

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS (CCJP)  
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**PEDRO HENRIQUE BARBOSA ROCHA**

**COMPARTILHAMENTO DE INFRAESTRUTURA URBANA:  
CONFLITOS E OPORTUNIDADE DE DESENVOLVIMENTO DAS  
FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE**

Rio de Janeiro

2022

**PEDRO HENRIQUE BARBOSA ROCHA**

**COMPARTILHAMENTO DE INFRAESTRUTURA URBANA:  
CONFLITOS E OPORTUNIDADE DE DESENVOLVIMENTO DAS  
FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Orientador:** Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> José Carlos Buzanello

**Rio de Janeiro**

**2022**

**PEDRO HENRIQUE BARBOSA ROCHA**

**COMPARTILHAMENTO DE INFRAESTRUTURA URBANA:  
CONFLITOS E OPORTUNIDADE DE DESENVOLVIMENTO DAS  
FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Rio de Janeiro, 4 de março de 2022.

**BANCA EXAMINADORA**

**Profº Drº José Carlos Buzanello**

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

**Profº Drº Alex Ferreira Magalhães**

Universidade Federal do Rio de Janeiro

**Profº Drº Marcelo Motta Veiga**

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

## AGRADECIMENTOS

*"No final do meu caminho me dirão:*

*- E tu, viveste? Amaste?*

*E eu, sem dizer nada, abrirei o coração  
cheio de nomes"*

**(Dom Pedro Casaldáliga)**

O presente trabalho é fruto de um sonho que se iniciou muito antes que eu viesse ao mundo, pela história de uma família que sofreu as marcas da vida, a dor da fome, o medo da mudança, a privação da dignidade, mas que, sobretudo, me transmitiu a fé na vida.

Meu primeiro agradecimento não poderia deixar de ser a Jesus e ao sonho de uma Nova Civilização que me foi apresentado. Sem dúvidas, a fé me fez chegar até aqui.

Minha mãe é a maior referência que tenho em minha vida e a quem dedico o maior de todo o agradecimento. Katia é uma mulher que nasceu em uma cidade no interior do Rio Grande do Norte chamada Montanhas, da qual ela muito se orgulha.

Nessa cidade passou fome e foi privada de toda dignidade que descreverei neste trabalho. Aos 11 anos ela veio com minha vó e meus tios para o Rio de Janeiro onde permaneceu em igual pobreza. Sonhou um dia em se graduar em Direito, mas as nuances da vida não permitiram que ela alcançasse – *ainda* – esse sonho.

Educou-me e me concedeu todas as oportunidades que ela não teve, assumindo a responsabilidade da criação de um filho privado da presença pertinente de um pai. Talvez, o acesso à justiça pudesse afagar a dureza que a vida a acometeu.

Agradeço a minha família que esteve comigo durante toda essa jornada, em especial a Luzia, José, Lilian, Thamyres que sempre me prestigiaram e me apoiaram.

Não chegaria até aqui sem meus amigos. Alice, Bárbara, Carol, Duda, Igor, Lucas, Morgana, Philipe, Thays, João e Vivian estão comigo ao longo de anos e me fazem perceber que o tempo consolida as verdadeiras amizades.

Algumas pessoas muito especiais que não posso deixar de agradecer. Baia, Baixinha e Rosália foram apresentadas a mim pela minha mãe e são especialmente responsáveis pela minha formação humana.

Obrigado Gabriel por toda paciência, companheirismo e cuidado. Estar contigo fez toda a diferença na construção desse trabalho.

Também agradeço aos companheiros que conheci na Pastoral da Juventude, CEFET,

UNIRIO, Icatu, Wald, Almeida e tantos lugares por onde passei.

Aos mestres e professores que me ensinaram tudo aquilo que sei, obrigado por não apenas transferir o conhecimento, mas as possibilidades para que eu pudesse produzir minha própria construção. Os professores Myrna, Emerson e Buzanello eu agradeço pela inspiração.

Há muitos outros dos quais não citei nomes, são muitos. Eu sou feito de pessoas e esse trabalho é feito pelo entusiasmo de todos que tive o privilégio de conhecer.

Muito obrigado.

*Se nosso mundo urbano foi imaginado e feito  
então ele pode reimaginado e refeito.*

**David Harvey**

## RESUMO

O compartilhamento de infraestrutura urbana é uma realidade inerente às cidades e coloca em conflito os diferentes interesses no uso de tais estruturas. Este trabalho tem por finalidade averiguar se tal compartilhamento é uma oportunidade para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e quais as soluções jurídicas para as situações de conflito mencionadas. Para tanto, será realizado o estudo das infraestruturas urbanas a partir da teoria do domínio urbano e verificado o tema nas teorias do direito à cidade. Busca-se ainda, identificar quais são as funções sociais da cidade a partir da interpretação constitucional e do modelo de cidade coerente proposto pela Nova Carta de Atenas, procurando compatibilizar as referidas funções com o regime dos serviços urbanos prestados pelo uso compartilhado de infraestrutura. De igual modo, serão examinados como os serviços prestados por meio do compartilhamento das infraestruturas urbanas se situam em um regime concorrencial. Propõem-se assim, uma interpretação jurídica para o compartilhamento de infraestrutura urbana, a partir da concepção funcionalista do direito, que compatibilize tal regime de concorrência com as funções sociais da cidade.

**Palavras-chaves:** Compartilhamento de Infraestrutura Urbana. Funções Sociais da Cidade. Infraestruturas. Nova Carta de Atenas. Concorrência.

## **ABSTRACT**

The sharing of urban infrastructure is an inherent reality in cities and puts different interests in the use of such structures in conflict. This paper aims to find out if such sharing is an opportunity for the development of the city's social functions and what are the legal solutions for the mentioned conflict situations. To this end, the study of urban infrastructure will be carried out from the theory of urban domain and the theme will be verified in the theories of the right to the city. It also seeks to identify the social functions of the city from the constitutional interpretation and the coherent city model proposed by the New Athens Charter, seeking to make these functions compatible with the regime of urban services provided by the shared use of infrastructure. Likewise, it will be examined how the services provided through the sharing of urban infrastructure are situated in a competitive regime. Thus, a legal interpretation for the sharing of urban infrastructure is proposed, based on the functionalist conception of law, which makes such competition regime compatible with the social functions of the city.

**Keywords:** Sharing Urban Infrastructure. Social Functions of the City. Infrastructure. New Charter of Athens. Competition.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

<b>Anatel</b>	Agência Nacional de Telecomunicações
<b>Aneel</b>	Agência Nacional de Energia Elétrica
<b>ANP</b>	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CRFB</b>	Constituição da República Federativa do Brasil
<b>CTB</b>	Código de Trânsito Brasileiro
<b>IPTU</b>	Imposto sobre propriedade territorial urbana
<b>STJ</b>	Supremo Tribunal de Justiça
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>ZHIS</b>	Zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Infraestruturas urbanas como bens econômicos em compartilhamento.....	45
<b>Figura 2</b> – Compartilhamento de infraestrutura urbana nos serviços urbanos.....	56

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	11
<b>1.</b>	<b>A INFRAESTRUTURA URBANA E SEU REGIME JURÍDICO.....</b>	15
1.1.	Infraestrutura urbana e a teoria do domínio público urbano.....	16
1.1.1.	O Conceito operacional e a classificação das infraestruturas urbanas.....	16
1.1.2.	A teoria do domínio público urbano.....	18
1.1.2.1	Equipamentos Urbanos x (Redes de) Infraestrutura Urbana.....	20
1.2	Sistema normativo da infraestrutura urbana.....	21
1.3	Conclusões do capítulo.....	23
<b>2.</b>	<b>AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE E AS INFRAESTRUTURAS URBANAS.....</b>	24
2.1	O direito à cidade e a tratativa da infraestrutura urbana.....	25
2.2.	As Cartas de Atenas: Funções Sociais para uma cidade coerente.....	31
2.2.1.	Carta de Atenas de 1933: Cidades funcionais.....	33
2.2.2.	Nova Carta de Atenas de 1998: Infraestrutura em Rede, tecnologia e sustentabilidade.....	36
2.2.3.	Nova Carta de Atenas de 2003: Cidades do século XXI.....	37
2.3.	As funções sociais da infraestrutura urbana: Função provedora, função integradora e função de circulação.....	39
2.4.	Conclusões do capítulo.....	40
<b>3.</b>	<b>COMPARTILHAMENTO DE INFRAESTRUTURA URBANA.....</b>	42
3.1	Os múltiplos usos da infraestrutura urbana.....	42
3.1.1.	A teoria econômica dos bens.....	43
3.1.2.	Compartilhamento da infraestrutura urbana e seu uso normal.....	46
3.1.2.1	Conflitos com uso normal de infraestrutura.....	47
3.1.2.1.1	Compartilhamento para uso normal e anormal.....	47
3.1.2.1.2	Incompatibilidade entre dois usos normais.....	53
3.2.	Compartilhamento de infraestrutura e serviços urbanos.....	54
3.2.1.	Compatibilização de serviços públicos urbanos com regime de concorrência...	58
3.2.2.	Compartilhamento de infraestrutura urbana e desenvolvimento das funções sociais.....	60
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	63
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	65

## INTRODUÇÃO

A oferta de infraestrutura urbana nos grandes centros urbanos é restrita aos integrantes da cidade hegemônica, sendo a população vulnerável habitante de uma cidade não oficial, marcada pela irregularidade, ilegalidade e precariedade da infraestrutura, tendo ainda sido afastada do acesso aos bens urbanos e benefícios da cidade (MARICATO, 1997). Na realidade posta nas cidades brasileiras, a funcionalização das infraestruturas urbanas para exploração do capital ou apenas para o deslocamento da massa trabalhadora, somadas ao alto custo do acesso às infraestruturas, faz com que não se busque alternativas jurídicas que permitam o alcance da função social da cidade.

O Estado, principalmente o ente Municipal, é tolerante quanto à ilegalidade das infraestruturas irregulares, e escolhe arbitrariamente quando e onde aplica o ordenamento para regular tais estruturas<sup>1</sup>. A tolerância do Município com a infraestrutura ilegal não reflete a benevolência em respeitar a carência da população, afinal o mesmo Estado que fecha os olhos para irregularidade também deixa de fornecer a infraestrutura adequada ou de cuidar da segurança de quem se instala em espaço carente de estrutura, como em solo sujeito a deslizamento ou desmoronamento<sup>2</sup>.

Ainda na realidade urbana, observa-se que as infraestruturas urbanas passaram ao longo do desenvolvimento das cidades a serem rotineiramente compartilhadas pelos diversos atores urbanos. A título de exemplo, verifica-se que a infraestrutura viária urbana, ou simplesmente as ruas das cidades, historicamente deixam de ser utilizadas apenas por pedestres para serem utilizadas por carroças, carros e mais recentemente por bicicletas e outros modais de transporte.

Embora o exemplo utilizado faça parecer que o compartilhamento de infraestrutura urbana seja um fenômeno quase que natural do desenvolvimento urbano, há situações em que o engenho humano planeja tal compartilhamento a fim de ampliar os benefícios do uso das estruturas da cidade. É o caso, por exemplo, do compartilhamento de postes para estruturas de telecomunicações e da rede elétrica, visando reduzir o custo e otimizar o uso de tais infraestruturas em benefício da disponibilização dos serviços públicos correlatos, conforme dispõe o artigo 6º da Resolução Conjunta nº 1, de 24 de novembro de 1999 das Aneel, Anatel e ANP:

“Art. 6º O compartilhamento de infra-estrutura entre os agentes dos setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo deve estimular a otimização de recursos, a redução de custos operacionais, além de

<sup>1</sup> MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. p. 64.

<sup>2</sup> MARICATO, Ermínia. **Metrópole...** Op. Cit. p. 64.

outros benefícios aos usuários dos serviços prestados, atendendo à regulamentação específica de cada setor.”

Assim, podemos identificar diversos atores que utilizam as infraestruturas urbanas, sejam individualmente sejam compartilhadas. São eles os cidadãos que utilizam diretamente para suas atividades rotineiras, os agentes econômicos que dependem de tais infraestruturas para o desenvolvimento de suas atividades comerciais na cidade, o Estado que as utilizam para prestação de serviços públicos de suas atividades institucionais, e ainda, os agentes privados delegatários que as exploram também para prestação de serviço público.

Em razão dos usos das estruturas por diversos atores, eclodem conflitos, inclusive pela concorrência no uso dessas infraestruturas. Desse modo, o compartilhamento de infraestruturas urbanas e os múltiplos interesses no seu uso são fatores de litígios, exigindo que o direito regule tal uso para dirimir e predeterminar o emprego de tais estruturas para um fim específico.

Ocorre que para o direito, as infraestruturas urbanas, além de estrutura física são também um direito positivado no ordenamento jurídico pátrio e sua garantia é uma diretriz da política urbana, nos termos do artigo 2º da lei federal nº 10.257/ 2001, o Estatuto da Cidade. Por sua vez, a política de desenvolvimento urbano possui previsão constitucional no artigo 182 da carta política, a ser executado pelo Poder Público Municipal e com objetivo específico de desenvolver as funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos habitantes. Em síntese, as infraestruturas urbanas e seu uso pelos múltiplos atores, públicos e particulares, devem se orientar para o atendimento das chamadas funções sociais da cidade.

Para tanto, o presente estudo pretende investigar o fenômeno atinente ao compartilhamento das infraestruturas pelos múltiplos atores urbanos, avaliar se tal compartilhamento é uma oportunidade de desenvolvimento das funções sociais da cidade e qual a solução extraída do ordenamento jurídico em situações de litígio pelo uso concorrente de tais infraestruturas.

Ademais, pretende-se em específico identificar como a infraestrutura urbana desenvolve sua função social tendo por base a Nova Carta de Atenas, explorar os aspectos jurídicos das teorias atinentes ao tema a partir das concepções iniciadas nas concepções não jurídicas do Direito à Cidade e apresentar pistas de um modelo interpretativo jurídico que aperfeiçoe o uso do compartilhamento de infraestrutura como a função social da cidade.

O estudo do compartilhamento de infraestrutura não é inédito, tendo autores como Aragão (2003), Kozikoski (2004), Sundfeld (2002) e Laender (2006) o realizado. Contudo, a grande maioria de tais pesquisas até então realizadas não tiveram como foco o

compartilhamento de infraestrutura urbana, mas as redes de modo geral, sobretudo de telecomunicação e elétrica com as nuances próprias de tais setores regulados, não priorizando, assim, o enfoque no aspecto das cidades e de suas funções sociais, como se pretende a presente pesquisa.

Assim, o presente estudo é justificado a partir de aspectos científico-social, social e jurídico. O aspecto científico-social, além do anterior mencionado quanto à falta de enfoque urbano, se dá na medida em que, apesar de haver alguma produção no direito sobre o tema das infraestruturas, o estudo da infraestrutura urbana ainda é precipuamente objeto dos urbanistas e engenheiros, carecendo de trabalhos jurídicos delimitando os contornos normativos de e regimes jurídicos que regulam os conflitos e funções pelo compartilhamento de infraestrutura urbana.

Quanto ao aspecto social, ressalta-se que o acesso dos serviços urbanos das cidades são delineados não apenas pela existência de uma previsão legal de direito à infraestrutura urbana, mas também pelo efetivo acesso aos bens e equipamentos urbanos decorrentes de um processo de alocação e compartilhamento de infraestrutura. É premente a persecução de acesso aos bens de infraestrutura urbana e seu compartilhamento para que a cidade alcance a sua função social e seja destinada a persecução de direitos ao invés de interesses puramente financeiros.

Já a justificativa pelo aspecto jurídico se dá pelo disposto no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) que prevê a garantia do direito à infraestrutura urbana e a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, porém não apresenta, em um primeiro momento, instrumentos jurídicos hábeis a permitir o atingimento das funções sociais pelas infraestruturas e seu compartilhamento:

*“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 infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;  
V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;”*

Nesse passo, justifica-se a busca de uma interpretação jurídica do Estatuto da Cidade à Luz das orientações da Nova Carta de Atenas que compatibilize o compartilhamento das infraestruturas urbanas com as funções sociais da cidade<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Trata-se da Nova Carta de Atenas de 1988, revisada em 2003, de autoria do Conselho Europeu de Urbanistas, CEU.

Desta maneira, no primeiro capítulo serão exploradas as concepções operacionais de infraestrutura urbana, bem como onde se situa na teoria do domínio público urbano para que seja possível realizar uma delimitação do objeto para identificar o regime jurídico a ele aplicável. O capítulo apresentará ainda breve síntese do sistema normativo incidente às infraestruturas urbanas visando o atingimento do mesmo objetivo.

No capítulo seguinte será analisado o papel das infraestruturas urbanas de contribuírem para o desenvolvimento das funções sociais da cidade, conforme se elenca na Constituição Federal. Para tanto, será verificado a relação das concepções urbanísticas em nosso ordenamento com as propostas atinentes à infraestrutura urbana nas teorias do Direito à Cidade na obra dos seus principais teóricos. Ainda serão investigadas as funções sociais da cidade a partir da previsão nas Cartas de Atenas, a fim de que se compreendam quais são as funções sociais da infraestrutura urbana e quais as funções a serem percorridas a partir do compartilhamento das infraestruturas urbanas.

Já no terceiro capítulo, busca-se responder o seguinte questionamento: se o fenômeno de compartilhamento de infraestrutura urbana é uma oportunidade para o desenvolvimento das funções sociais da cidade? Para isso será adentrada a análise jurídica, da qual se apresenta o papel do direito no processo de desenvolvimento urbano onde as concepções teóricas reivindicativas de infraestrutura urbana são positivadas em termos jurídicos com advento da Constituição Federal de 1988 e com Estatuto da Cidade.

O uso das infraestruturas urbanas pelos agentes urbanos atraem outros institutos jurídicos que deverão ser analisados em conjunto, como os relacionados ao serviço público, interesse público, concorrência e direitos fundamentais. A partir da evolução legal, será demonstrada a necessária compatibilização dos institutos com o objetivo constitucional de persecução das funções sociais da cidade, sobretudo com a regulamentação da política urbana na lei federal nº 10.257 de 2001, e atribuindo ao Poder Público Municipal a primazia de tal regulação face ao interesse local e comando constitucional.

É importante ressaltar que não se pretende esgotar o assunto e nem mesmo conseguiria. Todavia, ao menos se buscará que um questionamento circunde toda a obra: o compartilhamento de infraestrutura urbana é uma oportunidade para o desenvolvimento das funções sociais da cidade?

## 1. A INFRAESTRUTURA URBANA E SEU REGIME JURÍDICO

Abordar a temática de compartilhamento da infraestrutura urbana no direito perpassa obrigatoriamente pela delimitação do seu objeto de estudo, qual seja a infraestrutura urbana. O direito à infraestrutura urbana está positivado no artigo 2º, inciso II, da Lei federal nº 10.257/2001 onde consta com um dos direitos que integram o Direito à Cidade Sustentável, que por sua vez é posto como uma garantia da política urbana cujo objetivo é o desenvolvimento das funções sociais da cidade, tendo seu respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça<sup>4</sup>, vejamos:

*“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”*

**(Grifei)**

Como se percebe, a conceituação de um direito relacionado à infraestrutura urbana não é fechada, admitindo, pelo menos à primeira vista, inúmeras interpretações. Se questionarmos diversas pessoas sobre o que é direito à infraestrutura urbana, sem sombra de dúvidas, inúmeras seriam as respostas ou indeterminações. De igual modo, os métodos de interpretação jurídica empregados também desafiam o intérprete do que seria tal direito.

