

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

EVANDRO SILVA BARROS

**A CONTRIBUIÇÃO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL NA  
EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE  
ECONÔMICA**

MARÍLIA  
2007

EVANDRO SILVA BARROS

**A CONTRIBUIÇÃO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL NA  
EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE  
ECONÔMICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, como exigência parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Ruy de Jesus Marçal Carneiro.

MARÍLIA  
2007

**EVANDRO SILVA BARROS**

**A CONTRIBUIÇÃO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL NA EFETIVAÇÃO DOS  
PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, área de concentração Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social, sob a orientação do Prof. Dr. Ruy de Jesus Marçal Carneiro.

Aprovado pela Banca Examinadora em 07/12/2007.

---

Professor Doutor RUY DE JESUS MARÇAL CARNEIRO  
Orientador

---

Professor Doutor LOURIVAL JOSÉ DE OLIVEIRA  
Examinador

---

Professora Doutora IARA RODRIGUES DE TOLEDO  
Examinadora

*Dedico este trabalho à minha esposa Cilaine,  
razão do meu viver e eterna companheira;  
Aos meus pais João e Elisabeth pelo amor e pelos  
laboriosos e incansáveis esforços na minha  
formação moral e profissional; a vocês, minha  
eterna gratidão!*

*Agradeço ao meu Orientador Prof. Dr. Ruy de Jesus Marçal Carneiro que, pelo exemplo de vida, me fez compreender que nunca podemos nos deixar vencer pelos obstáculos;*

*Ao Dr. Augustin Gordillo, que pela generosidade, desprendimento e compreensão da minha necessidade em consultar sua obra “Introduccion al Derecho de La Planificación” gentilmente presenteou-me com seu livro*

*À Universidade Católica Dom Bosco que envidou todos os esforços para que esse sonho se transformasse em realidade.*

“Não há, senhores, corpo sem células. Não há Estado sem municipalidades. Não pode existir matéria vivente sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de nação, existência de povo constituído, existência de Estado, sem vida Municipal.”

(Rui Barbosa).

# A CONTRIBUIÇÃO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL NA EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

## Resumo

A persecução do desenvolvimento econômico nacional, pautado na valorização do trabalho e na justiça social, deve ser analisada a partir do âmbito municipal, haja vista ser este o local em que os cidadãos estabelecem as suas moradias e o exercício de suas atividades econômicas. A necessidade de se preordenar o espaço urbano, a fim de propiciar o uso racional da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, fez com que o planejamento municipal adquirisse relevância nesse contexto. Mas a consecução destes propósitos somente será possível se houver a participação efetiva da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade, o respeito ao princípio da publicidade em relação aos documentos e informações produzidos e a garantia de acesso de qualquer cidadão aos mesmos, quando da elaboração, aprovação e aplicação da lei instituidora do plano diretor. Está aí a razão de o planejamento municipal integrado por diversos instrumentos (como o plano diretor, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual) estabelecidos no Estatuto da Cidade, apresentar grande destaque na efetivação dos princípios gerais da atividade econômica do Art. 170 da Constituição Federal, propiciando o desenvolvimento econômico e a justiça social.

**Palavras-chave:** Planejamento municipal. Princípios gerais da atividade econômica. Desenvolvimento e justiça social.

# **THE CONTRIBUTION OF MUNICIPAL PLANNING IN RENDERING OF THE GENERAL PRINCIPLES OF ECONOMY**

## **Abstract**

The pursuit of the national economic development based on labor value and social justice, must be analyzed from the municipal scope, which is the place where citizens establish their homes and the exercise of their economic activity. The need of a pre organization the urban space, in order to provide a rational use of the urban property in favor of the collective welfare and the security of the citizens, as well as the environment balance pointed out the issue of municipal planning. But the achievement of these propositions will only be possible if there is an effective participation of the population and the representative associations of the various segments of the community, the respect of publicity principle regarding elaborated documents and information, as well as the guarantee of access of any citizen to the same ones, when the elaboration, approval and application of the law instituting the managing plan. That is the reason of the municipal planning integrated by several instruments (as the managing plan, the plurianual plan, the budget policies and the annual budget) established in the Statute of the City, to present great prominence in the effectivation of the general principles of the economic activity of Article 170 of the Federal Constitution, providing the economical development and social justice.

**Key words:** Municipal planning. General principles of the economic activity. Development and social justice.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1 A ORIGEM E EVOLUÇÃO DO MUNICÍPIO.....</b>	<b>13</b>
1.1 O ORIGEM DO MUNICÍPIO NA ANTIGÜIDADE .....	13
1.2 A FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO NO ESTADO ROMANO.....	18
1.3 O MUNICÍPIO E A SUA INTEGRAÇÃO NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL .....	21
1.4 A AUTONOMIA E COMPETÊNCIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO BRASILEIRO.....	32
<b>2 A INTERVENÇÃO DO ESTADO E A FUNÇÃO PLANEJADORA NA ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA.....</b>	<b>40</b>
2.1 A EVOLUÇÃO DO ESTADO E AS MODALIDADES DE INTERVENÇÃO ESTATAL.....	45
2.2 PLANEJAMENTO: MECANISMO DE INTERVENÇÃO ESTATAL DIRETA OU INDIRETA?.....	52
2.3 O PAPEL DO ESTADO COMO AGENTE INTERVENTOR E A FUNÇÃO PLANEJADORA NA ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA.....	61
<b>3 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL NA EFETIVAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.....</b>	<b>72</b>
3.1 O PLANEJAMENTO MUNICIPAL E OS INSTRUMENTOS DE SUA EFETIVAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	72
3.1.1 O Plano Plurianual: seu conceito e regulamentação no Direito Brasileiro.....	84
3.1.2 A contribuição da Lei de Diretrizes Orçamentárias para a realização das metas e prioridades do Plano Plurianual.....	87
3.1.3 A função da Lei Orçamentária Anual na compatibilização das receitas e despesas públicas .....	90
3.1.4 A fundamentalidade constitucional do Plano Diretor: os requisitos para sua implementação e a regulamentação da função social da cidade pelo Estatuto da Cidade .....	93

3.2 A EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA PELA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR .....	107
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>117</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>123</b>

## INTRODUÇÃO

O planejamento urbano como instrumento balizador à concretização do desenvolvimento econômico e social dos Estados, adquiriu contornos expressivos com o fomento da globalização.

A grande influência exercida sobre o desenvolvimento econômico e social insuflou a busca pelo aprimoramento do espaço citadino, no anseio de uma melhor qualidade de vida para o ser humano, em decorrência da vultosa concentração urbana verificada após a Revolução Industrial.

As cidades, que não se encontravam preparadas para administrar tamanha quantidade de pessoas, movidas por forças externas que levaram à concentração desordenada exigiram, exigem e exigirão atuação enérgica dos Governos locais, por meio da implementação do planejamento urbano, a fim de possibilitar a toda a população, um meio ambiente urbano equilibrado.

A Constituição Federal de 1988, refletindo essa evolução mundial, prestigiou a autonomia municipal, ao dotar os Municípios brasileiros de organização político-administrativa e preconizar a política de desenvolvimento urbano.

Executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, esta política tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Vinculado às diretrizes políticas, o plano diretor tem a incumbência de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, cuja influência sobre a atividade econômica é inegável.

Dessa forma questiona-se: O planejamento municipal, dotado de adequados instrumentos normativos, efetiva o desenvolvimento econômico e social do Estado brasileiro?

Buscando resposta a essa indagação, esta pesquisa científica amparou-se na análise bibliográfica de juristas pátrios e estrangeiros, subsídio à aplicação do método dedutivo, e ainda, na compilação de dados coletados em revistas de Administração Pública, entre outros meios postos à disposição da coletividade para consulta.

A escolha do tema e as questões que o permeiam podem ser vislumbradas no primeiro capítulo, “A origem e a evolução do Município”, em que se versa, primeiramente, sobre a formação cidadina na Antiguidade; a constituição do Município no Império Romano; e, sua integração na República Federativa do Brasil, onde se tratou de maneira particularizada acerca de sua autonomia e competência político-administrativa.

Por conseguinte, no segundo capítulo, tem-se “A intervenção do Estado e sua função planejadora na ordem econômica”, tratando-se de sua evolução e as modalidades de intervenção estatal; o planejamento como mecanismo de intervenção estatal; e, o papel do Estado como agente interventor e a função planejadora na ordem econômica brasileira.

E, finalmente, em “A importância do planejamento municipal na efetivação do desenvolvimento econômico e social”, disserta-se sobre o planejamento municipal e os instrumentos de sua concretização na Constituição Federal de 1988, bem como, a

implementação do plano diretor como instrumento hábil a efetivar os princípios gerais da atividade econômica.

# 1 A ORIGEM E EVOLUÇÃO DO MUNICÍPIO

A compreensão da origem e evolução do Município, enquanto unidade político-administrativa, deve ser precedida da análise dos fatores históricos que influenciaram o processo de formação da cidade, desde o seu estágio embrionário até a sua inserção na República Federativa do Brasil.

## 1.1 O ORIGEM DO MUNICÍPIO NA ANTIGÜIDADE

O obscurantismo histórico da origem do Município, não é fator impeditivo à descoberta de sua natureza e importância, porquanto, a História, há muito tempo já afirmou que este se erigiu baseado na necessidade do homem em prover a sua segurança defensiva, resultado de sua evolução animal.

Não obstante o caráter defensivo justificar a aglomeração urbana no período mesolítico, não se pode perder de vista que esta organização, primeiramente, decorreu do respeito aos mortos, já que o homem paleolítico, em função do devotamento aos antepassados, fixou-lhes um local para descanso, o qual se transformou em marco de retorno dos vivos e, não raras vezes, em santuários, a exemplo de “Meca, Roma, Jerusalém, Benares, Pequim, Quito, Lourdes”.<sup>1</sup>

Fustel de Coulanges, ao analisar a cidade antiga, deixa latente a presença da religiosidade como o mecanismo aglutinador da sociedade.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> MUNFORD, Lewis. *A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas*. Tradução de Neil R. da Silva. 3. ed. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda., 1991, p. 15.

<sup>2</sup> COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. São Paulo: Hemus, 1975, p. 116.

A formação dos santuários fez surgir aldeias e povoados, uma vez que nessas localidades o homem encontrou suprimento alimentar em abundância e, ainda, desenvolveu e aprimorou as práticas agropecuárias. Não é demais lembrar que, a escassez de alimentos representava, até aquele momento, fator determinante para a não fixação do homem.

A segurança na obtenção de alimentos provocou o ócio e, conseqüentemente, o aumento populacional, tendo em vista que a fartura alimentar garantiu a sobrevivência de um maior número de crianças.

A organização comunitária, segundo o entendimento de Lewis Mumford, assemelhava-se ao mundo dos animais, sobretudo, daqueles organizados em colônias, como se denota de seu posicionamento ao expor que

As funções sociais da colméia, do termitário e do formigueiro – estruturas não raro de dimensões imponentes e construídas com habilidade – têm, na verdade, tantas semelhanças com as da cidade que deixarei de parte outras observações, até que a cidade mesma se apresente à vista. A própria divisão do trabalho, a própria diferenciação de castas, a prática de guerra, a instituição da realeza, a domesticação de outras espécies e o emprego da escravidão, existiam em certos ‘impérios das formigas’, milhões de anos antes de se reunirem na cidade antiga. Note-se, porém, que não se trata aqui de continuidade biológica. Ao contrário, é este um exemplo de paralelismo e de convergência.<sup>3</sup>

Não se pode esquecer, também, que, por meio dessas organizações, o homem buscou a salvaguarda de sua vida e de seus pares, chegando, inclusive, a impor limites urbanos com vistas à segurança de todo o grupo.

---

<sup>3</sup> MUMFORD, Lewis. *A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas*. Tradução de Neil R. da Silva. 3. ed. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda., 1991, p. 12.

A segurança propiciada pela organização comunitária estendeu-se até o século III d.C., quando se iniciaram as invasões bárbaras no Império Romano, que levaram ao maciço êxodo urbano.

O parâmetro indicado para justificar a evolução urbana é, sem dúvida, demonstrativo de que o homem, gradativamente, buscou a sua organização espacial, não se podendo afirmar, com absoluta precisão, que as estruturas criadas tenham decorrido da repetição, ainda que inconsciente, dos conhecimentos adquiridos do mundo animal.

A ativa participação da mulher foi outro fator de considerável importância para a formação do ambiente urbano, uma vez que a ela competiu a função de nutrir e proteger os filhos, enquanto aos homens, a de promover o desbravamento e o sustento do lar.

Segundo a teoria de Lewis Mumford, a importância da mulher na concepção desse ambiente foi tão significativa que a casa e a cidade são instrumentos criados por ela própria, pois

Nos hieróglifos egípcios, ‘casa’ ou ‘cidade’ podem surgir como símbolos de ‘mãe’, como que a confirmar a semelhança da função formadora individual e coletiva. Ao lado disso, as estruturas mais primitivas – casa, aposentos, túmulos – geralmente são redondas, lembrando o vaso original descrito no mito grego, que fora modelado no seio de Afrodite.<sup>4</sup>

A propósito, a formação circular das estruturas primitivas permitiu a formação das plantações ao redor das aldeias, cujo objetivo primeiro foi o de subsidiar o sustento dos habitantes locais e de suas famílias.

---

<sup>4</sup> MUNFORD, Lewis. *A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas*. Tradução de Neil R. da Silva. 3. ed. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda., 1991, p. 19.

José Nilo de Castro deixa antever que a junção dessas famílias, —que segundo a língua grega, recebeu o nome de *fratria*, enquanto para a língua latina denominava-se *cúria*—, foi o embrião para a formação das cidades, especialmente porque, em função de sua multiplicação, formaram-se as tribos “[...] e, daí, chegando-se à *cidade*, com perfil de uma confederação, respeitando-se, à evidência, a autonomia das *cúrias* ou *fratrias*”.<sup>5</sup>

É preciso frisar ainda, que a transformação das *cúrias* ou *fratrias* em cidades, enquanto embrião do Município, não decorreu apenas do acréscimo populacional provocado pelo aumento das estruturas produtivas. Há que se agregar, nesse contexto, a melhor exploração de habilidades e potencialidades do ser humano, o que certamente permitiu, v.g., a expansão das navegações.

A evolução dos transportes, segundo a História, conduziu a um eficiente desenvolvimento das cidades antigas, em decorrência da comunicação e organização social dos povos.

Ricardo Santos Diez e Julio Castelao Rodríguez enfatizam esse processo, ao apontarem que,

La ciudad, gracias al transporte, primero a través de las grandes vías fluviales —a Babilônia iban los comerciantes por el río, a favor de corriente y volvían por tierra—, despues por tierra con animales y con la invención de la rueda, accede al poder sobre hombres y recursos en zonas remotas. Hasta tal punto era vital para la ciudad el transporte, que las grandes urbes para asegurar sus «líneas de vida» no tienen inconveniente en emprender guerras con otras pequeñas ciudades que puedan cortar estas vías. Tiende a extender sus fronteras. Se explica así el camino político del centro urbano hacia el império.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 4. ed., rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 19/98. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 31.

<sup>6</sup> DIEZ, Ricardo Santos; RODRÍGUEZ, Julio Castelao. *Derecho Urbanístico* - manual para jurista y técnicos. 4. ed. Madrid: El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, 2000, p. 59.

