse geral (REZENDE *et al.*, 2011).

A relevância do direito de construir ganha contornos prestimosos, principalmente, na operacionalização dos institutos jurídicos positivados de outorga onerosa do direito de construir e de transferência do direito de construir. Por meio desses institutos, o proprietário pode, se atender a requisitos estabelecidos pelo ente federado municipal, exceder o coeficiente de aproveitamento básico por meio de contraprestação ao próprio Município, no caso da outorga onerosa, ou a outro proprietário, no caso da transferência (REZENDE *et al.*, 2011). Observa-se, então, que o proprietário pode, em princípio, adquirir o excedente desejado a partir do setor público ou do mercado imobiliário. Contudo, o direito de construir adicional está constricto a um coeficiente de aproveitamento máximo que é determinado similantemente àquele básico.

Ainda, outro instituto jurídico significativo é a edificação compulsória. Nessa disposição, o poder público pode compelir o proprietário a elevar o proveito construtivo de terreno urbano edificável, de modo a que seja satisfeito o coeficiente de aproveitamento mínimo.

Assim, o planejamento urbano promovido pelo poder público municipal deve dirigir adequada atenção ao direito de construir e seus institutos jurídicos correlatos, os quais mostram-se como sendo elementos que contribuem substancialmente para a disposição urbana. Ao mesmo tempo, o Município deve reconhecer os limites de sua atuação como agente condicionador do direito de construir perante o direito real de propriedade.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Presidência da República**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm >. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Presidência da República**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm >. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Presidência da República**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm >. Acesso em: 31 jan. 2022.

FARIAS, Cristiano C. de; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: direitos reais. 13. ed. Salvador: **Ed. JusPodlvm**, 2017.

GONÇALVES, Carlos R. Direito civil brasileiro, volume 5: direito das coisas. 12. ed. São Paulo: **Saraiva**, 2017.

MEIRELLES, Helly L. Direito de construir. 9ed. São Paulo: **Malheiros Editores**, 2005.

PEREIRA, Caio M. da S. Instituições de direito civil - Vol. IV. 25. ed. Rio de Janeiro: **Forense**, 2017.

REZENDE, Vera F. et al. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir–OODC. **Revista de Direito da Cidade**, v. 3, n. 2, p. 156-205, 2011.

SILVA, José A. da. Direito Urbanístico Brasileiro. 6ed. São Paulo: **Malheiros Editores**, 2010.