No presente capítulo apresentaremos os conceitos operacionais do compartilhamento de infraestrutura urbana, analisaremos a delimitação do conceito a partir da teoria de bens e do domínio urbano, bem como exploraremos o sistema normativo relacionado às referidas estruturas. A conclusão dessa primeira parte do estudo é essencial para o prosseguimento da análise teórica jurídica que enfrentará os conflitos e oportunidades advindos com o compartilhamento de infraestrutura urbana.

---

<sup>4</sup> STJ - EDcl no AgInt no REsp: 1927406 BA 2021/0075626-4, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 11/10/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 04/11/2021; STJ - AgInt no REsp: 1921725 DF 2021/0039843-0, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 23/08/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 31/08/2021; TJ - REsp: 1713127 BA 2017/0051233-4, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 02/02/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/02/2021; STJ - REsp: 1845224 GO 2019/0320299-8, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 17/12/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/05/2020; STJ - REsp: 1527308 CE 2015/0084440-0, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 16/06/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/08/2015; STJ - REsp: 1490020 PE 2014/0272713-3, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Publicação: DJ 12/12/2014.

## 1.1. Infraestrutura urbana e a teoria do domínio público urbano

### 1.1.1. O Conceito operacional e a classificação das infraestruturas urbanas

Uma infraestrutura pode ser definida como “uma estrutura basilar, de aspecto material e imaterial, artificial, configurada em rede, fisicamente ou por nós e enlaces, e preponderantemente não rival e não excludente”<sup>5</sup>. Portanto, elas são estruturas que dão base a outras estruturas e serviços, possuem aspectos físicos e não físicos relacionados às funções que desempenham, e estão configuradas em rede virtual ou real. Em geral, não se pode impedir a utilização dessas infraestruturas e tampouco se exclui algum indivíduo do seu consumo, ressaltando que tal generalidade é uma predominância a qual comporta inúmeras exceções.

Ao apresentar as *infraestruturas urbanas*, espécie de *infraestruturas* (gênero), o conceito apresentado por FREIRE (2017) é de “conjunto dos sistemas sociotécnicos incorporados ao meio urbano para o qual oferecem serviços fundamentais para o seu funcionamento, como energia, água, comunicações ou transporte”<sup>6</sup>, ou, em outras palavras, as infraestruturas urbanas são o sistema sociotécnico para o funcionamento do meio urbano. O próprio autor chama atenção quanto à necessidade de considerar o que chamou de infraestrutura primária, que oferece serviços básicos da cidade, a fim de evitar que escolas, hospitais e outras estruturas que ofertam serviços na cidade sejam abarcados pelo conceito de infraestruturas urbanas na tratativa pela arquitetura e pelo urbanismo.

Corroborando com tal delimitação, o artigo 2º, § 5º, da lei federal nº 6.766/1999 que trata do parcelamento do solo urbano considera infraestrutura urbana como a infraestrutura básica para o parcelamento do solo urbano os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. O § 6º do mesmo artigo determina que a infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consiste em pelo menos vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

É interessante também o observar que o Código Tributário Nacional, instituído pela lei federal nº 5.172/1966, estabelece como requisito para cobrança do Imposto sobre a

---

<sup>5</sup> BUZANELLO, José Carlos. ROCHA, Pedro Henrique Barbosa. Preâmbulos teóricos do direito da infraestrutura. Rio de Janeiro: **Revista de Direito da Administração Pública**, 2022.

<sup>6</sup> FREIRE, Rodrigo Argenton. **Infraestrutura Urbana**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2017. p. 25.

Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) o atendimento de pelo menos 2 incisos do artigo 32, § 1º que também apresentam infraestruturas urbanas. Na prática a norma exige pelo menos a existência de uma infraestrutura urbana na Zona de localização da propriedade para instituição do IPTU, vejamos.

*“Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.*

*§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:*

***I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;***

***II - abastecimento de água;***

***III - sistema de esgotos sanitários;***

***IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;***

*V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.”*

*(Grifei)*

Pelo exposto a partir do conceito operacional e da legislação, a infraestrutura urbana será tratada no presente trabalho como uma estrutura básica material ou imaterial, configurada em rede, voltada para o funcionamento do meio urbano. Os sistemas de infraestrutura urbana, portanto, estão compreendidos dentro do espaço urbano e permitem o uso de tal espaço na cidade.

Para fins de estudo e projeção, os urbanistas e demais profissionais técnicos realizam a classificação dos sistemas de infraestrutura urbana em outros sistemas ou subsistemas. Mascaró e Yoshinaga classificam os sistemas a partir de sua função desempenhada, da localização ou nível que está no espaço urbano e ainda segundo o seu princípio de funcionamento<sup>7</sup>.

A classificação pela função desempenhada compreende: (i) o *sistema viário*, formado pela rede de circulação de automóveis, bicicletas, trens e barcos; (ii) o *sistema sanitário*, formado pela rede de abastecimento de água e pela rede de esgoto; (iii) o *sistema energético*, formado pela rede elétrica e rede de gás; e (iv) o *sistema de telecomunicação*, integrado pela rede de telefone, de televisão e de internet.

Do ponto de vista da localização no espaço urbano, as infraestruturas podem estar situadas (i) no *nível aéreo*, (ii) no *nível da superfície do terreno* ou (iii) no *nível subterrâneo*. A

<sup>7</sup> MASCARÓ, Juan Luis; YOSHINAGA, Mário. **Infra-estrutura urbana**. Porto Alegre: Masquatro, 2004. p. 13-21.

organização dos sistemas de infraestrutura em diferentes níveis e conforme sua natureza aperfeiçoa o uso, manutenção, economia e desempenho de tais infraestruturas<sup>8</sup>.

Já a classificação segundo o princípio de funcionamento é a partir da dependência da infraestrutura urbana da força da gravidade, podendo ser sistemas totalmente *independentes*, como a rede elétrica e de gás, até sistemas totalmente *dependentes*, como as redes de esgoto, drenagem pluvial e pavimentação. Insta observar que para os sistemas dependentes da força da gravidade a topografia do terreno é de suma importância, sendo o desrespeito à declividade ou a modificação da infraestrutura para aproveitamento da gravidade responsável pelo encarecimento e maiores exigências dos projetos de infraestruturas<sup>9</sup> que, quando não atendidas, implicam em problemas urbanos como alagamentos, dificuldade de escoamento, dentre outros.

### 1.1.2. A teoria do domínio público urbano

Já tendo exposto que as infraestruturas urbanas são estruturas básicas de aspecto material e imaterial, chamamos atenção que também são bens que adquirem valor e estão inseridos em determinadas relações jurídicas no âmbito urbano.

Esse conjunto de bens ou infraestruturas está situado em uma relação de domínio público urbano, do qual passamos a discorrer e cuja compreensão é fundamental para o posterior debate acerca do compartilhamento de infraestrutura urbana. Isso porque os diferentes bens situados nas redes de infraestrutura receberão tratamento conforme a natureza jurídica que assumem.

Antes de adentrar na caracterização urbana de tal domínio, recordamos no que consiste a noção de domínio público. Não se adota para tanto uma conceituação de domínio público restritiva, aquela definida como conjunto de bens de propriedade, sob o poder do Estado ou de Pessoas Jurídicas de direito público, mas sim um entendimento mais amplo de que o domínio público é o conjunto de bens destinado ou que sirvam ao uso do poder público e da coletividade como um todo<sup>10</sup>. As infraestruturas urbanas estão inseridas nesse conjunto de bens destinados ao poder público e à coletividade, portanto se situam dentro de um domínio público.

O domínio público não se confunde com conjunto de bens públicos legalmente definidos, tampouco as infraestruturas urbanas. Nos termos do artigo 98 do Código Civil os bens públicos são caracterizados por uma questão de propriedade, isto é, aqueles que pertencem a pessoas jurídicas de direito público interno. Já o conjunto de bens do domínio público são caracterizados

<sup>8</sup> MASCARÓ, Juan Luis; YOSHINAGA, Mário. *Infra-estrutura...* Op. Cit.. p. 20-21.

<sup>9</sup> MASCARÓ, Juan Luis; YOSHINAGA, Mário. *Infra-estrutura...* Op. Cit.. p. 20-21.

<sup>10</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed.. São Paulo : Atlas, 2015. p. 1179 – 1180.

por uma questão de destinação de uso ou função, ou seja, aqueles destinados ao público em geral.

Nesse sentido, as infraestruturas urbanas podem ser tanto bens públicos quanto bens privados, a depender de quem é sua proprietária. Os regramentos atinentes às infraestruturas no que concerne a sua natureza como bem irão variar, a depender se o proprietário da infraestrutura é uma pessoa jurídica de direito público ou se é de direito privado.

Além do exposto, relembramos que o domínio público compreende bens de titularidade de inúmeras pessoas jurídicas, por conseguinte abarcam bens federais, estaduais, municipais e das demais pessoas de direito público, podendo ainda compreender bens de pessoas jurídicas de direito privado.

Para delimitar a relação de titularidade das infraestruturas urbanas e se elas pertencem a uma determinada pessoa jurídica ou não, apresentamos no que se traduz o domínio público urbano. Thiago Marrara (2007) apresenta o seguinte significado:

*“o domínio público urbano é tomado como o conjunto de bens públicos, de uso comum e de uso especial, de propriedade tanto municipal quanto estadual ou federal, assim como os bens particulares que se encontram em regime derogatório de direito privado pelo fato de se vincularem à função social da cidade<sup>11</sup>”.*

O que diferencia o *domínio público urbano* do *domínio público geral*, o primeiro espécie do segundo, é o vínculo dos bens à função social da cidade. Oportunamente, no próximo capítulo será aprofundado o debate sobre a função social da cidade, sendo por hora necessário entender que a caracterização dos bens como sendo do domínio urbano se dá por cumprirem determinadas funções voltadas para a manutenção do sistema urbano coletivo. Em outras palavras, o que diferencia o *domínio público urbano* do *domínio público geral* é a destinação dos bens para o uso da coletividade urbana.

Noutro giro, no que se refere à titularidade, assim como no domínio público, o domínio urbano é formado pelo conjunto de bens públicos e de bens privados. Apesar de MARRARA (2007) abordar que no domínio urbano estão compreendidos os bens públicos de propriedade municipal, estadual ou federal, a interpretação do conceito do autor deve ser ampliativa no sentido de também contemplar todos os bens das pessoas jurídicas de direito público cuja administração se relaciona a tais entes, incluindo assim, as respectivas Autarquias e fundações de direito público de tais unidades da federação e que se vinculam às funções sociais da cidade.

---

<sup>11</sup> MARRARA, Thiago. **Bens públicos: domínio urbano: infra-estruturas**. Belo Horizonte: fórum, 2007. p. 157.

Ainda, o código civil classifica os bens públicos em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais, porém, como se verifica, esse último não está abarcado no domínio público urbano. Os bens dominicais são bens de pessoas jurídicas de direito público que não servem ao uso coletivo e nem à realização das atividades administrativas, logo também não estão cumprindo alguma função destinada à cidade, estando assim excluídos do domínio urbano.

Já no que se refere aos bens privados pertencentes ao domínio público urbano, verifica-se que eles são bens em regime derogatório, isto é, sobre eles incidirá regramentos do regime de direito público em função de sua ligação com atendimento às funções sociais da cidade. Em razão de tais bens, ainda que privados, cumprirem funções específicas de atendimento às funções da cidade, o conjunto de regramentos incidentes sobre eles visam proteger a peculiaridade urbana de tais bens, pois, do contrário, os bens urbanos perderiam a caracterização que lhe é própria.

#### **1.1.2.1. Equipamentos Urbanos x (Redes de) Infraestrutura Urbana**

MARRARA (2007) elucidativamente destrincha o domínio público urbano em duas subespécies: (i) os *logradouros públicos* (ii) o *mobiliário urbano*. Por sua vez, esclarece que o mobiliário urbano contempla bens de uso especial e bens particulares essenciais ao funcionamento adequado do sistema urbano<sup>12</sup>.

O mobiliário urbano é formado pelos (a) *equipamentos públicos* e pelas (b) *redes de infraestrutura urbana*. Os equipamentos públicos e as redes de infraestruturas se diferenciam, possuindo características próprias, apesar de ambas serem mobiliário urbano sob o domínio público urbano.

Os *equipamentos públicos* são objetos tangíveis ou coisas fisicamente independentes vinculados à prestação de serviço público urbano. Cada equipamento público pode ser tratado de modo singular ou autônomo. São exemplos, os ônibus, a cabine telefônica, as escolas, os postos de saúde, dentre outros.

Já as *redes de infraestrutura urbanas* são qualificadas por um conjunto de partes ou elementos materiais, organizados por fatores imateriais que lhes conferem coerência, funcionalidade e utilidade, sendo, portanto, do ponto de vista civilista, uma coisa coletiva ou

---

<sup>12</sup> MARRARA, Thiago. **Bens...** Op. Cit. p. 169-182

uma universalidade de fato<sup>13</sup>. São típicos exemplos a rede sanitária, a rede elétrica ou a rede viária.

Diferente dos equipamentos urbanos, cuja eliminação gera menor impacto coletivo, a remoção de uma das partes da infraestrutura urbana gera prejuízo, maior ou menor, para a rede daquela infraestrutura como todo. Nota-se, por exemplo, que a remoção da circulação de um ônibus – equipamento urbano -, apesar do prejuízo, não gera tamanho impacto que o fechamento de uma rua – parte da rede de infraestrutura -, a qual gera impacto muito mais extensivo na função de circulação urbana típica da rede viária.

A distinção dos equipamentos urbanos das redes de infraestrutura urbana é de suma importância para tomada de decisões administrativas e jurídicas que consideram o funcionamento da cidade, haja vista que a intervenção ou restrição em uma parte da rede é muito mais prejudicial e implica em mais consequências nos direitos e serviços prestados que a realizada em um equipamento urbano<sup>14</sup>.

Destaca-se também que a rede de infraestrutura urbana se diferencia da rede de infraestrutura comum, ainda que ambas estejam em território urbano ou dentro da cidade, afinal nem toda infraestrutura na cidade exerce funções urbanísticas<sup>15</sup>. Portanto, as infraestruturas urbanas ou as redes de infraestrutura urbanas são ao lado dos equipamentos urbanos, integrantes do mobiliário urbano e estão sob o domínio público urbano. Passamos então a compreender o sistema normativo que incide sobre tais infraestruturas urbanas.

## **1.2.Sistema normativo da infraestrutura urbana**

Nesse tópico, apresentamos uma síntese do conjunto de normas que disciplinam as infraestruturas urbanas, ressaltando que não existe um código ou estatuto normativo compilado destinado à matéria. As normas que tratam das infraestruturas urbanas são dispersas e promulgadas por diferentes entes, o que gera dificuldade na compreensão da estrutura e aplicação normativa.

As normas que incidem sobre as infraestruturas urbanas são normas cogentes, isto é, atraem interesses de ordem pública impedindo que as partes disponham de maneira diferente do determinado no comando normativo<sup>16</sup>. Além disso, para fins puramente didáticos, podemos classificar as normas vinculadas às infraestruturas urbanas em normas típicas de cada setor de

---

<sup>13</sup> MARRARA, Thiago. **Bens...** Op. Cit. p. 176

<sup>14</sup> MARRARA, Thiago. **Bens...** Op. Cit. p. 178-179.

<sup>15</sup> MARRARA, Thiago. **Bens...** Op. Cit. p. 181.

<sup>16</sup> REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 73.

infraestrutura ao lado das normas urbanísticas, salientando que há normas que cuja natureza híbrida faz transigirem em ambas as classificações.

As normas dos setores de infraestrutura são aquelas que regulam cada setor em espectro amplo, isto é, que regulam as infraestruturas de telecomunicações, de energia, de saneamento e ainda as que regulam os serviços prestados diretamente por tais infraestruturas, como os serviços de transporte ou de aviação. São normas constitucionais, principalmente de competência (Art. 21, XI, XII, XIX, XX e XXI, art. 22, I, IV, IX, X, XI, art. 23, IX, art. 24, I, art. 25, §2º art. 30, I e II) e de regulação da ordem econômica (Art. 174 e 175), assim como as normas gerais de regulação setorial de cada infraestrutura, seus serviços e atividades econômicas (Marco legal de saneamento básico<sup>17</sup>, Lei Geral de Telecomunicações<sup>18</sup>, Código Nacional de Trânsito<sup>19</sup> dentre outras).

Já as normas urbanísticas são aquelas que de ordenação dos aglomerados urbanos<sup>20</sup> e que compreendem um conjunto normativo destinado à sistematização, a intervenção e ao controle urbanístico<sup>21</sup>. Constitucionalmente, compete à União legislar sobre normas gerais de urbanismo (art. 21, XX, XXI, art. 24, I, e §º 1 e art. 182), sendo assim, dada a natureza urbanística das infraestruturas em estudo, são reguladas pelas diretrizes gerais fixadas em legislação federal. Ao Município compete executar a política de desenvolvimento urbano (art. 182, Caput), aprovar o Plano Diretor, instrumento da Política Urbana (art. 182, §º 1), e legislar sobre interesse local (Art. 30, I), inclusive no que tange às infraestruturas urbanas e seus serviços. Os Estados, quanto às normas urbanísticas em matéria de infraestrutura urbana, possuem competência suplementar (art. 24, I, e §º 1), legislando sob o que não é de competência União e que não é de interesse local.

É da competência normativa geral para legislar sobre as diretrizes gerais da política urbana (arts. 21, XX, 182 e 183) que surge o fundamento constitucional do Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257/2001), legislação que “institui princípios de direito urbanístico, disciplina diversas figuras e institutos do direito urbanístico, fornece um instrumental a ser utilizado na ordenação dos espaços urbanos, com observância da proteção ambiental, e a busca de solução para problemas sociais graves”<sup>22</sup>. O Estatuto da Cidade prevê o direito à infraestrutura urbana e o tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura como diretrizes da política de

<sup>17</sup> Lei nº 9.984, de 2000 com alterações da Lei nº 14.026, de 2020.

<sup>18</sup> Lei nº 9.472, de 1997.

<sup>19</sup> Lei nº 9.503, de 1997.

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 59.

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito...** Op. Cit.. p. 61-62.

<sup>22</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito...** Op. Cit.. p. 67.

desenvolvimento urbano voltadas para o desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 2º, I e XVIII), ou seja, atribui às infraestruturas urbanas o caráter instrumental de desenvolvimento das referidas funções sociais. A norma determina ainda que os Municípios que desejam ampliar o perímetro urbano devem instituir diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura urbana (art. 42-B).

Observa-se com essa sintética exposição normativa que as infraestruturas atraem um conjunto normativo disperso, cuja aplicação exigirá do intérprete o esforço no caso concreto a depender do setor de infraestrutura e da incidência de matéria urbanística. No momento, nos limitaremos a demonstrar o apanhado normativo, deixando para outra oportunidade os estudos mais específicos com aprofundamento da hermenêutica associada à infraestrutura urbana.

### **1.3. Conclusões do capítulo**

Por todo exposto até aqui, verificamos que as infraestruturas urbanas estão inseridas no domínio urbano e tem por objetivo o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Apesar de ser evidente o objetivo e a realidade marcada por um conjunto disperso de normas aplicáveis, questiona-se o que são as funções sociais da cidade que podem ser alcançadas por essa infraestrutura. Ademais, como os múltiplos usos de tais infraestruturas se delimitam juridicamente num sistema de compartilhamento. Passamos então ao enfrentamento dos estudos das múltiplas funções sociais da cidade a serem percorridas com uso das infraestruturas para elucidar tais questões.