Nessa linha histórica, a aliança entre monarcas e burgueses, com o objetivo de afastar a submissão aos senhores feudais<sup>7</sup>, promoveu o incremento da grande expansão urbana observada no continente europeu, apresentando-se

[...] tan espectacular que no tendrá paralelo hasta el proceso de urbanización originado por la revolución industrial. Pode-se dizer que as cidades medievais adquiriram ‘conciencia de sua propria identidad y – sobre todo – la conciencia de que la estructura organicista, gremial, creadora de «islas» en la ciudad, es capaz de concebir a la ciudad misma como el puente que une y da sentido unitário a dichas «islas» ciudadanas’. Es la personalidad de «cada» ciudad.<sup>8</sup>

A contraposição às estruturas urbanas que se apresentaram até aquele momento, adveio da cidade moderna, com sua beleza e esplendor, decorrência da relevante influência Renascentista. A constatação dessa evolução pode ser observada por meio das praças e logradouros, posto que, deixaram de ser, fundamental e respectivamente, locais de comércio e trânsito de pessoas, passando a servir de centro cívico e tráfego de veículos.

No século XIX, surgiu a cidade contemporânea, tendo por característica a grande concentração urbana, resultado da Revolução Industrial e do êxodo rural, iniciados na Inglaterra.

A par dessas circunstâncias, é possível perceber que o advento dos Municípios, a partir da transformação das aldeias em cidades, foi motivado por forças externas (fatores exógenos) ou internas (fatores endógenos), decorrentes da religiosidade, da necessidade de aumento da produção alimentícia, da segurança pessoal, do aumento demográfico, da industrialização, entre outros.

---

<sup>7</sup> HUBERMAN, Leo. *História da Riqueza do Homem*. Traduzido da 3ª edição por Waltensir Dutra. 21. ed.; rev. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1986, p. 69.

<sup>8</sup> DIEZ, Ricardo Santos; RODRÍGUEZ, Julio Castelao. *Derecho Urbanístico* - manual para jurista y técnicos. 4. ed. Madrid: El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, 2000, p. 61/62.

## 1.2 A FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO NO ESTADO ROMANO

A organização municipal hodierna tem o seu marco no Estado Romano, onde a aniquilação da liberdade e a sujeição dos povos conquistados aos regramentos do governo central marcaram o aumento do domínio romano, consoante proclamou Virgílius, em sua *Eneida*<sup>9</sup>.

Há que se deixar claro que as cidades romanas eram compostas de pequenas aldeólas (*fora, conciliabula, castela e civi*), de colônias e de Municípios, sendo estas duas últimas as mais expressivas do território romano.

Odair Rodrigues Alves aponta que as diferenças primordiais entre as colônias e os Municípios decorreram do fato de que

As colônias eram o produto das conquistas que Roma foi estabelecendo sobre povos vizinhos, ficando seus moradores subordinados às leis da metrópole. Faziam, portanto, jus ao nome, pois eram realmente verdadeiras colônias de conquista. Já os municípios eram regiões habitadas por populações não originárias de Roma, mas as comunidades passavam a gozar, com algumas restrições, que aliás variavam de município para município, da condição de cidadania romana.<sup>10</sup>

José Nilo de Castro, complementando essa análise observa que

[...] as comunidades que recebiam essas vantagens chamavam-se Municípios, isto é, *múnus, eris*, quer dizer, na língua latina, *dádivas, privilégios*, e *capere* (*capio, is, cepi, captum, ere*), verbo latino que significa receber. Daí, o *Município* etimologicamente explicado, *aquela entidade que recebeu privilégios*.<sup>11</sup> (grifo do autor)

<sup>9</sup> CRETILLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo Municipal*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p.32.

<sup>10</sup> ALVES, Odair Rodrigues. *O Município: dos Romanos à Nova República*. São Paulo: Editora Nacional, 1986, p. 15.

<sup>11</sup> CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 4. ed., rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 19/98. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 32.

O traço diferenciador entre as colônias e os Municípios, já que ambos eram formados por cidadãos não-romanos, estava no fato de que aos últimos era garantido o direito de reger-se por suas próprias leis, enquanto àqueles reservou-se a submissão aos regramentos da metrópole.

Observe-se, que “o povo tinha direito de exercer o seu poder soberano, elegendo magistrados, promulgando as leis locais, decidindo na solução dos negócios comuns”<sup>12</sup>.

Aliás, o governo municipal era exercido pelos Magistrados Superiores, cidadãos eleitos dentre os decuriões (senadores), órgãos colegiados, juízes, a quem incumbia exercer concomitantemente as funções executivas e as jurisdicionais. A composição do governo municipal das cidades italianas completava-se com a presença dos Magistrados Inferiores, responsáveis pela execução das leis, em cuja composição estavam os *curadores* (responsáveis pela censura), os *edis* (magistrados responsáveis pelos julgamentos), os *questores* (responsáveis pela arrecadação) e os *escribas* (funcionários inferiores da administração municipal).

Com o Império Romano a composição do governo municipal sofreu algumas alterações, sobretudo, em relação à equiparação dos Municípios não-italianos aos legitimamente italianos, o que fez surgir a figura do gestor dos negócios públicos, denominado *defensor*, a quem incumbia, pelo prazo máximo de cinco anos, a gestão da coisa pública e a defesa dos municípios.

Hely Lopes Meirelles, valendo-se dos ensinamentos de Mayns, afirma que foi com a *Lex Julia Municipalis*, instituída por Júlio César em 709 (a.C.), que houve a

---

<sup>12</sup> CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 4. ed., rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 19/98. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 15.

afirmação do regime municipal romano, uma vez que, o Imperador “estendeu esse regime a tôdas as colônias da Itália e, mais tarde, nas invasões de Sylla, o mesmo sistema de governo foi adotado nas províncias conquistadas da Grécia, Gálias e Península Ibérica”.<sup>13</sup>

É possível constatar nos relatos históricos que, o regime municipalista romano manteve-se intacto, mesmo com a derrocada do Império Romano frente aos visigodos, isto porque, estes últimos tinham a sua vida pautada no campo. Pode-se dizer que, as modificações realizadas ao longo do tempo, longe de exterminar esse regime, permitiram a sua subsistência ainda que sob a presença de novas denominações ou figuras.

O ressurgimento do regime municipalista romano, em solo europeu, pode ser visualizado a partir do levante contra o feudalismo (séc. XI e XII) ocorrido em Mans (França), cujo objetivo primordial era a independência em relação aos senhores feudais e a autonomia da cidade.

Desde então, no dizer de José Nilo de Castro, o municipalismo europeu caracterizou-se por

[...] *agrupamentos humanos naturais, localizados e em grande número* (v.g., na década de 1980, só na França o número de Municípios chegava a 36.034, havendo mais de 32.405 Municípios com menos de 2.000 habitantes). Em 1789, a França não era mais que uma Federação de quarenta mil comunas; assim também a Espanha.<sup>14</sup> (grifo do autor)

Nesse prisma, é preciso lembrar que, enquanto em Espanha, o municipalismo romano conviveu e sobreviveu às invasões árabes, uma vez que estes “respeitavam as

---

<sup>13</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 2. ed., rev. e ampl., São Paulo: Editora RT, 1964, v. 1, p. 4.

<sup>14</sup> CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 4. ed., rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 19/98. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 35.

instituições e leis dos vencidos, daí se deduzindo que o sistema se conservou”<sup>15</sup>, em Portugal, se afirmou por meio dos “Conselhos”, que de posse do *foral* (lei orgânica dos Municípios) instituía o governo em determinada comunidade, composto por um *alcaide*, juizes, *homens bons* (órgão consultivo do Conselho), *almotacés* (responsável pela fiscalização, aferição e arrecadação) e *procuradores* (representantes do Conselho junto a Corte).

Odair Rodrigues Alves, em análise histórica acerca dos “Conselhos”, afirma que a sua origem etmológica está na palavra *concellium*, conforme demonstram os documentos bárbaros da época e que, posteriormente, deu origem às palavras *concellho*, *concello*, *concelho*, *consejo* e, por fim, “Conselho”. Diz ainda o autor, que a “palavra *concelho* designando município, restringiu-se apenas à Península Ibérica”.<sup>16</sup>

A despeito desses relatos, a derrocada do municipalismo português sobreveio a partir do século XIV com o fortalecimento do poder real que, abdicando da sistemática romana, passou a impor às Comunas, por meio das Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603), as leis gerais a serem aplicadas nos Municípios.

### 1.3 O MUNICÍPIO E A SUA INTEGRAÇÃO NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

A instituição do Município no Brasil não seguiu o ideal libertário vislumbrado na Europa, a partir do levante realizado nos séculos XI e XII, e que culminou no modelo adotado em terras portuguesas, haja vista que, Portugal, ao introduzir o regime municipalista nestas terras, o fez com a imposição da autoridade da Coroa Portuguesa.

---

<sup>15</sup> ALVES, Odair Rodrigues. *O Município: dos Romanos à Nova República*. São Paulo: Editora Nacional, 1986, p. 24.

<sup>16</sup> Op. cit. p. 30.

Não obstante essa peculiaridade, segundo os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, organizacionalmente

[...] as nossas municipalidades foram constituídas uniformemente por um Presidente, três Vereadores, um Procurador, dois Almotacés e um Escrivão. Além desses encarregados administrativos, serviam junto à Câmara, um Juiz de Fora vitalício e dois Juízes Comuns, eleitos com os Vereadores.<sup>17</sup>

Apesar de legal e estruturalmente moldar-se ao regime municipalista português, não se pode negar que a criação dos Municípios brasileiros, a partir da imposição da autoridade da Coroa Portuguesa, restringiu a sua expansão, sobretudo, em matéria de autonomia administrativa, eis que vinculados diretamente às Capitâneas Hereditárias.

As dificuldades apresentadas pela submissão descrita não impediram o avanço de diversos Municípios que, auxiliados pela Igreja e pela força de seu povo, superaram dificuldades e passaram

[...] a decretar a criação de arraiais, a convocar ‘juntas do povo’ para discutir e deliberar sobre interesses da Capitania, a exigir que Governadores comparecessem aos seus povoados para tratar de negócios públicos de âmbito estritamente local, a suspender Governadores de suas funções, e até mesmo a depô-los, como fez a Câmara do Rio de Janeiro, com Salvador Correia de Sá e Benevides, substituído por Agostinho Barbalho Bezerra.<sup>18</sup>

O advento da Constituição Política do Império do Brasil, em 1824, deu novos rumos ao municipalismo brasileiro, por meio dos regramentos contidos no Capítulo II do Título 7º, ao estabelecer que em todas as “Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que

---

<sup>17</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 2. ed., rev. e ampl., São Paulo: Editora RT, 1964, v. 1, p. 6.

<sup>18</sup> Op. cit. p. 6.

para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas” (Art. 167); a eleição das Câmaras, observadas as disposições legais, e a presidência destas seria exercida pelo vereador com maior número de votos (Art. 168); e, por fim, que o “exercício de suas funções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar” (Art. 169).

Apesar dos avanços surgidos, a Lei de 1º de outubro de 1828, conhecida por *Lei 28*, com o propósito de regulamentar o Art. 168 da Constituição Política do Império do Brazil, deu “nova forma às Câmaras Municipaes, marca suas atribuições, e o processo para sua eleição, e dos Juizes de Paz”, subsumindo a liberdade constitucional à subordinação aos Presidentes das Províncias, de maneira que as municipalidades deixaram de possuir a influência político-administrativa que possuíam no Período Colonial.

Sem obter o êxito de modificar a sistemática introduzida pela *Lei 28*, a Lei nº 16 de 12 de agosto de 1824 (Ato Adicional) e a Lei nº 105 de 12 de maio de 1840, feneceram a pretensão de maior liberdade às municipalidades.

Foi a partir da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, no ano de 1891, que ficou assegurada a autonomia dos Municípios, consoante está expresso em seu Art. 68, especialmente ao dispor que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”<sup>19</sup>

A amplitude da expressão “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”, contida no texto do mencionado Art. 68, ante a submissão dos Municípios aos Estados-

---

<sup>19</sup> BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 12 Jul 2007, 10:05.

Membros, novamente impediu a efetivação da autonomia municipal, a despeito desta ter sido alçada à condição de princípio constitucional pelo artigo 6º, II, “f”, da Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926.<sup>20</sup>

Hely Lopes Meirelles aponta que, o renascimento do municipalismo ocorreu a partir da Revolução de 1930, consolidando-se com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, ao traduzir o sentimento de que

A experiência do regime anterior demonstrou que não bastava a preservação do princípio autônomo na Carta Magna para a sua fiel execução. Era necessário muito mais. Precisavam as municipalidades, não só de governo próprio, mas antes e acima de tudo de rendas próprias, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município.<sup>21</sup>

A criação dos instrumentos imprescindíveis à efetivação da autonomia municipal pode ser constatada por meio das disposições do Art. 13 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, especialmente, onde estabelece os impostos e taxas destinados ao custeio das despesas dos Municípios, dispondo que

**Art. 13** - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente: I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas; III - A organização dos serviços de sua competência. § 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais. § 2º - Além daqueles de que participam, ex vi dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes

---

<sup>20</sup> CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 4. ed., rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 19/98. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 41.

<sup>21</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 2. ed., rev. e ampl., São Paulo: Editora RT, 1964, v. 1, p. 10.

forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios: I - o imposto de licenças; II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda; III - o imposto sobre diversões públicas; IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; V - as taxas sobre serviços municipais. § 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças. § 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12.<sup>22</sup>

Não é demais precisar que a consolidação –e evolução– da autonomia político-administrativo-financeira dos Municípios não pode ser mensurada, seja em razão da brevidade da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, seja pela instalação do regime ditatorial no Brasil a partir da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937.

Somente com a Assembléia Constituinte, que deu origem à Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, é que houve a implementação dos ideais de autonomia político-administrativo-financeira dos Municípios, sem que se acarretasse o comprometimento da Federação, ou mesmo, a diminuição ou restrição às competências estaduais. A exemplificar a *autonomia política* municipal está o Art. 28; a *autonomia administrativa* os artigos 7º, II, 15, 19, 20 etc.; e, por fim, a *autonomia financeira* os artigos 15, §§2º e 4º, 28, 29, dentre inúmeros outros.

Mas, foi em razão das disposições do *caput* do Art. 1º da Constituição Federal de 1998, que o Município adquiriu o *status* de ente federativo, não obstante essa condição

---

<sup>22</sup> BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2007.

tenha sido estabelecida em dispositivo que regula a divisão material, espacial, da República Federativa do Brasil.<sup>23</sup>

Apesar da clareza constitucional da condição de ente federativo do Município brasileiro, a matéria resultou divergências doutrinárias apaixonadas entre os juristas pátrios, uma vez que a República Federativa do Brasil adotou forma de Estado diversa do federalismo clássico, onde são considerados entes federativos apenas a União e os Estados Membros.

José Afonso da Silva, Roque Antônio Carrazza, Raul Machado Horta, dentre outros, posicionaram-se no sentido de que, a despeito das disposições do *caput* do Art. 1º da Constituição Federal, falta ao Município brasileiro a condição de ente federativo, pois: *a)* não lhe foi conferida representação junto ao Senado Federal; *b)* as leis ou atos normativos municipais não estão sujeitos ao controle concentrado do Supremo Tribunal Federal; e, *c)* não possui Poder Judiciário.

Essa concepção é facilmente abstraída do ensinamento de José Afonso da Silva, ao afirmar que

A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é ‘entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo’. *Data venia*, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá, depois, querer criar uma câmara de representantes dos Municípios. Em que muda a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades

---

<sup>23</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 19.

federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma a federação.<sup>24</sup>

Roque Antônio Carrazza, ao analisar o caráter jurídico do Município, corrobora o entendimento anterior, afirmando que estes “não integram a Federação, isto é, não fazem parte do ‘pacto federal’”, simplesmente porque,

[...] a própria CF se encarrega de desmentir o que solenemente proclama em seu art. 1º. Vejamos.