## 2. AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE E AS INFRAESTRUTURAS URBANAS

No artigo 182 da constituição federal está expresso que o objetivo da política de desenvolvimento urbano é executado pelo Poder Público Municipal e que tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como a garantia do bem estar do cidadão. Apesar do uso da conjunção aditiva “e” o desenvolvimento das funções sociais da cidade não apenas se somam, mas também se voltam para o bem estar do cidadão, para concretização dos objetivos estampados no artigo 3º da Carta Maior e para o respeito dos fundamentos do artigo 1º, em especial a cidadania, desenvolvimento nacional e dignidade humana.

Não obstante, a constituição não foi taxativa para elencar quais são as funções sociais da cidade, mas declarou a competência da União para instituir as diretrizes do desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da Constituição de 1988), o que compreende o desenvolvimento da função social da cidade, sendo com base nessa competência que foi editada a lei federal nº 10.257 de 2001. Por sua vez, a referida norma, o Estatuto da Cidade, determina em seu artigo 2º as diretrizes gerais para que a política urbana cumpra seu objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

É necessário destacar que as incorporações dos objetivos de desenvolvimento urbano e das funções sociais não foram postas na Constituição ao mero acaso. Ao longo da história brasileira se consolidou em cada núcleo urbano a existência simultânea de uma cidade oficial, a qual garante beleza, infraestrutura e serviços aos proprietários de terra e detentores do capital imobiliário, e de uma cidade oculta não oficial, carente de beleza, cultura e infraestrutura urbana, e com transporte precário destinado à persecução da exploração da massa trabalhadora<sup>23</sup>.

A irrisignação com tal realidade faz eclodir no século XX movimentos e forças sociais reivindicadoras da reforma urbana e que lutaram pela democratização do país, o que resultou na inserção de um capítulo destinado à política urbana na Constituição de 1988. Décadas antes a promulgação da Carta Maior e já tendo em vista a Assembleia Constituinte, Ermínia Maricato<sup>24</sup> fazia menção ao livro de Henri Lefebvre<sup>25</sup>, tendo defendido na década de 1980 o

<sup>23</sup>MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 6 ed. São Paulo: Atual, 1997. p. 30.

<sup>24</sup>MARICATO, Ermínia. “Autoconstrução, a arquitetura possível”. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. p. 83. Apresentado pela primeira vez em 1976.

<sup>25</sup>LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 1ª Edição em 1968.

“direito à terra para “construir a consciência” do direito à cidade, como forma de dar uma nova qualidade às reivindicações populares”<sup>26</sup>. Assim, face ao percurso acadêmico e constitucional, o estudo jurídico da infraestrutura urbana não pode ser dissociado do entendimento acerca do direito à cidade, do qual abordaremos no tópico seguinte.

Noutro giro, ainda no século XX, o movimento modernista influencia a discussão de Arquitetos e Urbanistas que se reuniam em Congressos para discutir as Funções Sociais da Cidade, as quais o texto constitucional fez referência expressa. As conclusões dos estudos foram registradas nos documentos intitulados Cartas de Atenas, repercutindo no planejamento urbano para a otimização das cidades. Em especial a Nova Carta de Atenas, apresentou definições para o atingimento das funções sociais das cidades de nosso século que se alinham às diretrizes constitucionais e do estatuto da cidade, sendo ainda revestida de caráter técnico de pensadores do meio urbanístico.

Diante da ciência que as infraestruturas urbanas estão inseridas no domínio urbano e que tal domínio subsiste com objetivo de atender às funções sociais da cidade, verifica-se que as o acesso às infraestruturas urbanas se vinculam ao atendimento de tais funções e que se relacionam com percurso teórico do Direito à Cidade. Desse modo, se passamos ao enfrentamento da relação da infraestrutura urbana com o Direito à Cidade e as definições na Nova Carta de Atenas, o que permitirá responder quais seriam as funções sociais para as cidades contemporâneas e cujo desenvolvimento é voltado pelas infraestruturas do domínio público urbano.

## **2.1. O direito à cidade e a tratativa da infraestrutura urbana**

Retomamos o conceito teórico de Direito à Cidade para tentar a partir dele entender o papel desempenhado pela infraestrutura urbana em suas teorias. O livro *Le droit à la ville* (“O direito à cidade”) (1968) do filósofo francês Henri Lefebvre é o marco teórico primevo de tal conceito, hoje amplamente debatido na academia, nos movimentos sociais, nas formulação de políticas e nos tribunais.

Lefebvre em sua obra propõe enfrentar a problemática do urbanismo por um duplo processo dialético em curso, à época de sua análise na urbe parisiense: a industrialização e a urbanização<sup>27</sup>. O filósofo ressalta que a cidade é uma obra que preexiste à industrialização, haja

---

<sup>26</sup> TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos**. CEBRAP, 2016.p. 99

<sup>27</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 16 - 17.

vista que antecede de tal fenômeno, é fruto de histórias, de grupos e de pessoas<sup>28</sup>, portanto apesar do urbanismo se intensificar com a industrialização, o surgimento das cidades não é fruto exclusivo desse fenômeno e não é voltado para o atendimento do desenvolvimento industrial.

Nesse sentido, cumpre apresentar a diferenciação de obra e de produto, conceitos utilizados no desenvolvimento teórico de Lefebvre, enquanto as “obras” são aquilo que detém valor de uso, os “produtos” detém o valor de troca. Tal diferença é imprescindível, uma vez que a análise do autor constata a passagem da mudança qualitativa na cidade encarada a partir do valor de uso para um valor de troca, isto é, a partir da industrialização há o impulsionamento da urbanização com condicionamento da cidade como objeto que detém valor de troca e se subordina às necessidades do capitalismo. Portanto, o Estado, a Empresa e a Cultura do fenômeno capitalista da industrialização são encarados pelo filósofo como forças destrutivas da cidade e que ofertam as suas obras ao consumo<sup>29</sup>.

A partir do reconhecimento que a industrialização capitalista subverte a cidade ao atendimento dos anseios produtivos em detrimento do espaço em seu valor de uso, é desaforado por Lefebvre o conceito de “Direito à cidade”, sendo apresentado como uma reivindicação do “direito à vida urbana, transformada”, conquanto com o urbano em uma perspectiva de um “lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de um supremo bem entre os bens”<sup>30</sup>.

Ao anunciar suas teses, Lefebvre defende, a partir da inspiração Marxista, que a classe operária é a vítima da privação do enunciado Direito à Cidade, logo, é ela a sua reivindicadora. Destaca também que tal direito pouco a pouco se torna costumeiro, antes de ser formalizado em leis, cabendo à classe operária por meio da revolução exigir o domínio econômico e, por conseguinte poder realizar a vida urbana como “reino de uso” e não de troca<sup>31</sup>.

Mais tarde, em 1970, o autor publica *La révolution urbaine*<sup>32</sup> onde trata do processo de revolução urbana, já apresentado anteriormente como produção do espaço no sentido não só de produção, mas também de obra. Diferente do enfoque na ideia de Direito à Cidade, como poder de reivindicar a urbe, o filósofo agora trata da própria revolução para passagem ao que chamou de “sociedade urbana”.

No que pese a importante contribuição para análise filosófica e social do fenômeno urbano, nos limitaremos a apresentar a temática geral da obra, considerando o enfoque do objeto

<sup>28</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito...** Op. Cit. p. 52.

<sup>29</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito...** Op. Cit. p. 103-104.

<sup>30</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito...** Op. Cit. p. 117-118.

<sup>31</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito...** Op. Cit. p. 138-139

<sup>32</sup> LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana.** Tradução Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

de estudo jurídico do compartilhamento da infraestrutura urbana. Isso porque, em tal obra Lefebvre detalha o processo social de passagem para sociedade urbana a partir da revolução também urbana, o que, apesar de ser questão amplamente enfrentada e com inúmeras repercussões na sociologia urbana, não é tema do presente estudo.

Pode-se verificar que Lefebvre contribui com uma produção teórica de cunho Marxista que desloca os conflitos de classe dos locais de trabalho, precipuamente as fábricas, para os espaços de reprodução da força de trabalho no meio urbano, o que inclui os equipamentos urbanos coletivos e as infraestruturas urbanas. Em interesse ao nosso estudo, podemos verificar que as infraestruturas urbanas estão inseridas no contexto de conflitos de classes, ao menos diante da teoria de Lefebvre, podendo ora serem voltadas para o valor de uso da cidade ou para o valor de troca para produção capitalista.

Com avanço da discussão da temática urbana, o sociólogo Castells lança críticas à teoria de Lefebvre, pois entendeu que apesar do filósofo ter sabido ligar as contradições e conflitos da força de trabalho à luz da questão urbana, centralizou o tema pelo enfoque urbano reduzindo a teoria Marxista que analisa os processos sociais, tais como os conflitos e lutas de classes ao campo da questão urbana.<sup>33</sup> Lefebvre haveria chamado de “sociedade urbana” a sociedade pós-histórica comunista, e concentrado de modo abstrato para a questão urbana o conjunto de processos sociais previstos na teoria marxista. Em outras palavras fez uma teorização urbanística da problemática marxista.

Ademais, Castells interpreta que Lefebvre condicionou o espaço urbano à forma da estrutura social que o circunscreve, criticando tal posição em razão da sociedade não se situar como algo exterior ao espaço urbano, mas articulando-se com as suas estruturas. Apesar de não apresentar uma definição específica para o “Direito à cidade”, Castells promove importante debate sobre a teoria do espaço, ponto que viria a influenciar os movimentos sociais no Brasil que desembocaram na positivação da política urbana e que se relaciona com instituto de infraestrutura urbana.

Nesse sentido, o espaço urbano, ambiente físico, é caracterizado na produção teórica de Castells como um produto material que se relaciona a outros elementos materiais, como o homem, o qual exercita relações sociais que atribuem uma função ou forma ao espaço urbano<sup>34</sup>. Por sua vez, tal espaço urbano não se amolda ao acaso, mas se estrutura de acordo com a organização de alguns elementos básicos.

---

<sup>33</sup> CASTELLS, Manuel. **La cuestión urbana**. Tradução Irene C. Oliván. Ciudad de México: siglo veintiuno editores, 2002. p. 115.

<sup>34</sup> CASTELLS, Manuel. **La cuestión...** Op. Cit. p. 141.

Castells dispõe assim a estrutura social em instâncias ou sistemas de práticas fundamentais: o sistema econômico, político-institucional e o ideológico, cada qual se relacionando com espaço urbano de um modo<sup>35</sup>. Os sistemas não são materiais, isto é, não são físicos, mas seus elementos se expressam no espaço urbano materialmente por outros elementos. A ideia de sistemas dotado de cunho material e imaterial hoje é transpassada aos sistemas de infraestruturas urbanas, superando-se a ideia de que as redes de infraestruturas possuem elemento meramente material, mas também contemplam elementos imateriais.

No que toca ao sistema econômico, ele seria organizado em torno de elementos postos como relações de força trabalho, meios de produção e não-trabalho e se combinam no espaço urbano por meio da produção (as indústrias, escritórios), consumo (residência, equipamentos coletivos), intercâmbio (circulação, comércio) e gestão (processo de regulação das relações anteriores). Castells realiza a análise de cada elemento do sistema econômico, empenhando esforços para apontar constatações sociais que seu modelo estruturante se amolda. O autor não deixa transparente o que seria a o elemento de não-trabalho, ressaltando apenas que tal elemento não teria expressão espacial específica<sup>36</sup>.

A análise sociológica de Castells não contribui muito para a construção de um instituto reivindicativo ao molde do Direito à Cidade como anteriormente havia sido concebido por Lefebvre. Uma diferença dos estudos de Castells para o outro autor que é importante para presente pesquisa é a possibilidade de melhor delimitar a infraestrutura urbana no plano analítico do fenômeno urbano. Isso porque, Castells coloca a mobilidade urbana, que situamos como parte da infraestrutura urbana, dentro do elemento “intercâmbio” na sua análise, isto é,

---

<sup>35</sup> “Así, el sistema económico se organiza en torno a las relaciones entre la fuerza de trabajo, los medios de producción y el no-trabajo, que se combinan según dos relaciones principales: la relación de propiedad (apropiación del producto) y la relación de “apropiación real” (proceso técnico de trabajo). La expresión espacial de estos elementos puede encontrarse por medio de la dialéctica entre dos elementos principales: producción (= expresión espacial de los medios de producción), consumo (= expresión espacial de la fuerza de trabajo) y un elemento derivado, el intercambio, que resulta de la espacialización de las transmisiones entre la producción y el consumo en el interior de la producción y en el interior del consumo. El elemento no-trabajo no tiene expresión espacial específica; se traduce en la manera en que las dos relaciones, de propiedad y de apropiación, se organizan en relación al espacio, así como en la forma de espacialización de cada elemento.  
(...)”

*La articulación del sistema político-institucional con el espacio se organiza en tomo de dos relaciones esenciales que definen este sistema (relación de dominación-regulación y relación de integración-represión) y de los lugares así determinados. La expresión espacial del sistema institucional es, por una parte, la delimitación del espacio (por ejemplo, las comunas, las aglomeraciones, etc.), y por otro, la acción sobre la organización económica del espacio a través de la regulación-dominación que ejercen las instituciones sobre los elementos del sistema económico, comprendiendo en ello su traducción espacial (proceso de gestión).*

*Por último, el sistema ideológico organiza el espacio marcándolo con una red de signos, cuyos significantes se componen de formas espaciales y los significados, de contenidos ideológicos, cuya eficacia debe medirse por sus efectos sobre el conjunto de la estructura social”. (CASTELLS, 2002. p. 154-155)*

<sup>36</sup> CASTELLS, Manuel. **La cuestión Op.** Cit. p. 155

na expressão material no sistema econômico. O autor constata que na estrutura urbana, os transportes urbanos são um dos subelementos do intercâmbio, desempenhando um papel de transferência entre o consumo e a produção<sup>37</sup>, o qual deveria ser analisado caso a caso como realizado por Castells no caso de Paris<sup>38</sup>, ou seja, não foi disposto conclusões gerais sobre o tema.

De outro ponto de vista, o da intitulada “Geografia Urbana” o geógrafo David Harvey se destaca como um importante teórico que debateu o conceito de “direito à cidade” a partir das teorias construídas anteriormente por Lefebvre e Castells e que também, dentro desse campo, apresenta análise contributiva para o estudo da infraestrutura urbana. A expressão “direito à cidade” foi apresentada pela primeira vez pelo geógrafo na obra *Social Justice and the City* (1975)<sup>39</sup>, contudo, Harvey pareceu ter reconhecido a força da expressão “direito à cidade” muito tempo depois<sup>40</sup>.

É em *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution* (2013) que Harvey revisita e desenvolve o conceito de “direito à cidade” a partir da ótica do trabalho de Lefebvre e realiza análise do fenômeno de revolução urbana à ótica dos acontecimentos mais contemporâneos. Recordar-se que no mesmo ano de publicação da obra, em junho de 2013<sup>41</sup>, inúmeras pessoas foram às ruas nas cidades brasileiras após o aumento das tarifas de passagem de ônibus, pautando a necessidade de abaixar a tarifa, os problemas da cidade e a própria reivindicação do espaço urbano. Nesse diapasão destaca-se que o estopim para prosseguimento das manifestações foi justamente o valor tarifário para uso da infraestrutura de mobilidade urbana.

Harvey ressalta que ao escrever *Le droit à la ville* Henri Lefebvre buscar um modo de encarar a crise existencial na cidade parisiense de 1967 e criar uma alternativa mais significativa e alegre para a vida urbana<sup>42</sup>. Também, que o ressurgimento da ideia de direito à cidade e a positivação de ideais dessa expressão, como ocorreu no capítulo de política urbana da Constituição Brasileira, foi em decorrência dos movimentos sociais urbanos e seus anseios e não sobre a revitalização da obra de Lefebvre<sup>43</sup>. A crítica do autor é clara, não se deve interpretar

<sup>37</sup> CASTELLS, Manuel. *La cuestión* Op. Cit. p. 234-247.

<sup>38</sup> CASTELLS, Manuel. *La cuestión* Op. Cit. p. 245.

<sup>39</sup> HARVEY, David. *Social Justice and the City*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1973.

<sup>40</sup> TAVOLARI, Bianca. Op. Cit. p. 97

<sup>41</sup> **Protestos pelo país têm 1,25 milhão de pessoas, um morto e confrontos**. G1. 21 jun. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/protestos-pelo-pais-tem-125-milhao-de-pessoas-um-morto-e-confrontos.html> Acesso em 16/01/2022.

<sup>42</sup> HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 11.

<sup>43</sup> HARVEY, David. *Cidades...* Op. Cit. p. 13-14.

e trabalhar a ideia de direito à cidade para o legado de Lefebvre, mas sim em consideração à reivindicação popular pela cidade, logo, o significado não pode se limitar a conceituação ou ausência de conceituação do filósofo francês, afinal a ideia de direito à cidade surge de tais reivindicações<sup>44</sup>.

Diante do conteúdo de direito à cidade poder ser construído por quem o reivindica, Harvey chama atenção que seu significante é vazio e assim o seu significado pode ser construído por classes populares ou por empreiteiros. Nesse sentido, destaca também que é a ideia de quem detém a força para impor o seu significante que dependerá o significado de direito à cidade para que ele se tornará um direito, impositivo como o reconhecemos<sup>45</sup>. Atualmente poucos detêm o direito à cidade, mais precisamente uma elite política e econômica<sup>46</sup>.

A partir do exposto, Harvey coloca o direito à cidade não como um direito a algum tipo de prestação, mas sim como um direito de construir o espaço urbano, vejamos como o autor define o que consiste o reivindicar o direito à cidade:

Reivindicar o direito à cidade no sentido que aqui proponho equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental (HARVEY, 2014, p.30).

Além de situar o direito à cidade como um poder de configuração dos processos urbanos, Harvey discute a questão dos bens urbanos comuns, os quais a infraestrutura urbana pode estar inserida. Nesse passo, esclarece-se que o debate sobre os bens comuns se insere quanto ao uso de recurso de propriedades comuns para produção e estabelecimento de relações sociais comuns típicas da mistura da vida urbana.

Os bens comuns se diferenciam de bens públicos e espaços públicos urbanos. Harvey, sem muito refino jurídico, expõe que os espaços e os bens públicos urbanos são questões de poder de Estado e Administração pública, não sendo necessariamente bens comuns<sup>47</sup>. As infraestruturas urbanas, tais como saneamento básico e transporte urbano podem ser considerados bens públicos ou até estarem inseridas em espaços públicos, como nas ruas. Ao longo da história o Estado supriu bens públicos para uma classe trabalhadora urbanizada para o desenvolvimento do capitalismo, tais como o saneamento ou transporte.

Diferente dos espaços e bens públicos que possui ingerência do Estado, os comuns urbanos seriam os recursos compartilhados e geridos pela sociedade, bem como as relações a

---

<sup>44</sup> HARVEY, David. **Cidades...** Op. Cit. p. 15-16.

<sup>45</sup> HARVEY, David. **Cidades...** Op. Cit. p. 20.

<sup>46</sup> HARVEY, David. **Cidades...** Op. Cit. p. 63.

<sup>47</sup> HARVEY, David. **Cidades...** Op. Cit. p. 144

ele inerentes, como ruas em loteamentos fechados, hortas coletivas, dentre outros, de cunho comum, mas não submetido à administração pública, apesar de regulação e determinados controles. Harvey sinaliza que tal configuração inicialmente parece significar autonomia e ampliação do direito à cidade, contudo tais comuns podem ser capitalizados e privarem o acesso de determinados grupos à cidade.

Diante do exposto até então, podemos perceber que a infraestrutura urbana não foi tema tratado enfrentado diretamente pelos teóricos em comento que debateram o direito à cidade e a questão urbana. A partir das ideias de Lefebvre é premente chamar atenção que a infraestrutura urbana voltada para a persecução do direito à cidade posto pelo autor pressupõe a orientação de tal infraestrutura para um valor de uso e transformação da vida urbana e não de troca, como ocorreu com a subversão da cidade diante do desenvolvimento industrial.

Pela análise de Castell, é possível apontar a limitação metodológica da presente pesquisa que apesar de buscar uma análise do fenômeno da infraestrutura urbana, não responderá a todos os problemas diante da necessidade de estudo situacional caso a caso.

Já a partir da colocação de Harvey, em desenvolvimento à ideia de Lefebvre, entende-se que ao encarar a infraestrutura urbana na ótica do direito à cidade é colocado que a infraestrutura das cidades se voltará para o direito de construir o espaço urbano. Recordar-se que o direito à cidade deteria um significativo vazio que será preenchido pelo detentor de mais força no cenário de luta social para imposição do ideal de direito à cidade.

Como será observado mais adiante, a Constituição Brasileira apesar de privilegiar instrumentos fomentadores de ideais do Direito à Cidade tentou compatibilizar a política urbana com uma ordem econômica capitalista. O compartilhamento de infraestrutura urbana poderá ser um instrumento de apoio ao desenvolvimento das funções sociais da cidade, contudo o alcance pleno do Direito à Cidade exposto pelos autores exige a rediscussão do modelo social Brasileiro, tema complexo e além do campo jurídico que não conseguirá ser enfrentado na presente pesquisa.

Passamos então à análise das funções sociais das Cartas de Atenas, de onde verificaremos onde se situam os modelos de infraestruturas urbanas diante dessas funções. As funções sociais da cidade têm como pano de fundo também o percurso ao direito à cidade nos moldes das teorias desenvolvidas, portanto sua leitura deve ser feita vinculada às ideias apresentadas nesse tópico.

## **2.2. As Cartas de Atenas: Funções Sociais para uma cidade coerente**

Na segunda metade do século XIX as cidades dos países mais industrializados

experimentaram um rápido crescimento urbano em relação a outras cidades, com aumento populacional, maior concentração de comércio e indústria, bem como de oferta de emprego. É sabido que tal urbanização desenfreada com evolução do capitalismo foi acompanhada de problemas econômicos e sociais como o aumento de delinquência, mendicância, falta de habitação, insegurança, problemas sanitários, dentre outros.

No Brasil, os programas urbanísticos, incluindo os de implantação de infraestrutura urbana, foram realizados atender aos ciclos econômicos, expandir a economia, atrair capital interno e escoar produtos<sup>48</sup>, não havendo preocupação social em solucionar os problemas advindos do crescimento urbano.

Diante dos espaços moldadas pelo cenário de indústria, e antes mesmo de Lefebvre escrever suas ideias sobre o direito à cidade, um conjunto de arquitetos e urbanistas redigem no IV Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna a *Carta de Atenas* (1933), documento que reúne um apanhado geral das teorias do Urbanismo Racionalista ou Funcionalista<sup>49</sup> e contém o resultado das discussões sobre “Cidade Funcional” que culminaram na teoria de organização espacial, com a condecoração da infraestrutura urbana como meio de alcance das distintas atividades humanas básicas: trabalhar, habitar, cultivar o corpo e o espírito, e circular.

Em 1998 o Conselho Europeu de Urbanistas, CEU, se reúne para redigir um novo documento, conhecido como a *Nova Carta de Atenas*, ao qual recebeu atualização em 2003, destacando a posição central dos cidadãos nas tomadas de decisões, acolhendo as ideias de profissionais de múltiplas áreas como do Direito e no que toca a infraestrutura urbana, conferindo destaque às redes urbanas, as cidades policêntricas e à importância dos transportes coletivos. O documento acolhe críticas à primeira Carta de Atenas, na qual as funções da cidade não seriam apenas para as funções básicas do homem, mas também para promoção das relações sociais, desenvolvimento sustentável e considerando a pluralidade cultural do mundo.

Diante da dificuldade de se elencar o que é uma infraestrutura urbana satisfatória ou ainda como ela deve ser disposta face aos problemas típicos do crescimento urbano, analisaremos a Carta de Atenas de 1933 e as versões mais atualizadas intituladas de “Nova Carta de Atenas”. Ademais, o estudo das funções sociais da cidade deve passar pelas três

---

<sup>48</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da Mota. O direito à moradia digna na regularização fundiária da lei federal nº 1.977/2009: O caso do auto de demarcação da comunidade da Rocinha. **Revista de Direito da Cidade**. vol.07, no 03. Rio de Janeiro, 2015. p. 1296-1297.

<sup>49</sup> O funcionalismo é um princípio da Arquitetura e do Urbanismo que defende que os edifícios e as cidades devem ser projetados para atender a função a que se destinam. Cf. ROCHA, Caroline Cristiane. Ideais de urbanismo: reflexões sobre os seus princípios funcionalistas e a arquitetura do cotidiano. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**. v. 23 n. 33. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2016.

versões dos documentos, afinal a Nova Carta de Atenas e sua atualização acrescenta o documento de 1933, não apenas substituindo. Com isso, serão extraídos pontualmente os preceitos urbanísticos para infraestrutura urbana que serão utilizados como marco referencial nos capítulos seguintes ao tratarmos sobre a função social da cidade pela infraestrutura urbana.

### 2.2.1. Carta de Atenas de 1933: Cidades funcionais

A Carta de Atenas foi escrita no período entre as duas Guerras Mundiais, em um momento especial no qual se exigiu o enfrentamento de um déficit habitacional ocasionado pelas cidades destruídas pela guerra. Assim como nas demais manifestações artísticas, a arquitetura e o urbanismo estavam inseridos no movimento moderno, caracterizado pela unidade das artes, a inspiração das formas da natureza e o destaque aos componentes estruturais.

Nesse contexto, o IV Congresso Internacionais de Arquitetura Moderna realizou-se em 1933, oportunidade onde os arquitetos e urbanistas sob a liderança de Le Corbusier analisaram trinta e três cidades de quatro continentes para realização de um trabalho predominantemente de constatação, e redigem as conclusões na *Carta de Atenas*. O documento, no tópico de definição e objetivo do urbanismo, resume as suas propostas, vejamos.

*“O urbanismo é a administração dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações, individuais ou coletivas. Ele envolve tanto as aglomerações urbanas quanto os agrupamentos rurais. O urbanismo não poderia mais estar exclusivamente subordinado às regras de um estetismo gratuito. Por sua essência, ele é de ordem funcional. As três funções fundamentais pela realização das quais o urbanismo deve velar são: 1o habitar; 2o trabalhar; 3o recrear-se. Seus objetivos são: a) a ocupação do solo; b) a organização da circulação; c) a legislação. As três funções fundamentais acima indicadas não são favorecidas pelo estado atual das aglomerações”<sup>50</sup>.*

(Grifei e sublinhei)

Ao dispor que o urbanismo por essência é de ordem funcional, o trecho já denuncia que a *Carta de Atenas* veio sintetizar o conteúdo do Urbanismo Racionalista, Funcionalista ou Progressista. SABBAG esclarece que o urbanismo funcional é caracterizado pela superação do dualismo entre cidade e campo, trazendo-se a paisagem bucólica para cidade, subordina o

<sup>50</sup> LE CORBUSIER. *A Carta de Atenas (versão de Le Corbusier: tradução de Rebeca Scherer)*. São Paulo: HUCITEC: EDUSP, 1993. p.150

interesse privado ao público, inclusive no que concerne ao tratamento do solo<sup>51</sup>, e seus precursores defendem um crescimento do espaço urbano controlado, a partir de uma lógica-formal-arquitetônica, sob um rígido zoneamento e setorização<sup>52</sup>.

A Carta de Atenas está dividida em três grandes partes que apresentaram inúmeras considerações para as discussões sobre direito urbanístico, direito à cidade ou conceitos de organização e administração do espaço regional e local: esse trabalho foca exclusivamente no que concerne às infraestruturas urbanas. Na primeira parte o documento aborda a relação da cidade com a região a qual está inserida, ressalta que a necessidade do homem de conciliar o individual e o coletivo que regem contraditoriamente a sua personalidade, destaca que o sistema geográfico, econômico e político influenciaram as contantes do homem e chama atenção para como a máquina provocou desequilíbrio, congestionamento e rompeu com equilíbrio do trabalho do homem<sup>53</sup>.

A segunda parte discorre sobre as quatro funções urbanas fundamentais – *habitação, lazer, trabalho e circulação* – e sob o patrimônio histórico. Para cada função discorrida, a Carta de Atenas apresenta “observações” como a análise crítica da realidade das cidades concernente à respectiva função urbana e propostas de adequações ou soluções. A infraestrutura urbana, de transporte, é trabalhada dentro da função urbana de circulação, contudo dentro da exposição das demais funções urbanas ela é trabalhada pontualmente em algumas situações.

Ao abordar a função habitação, a carta destaca que a infraestrutura viária não pode estar com habitações ao longo de seu percurso, pois a poluição sonora e do ar são prejudiciais a tais moradias. Também destaca que o subúrbio é um erro urbanístico, na medida em que são aglomerados desprovidos de infraestrutura rentável. Como proposta de modelo, o documento prevê a proibição da construção de habitações ao longo de vias de comunicação, devendo o pedestre dispor de vias para ele isoladas das vias de carros.

No que toca à função lazer, não é abordado o papel da infraestrutura urbana na promoção de tal função. Já quanto ao trabalho, a carta chama atenção para denúncia do estado crítico dos transportes urbanos coletivos como trens e bondes, onde as pessoas percorrem longas distâncias em transportes lotados<sup>54</sup>. O documento recomenda uma mudança de visão, uma escolha dos usuários dos transportes com a proximidade da habitação do local de trabalho, gerando menos

---

<sup>51</sup> SABBAG, Juliane Albuquerque Abe. **Brasília, 50 anos: do urbanismo moderno ao planejamento estratégico**. 2012. 205 f., il. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)—Universidade de Brasília, Brasília, 2012. p.31-32

<sup>52</sup> SABBAG, Juliane Albuquerque Abe. Op. Cit. p. 29.

<sup>53</sup> LE CORBUSIER. **A Carta...** Op. Cit. p. 34 – 42.

<sup>54</sup> LE CORBUSIER. **A Carta...** Op. Cit. p. 86.

custos e melhor qualidade dos transportes<sup>55</sup>.

Ainda abordando a função trabalho, é destacado que as zonas industriais, com industriais e habitações operárias, devem estar contíguas aos transportes de ferrovias, rodovias e canais<sup>56</sup>. Também, os centros de negócios e administrativos devem ter boa comunicação com os bairros habitacionais e com as indústrias de sua proximidade<sup>57</sup>.

A última função urbana abordada é a circulação, com a inauguração de uma problemática urbana típica do período moderno que era a utilização de vias urbanas construídas para pedestres e cavalos, por automóveis de velocidade muito superior. Acusa-se que: (i) a distância entre os cruzamentos são curtas, obrigando os carros a frearem constantemente e impedindo o desenvolvimento da velocidade; (ii) a largura das ruas são insuficientes ao fluxo de automóveis; (iii) as vias dedicadas a múltiplos usos precisam ser repensadas para que, tenham uma pista particular; (iii) as vias férreas são um entrave a urbanização, pois seccionam arbitrariamente zonas inteiras<sup>58</sup>.

A circulação é uma função vital para o funcionamento da cidade, portanto a Carta de Atenas preceitua: (i) a separação radical nas vias congestionadas por automóveis, os caminhos dos pedestres, dos carros e das cargas pesadas; (ii) o fim de parada obrigatória por automóveis a cada cruzamento, por meio da adoção de mudanças de níveis nas vias transversais, como ocorrem hoje em trevos rodoviários; (iii) a diferenciação das ruas de acordo com suas destinações residenciais, de passeio, de trânsito ou vias principais; (iv) e as vias de grande circulação devem ser separadas das construções por grandes zonas de vegetação<sup>59</sup>.

Ato contínuo, o manifesto defende a conservação do patrimônio histórico arquitetônico e abomina a tentativa de usar estilos do passado nas construções novas<sup>60</sup>. Por fim, na terceira parte, a Carta de Atenas apresenta pontos de doutrina onde reforça o urbanismo funcionalista a partir da persecução das quatro funções urbanas, critica o urbanismo desenfreado e enaltece a necessidade de um desenvolvimento urbano planejado, nos ditames de um programa racional.

O documento em comento apresenta conceitos de zoneamento rígido e setorização extrema, desenhados pela rede viária onde o automóvel, junto aos veículos rodoviários, é o grande meio de mobilidade urbana. A carta, como se percebe, valoriza o planejamento e disposições das vias de circulação, com espaços verdes e sem trazer outras previsões para

---

<sup>55</sup> LE CORBUSIER. **A Carta...** Op. Cit. p. 92-93.

<sup>56</sup> LE CORBUSIER. **A Carta...** Op. Cit. p. 92.

<sup>57</sup> LE CORBUSIER. **A Carta...** Op. Cit. p. 93.

<sup>58</sup> LE CORBUSIER. **A Carta...** Op. Cit. p. 97 – 102.

<sup>59</sup> LE CORBUSIER. **A Carta...** Op. Cit. p. 104 – 107.

<sup>60</sup> LE CORBUSIER. **A Carta...** Op. Cit. p. 119.

infraestrutura urbana e sem enfrentar profundamente problemas urbanos complexos que são postos. No Brasil, a cidade de Brasília e o plano piloto do bairro da Barra da Tijuca no Rio de Janeiro, projetos de Lucio Costa, exprimem as ideias da arquitetura e urbanismo funcional disposto na Carta de Atenas.

A crítica ao urbanismo funcional defendido na Carta de Atenas é a dissociação das funções básicas do homem das necessidades sociais. Nesse ponto, “a arquitetura integrada ao meio ambiente deveria proporcionar espaços onde as pessoas, para além das funções básicas da vida, pudessem também se encontrar”<sup>61</sup>. Ato contínuo, as Novas Cartas de Atenas passam a vincular as funções da cidade com funções de relações sociais, meio ambiente e desenvolvimento tecnológico.

### **2.2.2. Nova Carta de Atenas de 1998: Infraestrutura em Rede, tecnologia e sustentabilidade**

Depois de seis décadas e diante da exigência de consideração do desenvolvimento sustentável no processo de urbanização, o Conselho Europeu de Urbanistas (CEU) adotou em maio de 1998 na Conferência Internacional de Atenas uma nova carta em contraposição ao antigo manifesto de 1933. A Nova Carta de Atenas se propõe a ser uma versão mais apropriada para aplicação nas próximas décadas e está dividida em três seções para percorrer seus objetivos: a Agenda Urbana Atual, o Papel do Planejamento Urbano e Princípios Orientadores.

Dentre os destaques da Agenda Urbana Atual, a infraestrutura urbana é tratada quanto ao transporte, oportunidade em que a Nova Carta de Atenas prediz que a *TransEuropean Transport Networks (TETNs)* gerará melhor intercâmbio e acesso às cidades. Ressalta também que a nível local deve haver maior investimento em transporte público, facilidade para caminhada e ciclismo<sup>62</sup>. De modo geral, a preocupação com a sustentabilidade e com a revolução tecnológica também são postos nessa seção do documento.

Ato contínuo, em sua segunda seção, a Nova Carta de Atenas enaltece que o desenvolvimento das cidades deve ser guiado por princípios norteadores, ou funções urbanas, compreendendo os quatro já enaltecidos na Carta de Atenas de 1933 - *habitação, lazer, trabalho e circulação* – e mais dez funções. Todas as funções devem ser compreendidas antes da

---

<sup>61</sup> ROCHA, Caroline Cristiane. Ideais de urbanismo: reflexões sobre os seus princípios funcionalistas e a arquitetura do cotidiano. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**. v. 23 n. 33. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2016. p. 12.

<sup>62</sup> EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS. **NEW CHARTER OF ATHENS 1998: European Council of Town Planners' Principles for Planning Cities**. Atenas, 1998. Disponível em: <https://archive.ectp-ceu.eu/ectp-ceu.eu/images/stories/download/Athens-Charter-1998.pdf>. Acesso em 12/12/2021. p. 6

introdução de novas infraestruturas urbanas.

Os dez princípios ou funções norteadoras são apresentados na terceira seção do documento em comento, quais sejam: Uma cidade para todos, Envolvimento Verdadeiro, Contato Humano, Continuidade de Caráter, Beneficiando-se da nova tecnologia, Aspectos Ambientais, Atividades Econômicas, Movimento e Acesso, Variedade e Diversidade e Saúde e Segurança<sup>63</sup>. Nota-se que a Nova Carta de Atenas acolhe as críticas realizadas à Carta de 1933 e prevê como funções sociais da cidade objetivos atrelados ao contato social, à preservação do meio ambiente, à pluralidade cultural e à diversidade humana.

### **2.2.3. Nova Carta de Atenas de 2003: Cidades do século XXI**

Durante o Conselho Europeu de Urbanistas (CEU) foi exarado o entendimento pelo processo de revisão contínua da Carta de Atenas a cada quatro anos, portanto a Revisão da Nova Carta de Atenas de 2003 é resultado desse processo. Junto ao documento de 1998, se apresenta em contraposição à Carta de 1933, vejamos.

“Em contraste, a Nova Carta e esta revisão centram-se nos habitantes e nos utilizadores da cidade e nas suas necessidades num mundo em grandes mudanças. Esta Carta propõe uma Visão da cidade coerente que pode ser atingida pelo urbanismo e pelos urbanistas, em colaboração com outros profissionais”<sup>64</sup>.

A primeira parte da revisão apresenta uma perspectiva futura das cidades europeias, por meio da exposição dos fatores de coerência social, econômica e ambiental, descrevendo, assim, como serão as cidades coerentes para o futuro da Europa. A multiculturalidade, a globalização, o desenvolvimento em redes e o desenvolvimento sustentável são alguns dos valores que caminham juntos com a “cidade coerente”. Diferente do documento da Nova Carta de Atenas de 1998, ela não parece retornar diretamente às quatro funções sociais norteadoras do urbanismo.

Em específico sobre infraestrutura urbana, a primeira parte da revisão da Nova Carta de Atenas prevê que haverá no futuro um grupo de residentes permanentes ou temporários que pagarão e exigirão qualidade de tais infraestruturas, mas não desejarão participar e assumir

---

<sup>63</sup> Tradução livre: “A City for All, True Involvement, Human Contact, Continuity of Character, Benefiting from New, Technology, Environmental Aspects, Economic Activities, Movement and Access, Variety and Diversity, e Health and Safety”.