Os Municípios não influem, nem muito menos decidem, no Estado Federal. Dito de outro modo, não participam da formação da vontade jurídica nacional. Realmente, não integram o Congresso, já que não possuem representantes nem no Senado (Casa dos Estados), nem na Câmara dos Deputados (Casa do Povo).

Como se isto não bastasse, a autonomia municipal não é uma *cláusula pétrea*. O Congresso Nacional, no exercício de seu *poder constituinte derivado*, pode, querendo, aprovar emenda constitucional que venha a diminuir ou, mesmo, a eliminar a autonomia dos Municípios.<sup>25</sup> (grifo do autor)

Ao desenvolver estudo acerca da posição do Município no Direito Constitucional brasileiro, Raul Machado Horta justifica o seu posicionamento na existência de “coerência de princípio da doutrina federal que as nossas Constituições anteriores à de 1988 sempre acataram”, assim como, que a “ausência do Município na composição da União Federal não constitui originalidade do Direito Constitucional Brasileiro. Trata-se de regra geral nas Constituições dos Estados Federais”.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed., rev., São Paulo: Malheiros Editores, p. 474/475.

<sup>25</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 20. ed., rev., ampl. e atual., São Paulo: Malheiros Editores, p. 153/154.

<sup>26</sup> HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 621/622.

Com o devido respeito aos autores citados, os fundamentos apontados para afastar do Município brasileiro a condição de ente federativo, não se fazem suficientes para justificar essa concepção diante dos princípios descentralizadores do Estado Federal. Karl Loewenstein<sup>27</sup>, citado por Regina Maria Macedo Nery Ferrari, há muito já afirmara que o federalismo é incompatível com a concentração do poder, tendo na sua distribuição o seu princípio basilar.

A corroborar o entendimento de que falta sustentação à corrente doutrinária que afirma não ser o Município ente federativo, está o fato de que o modelo de federalismo (por segregação) inserto na Constituição Federal de 1988, além de diferenciar-se do federalismo americano, alemão e suíço, onde se tem o federalismo por agregação, é fruto da evolução do Município brasileiro, que em razão da autocracia da Coroa Portuguesa, já experimentou modelo organizacional que congregava a função executiva, legislativa e judiciária. No entanto, esta experiência não se apresentou viável, como afirmado por Hely Lopes Meirelles<sup>28</sup>.

Valendo-se desse ponto de vista, Celso Ribeiro Bastos, citado por Wolgran Junqueira Ferreira, ao contrapor as afirmações de José Afonso da Silva, Roque Antônio Carrazza e Raul Machado Horta, embasou-se na concepção de que

A verdade é que no protótipo federativo mundial não entra o município pela óbvia razão de que os países que o adotam também não dispensam ao município uma autonomia constitucionalmente assegurada. Desde o momento em que, no Brasil, preferiu-se compartilhar o exercício da soberania por três ordens jurídicas diferentes, com diversos graus de abrangência do espaço territorial de sua validade, mas com mesma

---

<sup>27</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. 2 ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 54.

<sup>28</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 2. ed., rev. e ampl., São Paulo: Editora RT, 1964, v. 1, p. 6.

dignidade e hierarquia constitucional, a conclusão inelutável seria a de reconhecer-se que a própria Federação brasileira assumira feições próprias. É certo que sempre poderá dizer-se que os municípios não participavam do pacto federativo. Bem, mas aí não procederia a inclusão no art. 1º, do Distrito Federal e dos Territórios. E, de outra parte, não queremos crer que o só fato de os Estados-Membros terem direito a se representarem por senadores no seio da União fosse de molde tal a justificar a exclusão dos municípios do nosso modelo federativo. É matéria toda apegada a preconceitos responsáveis pela convicção até certo ponto generalizada de que os conceitos e as locuções jurídicas têm essências.<sup>29</sup>

Regina Maria Macedo Nery Ferrari, complementando os ensinamentos acima, deixa evidente que a compreensão da Federação brasileira passa ao longe de questões meramente pontuais, advertindo ser preciso

[...] repensar a Federação brasileira e ponderar que os argumentos levantados quanto à não aceitação do Município como entidade federativa, podem ser refutados, primeiramente porque não pode prosperar qualquer idéia no sentido de que para a existência do estado federal é preciso uma divisão equânime de competências entre as entidades federativas parciais, e mais, se o exercício de várias ordens governamentais sobre o mesmo povo só é viável pela repartição de competências, porque só esta é a que propicia uma convivência possível, deve-se, antes de mais nada, pensar razoavelmente, ou seja, isto pode variar de tempos em tempos, conforme a posição adotada pelo constituinte, sem que se possa falar em desnecessidade ou desvirtuamento da opção pelo federalismo.<sup>30</sup>

A partir da interpretação sistemática do Texto Constitucional e a despeito da análise restrita das disposições do Art. 1º da Constituição Federal, Luiz Alberto David Araújo deixa patente a condição de ente federativo do Município brasileiro, afirmando que

---

<sup>29</sup> FERREIRA, Wolgran Junqueira. *O Município à luz da Constituição Federal de 1988*. 2. ed., rev., Bauru: Edipro, 1995, p. 56/57.

<sup>30</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. 2 ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 56.

[...] o Município integra a ordem administrativa e política, tendo reconhecida a sua autonomia, como se verifica do art. 18 da Constituição Federal.

Ademais, a autonomia municipal é tema prestigiado pelo constituinte federal, que a colocou entre os princípios sensíveis, de necessária obediência pelo constituinte decorrente (art. 34, VII, c), e cuja inobservância implica a decretação da intervenção federal no respectivo Estado-Membro.

Assim sendo, afigura-se-nos indispensável a natureza federativa dos Municípios dentro dos parâmetros da Carta de 1988.<sup>31</sup>

Como se vê dos ensinamentos doutrinários apresentados, tem-se por consistente a corrente doutrinária composta por Celso Ribeiro Bastos, Rosa Maria Macedo Nery Ferreira, Luiz Alberto David Araújo, dentre inúmeros outros juristas, que defende a concepção de que o Município brasileiro é ente federado, sobretudo, se for considerado que o reconhecimento desta condição, não pode ser efetivado por meio de interpretação restritiva do Texto Constitucional.

Aqui, vale lembrar os ensinamentos de Alexandre de Moraes que, ao citar Juarez Freitas, declinou

A Constituição Federal há de sempre ser interpretada, pois somente por meio da conjugação da letra do texto com as características históricas, políticas, ideológicas do momento, se encontrará o melhor sentido da norma jurídica, em confronto com a realidade sóciopolítico-econômica e almejando sua plena eficácia.<sup>32</sup>

E, foi a partir da conjugação dos elementos constitucionais, que Celso Ribeiro Bastos, segundo citação de Wolgran Junqueira Ferreira, deixou expresso que a compreensão dos Municípios deve partir do entendimento de que são estas unidades territoriais com autonomia político-administrativo-financeira, visto tratar-se de “[...]”

---

<sup>31</sup> ARAUJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 297.

<sup>32</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 19. ed., atual., São Paulo: Atlas, 2006, p. 10.

entidade jurídica, de direito público com capacidade política, e exercente de uma autonomia na condução dos assuntos de sua alçada, a igual título que o fazem União e Estados na gestão dos seus”.<sup>33</sup>

Por estas razões, não se pode aceitar a tese de que falta aos Municípios a condição de ente federativo, uma vez que estes não possuem representação direta no Senado Federal, isto porque os mesmos (Municípios) integram os Estados, logo, são eles, ainda que indiretamente, representados pelos Senadores.

Observe-se também que, em razão das disposições constantes da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, igualmente não se sustenta a tese de que as leis ou atos normativos municipais não estão sujeitos ao controle concentrado do Supremo Tribunal Federal, pois como se infere do inciso I do parágrafo único do Art. 1º, caberá arguição de descumprimento de preceito fundamental quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.

Com relação à inexistência de Poder Judiciário em âmbito municipal, já restou demonstrado que a História do Brasil retrata a má experiência de outros tempos, particularmente em função da proximidade com as autoridades municipais da época, o que certamente não permitiu a sua reintrodução no Texto Constitucional de 1988.

Destarte, o confronto entre as correntes doutrinárias apresentadas, deixa latente que não é possível chegar-se à conclusão de que o Município é ente federativo, se partir da restritiva análise dos fatores históricos, ou mesmo, de apenas alguns dispositivos

---

<sup>33</sup> FERREIRA, Wolgran Junqueira. *O Município à luz da Constituição Federal de 1988*. 2. ed., rev., Bauru: Edipro, 1995, p. 56/57

constitucionais, pois sabe-se que a formação das Federações retrata a realidade de um determinado tempo, em razão de árduo processo evolutivo.

Tendo-se por inquestionável a condição de ente federativo do Município brasileiro, mister se faz a análise e os objetivos de sua autonomia político-administrativo-financeira, o que será oportunamente demonstrado no item que se avizinha.

#### 1.4 A AUTONOMIA E COMPETÊNCIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO BRASILEIRO

Ao consagrar a indissolubilidade do Estado Federal, a Constituição Federal de 1988 conferiu aos Municípios, juntamente com os Estados Federados e o Distrito Federal, a condição de ente federativo, tendo por objetivo a manutenção da unidade federativa e a promoção da descentralização da organização político-administrativa, garantindo-lhe a plena autonomia.

Hely Lopes Meirelles diz que a importância dessa descentralização organizacional está no fato de que

[...] os municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça.<sup>34</sup>

E foi em função desse direito público subjetivo de organização, que o Texto Constitucional brasileiro assegurou aos Municípios a capacidade de se auto-organizar, autolegislar, autogovernar e auto-administrar.

---

<sup>34</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 2. ed., rev. e ampl., São Paulo: Editora RT, 1964, v. 1, p. 49.

Há que se observar, segundo o posicionamento de Alexandre de Moraes, que a autonomia política, normativa, administrativa e financeira dos Municípios está assegurada e disciplinada pelas disposições dos “arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal.”<sup>35</sup>

Observando-se o *caput* e o § 4º, do Art. 18, da Constituição Federal de 1988, constata-se que, além de assegurar a autonomia dos Municípios, estabeleceu-se que o processo de sua criação, incorporação, fusão e desmembramento deve ser realizado por meio de lei estadual, observados alguns requisitos preestabelecidos, conforme se observa abaixo

**Art. 18.** A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...]

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.<sup>36</sup>

Muito embora a autonomia dos Municípios esteja assegurada pelos Arts. 1º e 18 da Constituição Federal, não se pode descuidar que a capacidade de auto-organização do governo municipal, por meio da correlação dos Poderes, Legislativo e Executivo, decorrerá de sua Lei Orgânica Municipal, a ser elaborada conforme os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual onde esteja localizado, assim como, em

---

<sup>35</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 19. ed., atual., São Paulo: Atlas, 2006, p 254.

<sup>36</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 35.

observância aos preceitos contidos nos incisos I a XIV do Art. 29 da Constituição Federal, visto que prescrevem

**Art. 29.** O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País; II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição; IV - número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites: a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes; b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes; c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes; V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município; VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município; IX - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado

para os membros da Assembléia Legislativa; X - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça; XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal; XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; XIV - perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único.<sup>37</sup>

Para tornar ainda mais efetiva a autonomia dos entes federativos, a Assembléia Nacional Constituinte estruturou um complexo sistema de repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, reunindo critérios horizontais e verticais na sua partilha, e ainda, contemplando em matéria legislativa a hipótese de delegação pela União aos Estados Federados, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho.<sup>38</sup>

Fernanda Dias Menezes de Almeida, complementando o posicionamento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, sustenta que no sistema de repartição de competências adotado pela Constituição Federal

[...] convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação.<sup>39</sup>

É com a análise do Art. 30 da Constituição Federal que se tem a exata noção de que em seu texto estão compreendidas as competências municipais exclusivas, pois dispõe que

**Art. 30.** Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III

---

<sup>37</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 43.

<sup>38</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 50.

<sup>39</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2000, p. 74.

- instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.<sup>40</sup>

Aliás, não se pode perder de vista que, no dispositivo acima mencionado (Art. 30, CF), estão inseridas as competências legislativas e administrativas, posto que, em princípio, a competência administrativa é correlata à competência legislativa; logo, sendo o Município detentor da competência para legislar, também a possuirá para exercer a função administrativa.

O inciso I, do Art. 30, da Constituição Federal, ao estabelecer a competência dos Municípios para legislar sobre os assuntos de interesse local, delimitou a sua competência legislativa exclusiva e, por conseqüência, a sua competência administrativa exclusiva. A exemplificar essas competências estão os incisos de III a IX do próprio Art. 30, assim como, o Art. 144, § 8º do Texto Constitucional, ao estabelecer que,

**Art. 144.** A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

---

<sup>40</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 44.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.<sup>41</sup>

Não se pode olvidar também que, o inciso II do Art. 30 da Constituição Federal estabeleceu a competência legislativa e administrativa suplementar, ao preconizar que compete aos Municípios “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. Ao assim dispor, o Texto Constitucional teve como finalidade precípua autorizar o Município a “regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar a sua execução às peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local”.<sup>42</sup>

Mas, o Texto Constitucional não se restringiu a destinar aos Municípios brasileiros apenas competências exclusivas e suplementares. Denota-se que, a Constituição Federal trouxe em seu texto as competências administrativas comuns, denominadas por Alexandre de Moraes de “Áreas comuns de atuação administrativa paralela”<sup>43</sup>, e onde “todos os entes federativos podem atuar administrativamente.”<sup>44</sup>

Essas competências administrativas comuns estão expressas nos incisos de I a XII que compõe o Art. 23 da Constituição Federal, conforme pode se observar abaixo,

**Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens

---

<sup>41</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 99/100.

<sup>42</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 19. ed., atual., São Paulo: Atlas, 2006, p 287.

<sup>43</sup> Op. cit. p. 271.

<sup>44</sup> TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006.

naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.<sup>45</sup>

Contudo, por vislumbrar que o exercício simultâneo da competência administrativa comum pelos entes federativos poderia acarretar conflitos de interesses entre estes, o constituinte incluiu parágrafo único ao Art. 23 da Constituição Federal, estabelecendo que a “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”<sup>46</sup>

Não se pode esquecer, ainda, que há na Constituição Federal competências negativas, como as elencadas no Art. 19 estabelecendo ser vedado à União, aos Estados Federados, ao Distrito Federal e aos Municípios: a) estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público; b) recusar fé aos documentos públicos; e, c) criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

---

<sup>45</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 40.

<sup>46</sup> Op. cit. p. 40.

Evidentemente, a descentralização político-administrativa e a plena autonomia dos Municípios na forma apresentada pela Constituição Federal de 1988, é o resultado de árduo processo de reformulação do modelo de repartição de competências originário da Constituição Norte-Americana de 1787, o que, aliás, é reforçado pelo fato de a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, no ano de 1891, ter estabelecido em seu Art. 68 que, a organização dos Estados-Membros deveria assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, hodiernamente representado pelo interesse local, inserto no inciso I do Art. 30 da Constituição Federal de 1988.

A estruturação da repartição de competências, com supedâneo no “princípio da predominância do interesse”, denota a necessidade de cada um dos entes federativos tratar de matérias legislativas e administrativas na órbita de seu interesse, seja ele geral (União), regional (Estados Federados) e local (Municípios), ou mesmo, regionais e locais (Distrito Federal), afastando-se do que o cientista político italiano Nicola Matteucci denominou de “poder de mando de última instância”<sup>47</sup>.

Destarte, torna-se relevante analisar as competências municipais na realização dos princípios gerais da ordem econômica, motivo pelo qual, analisar-se-á, a partir do próximo capítulo, o intervencionismo estatal na realização da função planejadora, base importante na implantação do planejamento municipal.