<sup>64</sup> CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS CONSEIL EUROPÉEN DES URBANISTES. **A Nova Carta de Atenas 2003: A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI**. p. 18

responsabilidade no processo de decisão do desenvolvimento de urbanismo<sup>65</sup>. Portanto, a cidade do futuro terá um público que exigirá e pagará por infraestrutura, sem se envolver com procedimentos de escolha, planejamento e tomada de decisão daquela cidade.

A cidade coerente do futuro terá diferentes sistemas de transportes para escolha dos cidadãos, bem como variado fluxo de informações. Predomina-se o uso de tecnologia e gestão para diminuir o uso de veículos privados a nível local, uma rede de transporte sustentável conectando cidades e regiões, e para cidades conectadas em redes a pluralidade de modais de transporte<sup>66</sup>.

A política urbana e a política de transporte estarão integradas, a fim de que o acesso à informação evite deslocamentos inúteis<sup>67</sup>. A revisão destaca que os serviços urbanos, nos quais podemos incluir os prestados a partir do uso das infraestruturas como saneamento, iluminação, água, dentre outros, deverão ser flexíveis para se adaptar a rápida evolução das necessidades, e seu acesso assegurado por preços e custos que os cidadãos possam suportar<sup>68</sup>.

Já as energias serão obtidas a partir de fontes de recursos não poluentes e renováveis nas cidades e os sistemas de distribuição e suas infraestruturas utilizarão novas tecnologias mais eficientes para reduzir drasticamente o consumo. A previsão da aplicação dos princípios de desenvolvimento sustentável resultará em cidades mais limpas, salubres e saudáveis.

É possível observar que, diferente da carta de 1933, houve abandono da setorização e zoneamento exacerbado da cidade. A primeira parte da revisão trabalha um conceito de cidade coerente do passado com atualidade, coerente com as exigências ambientais, sociais e econômicas. As cidades estão inseridas em redes de trocas de informações, serviços, pessoas e tudo isso, sem dúvida, só é possível por uma rede de infraestrutura urbana – transporte e mobilidade, energia e iluminação, saneamento, tecnologia de informação e comunicação - que permita tal disposição.

A segunda parte da Revisão da Nova Carta de Atenas aborda as questões e desafios para as cidades coerentes, por meios de tendências de alterações classificadas em quatro grupos: sociais e políticas; econômicas e tecnológicas; ambientais; e urbanas. Nessa parte também é abordado os compromissos dos urbanistas profissionais que trabalham na Europa.

---

<sup>65</sup> CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS CONSEIL EUROPÉEN DES URBANISTES. *A Nova...* Op. Cit. p.0 6

<sup>66</sup> CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS CONSEIL EUROPÉEN DES URBANISTES. *A Nova...* Op. Cit. p. 7

<sup>67</sup> CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS CONSEIL EUROPÉEN DES URBANISTES. *A Nova...* Op. Cit. p. 7

<sup>68</sup> CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS CONSEIL EUROPÉEN DES URBANISTES. *A Nova...* Op. Cit. p. 8

O grupo de tendências que se destaca em referência à infraestrutura urbana são as alterações urbanas, no qual a revisão reconhece que o desenvolvimento urbano é fruto tanto do planejamento do espaço quanto de desenvolvimento informais do passado<sup>69</sup>. Reconhece-se que as infraestruturas permitiram maior acessibilidade física, enquanto a tecnologia de informação e comunicação permite a comunicação global mundial direta<sup>70</sup>.

O documento, contudo, chama atenção para o fato de que os subúrbios e urbanização periférica acarretam deslocamentos maiores dos transportes, conseqüentemente o seu perecimento, de suas infraestruturas e dos serviços, tudo agravado pelo crescimento do transporte individual em detrimento do público<sup>71</sup>. A revisão da Nova Carta de Atenas acrescenta o fenômeno da globalização das cidades, entendendo que as suas funções não serão apenas para seus habitantes, mas que se inserem em uma realidade global de interação com outras cidades, regiões e culturas.

### **2.3. As funções sociais da infraestrutura urbana: Função provedora, função integradora e função de circulação.**

A partir do entendimento das múltiplas funções da cidade expostas nas Cartas de Atenas, questiona-se o papel ou a função das infraestruturas nesse contexto. As infraestruturas urbanas, em razão de sua natureza estruturante, são instrumentos necessários e imprescindíveis para execução de serviços e atividades urbanas. Sua função e razão de ser é justamente permitir o desenvolvimento das funções sociais da cidade, as quais compreendem “a implantação de ações e programas estatais e a observância pela propriedade privada de um sistema formado por interesses coletivos e individuais a serem perseguidos no âmbito da cidade”<sup>72</sup>.

Didaticamente as funções sociais da infraestrutura urbana podem ser compreendidas em três: a função provedora, integradora e de circulação<sup>73</sup>. Tais funções são consubstanciadas pelas funções sociais previstas nas Cartas de Atenas e nos objetivos constitucionalmente previstos (Cf. art. 3º e art. 182 da CF/1988).

*A função provedora* das infraestruturas urbanas se evidencia, pois proporcionam aos

<sup>69</sup> CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS CONSEIL EUROPÉEN DES URBANISTES. *A Nova...* Op. Cit. p. 15

<sup>70</sup> CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS CONSEIL EUROPÉEN DES URBANISTES. *A Nova...* Op. Cit. p. 15

<sup>71</sup> CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS CONSEIL EUROPÉEN DES URBANISTES. *A Nova...* Op. Cit. p. 15

<sup>72</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa. Estado, Funções e Cidade. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino Azevedo Torres. MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. **Funções Sociais da Cidade: Teoria e Espécies à Luz da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 13

<sup>73</sup> MARRARA, Thiago. *Bens...* Op. Cit. p. 188-194.

cidadãos os serviços urbanos que não seriam prestados sem elas. Não há de se falar sequer em atendimento dos direitos sociais na cidade, como saúde, transporte, moradia e outros sem redes de água, de vias, de energia e etc. Ao bem da verdade, a função promocional do Direito, sustentada por BOBBIO<sup>74</sup>, na qual o Estado deixa o caráter meramente protecionista para ser programático, que estimula e promove direitos, perpassa nas cidades necessariamente pelas infraestruturas urbanas.

Na Nova Carta de Atenas foi chamada atenção quanto à necessidade do encontro e da socialização do homem no meio urbano. É a para contribuir para o atendimento dessa função da cidade que as infraestruturas urbanas realizam sua *função integradora*. Elas servem para a superação de distâncias e oportunizar que os espaços da cidade estejam em condições para o encontro dos cidadãos.

Por fim, a *função de circulação* das infraestruturas urbanas se dá pela finalidade de trânsito dessas estruturas. Pode-se observar que as infraestruturas, não só as urbanas, promovem o deslocamento bens e pessoas, isto é, transmitem por meio das redes os veículos, as pessoas, os dados, as águas, o esgoto, a energia, e os demais elementos materiais e imateriais.

## 2.4. Conclusões do capítulo

A solução dos desafios urbanos passam obrigatoriamente pela implantação de infraestruturas, com aplicação dos novos desenvolvimentos tecnológicos. A revisão da Nova Carta de Atenas destaca a criação de uma nova identidade urbana a partir da junção coerente da histórica, cultura e tecnologia, fazendo com que haja coerência entre passado e futuro, entre espaços livres e construídos, melhorando a qualidade de vida, lazer e respeitando os princípios de desenvolvimento sustentável<sup>75</sup>.

As ideias funcionalistas da Carta de Atenas eclodem com a proposta de solucionar problemas urbanísticos a partir da orientação dos instrumentos de política e das infraestruturas urbanas para o desenvolvimento de uma função social da cidade voltada para o atendimento das funções essenciais do homem. Ademais, a proposta para uma Cidade Coerente no século XXI da Nova Carta de Atenas e de sua atualização atribui também o atendimento da socialização, do encontro, tecnologia e meio ambiente. Portanto, a compreensão das ideias das Cartas de Atenas sinalizam para o cumprimento da função social da cidade, o que inclui a

---

<sup>74</sup> Cf. BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. Revisão técnica: Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. Barueri: Manole, 2007.

<sup>75</sup> CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS CONSEIL EUROPÉEN DES URBANISTES. **A Nova...** Op. Cit. p. 16

infraestrutura urbana proporcionadora de funções provedoras, integradoras e de circulação.

Não obstante, apesar da ambição da Constituição e do Estatuto da Cidade em corrigir os problemas urbanos e promover o desenvolvimento das funções sociais da cidade, a pluralidade de funções geram divergências de interesses na coletividade e podem gerar complexos conflitos urbanos<sup>76</sup>. Ao mesmo tempo que se verificam conflitos relacionados ao uso compartilhado de infraestrutura urbana se busca muitas vezes a solução de problemas urbanos por meio desse compartilhamento.

Diante do reconhecimento das peculiaridades do domínio público urbano e da pluralidade das funções sociais da cidade vislumbrada na Nova Carta de Atenas, pretende-se analisar os problemas atinentes ao compartilhamento de infraestrutura urbana. Assim, se avança para o próximo ponto do estudo, no qual consiste em analisar os problemas de compartilhamento de infraestrutura urbana para buscar uma interpretação jurídica que não só compatibilize tal fenômeno, mas que o torne uma oportunidade de avançar com o desenvolvimento das funções sociais da cidade.

---

<sup>76</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Estado...** p.13.

### 3. COMPARTILHAMENTO DE INFRAESTRUTURA URBANA

O compartilhamento de infraestrutura urbana é o múltiplo uso de determinada rede de infraestrutura urbana pelo conjunto de agentes que utilizam da mesma estrutura com objetivos iguais ou distintos. Apesar do instituto ser timidamente tratado pela legislação e pela doutrina, o fenômeno é muito comum nos centros urbanos, gera inúmeros problemas e, como veremos, é uma oportunidade para gerar eficiência econômica em prol das funções sociais da cidade.

Nesse sentido, as infraestruturas urbanas são diariamente compartilhadas (i) pelos cidadãos para os objetivos cotidianos, tal como a locomoção empregada por milhares de veículos nas ruas da cidade; (ii) pelas empresas que *e.g.* compartilham redes de telecomunicações ou energia diariamente para o desenvolvimento de suas atividades comerciais; (iii) pelo Estado, seja o ente Municipal, Estadual, Distrital ou Federal que o fazem para o desenvolvimento de suas atividades administrativas e para a prestação de serviço público; e (iv) pelas pessoas privadas prestadoras de serviço público que compartilham da infraestrutura, como postes de energia e telecomunicação, para levar inúmeros serviços aos cidadãos e se beneficiam do compartilhamento para redução de custos, podendo repassar o benefício ao cidadão no custo das tarifas.

É notório que as infraestruturas urbanas, sem exceção, diariamente são compartilhadas, sobretudo para prestação dos serviços urbanos e para possibilitar o acesso aos múltiplos benefícios da cidade. A relação de compartilhamento repercute na esfera econômica e de desenvolvimento das funções sociais urbanas, atraindo atenção da ciência jurídica diante dos conflitos sociais e comandos normativos que repercutem sobre o fenômeno.

#### 3.1. Os múltiplos usos da infraestrutura urbana

Como investigamos no capítulo 1, apesar de comporem, em conjunto, o mobiliário urbano e estarem submetidos ao regime jurídico do domínio urbano, os equipamentos urbanos são objetos diferentes das redes de infraestruturas urbanas. Assim, o compartilhamento de infraestruturas não se confunde com compartilhamento dos equipamentos urbanos normalmente utilizados para a prestação de serviços e que se utilizam de rede de infraestruturas para sua prestação. Em uma situação prática, na prestação do serviço de mobilidade urbana de ônibus, o compartilhamento da infraestrutura será identificado no múltiplo uso das ruas pelas prestadoras de serviço de tais ônibus, pelos táxis (tradicional ou privados), veículos particulares e outros, mas não pelo compartilhamento do uso do ônibus em si, afinal esse último é um equipamento urbano e não uma infraestrutura urbana.

O compartilhamento de infraestrutura urbana será visto sob dois enfoques, o primeiro pelo uso para o atendimento propriamente dito dos serviços públicos urbanos, seja pelo acesso direto da rede de infraestrutura pelo cidadão, ou seja, pelo acesso indireto por meio dos serviços que se utilizam de tais redes para serem prestados, e o segundo uso será para exploração econômica, o qual poderá ser exercido para atividade empresarial propriamente dita ou por prestadores que utilizam as redes de infraestrutura para benefício econômico da exploração de serviços urbanos. Ademais, o recorte da pesquisa centrará o presente estudo exclusivamente no compartilhamento da infraestrutura e não no compartilhamento dos equipamentos urbanos, e ainda, no compartilhamento de infraestrutura para prestação de serviços urbanos, haja vista ser o campo que deslinda maiores controvérsias e exigências regulatórias.

Antes de enfrentar juridicamente as situações, usamos da teoria econômica para situar as relações que circundam o compartilhamento e uso das infraestruturas urbanas. Na sequência passamos a estudar os conflitos e oportunidades do referido compartilhamento de infraestrutura urbana.

### **3.1.1. A teoria econômica dos bens**

Ao apresentar seu conceito no item 1.1. pontuamos que as infraestruturas são preponderantemente não rival e não excludentes. Tais definições de rivalidade e exclusão derivam da teoria econômica dos bens e merecem ser recordadas para a compreensão do compartilhamento de infraestrutura urbana.

Em apertada síntese, as infraestruturas são preponderantemente não rivais, pois o uso por um novo usuário não diminui a disponibilidade, nem impede o uso por outro, ou ainda, não impõe novos custos à sociedade. Afirmamos que as infraestruturas são preponderantes não-rivais, pois parte delas somente são não-rivais até certo nível de consumo. No caso das infraestruturas urbanas as ruas da cidade, as vias são não-rivais até a lotação por determinada quantidade de veículos, quando passam a ficar congestionadas e assumem a característica de bens rivais.

Por outro lado, as infraestruturas assumem característica não exclusiva, afinal não é possível (ou deveria ser) impedir o seu consumo, isto é, a não exclusividade se refere à propriedade de do bem segundo a qual uma pessoa não pode ser impedida de usá-lo<sup>77</sup>. Ainda que parte do uso de infraestrutura se condicione ao pagamento de tarifas, o princípio da universalização (CRFB, art. 175, IV, c/c Art. 1<sup>a</sup>, II e III, c/c Art. 3<sup>o</sup>) exige a adoção de medidas

---

<sup>77</sup> Cf. MANKIWI, N. Gregory. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2009. p. 223-224

que permitam o acesso do serviço de infraestrutura de modo não excludente.

É com base no critério de exclusividade e de rivalidade que a economia faz a distinção dos bens a partir de um critério da demanda. Os bens, do ponto de vista da teoria econômica, são classificados em: Bens públicos (não rivais e não excludentes), Bens Privados (rivais e excludentes), Recursos Comuns (rivais e não excludentes) e Monopólios Naturais (não rivais e excludentes).

Thiago Marrara entende que em razão da vantagem econômica e do mercado de serviços urbanos “os logradouros públicos e outros bens do domínio urbano assumem a natureza de recurso comum para os prestadores de serviços públicos ou privados que nele implantam suas redes de infra-estruturas e equipamentos públicos”<sup>78</sup>. Apesar de compreender que o uso de uma infraestrutura por diversos atores pode aumentar sua rivalidade, nos filiamos ao entendimento de aplicar às infraestruturas urbanas em geral a percepção que são bens públicos na maior parte das vezes. N. Gregory Mankiw ao tratar sobre as vias, considera que “as estradas podem ser bens públicos ou recursos comuns”<sup>79</sup>. Assim, as infraestruturas urbanas poderão ser recursos comuns, a partir do momento que seu uso é congestionado, contudo, ainda ressaltamos que considerando que tais estruturas foram pensadas para um uso não lotado, são bens preponderantemente não rivais e não exclusivos, logo, assumem, do ponto de vista econômico, mais feição de bens públicos, podendo eventualmente assumir de recursos comuns.

A perspectiva trabalhada até agora reflete o enquadramento das infraestruturas urbanas diante do objetivo de uso, com o qual a sua tecnologia e engenharia é projetada. Em outras palavras, estamos falando no uso da rede elétrica para fins de levar energia elétrica, das vias para fins de circulação, da rede de esgoto para escoar esgoto, enfim, cada rede de infraestrutura para a função que lhe é devida. Ocorre porém, que ao considerar o seu uso do ponto de vista do objetivo de usufruir economicamente com a gestão da infraestrutura, a relação e a disputa de uso pelos eventuais gestores não seguem a lógica dos bens públicos (não rivais e não excludentes) nem dos Recursos Comuns (rivais e não excludentes), diante da impossibilidade de múltiplas empresas ou pessoas serem responsáveis mutuamente pela administração da infraestrutura urbana.

Nesse cenário, a atividade econômica de gestão das infraestruturas urbanas por prestadoras privadas são típicos monopólios naturais, com uso não rival e excludente da infraestrutura. A situação decorre quando “uma só empresa consegue ofertar um bem ou serviço

---

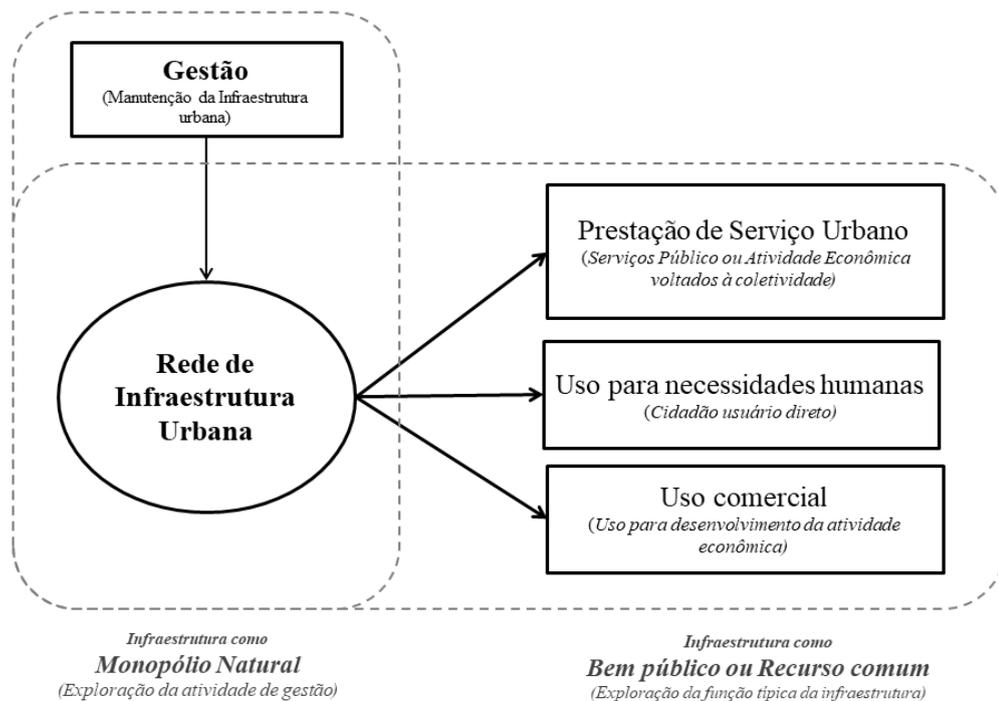
<sup>78</sup> MARRARA, Thiago. **Bens...** Op. Cit. p. 201.

<sup>79</sup> MANKIW, N. Gregory. **Introdução...** Op. Cit. p. 223-233

a um mercado inteiro a um custo menor que duas ou mais empresas”<sup>80</sup>. De modo geral, somente um agente faz a gestão da infraestrutura urbana para que ela seja utilizada compartilhada por múltiplos prestadores de outros serviços urbanos, pelos cidadãos ou por empresas. Aragão explica que “a ausência de concorrência na gestão das infra-estruturas é compreensível em razão do alto custo de sua gestão, aperfeiçoamento e ampliação, assim como da impossibilidade ou irracionalidade técnica, urbanística e econômica de sua duplicação”<sup>81</sup>, sendo assim a administração da infraestrutura verdadeiro monopólio natural.

Em suma, do ponto de vista da rivalidade e exclusividade, as redes de infraestruturas urbanas assumem característica de bem público quando compartilhadas por atores urbanos para o fim das quais se destinam (água, energia, circulação, etc.). Quando congestionadas pelos usuários, assumem característica de recurso comum. Já do ponto de vista da exploração do serviço de gestão de infraestrutura urbana, as respectivas redes são exploradas como monopólio natural. Toda essa relação é utilizada para elucidar o compartilhamento de infraestrutura urbana, disposta graficamente na figura 1 abaixo.

FIGURA 1 – INFRAESTRUTURAS URBANAS COMO BENS ECONÔMICOS EM COMPARTILHAMENTO



Fonte: Criação própria

<sup>80</sup> MANKIW, N. Gregory. **Introdução...** Op. Cit.. p. 316.

<sup>81</sup> ARAGÃO, Alexandre dos Santos. Serviços Públicos e concorrência. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 2003. p. 340

Passamos a estudar as relações jurídicas no uso de infraestrutura urbana, seus conflitos e oportunidades. Para fins de melhorar a abordagem, o compartilhamento para prestação dos serviços urbanos será analisado apartado dos demais usos, em razão de apresentarem nuances normativas típicas dessa relação.

### **3.1.2. Compartilhamento da infraestrutura urbana e seu uso normal**

Do ponto de vista do Direito Administrativo, as infraestruturas urbanas, como vimos, são bens submetidos ao regime jurídico do domínio público, portanto, estão afetados à finalidade pública, qual seja a persecução das funções sociais da cidade. Ressalta-se que o direito à infraestrutura urbana nos termos do artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade é uma garantia da política urbana.

Enquanto as infraestruturas urbanas são bens públicos propriamente ditos, afetos a finalidade urbana, estão revestidas das proteções típicas do regime jurídico de direito público, ou seja, são inalienáveis nos termos do artigo 100 do Código Civil, e são caracterizados pela imprescritibilidade, impenhorabilidade e impossibilidade de oneração<sup>82</sup>.

No que concerne aos bens privados integrantes das redes de infraestrutura urbana, apesar de não haver expressa previsão legal que atribua as mesmas proteções conferidas aos bens públicos, entendemos que se revestem das mesmas regras de sua afetação. Em síntese, a fim de evitar a fuga temática, os bens privados de infraestrutura, diferente dos equipamentos urbanos, integram os monopólios naturais afetados para atendimento de funções urbanas, o que faz sopesar os princípios de continuidade dos serviços públicos atinentes, supremacia de direitos fundamentais e retrocesso ao desenvolvimento em face de interesses meramente privados para alienação ou penhora.

O uso normal para as redes de infraestrutura são aquelas atinentes ao uso da respectiva rede para o fim que se destina. Ao bem da verdade, as legislações setoriais de cada infraestrutura trarão as definições do que seriam seus usos normais. É importante destacar que a infraestrutura urbana por si não é só um serviço urbano na medida que não é uma atividade, contudo o seu uso normal advém do momento em que ela é disponibilizada aos usuários por meio da prestação dos serviços urbanos.

Em resumo, podemos adotar a partir do artigo 3º, I, da lei federal nº 11.445/2007, modificada pela Lei federal nº 14.026/2020, que a macro rede de saneamento básico terá seu

---

<sup>82</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 908.

uso normal quando destinada ao abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A partir do artigo 60, § 1º, da Lei federal nº 9.472/1997 o uso normal da rede de telecomunicação será pela transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza. Do artigo 1º, § 1º, do Código de trânsito brasileiro (Lei 9.503/1997), por sua vez, se extrai que o uso normal das vias serão para utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga.

Enfim, cada setor de infraestrutura setorizada possui sua previsão legal, da qual do conjunto de todas elas se extrai que o uso normal, nada mais é, que a utilização da infraestrutura para benefício do serviço e direitos alcançados pela incubência a qual tal tecnologia foi projetada. Marrara destaca que os usos podem ser de *caráter predominantemente social* ou de *caráter predominantemente econômico*. O primeiro é uso direto da infraestrutura urbana para o que se destina, enquanto o segundo, nada mais é, que o uso normal por prestadoras para instalação de equipamentos ou infraestrutura como meio para executar outros serviços urbanos<sup>83</sup>.

### **3.1.2.1. Conflitos com uso normal de infraestrutura**

O compartilhamento de infraestrutura urbana pode gerar problemas de tensão no caso de rivalidade no uso de determinada rede de infraestrutura, o que exige a busca de normas para desfazer as tensões<sup>84</sup>. As tensões podem ocorrer entre um uso normal e anormal da infraestrutura, ou entre os usos normais. Vejamos a análise e proposta de solução para cada situação.

#### **3.1.2.1.1. Compartilhamento para uso normal e anormal**

O conflito pelo uso normal e anormal durante o compartilhamento de infraestrutura se

---

<sup>83</sup> Cf. MARRARA, Thiago. **Bens...** Op. Cit. p. 206 – 207. Na referida obra Thiago Marrara aborda os usos do domínio público urbano, que contempla logradouros públicos e o mobiliário urbano. O autor descreve quatro usos normais do domínio público urbano, sendo dois de caráter predominantemente social e dois de caráter predominantemente econômico. O primeiro uso é pelo logradouro público como suporte geográfico ou local para realização de direitos civis, sociais e culturais. O segundo uso é a utilização do mobiliário urbano para realização de serviços públicos urbanos. O terceiro uso é a utilização dos logradouros públicos para implantação de equipamentos e infraestruturas utilizadas para prestação de outros serviços públicos. Por fim, o quarto uso é a utilização dos mobiliários urbanos para implantação de outros equipamentos e infraestruturas utilizadas para prestação de outros serviços públicos.

<sup>84</sup> MARRARA, Thiago. **Bens...** Op. Cit. p. 218.

evidencia quando os referidos usos não se compatibilizam, ao menos a princípio. Marrara afirma que os conflitos de uso no domínio público serão solucionados por normas que se lastreiam nos princípios jurídicos de isonomia e da indisponibilidade interesse público<sup>85</sup>. Na realidade, o comando normativo que soluciona a questão não se baseará apenas nesses princípios, mas acima de tudo no objetivo precípua da política urbana de desenvolver as funções sociais da cidade (Art. 182, caput, da CF/1988) e demais comando constitucionais, sobretudo os direitos fundamentais.

Tal atenção é importante, pois Marrara defende que no conflito entre uso normal e anormal a solução se daria pela prevalência da manutenção do uso normal do bem do domínio público, o que inclui as redes de infraestruturas, em face do eventual uso anormal<sup>86</sup>. Data máxima vênua, discordamos, pois o uso anormal daquela infraestrutura, mesmo que não seja o qual a infraestrutura foi projetada, pode ser para atendimento de direitos que o justifiquem, inclusive em razão de clamor para melhor aproveitamento da função social da própria infraestrutura urbana.

Recorda-se, a título exemplificativo, das Jornadas de Junho de 2013<sup>87</sup> no qual inúmeras pessoas interromperam o uso normal de infraestruturas na cidade, com paralisações de ruas e avenidas para reivindicar, dentre outros, a redução tarifária do ônibus urbano. No que pese o uso normal da rede de infraestrutura tenha sido interrompido, as manifestações fizeram o uso legítimo do direito fundamental de reunião (Cf. Art. 5º, XVI), isto é, um uso anormal de infraestrutura urbana, para reivindicar, dentre outros, o atendimento à função social de transporte público, o qual está previsto também no artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade.

Portanto, a solução simplista de privilegiar o uso normal ao anormal de uma infraestrutura não pode ser imposta, preferindo a aplicação da primazia dos direitos fundamentais, pois eles “cristalizam os valores mais essenciais de uma comunidade política, que devem se irradiar por todo o seu ordenamento, e atuar não só como limites, mas também como impulso e atuação dos poderes públicos”<sup>88</sup>. Não abandonamos a consideração do uso

---

<sup>85</sup> MARRARA, Thiago. **Bens...** Op. Cit. p. 218.

<sup>86</sup> MARRARA, Thiago. **Bens...** Op. Cit. p. 218.

<sup>87</sup> As Jornadas de Junho de 2013 foram uma série de manifestações ocorridas em diversas cidades no Brasil que reivindicaram a redução das tarifas de transporte público de ônibus, dentre outros inúmeros direitos à cidade e sociais. Conferir: BBC. ” **5 anos depois, o que aconteceu com as reivindicações dos protestos que pararam o Brasil em junho de 2013?**” Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44353703>. Acesso em 15/01/2022.

<sup>88</sup> SARMENTO, Daniel. Interesse Público vs. Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público**. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2007. p. 83

normal sob qualquer tipo de uso anormal, contudo, devemos ressaltar que deduzir que o uso normal pautado no interesse público em razão da afetação de finalidade pública da infraestrutura pressupõe a solução para problemas desse tipo de compartilhamento é uma proposta de solução insuficiente diante da realidade constitucional que privilegia os direitos fundamentais, inclusive os de cunho mais privado.

De modo geral, as infraestruturas urbanas são instrumentos de interesses públicos primários, isto é, “a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover”<sup>89</sup>. Se tratando do âmbito urbano, o interesse público consiste no atendimento aos direito à cidade sustentável estampado no artigo 2º, I, da Lei federal nº 10.257/2011, 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.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 806.339 iniciado em 5 de abril de 2018 e concluído em 14 de dezembro de 2020, afetado em repercussão geral no tema 855, enfrenta conflito entre o uso normal de anormal de infraestrutura rodoviária federal. De um lado, a União, que havia tido êxito nas instâncias inferiores, conseguiu pleito liminar para impedir o bloqueio de trecho da BR-101 em Sergipe pelo Sindicato Unificado dos Trabalhadores Petroleiros, Petroquímicos, Químicos e Plásticos dos Estados de Alagoas e Sergipe para manifestação contra o Governo federal. A manifestação que interrompeu o uso da via rodoviária ocorreu do mesmo modo, tendo o sindicato condenado a pagamento de multa em primeira e segunda instância pelo descumprimento da liminar e se socorrendo do STF para garantir o direito fundamental de reunião, precedente que passamos a analisar.

Cabe ponderar que a matéria julgada tratava de infraestrutura rodoviária e centralizou a argumentação no concernente aos contornos da formalização de aviso prévio para exercício do direito fundamental de reunião sob o prisma do artigo 5º, XVI, da Constituição Federal de 1988. Apesar da infraestrutura em discussão no julgamento não ser considerada uma infraestrutura urbana, os contornos do conflito no uso de infraestrutura de modo geral atraem o precedente para a presente análise.

O relator do caso, o i. Ministro Marco Aurélio proferiu voto rejeitando o acórdão, enaltecendo o uso regular da infraestrutura e destacando que a manifestação buscava:

---

<sup>89</sup>BARROSO, Luis Roberto. O Estado Contemporâneo, os Direitos Fundamentais e a Redefinição da Supremacia do Interesse Público. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público**. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2007. p. 13.

“brecar o tráfego em rodovia de grande movimento. Surgiu situação jurídica à margem da ordem constitucional, no que ocupada rodovia sem prévio aviso à autoridade competente, impedindo-se o fluxo de veículos, valendo notar que o transporte rodoviário de carga é a base da circulação da riqueza nacional” (STF - RE: 806339 SE, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 15/12/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19/03/2021. Trecho de voto do Relator.)

Pelo teor dos votos, verifica-se que os ministros destacaram a importância da prévia comunicação exigida pela Constituição para o exercício do direito de reunião, o que permite que o poder público adote medidas para amenizar a interrupção do uso de infraestrutura ou que até possa compatibilizar o seu compartilhamento. Por fim, o tribunal, por maioria, assentou o entendimento sustentado por esse estudo de prestigiar os direitos fundamentais, o que reforça o privilégio dos direitos fundamentais e não a abdicação do uso anormal pelo anormal de determinada infraestrutura a ser compartilhada. Vejamos a ementa de julgamento:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO DE MANIFESTAÇÃO. DIREITO DE REUNIÃO E DE EXPRESSÃO. AVISO PRÉVIO. DESNECESSIDADE. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. **Em uma sociedade democrática, o espaço público não é apenas um lugar de circulação, mas também de participação. Há um custo módico na convivência democrática e é em relação a ele que eventual restrição a tão relevante direito deve ser estimada.** 2. O aviso ou notificação prévia visa permitir que o poder público zele para que o exercício do direito de reunião se dê de forma pacífica e que não frustrate outra reunião no mesmo local. Para que seja viabilizado, basta que a notificação seja efetiva, isto é, que permita ao poder público realizar a segurança da manifestação ou reunião. 3. Manifestações espontâneas não estão proibidas nem pelo texto constitucional, nem pelos tratados de direitos humanos. A inexistência de notificação não torna ipso facto ilegal a reunião. 4. A notificação não precisa ser pessoal ou registrada, porque implica reconhecer como necessária uma organização que a própria Constituição não exigiu. 5. As manifestações pacíficas gozam de presunção de legalidade, vale dizer, caso não seja possível a notificação, os organizadores não devem ser punidos por sanções criminais ou administrativas que resultem multa ou prisão. 6. Tese fixada: A exigência constitucional de aviso prévio relativamente ao direito de reunião é satisfeita com a veiculação de informação que permita ao poder público zelar

para que seu exercício se dê de forma pacífica ou para que não frustrasse outra reunião no mesmo local. (STF - RE: 806339 SE, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 15/12/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19/03/2021) (Grifamos).

Em matérias mais específicas do meio urbano, o Supremo Tribunal Federal possui posicionamento protetivo dos direitos fundamentais, reconhecendo inclusive como inconstitucional o Decreto estadual 14.827, de 28 de agosto de 2017, de Mato Grosso do Sul que regulava a manifestação e interdição de vias de praça pública da capital do Estado<sup>90</sup>.

Assim, sugerimos a adoção da seguinte técnica para solução dos conflitos envolvendo o compartilhamento de infraestrutura por uso normal e uso anormal. Ressaltamos que tal medida não se aplica ao compartilhamento para prestação de serviço urbanos, o qual será visto em tópico apartado.

- (i) Inicialmente deve-se verificar se há regra normativa específica para o eventual

---

<sup>90</sup> “DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DECRETO 14.827, DE 28 DE AGOSTO DE 2017, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. LIMITAÇÃO DO EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE REUNIÃO PELA VIA REGULAMENTAR. RESTRIÇÕES INCOMPATÍVEIS COM A DIMENSÃO AXIOLÓGICA DO DIREITO FUNDAMENTAL DE REUNIÃO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. AUSÊNCIA DE PRINCÍPIOS INTELIGÍVEIS APTOS A NORTEAR A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA. CRIAÇÃO DE TIPOS NORMATIVOS ESPECÍFICOS PARA O PARQUE DOS PODERES. DESPROPORCIONALIDADE. 1. O exercício da liberdade de reunião é essencial para a criação de um ambiente democrático real que oportunize ao cidadão desempenhar adequadamente o seu papel de cointérprete da Constituição, propiciando a criação de agendas sociais que poderiam passar ao largo dos interesses político-partidários hegemônicos. 2. A liberdade de reunião alcança o nível de visibilidade desejado e comunica a sua mensagem quando da realização de atos eventualmente inconvenientes para os não-participantes do protesto, os quais, se razoáveis e não-violentos, devem ser tolerados pelo Estado e pela sociedade. 3. A posição privilegiada (preferred position) ocupada pelas liberdades comunicativas no sistema jurídico brasileiro demanda que eventuais limitações devam estar em harmonia com outros valores constitucionais, recebendo um ônus argumentativo qualificado. 4. In casu, as medidas restritivas contidas no Decreto proíbem a realização de manifestações na área do “Parque dos Poderes”, local que concentra a organização político-administrativa do Estado de Mato Grosso do Sul, ao não permitirem a utilização de qualquer forma de comunicação visual (cartazes) ou auditiva (ruídos) que transmita a mensagem motivadora da reunião a terceiros. 5. A vedação da prática de qualquer ato que possa acarretar perturbação à execução da atividade laboral pelos servidores e pelas autoridades públicas, ao acesso ao serviço público pela população em geral, ao trânsito de veículos e de pessoas, bem como degradação ou prejuízo ao meio ambiente, concede verdadeira carta-branca para a restrição do uso do bem público com base em juízo de conveniência e oportunidade das autoridades, subordinando a realização de reunião pública à discricionariedade administrativa, já que todo e qualquer ato de manifestação pública pressupõe algum grau de afetação a direitos de terceiros. 6. In casu, o Poder Executivo foi além do que a Constituição Federal autoriza em matéria de legalidade, ao criar, ab nihilo, tipos sancionadores que inovam na ordem jurídica e que representam verdadeira restrição do núcleo essencial do direito fundamental, sem fundamento legal que delinheie princípios inteligíveis (intelligible principles) aptos a guiar sua respectiva aplicação e controle. 7. As sanções contidas no Decreto incidem específica e exclusivamente sobre condutas praticadas no centro administrativo da cidade de Campo Grande, sobrepondo-se injustificadamente a outros tipos sancionadores que já tutelam os mesmos bens jurídicos, em violação aos princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade e fazendo transparecer que o fim almejado pelo administrador foi o da vedação ampla de todas as formas de manifestação política, cultural e social nas imediações das sedes dos Poderes estaduais – e não qualquer proteção ao meio ambiente ou à segurança pública. 8. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto estadual 14.827, de 28 de agosto de 2017, de Mato Grosso do Sul.”(STF - ADI: 5852 MS, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 24/08/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 26/11/2020).

conflito do uso anormal e anormal da infraestrutura antes de um juízo de ponderação. Só poderá ser realizado tal juízo, caso estejam ausentes regra constitucional ou legal para o caso concreto<sup>91</sup>. Se existir norma legal ou constitucional específica, aplica-se a regra em respeito ao princípio da legalidade (Artigo 5º, II, e 37, caput, da Constituição Federal).

- (ii) Não havendo previsão normativa, deve ser averiguado se o uso anormal pressupõe algum fim de atendimento de direito fundamental constitucional. Caso seja, deve-se aplicar a técnica da ponderação, averiguando-se os clássicos subprincípios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito<sup>92</sup> para examinar se o uso anormal justifica a interrupção do uso normal da infraestrutura urbana.
- (iii) Caso não justifique, aplica-se a prevalência do uso normal sobre o anormal considerando o atendimento da função social da infraestrutura urbana um interesse público justificado pelo atendimento do bem estar, interesse social e demais princípios de sua aplicação (dignidade humana, desenvolvimento e etc.).