---

<sup>47</sup> COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 111.

## **2 A INTERVENÇÃO DO ESTADO E A FUNÇÃO PLANEJADORA NA ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA**

O planejamento deve ser estudado a partir da evolução do pensamento filosófico do século XVIII, ao qual, por meio do Racionalismo e da Democracia, se estabeleceram critérios liberais para a condução das atividades humanas.

O modelo racionalista liberal surgido na Inglaterra, aliado à concepção iluminista francesa de 1789, deu ensejo ao liberalismo econômico, baseado na organização da sociedade, por meio da adequação dos meios e dos fins a serem alcançados, com vistas à preservação da igualdade de todos os seres humanos e à repulsa a qualquer forma de autoritarismo.

O *laissez-faire*, de Adam Smith, provocou a evolução das relações de mercado, fundado no princípio da livre iniciativa e concorrência, onde predominavam o livre comércio, inclusive em âmbito internacional, a liberdade cambial, o equilíbrio das finanças do Estado, o respeito à propriedade privada e a garantia dos direitos individuais, sempre com a concepção de que a obtenção de melhores resultados advinha da não regulamentação estatal das atividades privadas.

Não se pode negar que esse modelo propiciou, ainda que por pequeno lapso temporal, situação de harmonia social. Porém, por conta da concentração de capital, do acúmulo de riquezas e das crises cíclicas de expansão e recessão econômica provocada pela política econômica de países como os Estados Unidos da América, e ainda, daqueles integrantes da Europa Ocidental, tornou-se vulnerável às transformações.

Mas, a insatisfação com o modelo liberal, também se manifestou nos Estados Liberais, como é o caso dos Estados Unidos da América que, no ano de 1887, por meio da Lei do Comércio Interestadual, promoveu a regulamentação estatal das ferrovias, coibindo o direito de promover a alteração do preço das tarifas, com vistas ao favorecimento de determinadas empresas.

O advento do *Sherman Act* (Lei Sherman Antitruste), em 1890, reafirmou o sentimento americano de que a racionalidade liberal de Adam Smith, origem da concentração econômica, não era o modelo almejado pelos cidadãos, pois supervalorizava o interesse individual em detrimento do interesse coletivo.

A Primeira Guerra Mundial (1914), envolvendo a Tríplice Aliança (Alemanha, Itália e Áustria-Hungria) e a Tríplice Entente (Inglaterra, França e Rússia), provocou a destruição das economias dos países europeus, o que acabou afetando o mercado norte-americano que, em inquestionável hegemonia e franca ascensão, viu-se diante do acúmulo da produção, do desemprego desenfreado provocado pela crescente mecanização e, por fim, da inexistência de mercado consumidor.

A conjunção desses fatores levou à forte depressão econômica mundial, comumente conhecida como a Crise de 1929, motivadora da quebra da Bolsa de Nova Iorque. Antes mesmo da Crise de 1929, o inconformismo com o Capitalismo do *laissez-faire* já se manifestara por meio de algumas revoluções, como a Revolução Bolchevique Russa de 1917, por meio da qual, sob a influência dos ensinamentos de Marx e Engels, buscou-se implementar uma sociedade livre e economicamente justa em que o Estado, inversamente ao modelo liberal, mantinha em seu poder os meios de produção e o controle da economia.

Assim, como alternativa ao modelo liberal, surgia, em 1917, o Estado Social de Direito, marcado pelo intervencionismo estatal na atividade econômica, com o objetivo de prover aos cidadãos a assistência social necessária, por meio dos serviços públicos essenciais, das obras de infra-estrutura e do investimento no desenvolvimento econômico, dentre outras inúmeras funções. Esse novo modelo apresentou-se com maior veemência em Estados socialistas como a União Soviética, Alemanha, China e Cuba.

Mas, o intervencionismo estatal não se restringiu apenas aos países socialistas, isto porque, a história demonstra que nos Estados Unidos da América, ante a necessidade de se adotar medidas para a promoção da recuperação econômica, o Presidente Franklin Delano Roosevelt utilizou-se de legislação intervencionista, com o objetivo de realizar investimentos em infra-estrutura, assistência social, entre outros.

Héctor Belisario Villegas aponta que, a maior atuação do poder público na realização do equilíbrio econômico, se deu diante da debilidade dos postulados liberais clássicos, ocasião em que se passou da neutralidade estatal ao intervencionismo do Estado Moderno.<sup>48</sup>

Com o término da Segunda Guerra Mundial, —e a necessidade de se minimizar os efeitos da depressão econômica mundial—, foram adotadas medidas economicamente protecionistas e restritivas ao comércio (interno e externo) ainda mais drásticas, assim como, houve aumento na participação estatal na exploração da atividade econômica, por meio de empresas estatais criadas para esse mister.

Porém, adverte Héctor Belisario Villegas

---

<sup>48</sup> VILLEGAS, Héctor Belisario. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. 9. ed., atual. e ampl. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2005, p. 27.

Durante aproximadamente cuarenta años, prácticamente todos los gobiernos occidentales (aun guiados por partidos de distinto signo) compartieron una ideología más o menos similar, inspirada em una misma teoría –el keynesianismo–, que pretendió justificar de manera científica las intervenciones del Estado como garantía del empleo y crecimiento. El ideal común era atractivo porque intentaba armonizar la prosperidad económica y la justicia social, y los medios para lograrlo eran la centralización estatal, com el acaparamiento de las más diversas actividades, la fiscalidad progresiva y la redistribución social.

Tampoco por esse camino fue alcanzado el ideal, y despues de ciertos períodos de bonanza volvieron a acentuarse las crisis, el subdesarrollo y –principalmente- el câncer de la inflación, que todo lo pervierte y desestabiliza. Pero el principal fracaso fue constatar que el proceso de redistribución sin la creación previa de una economía sólida se constituía decididamente em factor de retroceso, y que cada vez había menos riqueza para distribuir. De allí la decadência y quiebra del Estado providencia.<sup>49</sup>

A dificuldade em “estabilizar seus gastos em virtude da dilatação de suas despesas”<sup>50</sup> conduziu os países social-comunistas a uma crise sem precedentes, sendo por muitos considerada o fator determinante para a corrosão do intervencionismo estatal pregado pelo Socialismo, que culminou com a queda do Muro de Berlim, a divisão da União Soviética, e ainda, a abertura do China ao Capitalismo.

Na visão do doutrinador argentino, a quebra do Estado-providência conduziu a uma reformulação do papel das finanças públicas nas economias nacionais, inclusive com a introdução do pensamento de que “el sector público debía ser más pragmático y actuar de acuerdo com el principio de la subsidiariedad: todo aquello que pudiera hacer una organización de orden inferior (familias, empresas) no debia hacerlo lo sector público”.<sup>51</sup>

Essa nova concepção do Liberalismo, conhecida como liberalismo pragmático ou neoliberalismo, não se apresentou restrita aos conceitos abstencionistas da Teoria de Adam Smith, pois, com a constitucionalização da Ordem Econômica e Social na

<sup>49</sup> VILLEGAS, Héctor Belisario. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. 9. ed., atual. e ampl. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2005, p. 27.

<sup>50</sup> CLARK, Giovanni. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 15.

<sup>51</sup> Op. cit. p. 27.

Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição Alemã de 1919, iniciou-se mundialmente a conciliação do intervencionismo estatal com a livre iniciativa, como, aliás, pode ser vislumbrado pelas inúmeras Constituições que se seguiram desde então.

Nesse contexto, o modelo neoliberal implementou normas permissivas de obtenção do lucro e submissão do poder econômico à determinadas restrições, enquanto, paralelamente, reservou ao Estado o dever de prover o crescimento econômico e a valorização e preservação social das classes oprimidas.

Giovani Clark<sup>52</sup> ensina que houve grande comunhão de fatores na defesa das concepções neoliberalistas, especialmente, em se considerando que

Ao encontro das idéias de atuação do poder público, no âmbito econômico, podemos mencionar o famoso economista John Maynard Keynes, que, em 1936, receitava, como única saída para o modelo liberal não ruir de vez, o remédio da intervenção. Esta foi ainda defendida, nos anos 60, pelo Papa João XXIII, através da encíclica 'MATER ET MAGISTRA', que propunha a realização do bem comum e, na década de 70, pelos Pactos Internacionais de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como em Tratados de Direitos Cívicos e Políticos.

Desta forma, o hodierno intervencionismo estatal é resultado da junção de princípios do Estado Liberal (livre iniciativa, garantia da propriedade privada e outros) com outros do Estado Social (valorização do emprego, redução das desigualdades regionais e sociais etc.), cujo objetivo principal está na realização de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico racional e à justiça social.

---

<sup>52</sup> CLARK, Giovani. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 29.

## 2.1 A EVOLUÇÃO DO ESTADO E AS MODALIDADES DE INTERVENÇÃO ESTATAL

A compreensão do alcance do vocábulo *intervenção* é, sem dúvida alguma, requisito essencial para o conhecimento das modalidades de intervenção estatal, segundo a diversidade doutrinária que se apresenta na atualidade.

Caldas Aulete, ao definir a intervenção, estabeleceu ser esta “ação ou resultado de intervir”, para, logo a seguir, valendo-se de sua peculiar clareza, esclarecer que se trata de “atuar com o intuito de influir (sobre questão ou matéria)”, ou mesmo, “fazer valer o seu poder ou a sua autoridade.”<sup>53</sup>

Na busca de melhor conceituação científica do termo *intervenção*, João Melo Franco e António Herlandes Antunes Martins, com suporte nos ensinamentos doutrinários de Sousa Franco, estabelecem que o intervencionismo econômico, segundo as regras da Ciência Econômica, “[...] designa práticas, doutrinas e ideologias que se caracterizam por o Estado pretender salvar ou corrigir a ordem liberal sem pôr em causa os seus princípios fundamentais e os seus critérios de funcionamento”<sup>54</sup>.

Eros Roberto Grau, por exemplo, aponta para a necessidade de se diferenciar juridicamente o vocábulo *intervenção* da expressão *atuação estatal*, posto que, apesar de induzirem, num primeiro juízo, ao mesmo significado, estes não se confundem. Para melhor explicitar essa compreensão, expôs o doutrinador

---

<sup>53</sup> AULETE, Caldas. *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Lexikon Editora Digital. Disponível em: <http://www.auletedigital.com.br/aulete/>. Acesso em: 16 jul. 2007.

<sup>54</sup> FRANCO, João Melo; MARTINS, António Herlander Antunes. *Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos*. 3. ed., rev. e actual., Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 514.

Toda atuação estatal é expressiva de um ato de intervenção; de outra banda, lembre-se que o debate a propósito da inconveniência ou incorreção do uso dos vocábulos *intervenção* e *intervencionismos* é inútil, inócuo. Logo, se o significado a expressar é o mesmo, pouco importa se faça uso seja da expressão – *atuação (ou ação) estatal* – seja do vocábulo – *intervenção*. Aludimos, então, a atuação do Estado além da esfera do público, ou seja, na esfera do privado (área de titularidade do setor privado). A *intervenção*, pois, na medida em que o vocábulo expressa, na sua conotação mais vigorosa, precisamente *atuação em área de outrem*.

Daí se verifica que o Estado não pratica *intervenção* quando presta serviço público ou regula a prestação de serviço. Atua, no caso, em área de sua própria titularidade, na esfera pública. Por isso mesmo dir-se-á que o vocábulo *intervenção* é, no contexto, mais correto do que a expressão *atuação estatal: intervenção* expressa atuação estatal em área de titularidade do setor privado; *atuação estatal*, simplesmente, expressa significado mais amplo. [...]

Por isso que vocábulo e expressão não são absolutamente, mas apenas relativamente, intercambiáveis. *Intervenção* indica, em sentido forte (isto é, na sua conotação mais vigorosa), no caso, atuação estatal em área de titularidade do setor privado; *atuação estatal*, simplesmente, ação do Estado tanto na área de titularidade própria quanto em área de titularidade do setor privado. Em outros termos, teremos que *intervenção* conota atuação estatal no campo da *atividade econômica em sentido estrito*; *atuação estatal*, ação do Estado no campo da *atividade econômica em sentido amplo*.<sup>55</sup> (grifo do autor)

Com base nestes conceitos, jurista do porte de Washington Peluso Albino Souza, segundo informa Giovanni Clark, estabelece que a classificação da intervenção será orientadora, dirigida, combinada ou contratual, a depender da política econômica adotada por determinado país.<sup>56</sup>

A fim de conceituar cada uma dessas modalidades, aponta o citado autor que

Na *intervenção orientadora*, o Estado intervém na economia orientando os agentes privados para atuarem de determinada forma, no intuito de alcançarem determinados objetivos. Não existe nesse tipo de ação econômica estatal qualquer espécie de comando normativo coator ou proibitivo, mas, ao contrário, incitações e seduções ao particular para agir

<sup>55</sup> GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988* (Interpretação e crítica). 10. ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 93/94.

<sup>56</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, *apud* CLARK, Giovanni. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 31.

de determinada maneira, oferecendo prêmios, concessões de imóveis, isenções e incentivos tributários, avais, etc.

Na *intervenção dirigida*, a ação do Estado é imperiosa. Diferentemente da primeira, o Estado determina, coage os particulares e os atores econômicos estatais a se comportarem de determinada maneira, sob pena de sanções. A norma proíbe ou impõe uma ação ou omissão. Os exemplos mais claros desse tipo de intervenção são os planos econômicos dos nazistas na Alemanha, dos fascistas na Itália, dos comunistas na antiga União Soviética e o Plano Marshall para reconstruir a economia de mercado dos países europeus, destruída pela Segunda Guerra Mundial.

Na *intervenção “combinada”*, ou *“concertada”*, o ranço autoritário das normas de política econômica é deixado de lado. Nessa modalidade de intervenção, o Estado, juntamente com os particulares – sejam empresários, trabalhadores, consumidores, profissionais liberais, ambientalistas –, por intermédio de suas entidades representativas, trocam informações e dados econômicos; estabelecem metas, objetivos, comportamentos conjuntos ou individuais, bem como estabelecem/executam as medidas de políticas econômicas.

[...]

Na *intervenção contratual*, posteriormente à combinação, particulares e Estado celebram acordos e contratos para a sua concretização. Nesse caso, os particulares, juntamente com o Estado, atuam de forma direcionada para alcançarem os objetivos da intervenção, animados por um pacto que oferece aos primeiros, vantagens fiscais, subvenções, crédito, facilidades nas transações internacionais, obtendo o segundo a realização das políticas econômicas voltadas para o bem-estar social.<sup>57</sup> (grifo nosso)

Dentre as modalidades de intervenção estatal, descritas por Washington Peluso Albino Coimbra, pode-se afirmar que, atualmente, os modelos utilizados pela grande maioria dos Estados são a intervenção combinada e a contratual; e, em alguns poucos casos, ainda, a intervenção orientadora.

Eros Roberto Grau, na classificação da intervenção estatal no domínio econômico (atividade econômica em sentido estrito) propõe a sua análise sob três diferentes modalidades, a *intervenção por absorção* ou *participação*, a *intervenção por direção*, e, por fim, a *intervenção por indução*.

---

<sup>57</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, *apud* CLARK, Giovanni. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 31/32.

Com a finalidade de definir cada uma dessas modalidades de intervenção, aponta o jurista que

No primeiro caso, o Estado intervém *no* domínio econômico, isto é, no campo da *atividade econômica em sentido estrito*. Desenvolve ação, então, como agente (sujeito) econômico.

Intervirá, então, por *absorção* ou *participação*.

Quando o faz por *absorção*, o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da *atividade econômica em sentido estrito*; atua em *regime de monopólio*.

Quando o faz por *participação*, o Estado assume o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da *atividade econômica em sentido estrito*; atua em *regime de competição* com empresas privadas que permanecem a exercitar suas atividades nesse mesmo setor.

No segundo e no terceiro casos, o Estado intervirá *sobre* o domínio econômico, isto, sobre o campo da *atividade econômica em sentido estrito*. Desenvolve ação, então, como reguladores dessa atividade.

Intervirá, no caso, por *direção* ou por *indução*.

Quando o faz por *direção*, o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da *atividade econômica em sentido estrito*.

Quando o faz, por *indução*, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados.<sup>58</sup> (grifo do autor)

Não é demais lembrar que, as modalidades de intervenção apresentadas por Eros Roberto Grau, como o próprio autor salienta, têm por base classificação apresentada em sua obra *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, no ano de 1978, portanto, muito antes do advento da Constituição Federal de 1988.

A divisão clássica de Bernard Chenot<sup>59</sup>, do Direito Econômico em Direito Regulamentar Econômico e Direito Institucional Econômico, da qual se valeram os doutrinadores portugueses João Melo Franco e António Herlandes Antunes Martins, apresenta classificação de maior aplicabilidade jurídica e econômica, ao apontar que a

<sup>58</sup> GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988* (Interpretação e crítica). 10. ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 148/149.

<sup>59</sup> CLARK, Giovani. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 33.

intervenção econômica pode ocorrer de forma direta ou indireta. Para diferenciá-las, dizem os autores que a intervenção econômica direta “consiste no exercício da actividade económica pelo próprio Estado –em sentido amplo– com as vestes de agente económico”, enquanto a intervenção econômica indireta do Estado “a que se processa para determinação dum comportamento alheio”.<sup>60</sup>

Para melhor definir a intervenção direta e a indireta, pode-se salientar que, nesta hipótese, trata-se de atuação estatal na vida econômica por meio de normas jurídicas que “não só prescrevem (ou proíbem) uma determinada conduta como também podem conferir autorização (competência) para uma determinada conduta”, no dizer de Kelsen<sup>61</sup>. Já naquela outra, a atuação estatal se dá por meio de normas jurídicas que autorizam a criação de empresas públicas e sociedades de economia mista, com o objetivo de exercerem diretamente, em concorrência com a iniciativa privada, determinadas atividades econômicas.

Independentemente da classificação que recaia sobre a intervenção estatal, seja ela oriunda de comandos imperativos ou prescritivos, é preciso deixar claro que não há como se esgotar a análise de todas as suas modalidades, especialmente, em se considerando a influência dos fatores históricos na sua evolução.

Contudo, é importante estabelecer que o exercício direto de atividades econômicas pelo Estado brasileiro deve pautar-se nas diretrizes estabelecidas no *caput* do Art. 173 da Constituição Federal, isto porque, essa modalidade de intervenção no domínio

---

<sup>60</sup> FRANCO, João Melo; MARTINS, António Herlander Antunes. *Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos*. 3. ed., rev. e actual., Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 513.

<sup>61</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Traduzido por João Baptista Machado, 6. ed., 4. tir., São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 132.

econômico “só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.<sup>62</sup>

Essa circunstância permite concluir que a intervenção direta do Estado no domínio econômico somente poderá ser considerada legítima, se estiver presente o interesse coletivo ou os imperativos de segurança nacional, circunstância que reafirma o seu caráter de exceção ao princípio da livre iniciativa.

De acordo com as lições de Toshio Mukai, há impossibilidade de se realizar a comparação entre as disposições do Art. 173 do Texto Constitucional de 1988 e as do Art. 170 da Emenda Constitucional nº 1/69, uma vez que estas privilegiavam

[...] a iniciativa privada no que diz com a exploração das atividades econômicas e completava esse posicionamento prevalecente da iniciativa privada com a determinação da ação suplementar do Estado no campo econômico por via direta, isto é, exigia a ausência da iniciativa privada para a atuação estatal, o que consubstancia o sentido negativo do princípio da subsidiariedade.<sup>63</sup>

Hodiernamente, como se extrai do Art. 173 da Constituição Federal, a intervenção direta do Estado no domínio econômico não se dá pela simples ausência da iniciativa privada. É preciso que seja reconhecida, por lei, como necessária aos imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo.

---

<sup>62</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 116.

<sup>63</sup> MUKAI, Toshio; *apud* BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*, p. 72-73; *apud* André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Editora Método, 2003, p. 280.

O Papa João XXIII, por meio de sua Encíclica *Mater et Magistra*, já havia preconizado não ser papel do Estado participar da atividade econômica, como se observa ao dizer que

[...] o Estado, e, como ele, as outras entidades de direito público, não devem aumentar o seu domínio senão na medida em que verdadeiramente o exijam motivos evidentes do bem comum, e não apenas com o fim de reduzir, e menos ainda eliminar, a propriedade privada. Nem se pode esquecer que as iniciativas econômicas do Estado, e das outras entidades de direito público, devem confiar-se a pessoas que juntem à competência provada, a honestidade reconhecida e um vivo sentimento de responsabilidade para com o país. Além disso, a atividade que exercem deve estar sujeita a uma vigilância atenta e constante, mesmo para evitar que, dentro da própria organização do Estado, se formem núcleos do poder econômico, com prejuízo do bem da comunidade, que é a sua razão de ser.<sup>64</sup>

Pois bem. Sendo admitida a intervenção direta do Estado brasileiro no domínio econômico apenas em caráter subsidiário, só se poderá reconhecer a sua constitucionalidade se houver estipulação legal que a considere “necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”.

Portanto, permanecendo-se indefinidos e abstratos esses conceitos jurídicos, como ainda hoje se encontram, não há que se admitir a exploração direta de atividade econômica pelo Estado brasileiro, especialmente, porque a indefinição no significado de “imperativo da segurança nacional” ou “relevante interesse coletivo”, permitiria a aplicação irrestrita da discricionariedade pelos Poderes da República Federativa do Brasil, ao proceder à sua definição.

---

<sup>64</sup> JOÃO XXIII, Papa. *Encíclica Mater et Magistra*. 12. ed., São Paulo: Paulinas, 2004, p. 38.

Urge ressaltar, contudo, que ponto a ser vencido no presente trabalho é o de saber se o planejamento está contemplado dentre as modalidades de intervenção estatal, e ainda, caso ocorra a confirmação dessa premissa, se está a se tratar de intervenção direta ou indireta, segundo estudo específico a ser trilhado a partir do próximo tópico.

## 2.2 PLANEJAMENTO: MECANISMO DE INTERVENÇÃO ESTATAL DIRETA OU INDIRETA?

A derrocada do Liberalismo econômico de Adam Smith e a submissão a um processo recessivo mundial, a partir da Primeira Guerra Mundial, motivaram a adoção do planejamento como alternativa dos Estados Socialistas à superação das dificuldades oriundas do Estado Liberal.

Não é supérfluo lembrar que, os referenciais teóricos dessa alternativa foram o conjunto de idéias contidas nas obras de Karl Marx e Friedrich Engels, das quais se valeu Lênin, após a Revolução Russa de 1917, com o objetivo de realizar o “esforço coletivo para o bem coletivo”, na descrição de Walter Duranty.<sup>65</sup>

Com a coletivização de praticamente todos os meios de produção, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas lançou mão do planejamento estatal para realizar a segurança e o bem-estar de sua comunidade, razão pela qual se tornou imperioso delimitar o objetivo e o método a serem adotados na consecução desse propósito.

Mas, segundo relata Leo Hubermann, era preciso “verificar tudo sobre a U.R.S.S. Qual o volume de trabalho? Qual a condição da fábrica coletiva? Quais os

---

<sup>65</sup> DURANTY, WALTER. *New York Times Magazine*, 6 de novembro de 1932, *apud* HUBERMANN, Leo. *História da Riqueza do Homem*. Traduzido da 3ª edição por Waltensir Dutra. 21. ed., rev., Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1986, p. 273.

recursos naturais? O que tem sido feito? O que pode ser feito? O que existe disponível? O que é necessário?”.<sup>66</sup>

A função de realizar essa verificação coube à GOSPLAN – Comissão de Planejamento Estatal, a quem competiu realizar a compilação e análise de todos os dados coletados no território soviético, os quais, por sua vez, subsidiaram a elaboração do esboço do plano de ação do Estado Soviético.

Há que se observar que, naquela ocasião, não se podia falar em elaboração definitiva do plano de ação, uma vez que a sua aprovação e efetivação dependiam da ratificação popular que, não raras vezes, analisava, criticava e apresentava sugestões necessárias ao bem-estar coletivo.

Leo Hubermann, ao retratar a participação popular na elaboração do plano de ação, descreve o seguinte quadro

Trabalhadores das fábricas e camponeses das fazendas opinando sobre os méritos e deméritos do plano. Eis o quadro de que os russos muito justamente se orgulham. Ocorre frequentemente que esses trabalhadores e camponeses discordam das cifras de controle relativas aos seus trabalhos. Apresentam então um contraplano, no qual dão seus próprios números, para mostrar que podem aumentar a produção deles esperada. Nessa discussão e debate do plano provisório por milhões de cidadãos, em toda a nação, os russos vêem a verdadeira democracia. O plano de trabalho a ser feito, os objetivos a serem atingidos, não são impostos de cima.<sup>67</sup>

Os adeptos do Capitalismo, contudo, não acreditavam na eficiência do modelo socialista de planejamento, posto que a sua coordenação era impraticável, seja pela

---

<sup>66</sup> HUBERMANN, Leo. *História da Riqueza do Homem*. Traduzido da 3ª edição por Waltensir Dutra. 21. ed., rev., Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1986, p. 273.

<sup>67</sup> Op. cit. p. 278.

necessidade de se cumprir certos requisitos, seja pela inexistência de interesse na obtenção do lucro.

Em resposta ao ceticismo capitalista, aponta Leo Hubermann que os soviéticos se vangloriaram de a economia Russa ter sobrevivido às conseqüências da Crise de 1929, isto porque, estando baseada no planejamento econômico, não houve “a paralisação da produção, com o desemprego e miséria das massas”<sup>68</sup>, ocorrido em toda a parte do mundo.

A partir desses fatores econômicos históricos, houve a formalização do planejamento, enquanto mecanismo voltado à promoção das reformas estruturais sócio-econômicas profundas com vistas à fortificação da democracia.

Luis S. Cabral de Moncada, complementa esse raciocínio afirmando que a identificação desses fatores se dá pelo fato de que

O Estado moderno surge-nos como unidade permanente da acção conformadora do todo social. Esta actividade tem a sua expressão jurídica principal na planificação. Nesta conformidade, é vulgar o aparecimento de disposições constitucionais (França, Itália) ou legislativas (Alemanha) consagrando a planificação como eixo fundamental de toda a actividade económica e o surto de disposições normativas visando garantir a execução do plano. A par disto é de igual modo vulgar a criação de instituições específicas cuja função é a de preparar a planificação sob pedido e para uso do Poder Executivo; é o caso dos Conselhos Económicos. É esta a recolha que o direito comparado nos apresenta no tocante ao reconhecimento jurídico da planificação.<sup>69</sup>

O lépido sucesso do planejamento soviético na consecução de sua economia, em que privilegiou a proteção das indústrias nacionais, valorização e preservação social

---

<sup>68</sup> HUBERMANN, Leo. *História da Riqueza do Homem*. Traduzido da 3ª edição por Waltensir Dutra. 21. ed., rev., Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1986, p. 290.

<sup>69</sup> MONCADA, Luis S. Cabral de. *A Problemática do Planejamento Económico*. Coimbra: Coimbra Editora, 1985, p. 44/45.

das classes oprimidas e distribuição de rendas, sobretudo diante da recessão econômica que assolava os países capitalistas, fez com que estes reconhecessem a sua importância na organização administrativa, financeira e tributária do Estado.

A rendição do Capitalismo ao planejamento ocorreu a partir da depressão econômica instalada com a Crise de 1929, ocasião em que deixou de ser considerado instrumento apenas dos países adeptos da economia dirigida, para se tornar hábil mecanismo de correção das distorções provocadas também no desenvolvimento econômico de países capitalistas.

Marcos Juruena Villela Souto, em citação a Eros Roberto Grau, aponta que

[...] a origem do plano remonta ao século XVIII, no campo do ordenamento do território, passando pela organização da atividade industrial e chegando à estratégia da Primeira Guerra Mundial usada pelo Estado Maior Alemão; mas foi na União Soviética, em 1921, com o GOSPLAN que o tema ficou vinculado a um sistema de direção do processo econômico, no caso, tocado pela ideologia do socialismo.<sup>70</sup>

De forma elucidativa, Paulo Ribeiro Pacello, deixa claro não se poder confundir, nesse contexto

[...] a expressão ‘planejamento da economia’ (centralização econômica que importa a substituição do mercado pelo plano, no papel de mecanismo de coordenação do processo econômico) com ‘planejamento do desenvolvimento econômico’ (forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos sociais e futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, conforme previsto no art. 174, *caput* e § 1º).

---

<sup>70</sup> GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: RT, 1978, p. 10-23, *apud* SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo da Economia*. 3. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2003, p. 17.

Esta última forma de planejamento é perfeitamente compatível com o sistema de mercado (Grau).<sup>71</sup>

A par dessa discussão, é importante registrar que a História demonstra que o planejamento, naquele momento histórico, apresentou-se como política pública de Estado, visto que seu objetivo maior era permitir a reestruturação do Estado para que houvesse a reestruturação político-econômico-social.

Essa observação deixa patente os motivos que levaram Agustin Gordillo a expressar que o planejamento era a espinha dorsal do sistema político de um país, seja ele liberal ou socialista, pois

[...] existe una estrecha correlación entre el tipo de planificación y el sistema político: si bien ya hemos comentado que la institucionalización de la planificación fortifica el sistema democrático, es claro que ello se refiere a su vez a una planificación de tipo democrático. Lo mismo ocurre para otros regímenes políticos: la planificación es una especie de columna vertebral del sistema, y a un cambio de su naturaleza corresponderá un cambio paralelo em la naturaleza de todo el régimen.<sup>72</sup>

Mas, a compreensão do planejamento impõe a necessidade de se realizar a sua definição.

Em primeiro lugar, é preciso deixar evidente que a definição apresentada pela Administração para o planejamento, enquanto processo em que se determina um conjunto integrado de ações e procedimentos para a consecução de um ou mais objetivos, guarda,

---

<sup>71</sup> PACELLO, Paulo Ribeiro; DIMOULIS, Dimitri (Coord.). *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 263.

<sup>72</sup> GORDILLO, Augustin. *Introducción al Derecho de la Planificación*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1981, p. 55.

em regra, estreita correlação com o planejamento empresarial e não com o planejamento público, objeto do presente estudo.

Porém, a finalidade de implementação do planejamento, em âmbito privado ou público, é a de estabelecer os objetivos e meios necessários à sua consecução. Essa constatação pode ser realizada nos ensinamentos de Idalberto Chiavenato, ao preconizar que:

O administrador precisa ter em mente o modo de tomar decisões estratégicas e planejar o futuro de sua organização. Através da arte de tomar decisões, o administrador configura e reconfigura continuamente a sua organização ou a unidade organizacional que administra. Ele decide qual rumo sua organização deverá seguir, toma as decisões necessárias e elabora os planos para que isto realmente ocorra. O planejamento está voltado para o futuro, e o futuro requer uma atenção especial. É para ele que estamos nos preparando a todo momento.