Poderíamos afirmar que diante de conflitos de compartilhamento descritos ou até de conflitos envolvendo usos normais entre si, ou usos anormais entre si, haveria prevalência de uso comum sobre uso privativo, porém não sustentamos tal aplicação na medida que o uso comum ou privativo não implicam necessariamente a primazia do uso da infraestrutura para atendimento de sua função social. Apesar de reconhecer certa preferência *a priori* do coletivo sobre o individual, Marrara reconhece que “a prioridade do uso comum sobre o uso privativo dependerá da ponderação dos interesses subjacentes a cada um dos usos em conflito, preferindo-se o uso mais diretamente ligado aos interesses públicos constitucionalmente resguardados”<sup>93</sup>. Tal posição deve ser asseverada, desde que o interesse público não ultrapasse o direito fundamental, ainda que individual, que após juízo de ponderação justifique a sua supremacia sobre o interesse coletivo.

A função social desempenhada pelo uso da infraestrutura urbana é de suma importância para prevalência de seu uso normal. Em geral os usos anormais que justifiquem a interrupção

---

<sup>91</sup> ARAGÃO, Alexandre dos Santos. A “Supremacia do Interesse Público” no Advento do Estado de Direito e na Hermenêutica de Direito Público Contemporâneo”. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público**. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2007. p. 13.

<sup>92</sup> Conferir ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Traducción de E. Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. p. 321-332. e SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 518-521.

<sup>93</sup> MARRARA, Thiago. **Bens...** Op. Cit. p. 220.

do uso anormal são atípicos, devendo-se valorizar preponderantemente o uso normal compartilhado para atendimento das funções sociais da cidade já apresentados neste estudo.

### 3.1.2.1.2. Incompatibilidade entre dois usos normais

Tarefa mais difícil é a de solucionar problemas de compartilhamento envolvendo dois ou mais usos normais da infraestrutura, afinal aqui se encontra o pressuposto que todos os agentes urbanos desejam lograr com a rede de infraestrutura os mesmos fins a qual eles foram destinados ou que ambos não o utilizem em cumprimento de determinada função social. Para esse tipo de situação se sugere a seguinte metodologia de resolução do conflito de compartilhamento.

Assim como no caso de conflitos entre usos normais e anormais deve se verificar se há regra normativa específica que dê preferência a determinado uso normal (ou anormal) no caso de eventual conflito do uso da infraestrutura. *E.g.*, do ponto de vista da infraestrutura viária, o Código de Trânsito Brasileiro, instituído pela Lei federal nº 9.503/1997, é exemplo de regulação federal complexa para o compartilhamento das ruas urbanas e que define em seu artigo 65, § 2º, preferência do uso de vias urbanas por pedestre aos carros quando não for possível instituição de passeios. Portanto, no caso de conflito entre o uso para carros e para pedestre de uma rua, caso não seja possível compatibilizar ambos os usos normais, o pedestre é quem terá a preferência. Vejamos o artigo do CTB.

*“Art. 68. É assegurada ao pedestre a utilização dos passeios ou passagens apropriadas das vias urbanas e dos acostamentos das vias rurais para circulação, podendo a autoridade competente permitir a utilização de parte da calçada para outros fins, desde que não seja prejudicial ao fluxo de pedestres.*

*§ 2º Nas áreas urbanas, quando não houver passeios ou quando não for possível a utilização destes, a circulação de pedestres na pista de rolamento será feita com prioridade sobre os veículos, pelos bordos da pista, em fila única, exceto em locais proibidos pela sinalização e nas situações em que a segurança ficar comprometida.”*

*(Grifei)*

No caso de não haver previsão legal que dê primazia de um uso normal sobre o outro, não há espaço para Administração Pública instituir determinada hierarquização, afinal, ambos os usos normais são juridicamente válidos e se pressupõe que a lei não soluciona o conflito, tornando qualquer tentativa de hierarquizá-los ofensa ao princípio de isonomia, e, portanto ilegal. Cabe a Administração Pública compatibilizar o uso com base no caso concreto, por meio do planejamento urbano da infraestrutura<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> MARRARA, Thiago. **Bens...** Op. Cit. p. 222.

A Constituição Federal foi taxativa no artigo 182, caput, ao atribuir ao município a competência para execução do planejamento urbano. Desse modo, caberá ao Município solucionar os problemas de uso ou promover infraestrutura urbana para viabilizar o compartilhamento em caso de conflito de compartilhamento pelos usos normais de infraestrutura urbana, a qual fuja da competência setorial de outro ente federado. A não solução do conflito pelo planejamento urbano ensejará a responsabilidade civil extracontratual do Município<sup>95</sup> e ainda autoriza a ação do poder judiciário diante do preceito fundamental do artigo 5º, XXV, da Constituição Federal<sup>96</sup> que assenta o acionamento do poder judiciário diante da violação do direito à infraestrutura estampado no Estatuto da Cidade.

### 3.2. Compartilhamento de infraestrutura e serviços urbanos

Os serviços prestados a partir do uso das infraestruturas urbanas são ofertados para, diretamente ou indiretamente, alcançarem o atendimento de funções sociais da cidade, promoverem o atendimento de direitos, integrarem os cidadãos e agentes econômicos, bem como fazer circular pessoas, produtos, informações e energia. Como já visto anteriormente, os prestadores compartilham a mesma rede de infraestrutura para prestarem seus serviços, podendo inclusive estar em um regime de competição para fornecer serviços urbanos de mesma classe aos consumidores da cidade. Nesse ínterim os serviços urbanos podem juridicamente ser uma *atividade econômica do mercado de serviços urbanos* ou um *serviço público urbano*, diferenciação que se faz necessária.

Os serviços públicos, de modo geral, <sup>97</sup>são todas as atividades prestadas “pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”<sup>98</sup>. Sendo espécie de serviço público, podemos afirmar de modo simples que os *serviços públicos urbanos* são *serviços públicos destinados à satisfação das necessidades essenciais e secundárias urbanas da coletividade vinculados ao atendimento das funções sociais da cidade*.

<sup>95</sup> MARRARA, Thiago. **Bens...** Op. Cit. p. 223 .

<sup>96</sup> Art. 5º. XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

<sup>97</sup> Na doutrina de Direito Administrativo não há consenso sobre o conceito de Serviço Público, tendo sido utilizado três critérios para buscar a caracterização do serviço público (CEZNE, 2005): “1) o critério orgânico, que distingue a atividade pela presença do ente público na prestação do serviço; 2) o critério material, ou seja, de ser a prestação destinada ao povo, de interesse coletivo; e 3) o critério formal, ligado à submissão ao regime jurídico de direito público”. Todos os critérios acarretam críticas e limitações, cuja discussão não é objeto do presente trabalho e que não resultaria em resultados práticos para os objetivos que pretendemos. Para fins de nosso estudo adotamos o conceito de CARVALHO FILHO (2015), pois não se limita a um ou outro critério e é suficiente para aplicação no fenômeno do compartilhamento de infraestrutura urbana, contudo não nos escusamos de críticas e debate conceitual em outras oportunidades, inclusive no que concerne aos serviços públicos relacionados à infraestrutura.

<sup>98</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual...** Op. Cit. p 333.

Por outro lado, as *atividades econômicas de serviços urbanos* são serviços tais e quais descritos no artigo 3º, § 2º, da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), isto é, qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista. O que diferencia um serviço urbano de um serviço comum é que as atividades do primeiro se relacionam ao sistema urbano e contribuem para o atendimento das funções sociais da cidade, por exemplo, os serviços de mobilidade urbana por táxi privado de aplicativos da empresa Uber ou 99 táxi.

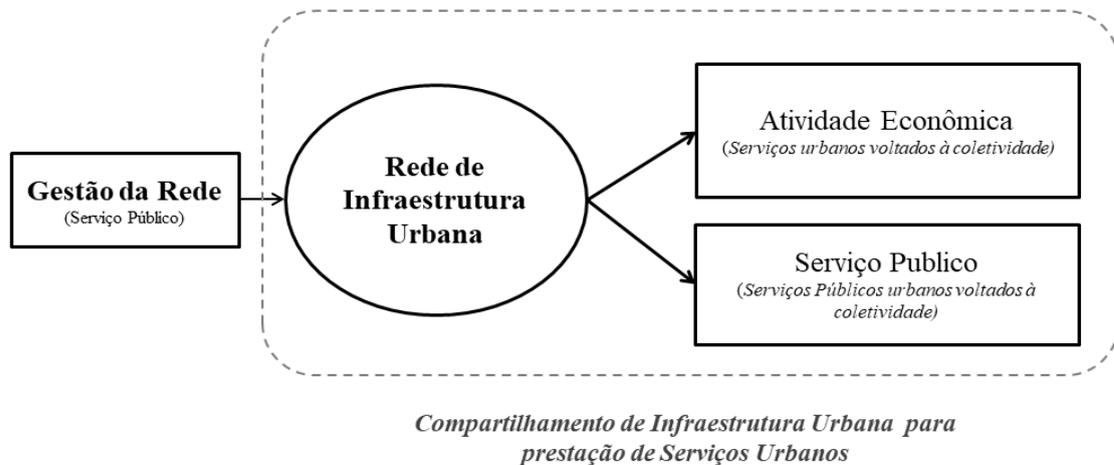
Cumpra recordar que, como já salientado neste estudo, as infraestruturas urbanas não são serviços urbanos – sejam serviços públicos ou atividades econômicas -, não se confundindo as estruturas com as atividades prestadas por meio delas. Como os serviços são prestados a partir do uso das infraestruturas urbanas, podemos dizer a relação destas com as referidas atividades ocorre em duas situações: A primeira é pelo serviço público de *gestão da infraestrutura*, o qual ocorre sob regime de monopólio e pressupõe as execuções para manutenção e para o funcionamento da rede; Já a segunda são as explorações da infraestrutura para prestação de serviços urbanos, podendo ser tanto a prestação de serviços públicos urbanos à coletividade quanto a prestação de serviços como atividades econômicas que também resultem no atendimento de direitos e benefícios à coletividade urbana.

Insta observar que o responsável pela gestão da infraestrutura não necessariamente prestará algum dos serviços urbanos por tal rede, e vice e versa. No momento em que as grandes infraestruturas foram implantadas no Brasil, sobretudo na década de 40, foi preciso que a gestão e os serviços de determinada rede de infraestrutura fossem realizados pela mesma empresa, pois as tarifas do serviço financiavam a construção das estruturas<sup>99</sup>. Hoje a realidade é outra, tendo a evolução tecnológica possibilitado que a gestão da rede de infraestrutura seja realizada por uma empresa enquanto os serviços urbanos sejam os públicos ou as atividades econômicas, ofertados por inúmeras empresas através do compartilhamento da mesma rede de infraestrutura urbana. Ilustrativamente, na figura 2 dispomos como se dá esse sistema, onde há um monopolista responsável pela manutenção da rede de infraestrutura, enquanto esta é compartilhada por prestadores de serviços urbanos, serviços de natureza pública ou de atividade econômica.

---

<sup>99</sup> ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Serviços...** Op. Cit. p. 339.

FIGURA 2 – COMPARTILHAMENTO DE INFRAESTRUTURA URBANA NOS SERVIÇOS URBANOS



Fonte: Criação própria

As distintas naturezas jurídicas dos serviços urbanos prestados fazem incidir sobre eles regimes jurídicos distintos que precisam ser observados. O regime jurídico específico impõe aos serviços públicos urbanos a aplicação dos princípios gerais dos serviços públicos, quais sejam o princípio da continuidade do serviço público, o da generalidade ou igualdade dos usuários, da modicidade e demais princípios aplicáveis à Administração Pública<sup>100</sup>. Além dos referidos princípios, verifica-se que a exploração econômica dos serviços públicos urbanos, consoante à inclusão dos serviços públicos no capítulo da ordem econômica da Constituição Federal, também atraem a aplicação dos princípios de ordem econômica (Art. 170) para os serviços com infraestrutura urbana.

A realidade constitucional exige assim a compatibilização dos princípios econômicos com as funções sociais da cidade no que toca à realização de atividades econômicas e serviços públicos no meio urbano, desde princípios mais alinhados a uma perspectiva social como a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente e a redução de desigualdades, até princípios mais liberais como a livre concorrência. No que se refere aos serviços públicos foi travado grande debate quanto ao reconhecimento ou não de sua inserção no regime de concorrência. Uma parte dos estudos defendeu que os serviços públicos prestados em regime de concorrência traria mais benefícios sociais na prestação de tais atividades, posição de cunho predominantemente liberal, e outra parte, de cunho mais protetivo e social, sustentou que

<sup>100</sup> Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos (2015) p. 343-348 & DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 2017. p. 183-185.

estando os serviços públicos no sistema concorrência haveria uma deturpação dos objetivos de tais serviços em razão da lógica do mercado ser estritamente a busca pelo lucro e não o atendimento das finalidades sociais<sup>101</sup>.

Apesar das convicções sociais, econômicas e políticas de ambos os lados – debate que não cabe a esse estudo - o fato é que hoje os serviços urbanos prestados a partir do uso compartilhado das infraestruturas são uma realidade e estão inseridos num mercado concorrencial. A Carta Constitucional, de modo desafiador, previu inúmeros serviços públicos voltados incontrovertidamente aos objetivos sociais e direitos fundamentais, enquanto também reconheceu que tais serviços seriam prestados por empresas privadas inseridas na lógica de mercado (conferir os artigos 170 e 175 da CRFB/1988). Os princípios da ordem econômica reconhecem e impõem a concorrência na ordem econômica (Art. 170, IV), ao mesmo tempo em que dispõe o atendimento dos objetivos sociais (Art. 170, III, VI, VIII) e devem ser lidos em compatibilidade com os demais objetivos constitucionais (Art. 3º e outros) e da política urbana (Art. 182).

O sistema de concorrência do ponto de vista mercadológico favorece o consumidor dos serviços, ao passo que tende a diminuir preços, a levar serviços urbanos de maior qualidade e a estimular a inovação. É favorável para os agentes econômicos porque eliminam concorrentes que não se desenvolvem para atrair consumidores e assim não se mantêm sustentável. Por óbvio, as práticas abusivas do poder econômico agridem o sistema de concorrência e prejudicam a sociedade.

Nesse âmbito, se entende que o compartilhamento de infraestrutura urbana é um instrumento de viabilização da concorrência<sup>102</sup> e combate ao monopólio no mercado de prestação de serviços urbanos, uma vez que possibilita a prestação de serviços por múltiplos agentes em oposição à antiga realidade na qual somente os monopolistas gestores das redes de infraestrutura que prestavam tais serviços. Nesse ínterim, também vimos que parte dos serviços urbanos são serviços de natureza pública, atraindo o dilema quanto à possibilidade de compatibilizar a finalidade pública com o sistema de concorrência predominantemente econômico. Noutro giro, dada a finalidade das infraestruturas urbanas de atender às funções sociais da cidade, também nos questionamos quanto à harmonização destas com a prática concorrencial, ou ainda, se o compartilhamento das infraestruturas, sendo um dos instrumentos

---

<sup>101</sup> Cf. ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Serviços...** Op. Cit.

<sup>102</sup> ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Serviços...** Op. Cit. p. 338-341.

da concorrência, também é um instrumento favorecedor do desenvolvimento das funções sociais da cidade em comento. Passamos a enfrentar tais questões.

### 3.2.1. Compatibilização de serviços públicos urbanos com regime de concorrência

Adotar o pressuposto que sob o regime da prestação de serviços urbanos incidem regramentos da concorrência exige a compatibilização do primeiro instituto aos fundamentos do segundo, isto é, só se justifica a adoção da concorrência se houver o atendimento de valores de cidadania (art. 10, 11 da CF/1988), da dignidade da pessoa humana (art. 10, III e art. 170, caput da CF/1988), da construção de uma sociedade justa e solidária (art. 30, I da CF/1988), da erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais (art. 30, III e art. 170, VII da CF/1988), do bem-estar do cidadão (art. 30, IV e art. 182 da CF/1988), da justiça social (art. 170, caput, da CF/1988)<sup>103</sup> e ao se tratar de serviço urbano, do desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 182, caput, da CF/1988).

A concorrência está vinculada a passagem do modelo de administração pública gerencial para o modelo regulador no qual “o Estado intervém nas atividades econômicas e sociais, de forma diretiva ou indutiva mediante a utilização de instrumentos de natureza regulatória, concorrencial, monopolista e sancionatória, com fins de conformar e coordenar a atuação pública e privada à ordem e princípios instituídos pela lei fundamental”<sup>104</sup>, podendo-se afirmar que o Estado deixa de prestar o serviço público diretamente para regular o serviço público, o que inclui os serviços de natureza urbana. Cumpre ainda chamar atenção, que as atividades econômicas de prestação de serviços urbanos também estão também submetidas ao modelo regulatório e concorrencial do Estado, tanto no que concerne à regulação da atividade econômica (Art. 174 da CF/1988), quanto ao poder regulador municipal atinente a execução da política urbana (Art. 182 da CF/1988). No próximo tópico abordaremos a regulação do compartilhamento de infraestrutura urbana para desenvolvimento da política urbana.

Retomando o debate central, deve-se atentar às precauções que se deve ter com adoção de um sistema de serviços públicos de livre concorrência posto que ocasionam efeitos preocupantes à finalidade pública, tais quais: a assimetria informacional que limitam a atuação do regulador em razão da disposição por ele de menos informações que o prestador de serviço; o abandono da prestação dos serviços pelos agentes econômico em áreas menos lucrativas, as

<sup>103</sup> ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Serviços...** Op. Cit. p. 338-341.

<sup>104</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa. Estado gerencial, regulação econômica e serviços públicos – O papel das agências na promoção do desenvolvimento. **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional** .Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 193-217, jul./set. 2014. p. 198.

deixando com menos disponibilidades de serviços; o congestionamento do uso de infraestruturas cujos serviços a eles atrelados são mais lucrativos; o aumento de custos para empresa em razão do excesso de competidores no mercado gerando quebra da atividade empresarial; a concorrência predatória; a concentração econômica; a substituição de monopólios naturais por monopólios privados na gestão de redes de infraestrutura diante da impossibilidade de concorrência; dentre outros<sup>105</sup>. É necessário destacar que “apenas a concorrência, ainda que alcançado um estágio de grande eficiência, não é capaz de produzir todos os serviços socialmente desejáveis do ponto de vista do interesse público”<sup>106</sup>.

Portanto, apesar de considerar a concorrência como uma realidade e prevista constitucionalmente como princípio da ordem econômica (Art. 170 da CF/1988), a sua aplicação no âmbito dos serviços públicos urbanos só se justificará enquanto alcançar as finalidades sociais a que tais serviços se destinam. Isso porque o princípio da concorrência não é um valor absoluto, mas deve ser ponderado no caso concreto junto aos fundamentos do serviço público, por meio de concessões recíprocas que resultem em resultados socialmente desejados<sup>107</sup>. A concorrência é desta forma, um instrumento para melhor qualidade dos serviços prestados por empresas privadas, por meio da redução dos custos para o usuário, tendo sua aplicação justificada enquanto houver o atendimento dos objetivos e princípios dos serviços públicos.

ARAGÃO (2003) vai além, e sustenta que pelo Princípio da Proporcionalidade o Estado não poderia restringir a concorrência senão em função do atendimento dos benefícios e universalidade do serviço público, devendo abrir à iniciativa privada a prestação de serviço público sempre que a concorrência puder satisfazer as necessidades do serviço de maneira melhor ou igual ao regime não concorrencial<sup>108</sup>. Procura-se instrumentalizar a concorrência para o alcance dos valores constitucionais funcionalizantes e promocionais.