As organizações não operam na base da improvisação e nem funcionam ao acaso. Nada é deixado ao sabor dos ventos. Elas requerem planejamento para todas as suas operações e atividades, principalmente quando operam em ambientes dinâmicos, complexos e competitivos. O planejamento é um importante componente da vida organizacional capaz de dar-lhe condições de rumo e continuidade em sua trajetória em direção ao sucesso. O planejamento constitui a primeira das funções administrativas, vindo antes da organização, da direção e do controle.<sup>73</sup>

A explicação apresentada deixa claro que o ponto de convergência do planejamento é o futuro, o que lhe determina como sendo a primeira das funções administrativas, privadas ou públicas, visto que “[...] define objetivos e decide sobre os recursos e tarefas necessários para alcançá-los adequadamente.”<sup>74</sup>

A importância desses parâmetros é retratada nos ensinamentos de Carlos Thomas Lopes, citado por Marcos Juruena Villela Souto, ao definir o planejamento como

---

<sup>73</sup> CHIAVENATO, Idalberto. *Administração nos Novos Tempos*. 2. ed., Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 209.

<sup>74</sup> Op. cit. p. 212.

“[...] uma ciência que envolve a escolha de um curso de ação, entre diversas alternativas analisadas, que leva a um objetivo prefixado”.<sup>75</sup>

É preciso elucidar, todavia, que a escolha de um determinado curso de ação, enquanto fundamento do planejamento, não ocorre de forma aleatória, mas de maneira concatenada entre a multiplicidade das Ciências e os elementos a serem utilizados naquele propósito.

Luis S. Cabral de Moncada nos dá essa clara noção ao estabelecer que o ato de *planificar*

[...] implica reduzir um extenso número de alternativas que se apresentam à ação a um determinado leque muito mais reduzido, compatível com os meios de que se dispõe. Os dois principais componentes desta operação são o diagnóstico e o prognóstico. No primeiro examinam-se informações essencialmente quantitativas, sistematizadas em forma de contas e analisadas à luz de certos modelos de leitura econômica. No prognóstico expõem-se as linhas gerais das diferentes «projeções» que se fazem, estimando o comportamento de certas tendências observadas durante a fase do diagnóstico.

Para proceder deste modo torna-se claro que o planejamento se vai socorrer de um conjunto extenso de ciências auxiliares, cujo contributo aceita, como sejam a econometria, a álgebra, o cálculo econômico e a estatística. A técnica do planejamento é essencialmente sintética, fundindo-se nela uma soma de conhecimentos oriundos de várias ciências especializadas.<sup>76</sup>

Compartilhando dessa opinião, Sérgio de Andréa Ferreira, afirma que

[...] o planejamento é, assim, um processo, a atividade de aplicação de um sistema racional de escolhas entre um conjunto de alternativas reais de

---

<sup>75</sup> LOPES, Carlos Thomaz. *Planejamento, Estado e Crescimento*. São Paulo: Pioneira, 1990, p. 3, *apud* SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo da Economia*. 3. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2003, p. 17.

<sup>76</sup> MONCADA, Luis S. Cabral de. *A Problemática do Planejamento Económico*. Coimbra: Coimbra Editora, 1985, p. 10.

investimentos e de outras possibilidades para o desenvolvimento, baseado na consideração dos custos e benefícios sociais.<sup>77</sup>

Partindo-se dessas premissas, é possível assegurar que o planejamento é o resultado da definição dos objetivos escolhidos dentre uma multiplicidade de hipóteses existentes, que serão efetivados por meio dos mecanismos e recursos destinados à consecução daqueles propósitos, sempre guiados por valores políticos e ideológicos consagrados constitucionalmente.

Convém advertir que, não obstante esteja permeado de conteúdo técnico, o planejamento representa um processo político voltado à busca da transformação econômico-social de uma sociedade, como sugere Gilberto Bercovici.<sup>78</sup>

O *New Deal*, de Franklin Delano Roosevelt, por essa razão, é o marco do planejamento nos países capitalistas, isto porque representa um conjunto de medidas (escolhidas dentre uma diversidade de hipóteses) de intervenção econômica, voltadas a afastar os Estados Unidos da América dos ideários liberais e com o propósito de promover o crescimento da economia americana.

Não se pode negar que, a partir de então, enquanto mecanismo de coordenação e racionalização da atuação estatal no desenvolvimento econômico, o planejamento apresentou-se como modalidade de intervencionismo indireto, posto se constituir no meio adequado à realização da ideologia constitucional adotada por um determinado Estado.

---

<sup>77</sup> FERREIRA, Sérgio de Andréa. Eficácia Jurídica dos Planos de Desenvolvimento Econômico, in *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 140, pp. 16-35, abr./jun. 1980, apud SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo da Economia*. 3. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2003, p. 17.

<sup>78</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Planejamento e Políticas Públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado*. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 146.

Eros Roberto Grau expressa contraposição a esse pensamento negando ser o planejamento modalidade de intervenção, visto que em sua concepção

O *planejamento* apenas qualifica a intervenção do Estado *sobre* e *no* domínio econômico, na medida em que esta, quando conseqüente ao prévio exercício dele, resulta mais racional. Como observei em outro texto, forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, o planejamento quando aplicado à intervenção, passa a qualificá-la como encetada sob padrões de racionalidade sistematizada. Decisões que vinham sendo tomadas e atos que vinham sendo praticados, anteriormente, de forma aleatória, *ad hoc*, passam a ser produzidos, quando objeto de planejamento, sob um novo padrão de racionalidade. O planejamento, assim, não configura modalidade de intervenção – note-se que tanto intervenção *no* quanto intervenção *sobre* o domínio econômico podem ser praticadas *ad hoc* ou, alternativamente, de modo planejado – mas, simplesmente, um método a qualificá-la, por torná-la sistematizadamente racional.<sup>79</sup> (grifo do autor)

A par do entendimento doutrinário divergente, essa conclusão não representa a realidade atual, isto porque, a moderna atuação estatal, no ato de realização do planejamento, não ocorre de forma unilateral, impositiva, ou mesmo, de maneira irrestrita. É sabido que o planejamento moderno, denominado por Agustín Gordillo como planejamento indicativo, tem por característica refletir interesses nacionais, regionais e locais, razão pela qual sua adoção, em regra, o torna imperativo para os entes públicos e indicativo para o particular.

O pensamento do administrativista argentino pode ser extraído da passagem onde afirma

No estando tampoco resuelto el gran interrogante político de si se seguirá insistiendo em querer hacer revivir a um federalismo por *Provincias*, que ya no existe de hecho, o si se intentará construir um nuevo federalismo por *regiones*, las opiniones que se viertan sobre la planificación quedan

---

<sup>79</sup> GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988* (Interpretação e crítica). 10. ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 151.

sin sustento em realidad global. Por nuestra parte, nos inclinamos a favorecer un sistema de planificación que integre a las Provincias regionalmente en la toma de decisiones del plan nacional; con la participación simultánea de los organismos nacionales y provinciales en la elaboración del plan se estaría dando una condición al menos política de legitimación de un plan nacional que fuera obligatorio para las diversas Provincias em cada contexto regional. El plan sería concertado (nacional-regional-provincial) em su formulación, y no meramente unilateral de la Nación, pero luego em su aplicación habría de ser imperativo para los entes públicos nacionales y provinciales, región por región.

Em cuanto al sector no estatal, es frecuente encontrar la opinión de que el plan debe a tales efectos ser indicativo, sea o no federal, participe o no, el sistema del cual se parte.<sup>80</sup> (grifo do autor)

Essas observações evidenciam que, a intervenção estatal na implementação do desenvolvimento econômico e social, diversamente do que ocorria com os países socialistas, denota uma influência indicativa, caracterizadora da intervenção indireta, consistente na elaboração de regramentos e orientações a serem adotados pelos particulares, sem que, contudo, lhe seja imposta qualquer sanção em não havendo o seu cumprimento.

Destarte, a exemplificação de que o planejamento hodierno constitui-se em modalidade de intervencionismo indireto está nas disposições do Art. 174 da Constituição Federal, que será objeto de estudo a ser desenvolvido no próximo tópico ao tratarmos da função planejadora na Ordem Econômica Brasileira.

### 2.3 O PAPEL DO ESTADO COMO AGENTE INTERVENTOR E A FUNÇÃO PLANEJADORA NA ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, seguindo a tendência mundial surgida com a Primeira Guerra Mundial e a Crise de 1929, reconheceu à

---

<sup>80</sup> GORDILLO, Augustin. *Introducción al Derecho de la Planificación*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1981, p. 60/61.

União Federal o direito de intervir no domínio econômico, ao apontar no texto do inciso IX do Art. 5º que o mecanismo para a consecução daquele objetivo (intervenção no domínio econômico) seria realizado por intermédio do *plano*.

Sérgio de Andréa Ferreira, citado por Marcos Juruena Villela Souto, dispôs que

[...] plano é o documento que retrata o planejamento estratégico do governo. Deve conter os objetivos gerais a serem atingidos, identificar as fontes de recursos e estabelecer as políticas para o uso desses recursos. Assim, se o planejamento é o processo; planificação é o resultado; e plano, o documento que o formaliza.<sup>81</sup>

O inciso IX do Art. 5º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, dispunha que competia privativamente à União “estabelecer o plano nacional de viação férrea e o de estradas de rodagem, e regulamentar o tráfego rodoviário interestadual”.<sup>82</sup>

Não se pode esquecer também que nos incisos XIV, XV e XVI do já referenciado Art. 5º, encontram-se outras hipóteses a ensejar a utilização do plano, como é o caso, das “diretrizes da educação nacional”, “defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte”, e a organização da “administração dos Territórios e do Distrito Federal, e os serviços neles reservados à União”.

A despeito de a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 não ter apresentado qualquer referência ao planejamento ou plano, como o fizera a Constituição anterior, foi sob a sua proteção que surgiu a primeira norma instituidora do planejamento.

---

<sup>81</sup> FERREIRA, Sérgio de Andréa. Eficácia Jurídica dos Planos de Desenvolvimento Econômico, in *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 140, pp. 16-35, abr./jun. 1980, apud SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo da Economia*. 3. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2003, p. 17.

<sup>82</sup> BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 25 Ago. 2007.

Diz-se isto, porque o Decreto-Lei nº 1.058 de 19 de janeiro de 1939, estabeleceu ser sua finalidade a de “promover a criação de indústrias chamadas básicas, como a siderurgia e outras, a execução de obras públicas, bem como prover a defesa nacional dos elementos necessários à ordem e à segurança do País”.<sup>83</sup>

A materialização dessa finalidade pode ser observada já no Art. 1º do Decreto-Lei nº 1.058/1939, que instituiu o “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional”, destinando-lhe recursos financeiros na ordem de “3.000.000:000\$000 (três milhões de contos de réis) para um período de cinco anos e a ser anualmente aplicada mediante créditos especiais abertos pela quinta parte”<sup>84</sup> em favor dos Ministérios, e conforme determinação do Presidente da República.

De modo posterior, no final do ano de 1943, surgiram os Decretos-Lei nº 6.144 e 6.145, datados, respectivamente, de 25 e 29 de dezembro de 1943, com o escopo de dar origem ao “Plano de Obras e Equipamentos”, em substituição ao “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional”, cujo propósito era o de promover a “execução de obras públicas e equipamentos”.<sup>85</sup> A distribuição dos recursos fixados na ordem de Cr\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de cruzeiros), coube ao Decreto-Lei nº 6.145, de 29 de dezembro de 1943.

Com o advento da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, houve a manutenção da competência da União, segundo se observa dos incisos X e XIII do seu Art.

---

<sup>83</sup> BRASIL. Senado Federal. *Decreto-Lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939*. Coleção de Leis da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 002, p. 000033, 31 de dez. de 1939. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 26 ago. 2007.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> BRASIL. Senado Federal. *Decreto-Lei nº 6.144, de 25 de dezembro de 1943*. Coleção de Leis da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 007, p. 000327, 31 de dez. de 1943. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 26 ago. 2007.

5º, para “estabelecer o plano nacional de viação” e “organizar defesa permanente contra os efeitos da seca, das endemias rurais e das inundações”.

Observe-se que, a organização da defesa permanente contra os efeitos da seca do Nordeste, contudo, deveria ater-se às orientações estabelecidas no Art. 198 daquele Texto Constitucional, por estabelecer que

**Art. 198** - Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União dependerá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária. § 1º - Um terço dessa quantia será depositado em caixa especial, destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade, podendo essa reserva, ou parte dela, ser aplicada a juro módico, consoante as determinações legais, empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca. § 2º - Os Estados compreendidos na área da seca deverão aplicar três por cento da sua renda tributária na construção de açudes, pelo regime de cooperação, e noutros serviços necessários à assistência das suas populações.<sup>86</sup>

Foi, também, por meio da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, em especial, do seu Art. 199, que ocorreu a instituição do plano de valorização econômica da Amazônia, a ser executado com recursos da União, dos Estados, Territórios e Municípios daquela região da ordem de 3% (três por cento) de suas rendas tributárias, durante prazo não inferior a 20 (vinte) anos, o que é ratificado pelo texto abaixo transcrito, dispondo que

**Art. 199** - Na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária.  
Parágrafo único - Os Estados e os Territórios daquela região, bem como os respectivos Municípios, reservarão para o mesmo fim, anualmente,

---

<sup>86</sup> BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 26 Ago. 2007.

três por cento das suas rendas tributárias. Os recursos de que trata este parágrafo serão aplicados por intermédio do Governo federal.<sup>87</sup>

Na vigência daquele Texto Constitucional surgiu ainda o Plano SALTE, com o objetivo de “[...] realizar, durante os exercícios de 1950 a 1954, os empreendimentos relativos à saúde, alimentação, transporte e energia integrantes do plano previsto no texto e nos anexos da presente lei - Plano SALTE”<sup>88</sup>, conforme disposto em seu Art. 1º.

No intuito de promover o desenvolvimento econômico o Brasil, desta feita no ano de 1950, entabulou acordo com os Estados Unidos da América, com a finalidade de promover, com a cooperação técnico-financeira dos Estados Unidos da América, a execução de programas de desenvolvimento econômico do Brasil.

Segundo salienta João Bosco Leopoldino da Fonseca, foi criada uma comissão mista cujas atribuições circunscreviam-se em “promover a prestação de serviços de assistência técnica”, “receber e estudar pedidos de assistência técnica”, “cuidar da difusão e utilização eficiente da assistência técnica”, “examinar os recursos naturais e possibilidades do Brasil”, “elaborar ou cooperar na elaboração de programas e projetos de desenvolvimento econômico”, e “cooperar na obtenção de créditos e financiamentos”.<sup>89</sup>

Os resultados da cooperação americano-brasileira, na compreensão do mencionado autor, “foram altamente positivos”, uma vez que, a partir dela, originaram-se “14 projetos sobre a economia básica do País”.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 26 Ago. 2007.

<sup>88</sup> BRASIL. Senado Federal. *Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 7696, 19 de maio de 1950. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 26 ago. 2007.

<sup>89</sup> LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. *Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 337.

<sup>90</sup> Op. cit. p. 337.

Mas, o maior resultado obtido em razão da parceria Brasil-Estados Unidos foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, por meio da Lei nº 1.628 de 20 de junho de 1952, atualmente denominado de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, por força das disposições da Lei nº 5.662 de 21 de junho de 1971, foi enquadrado na categoria de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, com o objetivo de apoiar empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do país, motivo pelo qual vem financiando os grandes empreendimentos industriais e de infra-estrutura tendo marcante posição no apoio aos investimentos na agricultura, no comércio e serviço e nas micro, pequenas e médias empresas, e aos investimentos sociais, direcionados para a educação e saúde, agricultura familiar, saneamento básico e ambiental e transporte coletivo de massa.<sup>91</sup>

Ocorre, contudo, que o avanço obtido desde a inclusão do plano nacional de viação férrea e o de estradas e rodagem no texto do inciso IX do Art. 5º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, mostrou-se diminuto diante da magnitude do Plano de Metas estabelecido por Juscelino Kubistschek de Oliveira.

Celso Lafer, bem retratou essa situação ao pontuar que

O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente, pois o *plano de metas*, pela complexidade de suas formulações – quando comparado com essas tentativas anteriores – e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil. Daí a importância do estudo do Plano de Metas se se deseja conhecer não só a evolução histórica do planejamento no

---

<sup>91</sup> BRASIL. *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/empresa/default.asp>. Acesso em: 26 ago. 2007.

Brasil como também as condições atuais do planejamento no País, as quais resultam em parte de determinadas opções tomadas e desenvolvidas naquele plano e, em parte, do progresso mais recente na aplicação de novas metodologias.<sup>92</sup> (grifo do autor)

A razão do sucesso do Plano de Metas, estabelecido durante o governo de Juscelino Kubistschek de Oliveira, se justificou, em grande parte, à criação do Conselho de Desenvolvimento pelo Decreto nº 38.774 de 01 de fevereiro de 1956, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 38.906 de 15 de março de 1956, a quem incumbia, com o auxílio de consultores especiais, dar vazão às mais diversas finalidades estabelecidas em seu Art. 1º.

A constatação dessa afirmação pode ser realizada pela análise do texto do referido dispositivo, que dispunha

Art. 1º - O Conselho do Desenvolvimento (CD), criado pelo Decreto nº 38.744, de 1º de fevereiro de 1956, diretamente subordinado ao Presidente da República, tem por fim: I - estudar as medidas necessárias à coordenação da política econômica do país, particularmente no tocante ao seu desenvolvimento econômico; II - elaborar planos e programas visando a aumentar a eficiência das atividades governamentais e fomentar a iniciativa privada; III - analisar relatórios e estatísticas relativas à evolução dos diferentes setores da economia nacional; IV - estudar e preparar ante-projetos de lei, decretos ou atos administrativos julgados necessários à consecução dos objetivos mencionados nos incisos I e II; V - manter-se informado da implementação das medidas cuja adoção haja aprovado.<sup>93</sup>

Com a fixação das metas a serem atingidas nos setores de energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação, consolidou-se o programa de ação governamental, do qual o “Plano de Brasília”, ainda hoje se apresenta como o elemento de

---

<sup>92</sup> LAFER, Celso. *Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)*. In: LAFER, Betty Mindlin (Coord.) *Planejamento no Brasil*. 3. ed., São Paulo: Ed. Perspectiva S.A., 1975, p. 30.

<sup>93</sup> BRASIL. Senado Federal. *Decreto nº 38.906 de 15 de março de 1956*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 004932 3, 16 de março de 1956. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 26 ago. 2007.

maior importância, especialmente, porque, além de promover a ocupação de vastíssimas áreas do interior do Brasil, logrou criar “[...] um novo pólo de projeção para o desenvolvimento econômico e social.”<sup>94</sup>

A consistência na definição dos objetivos, mecanismos e recursos destinados à satisfação de suas finalidades, tornaram o Plano de Metas, no dizer de Celso Lafer, um “caso bastante bem sucedido na formulação e implementação de planejamento”, cujos “problemas por ele ocasionados aos governos resultaram justamente do seu sucesso”.<sup>95</sup>

No período que se sucedeu ao governo de Juscelino Kubistschek de Oliveira, imperou a turbulência político-econômica no Brasil, provocadora, diante da ocasião propícia, do surgimento de diversos planos, tais como, o Plano Trienal de Desenvolvimento (1962), o PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo (1964), o Plano Estratégico de Desenvolvimento (1967), o I PND – I Plano Nacional de Desenvolvimento (1971), o II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974), o III PND – III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980), e, por fim, o I Plano Nacional de Desenvolvimento – Nova República (1986), que se seguiu de diversos planos setoriais cujo fito era apenas o de combater o avanço inflacionário e promover a retomada do desenvolvimento econômico e social.

O insucesso destes instrumentos se deveu ao fato de que não houve preocupação com a realização de diagnósticos, e muito menos, com a fixação dos objetivos a serem alcançados.

---

<sup>94</sup> LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. *Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 341.

<sup>95</sup> LAFER, Celso. *Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)*. In: LAFER, Betty Mindlin (Coord.) *Planejamento no Brasil*. 3. ed., São Paulo: Ed. Perspectiva S.A., 1975, p. 49.

Concomitantemente à execução do I Plano Nacional de Desenvolvimento – Nova República surgiu a Constituição Federal de 1988, trazendo em seu Art. 174 a sistematização do planejamento na seara constitucional, ao dispor que o Estado, na condição de agente normativo e regulador da atividade econômica, “exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”<sup>96</sup>

Marcos Juruena Villela Souto, corroborando com essa afirmação, declinou que

[...] foi com a Constituição de 1988 que, definitivamente o planejamento ganhou *status* de ‘sistema’ constitucional (isto é, um conjunto integrado de normas), quando, [...], foi ele transformado, de mero ordenador da atividade administrativa em principal instrumento de intervenção do Estado na atividade econômica.<sup>97</sup> (grifo do autor)

A ponderação acima apresentada, no sentido de que o planejamento deixou de ser mero ordenador da atividade administrativa para adquirir o *status* de sistema constitucional, se deve ao fato de que o planejamento era, até então, por força do Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, administrativamente considerado como fundamento para a ação governamental na promoção do desenvolvimento econômico-social do País e da segurança nacional, segundo o plano geral de governo, os programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, o orçamento-programa anual, e, finalmente, a programação financeira de desembolso.

Com o advento do Art. 174 na Constituição Federal de 1988, o planejamento adquiriu legitimidade constitucional, permissiva da intervenção estatal indireta na ordem

---

<sup>96</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 117.

<sup>97</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo da Economia*. 3. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2003, p. 21.

econômica, consoante a observância dos princípios garantidores da propriedade privada, livre iniciativa e livre concorrência estabelecidos no Art. 170 do Texto Constitucional.

A intervenção estatal na ordem econômica, no dizer de Marcos Juruena Villela Souto, denota que

[...] o Estado está obrigado a planejar as ações que devem levar ao *Bem-Estar Geral*, mas a iniciativa privada não pode ser obrigada a aderir a esse planejamento, que, para ela, é uma mera indicação de atividades que levam ao desenvolvimento, as quais ela pode desenvolver ou não.<sup>98</sup> (grifo do autor)

Não se pode olvidar que, foi objetivando a realização do bem-estar geral, que o constituinte estabeleceu no § 1º do Art. 174 da Constituição Federal, que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Ao determinar que a incorporação e compatibilização dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento ao planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado se efetivará por meio de lei, o constituinte deu ensejo à previsão das disposições do inciso IX do Art. 21 da Constituição Federal, que estabelece ser competência privativa da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” com objetivo de promover o bem-estar geral.

É preciso deixar expresso, porém, que a simples elaboração e execução dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social não eram suficientes, impunha-se redefinir a política urbana e a regulação

---

<sup>98</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo da Economia*. 3. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2003, p. 22.

urbanística, uma vez que a efetivação do planejamento de desenvolvimento nacional equilibrado exigia maior adequação, ao que Hely Lopes Meirelles denominou de “conjunto de medidas estatais, destinadas a organizar, disciplinar os espaços habitáveis, para propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.<sup>99</sup>

A necessidade de transformação da realidade existente, possibilitando a implementação do desenvolvimento econômico e social, revelou a necessidade e a importância do planejamento urbanístico, acima de tudo em havendo a sua transformação em plano ou planos.

Diz-se isto, porque enquanto

[...] não traduzido em planos aprovados por lei (entre nós), o processo de planejamento não passa de propostas técnicas e, às vezes, simplesmente administrativas, mas não tem ainda dimensão jurídica. Por isso, enquanto simples processo, o planejamento não opera transformação da realidade existente, não surte efeitos inovadores da realidade urbana. Estes só se manifestam quando o processo de planejamento elabora o plano ou planos correspondentes, com o que, então, ingressa no ordenamento jurídico por seu caráter conformador ou inovativo [...].<sup>100</sup>

Deste modo, apresentando-se o ambiente local como o nascedouro da sociedade organizada, o planejamento municipal no desenvolvimento econômico e social do Estado brasileiro adquiriu papel significativo, tornando-se relevante a sua análise frente aos instrumentos indicados pela Constituição Federal de 1988, para que, por fim, seja delineada a sua importância na efetivação dos princípios insertos no Art. 170 do Texto Constitucional.

---

<sup>99</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 5. ed., São Paulo: Editora RT, 1985, p. 378.

<sup>100</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. 2. ed., São Paulo: Malheiros Editores, p.123.

### 3 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL NA EFETIVAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

#### 3.1 O PLANEJAMENTO MUNICIPAL E OS INSTRUMENTOS DE SUA EFETIVAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O direito de o Município promover a intervenção indireta ao exercer a função planejadora, como apontado no capítulo anterior, está assegurado pelas disposições do inciso I do Art. 30 da Constituição Federal, ao condicionar o exercício dessa atividade à conexão com a competência municipal exclusiva para legislar sobre assunto de interesse local.

É o que se pode constatar da análise do citado dispositivo, ao prescrever que

**Art. 30.** Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.<sup>101</sup>

A competência constitucional dos Municípios para legislar sobre os assuntos de interesse local, de igual forma, delimitou a sua competência legislativa e administrativa

---

<sup>101</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 44.

exclusiva para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, como se vê do inciso VIII do Art. 30 da Constituição Federal, acima citado.

Ao fixar, no dispositivo acima mencionado, a competência para promover o planejamento urbano, o Texto Constitucional antecipou, dentre tantas, a competência administrativa exclusivamente municipal, de promover a política de desenvolvimento urbano, com vistas à efetivação do ordenamento urbano e da justiça social.

É bom se consignar que, a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo Poder Público municipal, encontra previsão no Capítulo II do Título VII da Constituição Federal, especificamente em seu Art. 182, pois coube a ele estabelecer a forma de sua regulamentação, o seu objetivo, os instrumentos a serem utilizados para a consecução de referidos objetivos, as condições para o cumprimento da função social da propriedade urbana, as formas de consecução da desapropriação imobiliária, e ainda, as sanções que poderão ser impostas ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado e não utilizado, como se observa de seu texto, ao dispor que

**Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e

territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.<sup>102</sup>

O constituinte, sem se afastar do Capítulo II em que trata “Da Política Urbana”, estabeleceu no *caput* do Art. 183 da Constituição Federal a possibilidade de aquisição do domínio, pelo possuidor, de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, desde que destinada à sua moradia ou de sua família e estando a posse revestida do caráter de mansuetude, pacificidade e continuidade.

Mas, a aquisição do domínio por meio do que se denominou de “usucapião urbano especial”, exige do possuidor além da comprovação da posse ininterrupta de área urbana com *animus domini* pelo prazo de cinco anos, destinada à sua moradia ou de sua família, a comprovação de que “não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”, segundo a parte final do *caput* do Art. 183, bem como, que não se trate de imóvel público, posto que prescreve o § 3º do mencionado Art. 183 da Constituição Federal que tais imóveis “não serão adquiridos por usucapião”. A inserção dos comandos dos Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, em campo destinado à regulação “Da Política Urbana”, nos dá a clara noção de que nada é mais relevante ao interesse local do que o planejamento urbano, como ressalta Joaquim Castro Aguiar.<sup>103</sup>

Esse, aliás, foi o motivo que conduziu o citado autor a salientar, referindo-se à competência concorrente estabelecida pelo Art. 24 da Constituição Federal em favor da União, dos Estados Federados e do Distrito Federal, ser “inconcebível imaginar que o

---

<sup>102</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 119/120.

<sup>103</sup> AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e autonomia dos Municípios na Nova Constituição*. 1. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 34.

Município não possa legislar sobre essa matéria, somente por não estar mencionado no *caput* do art. 24.”<sup>104</sup>

A despeito dessas considerações, deve-se compreender que o Art. 24 do Texto Constitucional não excluiu a competência municipal para tratar da matéria, apenas impôs restrições quanto à edição de normas gerais.

O posicionamento apresentado por Maurício Balesdent Barreira é elucidativo ao expor que o Texto Constitucional

[...] fez prever a matéria em diversos dispositivos, como no já mencionado inciso I do art. 24, o qual, como se percebe, não atribui ao Município igual competência conferida a União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre Direito Urbanístico. Qualquer pessoa que, mesmo intuitivamente, vislumbre em seu dia-a-dia a aplicação de normas urbanísticas, notando que elas advêm predominantemente do âmbito municipal, certamente haverá de pensar existir uma incompreensível omissão do texto constitucional. Não é o que ocorre, entretanto.

Mesmo quando o texto constitucional atribui à União Federal e aos Estados (e ao Distrito Federal) competência para legislar concorrentemente em determinada matéria, ele não exclui a competência municipal para editar leis. Nesse contexto, a Constituição dispõe (art. 24, §§ 1º e 2º) que à União compete editar normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal suplementar ditas normas, desta mesma forma o podendo os Municípios, só que por disposição expressa do art. 30, II, que dispõe que “compete aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

No que concerne especificamente à matéria urbanística, o papel legislativo da União Federal, portanto, resume-se à edição de normas gerais de urbanismo, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal disciplinar normas regionais pertinentes, suplementares àquelas definidas pela União. Quanto aos Municípios, mesmo que tal competência suplementar não lhes coubesse, como de fato lhes cabe, ainda assim restaria garantido seu poder de legislar sobre a matéria, já que a conjugação dos incisos I e VIII do art. 30 com o art. 182, todos da Carta magna, lhes atribui um papel na normatização urbanística.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e autonomia dos Municípios na Nova Constituição*. 1. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 34.

<sup>105</sup> BARREIRA, Maurício Balesdent. *Direito Urbanístico e o Município*. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p.17/18.

A constatação da plausibilidade dessa opinião pode ser extraída da análise do Art. 182 da Constituição Federal, haja vista que, consta do referido dispositivo constitucional, a determinação expressa de que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal “conforme diretrizes gerais fixadas em lei”.

Amparado no Texto Constitucional, o Congresso Nacional editou a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, como forma de regulamentar os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelecer diretrizes gerais da política urbana e dar-lhe outras providências.

O parágrafo único do Art. 1º deixa patente que o Estatuto da Cidade promoveu apenas a edição de diretrizes gerais por meio das “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.<sup>106</sup>

Celso Antônio Pacheco Fiorillo realça o caráter geral das diretrizes fixadas pela União no Estatuto da Cidade, afastando qualquer idéia de intromissão na esfera legislativa municipal, ao dizer que a política urbana está “vinculada ao objetivo de ordenar a cidade em proveito da dignidade da pessoa humana, [...], no sentido de organizar as necessidades de brasileiros e estrangeiros aqui residentes dentro da ordem econômica capitalista”.<sup>107</sup>

Esse entendimento vai de encontro às disposições do Art. 4º da Lei nº 10.257/2001, que, ao tratar dos “Instrumentos da Política Urbana”, contemplou a necessidade de sistematização dos interesses nacionais, regionais, estaduais e municipais, por meio da utilização dos seguintes instrumentos: a) planos nacionais, regionais e

---

<sup>106</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da cidade comentado: Lei 10.257/200: lei do meio ambiente artificial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 35.

<sup>107</sup> Op. cit. p. 35.

estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; c) planejamento municipal, em especial; d) institutos tributários e financeiros; e) institutos jurídicos e políticos; e, f) estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo de impacto de vizinhança (EIV).