No tocante às redes de infraestruturas, a sua gestão é operada sob o sistema de monopólio natural. No passado, as limitações tecnológicas exigiam que tanto a gestão da rede quanto os serviços prestados por meio dela fossem executados de modo geral pela mesma pessoa. Ocorre que, com a evolução tecnológica, se permitiu separar a propriedade das redes de infraestrutura dos serviços por elas prestados, fazendo “com que, sob o primeiro aspecto,

---

<sup>105</sup> ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Serviços...** Op. Cit. p. 319-321.

<sup>106</sup> ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Serviços...** Op. Cit. p. 321.

<sup>107</sup> Cf. BARROSO, Luis Roberto. **Temas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 65.

<sup>108</sup> ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Serviços...** Op. Cit. p. 321.

ainda que se conserve o monopólio da rede e da sua gestão, não seja mais necessário que o monopólio se estenda aos serviços, que podem ser prestados em concorrência”<sup>109</sup>.

A separação da gestão da infraestrutura urbana dos serviços urbanos por meio das infraestruturas é, assim como o compartilhamento, um instrumento de concorrência, na medida em que diversos prestadores de serviços públicos e agentes econômicos competem entre si para múltipla prestação dos serviços urbanos. Por exemplo, na cidade de São Paulo em 2019, as empresas Grow, SCOO e Lime operam em regime de concorrência na prestação do serviço de mobilidade urbana por meio de patinetes elétricos<sup>110</sup>, utilizados nas vias e ciclovias da cidade, tendo a Prefeitura do Município regulamentado o serviço por meio do Decreto Municipal nº 58.907/2019. Cabe verificar agora a compatibilização da concorrência de serviços no compartilhamento de infraestrutura ao desenvolvimento das funções sociais da cidade.

### **3.2.2. Compartilhamento de infraestrutura urbana e desenvolvimento das funções sociais da cidade**

Conforme foi verificado neste capítulo, o compartilhamento de infraestrutura urbana é realizado para o múltiplo uso das estruturas diretamente pelos cidadãos e agentes econômicos em suas atividades pessoais e empresariais, ou ainda, pelos prestadores de serviços urbanos para oferta de serviços públicos ou de serviços de finalidade urbana. O compartilhamento pelos prestadores de serviço é um instrumento de concorrência, sendo os serviços urbanos prestados em um sistema concorrencial. Seria muito pretensioso afirmar que o compartilhamento de infraestrutura urbana, diante da lógica de mercado, é um instrumento de alcance do direito à cidade, concebido como a realização de um reino de uso e não de troca<sup>111</sup>, porém investigaremos se é uma oportunidade para o desenvolvimento das funções sociais da cidade, tais quais as dispostas no capítulo 2 deste estudo.

As funções sociais da cidade a serem desenvolvidas pelo compartilhamento de infraestrutura urbana não são se limitam às tradições racionalistas marcadas pela lógica de organização do espaço urbano segundo uma racionalidade funcional, típica da Carta de Atenas de 1933, mas devem ser compreendidas a partir de novos processos em curso nas realidades urbanas como globalização da economia, desregulamentação e flexibilidade<sup>112</sup>. Verifica-se se

<sup>109</sup> ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Serviços...** Op. Cit. p. 315.

<sup>110</sup> MARSOLA, Cristiane. Saiba onde alugar patinete elétrico em São Paulo. **Estadão**. 24 de novembro de 2019. Disponível em: <https://mobilidade.estadao.com.br/meios-de-transporte/saiba-onde-alugar-patinete-eletrico-em-sao-paulo/>. Acesso em 16/01/2022.

<sup>111</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito...** Op. Cit. p. 138-139

<sup>112</sup> ABRAMO, Pedro. ABAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estruturação urbana, sua reprodutibilidade e o capital. **Ensaio FEE**. V. 16, N. 2. Porto Alegre, 1995. p. 542

tal compartilhamento coaduna com funções sociais estampadas na Nova Carta de Atenas para uma cidade integradora de pessoas, promotora das novas tecnologias, diversificada, globalizante e coerente com o meio ambiente.

Nesse sentido, o compartilhamento de infraestrutura urbana como instrumento da concorrência entre os prestadores de serviços urbanos deve ser tratado a partir de uma análise funcional do direito com o centro na obra de Norberto Bobbio<sup>113</sup>, ao qual a análise do fenômeno é perpassada pela concepção funcionalista do Direito. Reconhecemos que a função desempenhada pelo instrumento em comento pressupõe sua leitura consoante ao atendimento dos objetivos da política urbana inaugurada pela Carta de 1988 e ratificada expressamente no Estatuto da Cidade, isto é, o compartilhamento de infraestrutura urbana e as relações jurídicas a ele associado exigem uma interpretação compatibilizadora da concorrência (Art. 170 da CF/1988) com o desenvolvimento das funções sociais da cidade (Art. 182 da CF/1988).

Esclarece-se que Bobbio reconhece Kelsen como estruturalista e parte da sua concepção de teoria do direito como ordenamento coativo para demonstrar que o direito também desempenha outras funções como a promocional<sup>114</sup>. O fenômeno do direito promocional demonstra a passagem do Estado apenas protecionista para o Estado programático, executor dos comandos normativos<sup>115</sup>. Mesmo sabendo que o direito não se limita a reprimir, mas também a estimular e promover, o autor se alinha ao pensamento de Kelsen em entender o direito como um meio e não o fim em si mesmo<sup>116</sup>.

Neste vértice, não se adota a concepção de que o compartilhamento de infraestrutura urbana se encerra em si mesma ou apenas se destina ao objetivo de preservar o mercado concorrencial, sendo descaracterizada de qualquer função social. A partir da leitura do artigo 2º da lei federal 10.257 de 10 de julho de 2021, é encontrada uma das funções da norma, qual seja o desenvolvimento das funções sociais da cidade a ser observado pelo Estado e cujas delimitações práticas podem ser verificadas sob a luz da Nova Carta de Atenas. Em outras palavras, a norma impõe aos agentes prestadores de serviço urbanos o uso da rede de infraestrutura compartilhada para o atingimento das funções sociais da cidade e ao Estado o dever quanto ao atendimento e garantia destas funções à coletividade, incluindo as funções de integração, promoção e circulação típicas da infraestrutura urbana.

Vislumbra-se que o compartilhamento da infraestrutura urbana contribui para o

---

<sup>113</sup> BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. Revisão técnica: Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. Barueri: Manole, 2007.

<sup>114</sup> BOBBIO, Norberto. **Da estrutura...** Op. Cit. p. 74

<sup>115</sup> BOBBIO, Norberto. **Da estrutura...** Op. Cit. p. 72

<sup>116</sup> BOBBIO, Norberto. **Da estrutura...** Op. Cit. p. 77

atingimento das múltiplas funções da cidade, afinal, a concorrência de serviços urbanos oportuniza a oferta de múltiplos serviços, com preços mais baixos, estimula o desenvolvimento tecnológico, gera empregos, contribui para o desenvolvimento regional e diversifica os serviços na cidade. Por outro lado, o objetivo lucrativo dos agentes econômicos, os conflitos de interesse e as falhas de mercado impõe a atuação Estatal para assegurar a promoção dos serviços urbanos e o atendimento das funções sociais da cidade.

Diante desse cenário, cabe ao Município como executor da política urbana o poder de regular o compartilhamento de infraestrutura urbana no que toca aos serviços urbanos para garantir o atendimento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem estar dos seus habitantes. Isso porque, além do poder de execução da política urbana (art. 182 da CF/1988), cabe ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar a legislação federal e estadual (Art. 30, I e II da CF/1988), bem como o direito de intervir no domínio econômico (Art. 24, I e IV, § 1º c/c art. 30, I e II da CF/1988), inclusive, por meio da “concessão de alvará para o regular funcionamento da atividade econômica”<sup>117</sup> de serviço urbano.

Portanto, verificamos que o compartilhamento de infraestrutura urbana é um instrumento da concorrência que pode ser utilizado em prol da ampliação do desenvolvimento da infraestrutura urbana. Caso ocorra no regime concorrencial qualquer obstrução ao desenvolvimento das funções sociais da cidade, cabe ao Município intervir diante do dever a ele imposto de executar a política urbana e legislar sobre o interesse local. Além disso, a passagem do papel de um Estado protecionista para programático impõe o dever de prestação dos serviços públicos urbanos a ele, ainda que não sejam prestados ou sejam inacessíveis aos cidadãos as atividades econômicas de serviços urbanos.

---

<sup>117</sup> CLARK, Giovani; CASTRO, Rodrigo Lucas. **A Intervenção Municipal no Domínio Econômico: o caso dos preços abusivos praticados pelos estacionamento privados em Belo Horizonte**. XXII Encontro Nacional do Conpedi/Curitiba, 2013. GT: Direito e Economia. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7dd3ed2e12d7967b>. Acesso em 23/01/2022. p. 6.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa, se buscou investigar o fenômeno do compartilhamento de infraestrutura urbana, sobretudo, se tal instituto oportuniza o desenvolvimento das funções sociais da cidade e conseqüentemente o combate às desigualdades encontradas no meio urbano. O tema exigiu o aprofundamento na delimitação conceitual e operacional da infraestrutura urbana, bem como a compreensão do que seriam as referidas funções sociais da cidade.

Assim, inicialmente apresentamos e delimitamos o que consistiam as infraestruturas urbanas a partir da teoria do domínio urbano. Identificamos que elas são estruturas básicas materiais ou imateriais, configurada em rede, voltada para o funcionamento do meio urbano.

Além disso, junto aos equipamentos urbanos as citadas estruturas compõem o mobiliário urbano, que por sua vez está inserido no domínio urbano, não se confundindo os primeiros com as redes de infraestrutura urbana. As normas reguladoras das infraestruturas urbanas são cogentes e dispersas, exigindo do intérprete a compreensão no caso concreto a depender do setor de infraestrutura e da incidência, maior ou menor, de matéria urbanística.

Prosseguindo ao estudo, a investigação da infraestrutura urbana no curso teórico do “direito à cidade” nos fez observar que a discussão do alcance de um verdadeiro “direito à vida urbana, transformada”<sup>118</sup> exigiria uma rediscussão do modelo social brasileiro, muito além da análise jurídica a que esse trabalho se propõe. Apesar disso, a concepção do direito à cidade não pode ser deixada de lado na leitura do objetivo de desenvolvimento das funções sociais da cidade da política urbana disposta no artigo 182 da Constituição Federal e cujas diretrizes foram estampadas no Estatuto da Cidade.

Verificou-se também que as funções sociais da cidade foram dispostas nos documentos intitulados Carta de Atenas a partir da reflexão teórica de arquitetos, urbanistas e demais pensadores do fenômeno urbano. A Carta de Atenas de 1933 de caráter funcionalista assentou as quatro funções urbanas fundamentais, quais sejam habitação, lazer, trabalho e circulação. Anos mais tarde a Nova Carta de Atenas de 1998 e sua atualização de 2003, não desconsiderando as funções já estipuladas na antiga carta, destrincharam novas funções sociais, deixando de se preocupar exclusivamente do uso do espaço nas cidades para observar os problemas socioeconômicos em uma realidade de inovação tecnológica, globalização e preocupação ambiental. Tais compreensões sobre as funções sociais da cidade indicaram os objetivos a serem alcançados pelo compartilhamento de infraestrutura urbana, o que inclui o

---

<sup>118</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito...** Op. Cit. p. 117-118.

atingimento das próprias funções provedoras, integradoras e de circulação de tais estruturas.

Observamos ainda que não se confunde a gestão da infraestrutura urbana, típico monopólio natural, com os serviços urbanos realizados com a exploração de tal infraestrutura. O compartilhamento de infraestrutura urbana, portanto, é o múltiplo uso da mesma rede de infraestrutura por diversos agentes urbanos, sejam os cidadãos, as empresas da cidade ou os prestadores de serviços urbanos.

Dos diversos interesses associados ao referido compartilhamento, eclodem litígios que exigem a aplicação do direito para sua solução. Tal solução se dará a partir da compreensão dos usos normais e anormais da infraestrutura urbana, bem como se há normas compatibilizadoras incidentes ao caso concreto, e ainda aplicando-se o princípio de proporcionalidade com a consideração dos direitos fundamentais e das funções sociais da cidade relacionados ao uso das estruturas.

Noutro giro, também notamos que os serviços prestados com compartilhamento da infraestrutura urbana podem ser de natureza pública ou atividades econômicas, estando ambos em regime concorrencial no mercado de serviços urbanos. Nesse passo, o compartilhamento de infraestrutura urbana e a separação da gestão da infraestrutura dos serviços por ela prestado são instrumentos do regime de concorrência.

Assim, o compartilhamento de infraestrutura urbana será oportunizador do desenvolvimento das funções sociais da cidade na medida em que o Estado, em face da função programática do direito, compatibilize as oportunidades advindas do sistema concorrencial com as finalidades sociais de tais infraestruturas. O poder público Municipal, nesse âmbito, é o ente regulador de tal compartilhamento e provedor do desenvolvimento da política urbana.

Nesse contexto, a importância do compartilhamento urbano, em especial das redes de infraestruturas se dá justamente em oportunizar redução de custos dos serviços urbanos e ampliação do desenvolvimento das funções sociais da cidade por meio das estruturas urbanas.

Por todo exposto, concluímos que o compartilhamento de infraestrutura urbana é um instrumento apto a desenvolver as funções sociais da cidade, enquanto o Estado, sobretudo o poder público Municipal, pelo seu poder regulador compatibilizar o uso das infraestruturas e seus serviços urbanos às funções sociais da cidade e aos objetivos constitucionalmente elencados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estruturação urbana, sua reprodutibilidade e o capital. **Ensaio FEE**. V. 16, N. 2. Porto Alegre, 1995.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Traducción de E. Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993

ANDREATTA, Verena. **Cidades Quadradas, Paraísos Circulares: Os Planos Urbanísticos do Rio de Janeiro no século XIX**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2006.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. A “Supremacia do Interesse Público” no Advento do Estado de Direito e na Hermenêutica de Direito Público Contemporâneo”. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público**. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_. Serviços Públicos e concorrência. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 2003.

BARROSO, Luis Roberto. O Estado Contemporâneo, os Direitos Fundamentais e a Redefinição da Supremacia do Interesse Público. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público**. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_. **Temas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 26/09/2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.. Brasília: D.O.U., 11 de julho de 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos

institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília: D.O.U., 17 de julho de 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.** Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília: D.O.U., 24 de setembro de 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: D.O.U., 27 de outubro de 1966.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978.(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Brasília: D.O.U., 8 de janeiro de 2007.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito.** Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. Revisão técnica: Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. Barueri: Manole, 2007.

BREU, Mauricio de. **A. Evolução urbana do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1987.

BUZANELLO, José Carlos. ROCHA, Pedro Henrique Barbosa. Preâmbulos teóricos do direito da infraestrutura. Rio de Janeiro: **Revista de Direito da Administração Pública**, 2022.

CARVALHO, André Castro. **Direito da Infraestrutura: Perspectiva Pública.** São Paulo: Quartier Latin, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 28. ed.. São Paulo: Atlas, 2015. p. 1179 – 1180.

CASTELLS, Manuel. **La cuestión urbana.** Tradução Irene C. Oliván. Ciudad de México:

siglo veintiuno editores, 2002.

CEZNE, Andrea Nárriman. O conceito de serviço público e as transformações do Estado contemporâneo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 42 n. 167, jul./set. 2005.

CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS CONSEIL EUROPÉEN DES URBANISTES. **A Nova Carta de Atenas 2003: A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI**. Tradução: Paulo V.D. Correia, Isabel Maria da Costa Lobo. Lisboa: 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS. **NEW CHARTER OF ATHENS 1998: European Council of Town Planners' Principles for Planning Cities**. Atenas, 1998. Disponível em: <https://archive.ectp-ceu.eu/ectp-ceu.eu/images/stories/download/Athens-Charter-1998.pdf>. Acesso em 12/12/2021.

FREIRE, Rodrigo Argenton. **Infraestrutura Urbana**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2017.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

\_\_\_\_\_. **Social Justice and the City**. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1973.

KOZIKOSKI, Sandro Marcelo. O Compartilhamento de Infra-Estrutura Relacionado à Prestação do Serviço de Telefonia e a Questão da Remuneração pelo Uso dos Bens Compartilhados. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, Ano 4, nº 18, out/dez 2004.

LARK, Giovani; CASTRO, Rodrigo Lucas. **A Intervenção Municipal no Domínio Econômico: o caso dos preços abusivos praticados pelos estacionamentos privados em Belo Horizonte**. XXII Encontro Nacional do Conpedi/Curitiba, 2013. GT: Direito e Economia. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7dd3ed2e12d7967b>. Acesso em 23/01/2022.

LAENDER, Gabriel Boavista. Interconexão, *Unbundling* e Compartilhamento de Meios de Redes de Telecomunicação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 39, nº 154, abril/junho 2002.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas (versão de Le Corbusier: tradução de Rebeca Scherer)**. São Paulo: HUCITEC: EDUSP, 1993.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LYRA FILHO, Roberto. **O Direito que se ensina errado**. Brasília: Centro Acadêmico de Direito da UnB, 1980.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2009

MARICATO, Erminia. **Habitação e Cidade**. 6 ed. São Paulo: Atual, 1997.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da cidade periférica. In: **O Estatuto da Cidade comentado**.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia (org.). São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

\_\_\_\_\_. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARRARA, Thiago. **Bens públicos: domínio urbano: infra-estruturas**. Belo Horizonte: fórum, 2007.

MARSOLA, Cristiane. Saiba onde alugar patinete elétrico em São Paulo. Estadão. 24 de novembro de 2019. Disponível em: <https://mobilidade.estadao.com.br/meios-de-transporte/saiba-onde-alugar-patinete-eletrico-em-sao-paulo/>. Acesso em 16/01/2022.

MASCARÓ, Juan Luis; YOSHINAGA, Mário. **Infra-estrutura urbana**. Porto Alegre: Masquatro, 2004. p. 13-21.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da Mota. O direito à moradia digna na regularização fundiária da lei federal nº 1.977/2009: O caso do auto de demarcação da comunidade da Rocinha. **Revista de Direito da Cidade**. vol.07, no 03. Rio de Janeiro, 2015.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Estado gerencial, regulação econômica e serviços públicos – O papel das agências na promoção do desenvolvimento. **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 193-217, jul./set. 2014.

\_\_\_\_\_. O direito à moradia digna na regularização fundiária da lei federal nº 1.977/2009: O caso do auto de demarcação da comunidade da Rocinha. **Revista de Direito da Cidade**. vol.07, no 03. Rio de Janeiro, 2015.

ODILA, Fernanda. 5 anos depois, o que aconteceu com as reivindicações dos protestos que pararam o Brasil em junho de 2013? **BBC**, 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44353703>. Acesso em 15 de janeiro de 2022.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROCHA, Caroline Cristiane. Ideais de urbanismo: reflexões sobre os seus princípios funcionalistas e a arquitetura do cotidiano. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**. v. 23 n. 33. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2016.

SABBAG, Juliane Albuquerque Abe. **Brasília, 50 anos: do urbanismo moderno ao planejamento estratégico**. 2012. 205 f., il. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)—Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SARMENTO, Daniel. Interesse Público vs. Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público**.

Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. Estudo Jurídico sobre o Preço do Compartilhamento de Infra-estrutura de Energia Elétrica. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, vol. 4, nov/dez 2005, jan/2006.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos**. CEBRAP, 2016

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. **Funções Sociais da Cidade**. Rio de Janeiro: Lumen iJuris, 2020.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica e Jurisprudência**. Tradução: Tércio Sampaio Ferraz Jr. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1979.