José Afonso da Silva, objetivando afastar qualquer compreensão equivocada acerca da preponderância do interesse dos demais entes federativos em relação ao interesse municipal, leciona que,

Em primeiro lugar, só podem ser consideradas normas gerais urbanísticas aquelas que, expressamente mencionadas na Constituição, fixem os princípios e diretrizes para o desenvolvimento urbano nacional, estabeleçam conceitos básicos de sua atuação e indiquem os instrumentos para sua execução. O desenvolvimento urbano consiste na ordenada criação, expansão, renovação e melhoria dos núcleos urbanos. Não é objeto de normas gerais promover em concreto esse desenvolvimento, mas apenas apontar o rumo geral a ser seguido, visando a orientar a adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas com vistas à estruturação do sistema nacional de cidades e melhoria da qualidade de vida da população. Quer dizer, o campo das normas gerais será o desenvolvimento interurbano e o mero delineamento para o desenvolvimento intra-urbano. Aqui seu limite específico. Avançar neste será invadir terreno municipal.<sup>108</sup>

As ponderações apresentadas acima deixam claro, não obstante as regras estabelecidas na parte final do inciso I do Art. 24 da Constituição Federal, que a competência exclusiva para promover a elaboração e execução do planejamento municipal com a necessária e indispensável cooperação das associações representativas, ficou resguardada ao Município, segundo prescrição do Art. 29, XII e do Art. 30, I e VIII do Texto Constitucional, cuja análise será realizada posteriormente.

---

<sup>108</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 58.

Com isso, é possível concluir que, a partir de uma política de desenvolvimento urbano racional, poder-se-á realizar o desenvolvimento econômico nacional, uma vez que, em havendo bem-estar dos cidadãos e equilíbrio ambiental, estar-se-á a consolidar a justiça social. Por isso, e disso não se discorda, se justifica a competência concorrente atribuída à União, Estados e Distrito Federal pelo inciso I do Art. 24, e ainda, a competência suplementar conferida ao Município, por força do inciso II do Art. 30 do Texto Constitucional, para que legislem sobre direito urbanístico.

Demonstrada a competência municipal suplementar para legislar sobre direito urbanístico (Art. 30, II da CF), e ainda, para legislar (Art. 30, I, da CF) e administrar (Art. 30, VIII da CF) com exclusividade “assuntos de interesse local”, de forma a “promover, [...], adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, torna-se imperioso dedicar-se ao exame dos instrumentos que servirão de suporte à efetivação do planejamento municipal, a ser elaborado com a “cooperação das associações representativas” (Art. 29, XII da CF).

De imediato, é preciso deixar expresso que o principal recurso a instrumentalizar o planejamento municipal é o plano diretor, especialmente, por se tratar de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, segundo a prescrição contida no § 1º do Art. 182 da Constituição Federal.

Regina Maria Macedo Nery Ferrari, seguindo as lições de Hely Lopes Meirelles, ensina que

[...] o plano diretor, também conhecido por *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado*, deve ser “a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo”. É muito mais que um plano de obras. Deve tratar o espaço como uma manifestação social, que envolve aspectos físicos,

econômicos, sociais, institucionais. Não é um fim em si mesmo, seu objetivo é a melhoria da qualidade de vida da população.<sup>109</sup> (grifo do autor)

O entendimento apresentado por Hely Lopes Meirelles, em citação de Regina Maria Macedo Nery Ferrari, de que o plano diretor deve congrega as aspirações do “conjunto cidade-campo”, não pode ser visto com tamanha amplitude. É importante que o exegeta atue de maneira ponderada ao analisar estas observações, posto que os §§ 1º e 2º do Art. 182 da Constituição Federal são claros ao estabelecer que não compete ao plano diretor tratar dos interesses relativos ao progresso do campo.

Nesse contexto, não obstante a dicção do § 2º do Art. 40 da Lei nº 10.257/2001, a Constituição Federal foi enfática ao estabelecer que o plano diretor destina-se a estabelecer a política de desenvolvimento e de expansão urbana. É o que se constata do citado dispositivo ao prescrever que

**Art. 40.** O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. § 5º (VETADO).<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 6. ed., São Paulo: Editora RT, 1993, p. 493.

<sup>110</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da cidade comentado: Lei 10.257/200: lei do meio ambiente artificial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 77/78.

Por esse motivo, não se pode negar razão às observações de Kiyoshi Harada, qual após analisar detidamente o texto do § 2º do Art. 40 da Lei nº 10.257/2001, lecionou que,

[...] esse dispositivo extravasa do limite constitucional. A Carta Magna confere ao Município a missão de devolver as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput*) por meio do plano diretor (§ 1º do art. 182 da CF), que irá definir a função social da propriedade urbana “§ 2º do art. 182 da CF). A definição da função social da propriedade rural cabe à lei federal, que deverá observar os requisitos previamente enumerados nos incisos I a IV do art. 186 da CF.<sup>111</sup> (grifo do autor)

É de notar que, não obstante a regulamentação da política urbana tenha se apresentado satisfatória com o advento da Lei nº 10.257/2001, a redação dada ao § 2º do seu Art. 40 extrapolou os objetivos fixados no Art. 182 do Texto Constitucional, isto porque, como mencionado linhas acima, a criação do Estatuto da Cidade teve por escopo regulamentar os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e ainda, estabelecer diretrizes gerais da política urbana, dando-lhe outras providências.

Dentro da perspectiva constitucional de fomentar a política urbana, a normatização contida no texto do § 1º do Art. 182 da Constituição Federal não excluiu a possibilidade de instituição do plano diretor por cidades que contenham população inferior a vinte mil habitantes.

Em verdade, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, o que está vedado é a obrigatoriedade da adoção do plano diretor por cidades que tenham população inferior a vinte mil habitantes, ou então, a redução do limite de população estabelecido pelo Texto Constitucional, para permitir a sua criação. É o que consta do Acórdão proferido em razão

---

<sup>111</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito Urbanístico: Estatuto da Cidade: Plano Diretor Estratégico*. São Paulo: Editora NDJ, 2004, p. 88.

do julgamento da ADIN nº 826/AP, cuja relatoria coube ao Min. Sydney Sanches, que assim dispôs

Declarada a inconstitucionalidade do art. 195, caput, da Constituição do Estado do Amapá, que previa a obrigatoriedade de adoção do plano diretor, aprovado pela câmara municipal, para os Municípios com mais de cinco mil habitantes. Reconheceu-se, na espécie, a ofensa ao princípio da autonomia dos Municípios (CF, art. 30, I e VIII), porquanto a referida norma rebaixar o limite de população estabelecido no § 1º do art. 182 da CF.<sup>112</sup>

Logo, em se apresentando a criação deste instrumento como interesse local e estando preenchidos todos os demais requisitos, constitucionais e infraconstitucionais, não há que se falar em vedação constitucional a sua instituição por meio de lei municipal.

A ratificação da condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, atribuída ao plano diretor, pode ser vislumbrada pelo teor do § 2º do Art. 182 da Constituição Federal, uma vez que o referido dispositivo a ele reporta quando da avaliação do cumprimento da função social da propriedade urbana. Enfim, pode-se dizer que o plano diretor é o parâmetro a ser observado na avaliação da função social da propriedade urbana.

Não se pode dizer, porém, que o plano diretor é o único instrumento jurídico disponível à realização dos objetivos do planejamento municipal, uma vez que a sua efetivação depende de outros instrumentos jurídicos de direito público.

Essa circunstância, aliás, é retratada pelo § 1º do Art. 40 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), ao preconizar que o “[...] plano diretor é parte integrante do processo

---

<sup>112</sup> MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 1865.

de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas”.<sup>113</sup>

Os instrumentos descritos pelo Estatuto da Cidade encontram-se estabelecidos nas disposições do Art. 165 da Constituição Federal, que apesar de serem destinados à aplicação em nível federal, após as necessárias adaptações, passaram também, a ser retratados nas Constituições de cada Estado Federado e nas Leis Orgânicas municipais, sempre com observância aos contornos delineados pelo Texto Constitucional de 1988, ao dispor que as

**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. § 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. § 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. § 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. § 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização

---

<sup>113</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da cidade comentado: Lei 10.257/200: lei do meio ambiente artificial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p.77.

para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. § 9º - Cabe à lei complementar: I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.<sup>114</sup>

Está aí a harmonia normativa do ordenamento jurídico brasileiro, que trabalha de forma sistêmica.

A transformação do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual em leis orçamentárias pelo Poder Legislativo, sempre com respeito à exclusividade de iniciativa conferida ao Poder Executivo, visa a dar eficiência à Administração Pública, daí porque a adoção destes instrumentos pelos Estados Democráticos retrata, no dizer de Aliomar Baleeiro, o

[...] ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas, já criadas em lei.<sup>115</sup>

É em função do contexto apresentado que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual e o plano diretor adquirem maior relevância, pois são aqueles os instrumentos jurídicos a permitir a consecução dos objetivos e metas traçados neste último e, conseqüentemente, na política urbana estabelecida pelo planejamento municipal, o que impõe a apresentação dos aspectos essenciais de cada um e a sua contribuição na realização deste mister.

---

<sup>114</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 112/113.

<sup>115</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed., rev. e atual por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 411.

### 3.1.1 O Plano Plurianual: seu conceito e regulamentação no Direito Brasileiro

A inclusão do plano plurianual dentre as leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo teve, por pressuposto, estabelecer as políticas governamentais para os diversos segmentos da atividade econômica, a serem efetivadas nos níveis federal, estadual e municipal, durante o período de quatro anos, segundo disposto no inciso I do § 2º do Art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme se pode observar ao estabelecer que

**Art. 35.** O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87. [...]. § 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.<sup>116</sup>

Outra não é a conclusão a se obter com a leitura do § 1º, do Art. 165, da Constituição Federal, ao decretar que “[...] o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”<sup>117</sup>

É de se observar que o Texto Constitucional, ao determinar que se estabeleçam no plano plurianual as diretrizes, objetivos e metas da administração, o fez com o propósito

---

<sup>116</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 154.

<sup>117</sup> Op. cit. p. 112/113.

de preordenar os recursos necessários à implementação das políticas governamentais, o que levou Kiyoshi Harada a afirmar que a lei do plano plurianual “[...] cuida, fundamentalmente, de prever recursos de investimentos, isto é, despesas que produzirão retorno a longo prazo.”<sup>118</sup>

Mas, há que se prevenir que as despesas de capital a serem estabelecidas por meio do plano plurianual não servem apenas à predeterminação dos recursos de investimentos a serem aplicados em função da política de governo. Segundo os ensinamentos do autor acima mencionado, para o Direito Financeiro

As despesas de capital, [...], são aquelas pertinentes a investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Despesas de investimento correspondem às dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas (§ 4º do art. 12 da Lei nº 4.320/64). Inversões financeiras correspondem às dotações destinadas à aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização, à aquisição de títulos representativos de capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento de capital, e à constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros (5º do art. 12 da Lei nº 4.320/64). Transferências de capital são as dotações destinadas à amortização da dívida pública, bem como aquelas consignadas para investimentos ou inversões financeiras, que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo-se em auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior (§ 6º do art. 12 da Lei nº 4.320/64).<sup>119</sup>

Esses esclarecimentos permitem afirmar que, o plano plurianual deverá guardar, em todas as esferas governamentais, identidade com os objetivos fundamentais da

---

<sup>118</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito Urbanístico: Estatuto da Cidade: Plano Diretor Estratégico*. São Paulo: Editora NDJ, 2004, p. 86.

<sup>119</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 15. ed., São Paulo: Atlas, 2006, p. 102.

República Federativa do Brasil descritos no Art. 3º do Texto Constitucional<sup>120</sup>, mas não poderá desrespeitar as limitações impostas pelo Art. 173 da Constituição Federal, que ao tratar da exploração direta de atividade econômica pelo Estado brasileiro, dispôs que

**Art. 173.** Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. § 2º - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. § 3º - A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade. § 4º - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. § 5º - A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.<sup>121</sup>

Daí porque poder-se afirmar, que as inversões financeiras mencionadas por Kiyoshi Harada, com vistas à “aquisição de títulos representativos de capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento de capital, e à constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros”, somente serão admitidas se, em havendo definição legal, forem destinadas à preservação dos

---

<sup>120</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 19/20.

<sup>121</sup> Op. cit. p. 116/117.

imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, caso contrário, serão inconstitucionais, não podendo ser levadas a cabo por qualquer dos entes federativos.

A relevância do plano plurianual para o desenvolvimento econômico-social levou o legislador infraconstitucional a considerá-lo como instrumento especial do planejamento municipal integrante dos instrumentos da política urbana, conforme se constata da alínea “d” do inciso III do Art. 4º da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).<sup>122</sup>

Por tais motivos, dentre todas as funções dirigidas ao plano plurianual, a de maior importância é a de se apresentar como importante instrumento do planejamento estrutural, visto que, no dizer de José Afonso da Silva, segundo o § 4º do Art. 165 da Constituição Federal, serve ele de sustentáculo a todos os demais planos e programas<sup>123</sup>, a serem instituídos nas esferas federais, estaduais, municipais e no Distrito Federal.

### 3.1.2 A contribuição da Lei de Diretrizes Orçamentárias para a realização das metas e prioridades do Plano Plurianual

A lei de diretrizes orçamentárias, segundo o § 2º do Art. 165 da Constituição Federal “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

A dicção do § 2º do Art. 165 do Texto Constitucional, deixa expresso que a lei de diretrizes orçamentárias, respeitadas as prioridades, contemplará as metas e as despesas

---

<sup>122</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da cidade comentado: Lei 10.257/200: lei do meio ambiente artificial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p.33/34.

<sup>123</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed., rev., São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 670.

de capital estabelecidas pela administração pública no plano plurianual, e com as quais se defrontará no exercício financeiro seguinte.

É por esse motivo que, no dizer de Kiyoshi Harada

O caráter anual dessa lei exsurge da determinação de incluir as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e orientar a elaboração do orçamento anual. Isto quer dizer que todos os anos a lei de diretrizes deve anteceder à lei orçamentária anual. E isso deve ocorrer na esfera federal, estadual, municipal e no âmbito do Distrito Federal como decorrência da simetria que resulta dos preceitos constitucionais (arts. 25, 29, e 32).<sup>124</sup>

E continuando, arremata o doutrinador aduzindo que

[...] essa lei de diretrizes deve dispor sobre alterações na legislação tributária. Como essas alterações implicam o aumento, ou a diminuição da arrecadação tributária, que se refletirá na previsão de receitas a serem consignadas no orçamento anual, segue-se que as isenções e incentivos fiscais, em geral, só poderão ser concedidos antes do advento dessa lei de diretrizes. Convém deixar esclarecido, por oportuno, que, de qualquer forma, a isenção, como corolário da tributação, deve obedecer ao princípio da anualidade tributária. Ademais, se a lei isentiva entrasse em vigor no curso do exercício financeiro em execução, provocaria situação de desequilíbrio orçamentário.<sup>125</sup>

Dentre as suas proposições, tem a lei de diretrizes orçamentárias a função de estabelecer a política de aplicação de recursos das agências de fomento, isto é, observada a finalidade de cada uma dessas agências (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S/A etc.), a mencionada lei estabelecerá, sempre objetivando o desenvolvimento econômico e social, quais serão os recursos e as prioridades a serem observadas por cada uma delas, conforme as suas especificidades.

---

<sup>124</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 15. ed., São Paulo: Atlas, 2006, p. 103.

<sup>125</sup> Op. cit. p. 103.

Contudo, é preciso deixar assente que, apesar de encontrar aplicabilidade em relação aos Estados Federados e Municípios, a lei de diretrizes orçamentárias, especificamente, no que concerne às “agências financeiras oficiais de fomento”, tornou-se inoperante em âmbito municipal, uma vez que não se detecta neste espaço a sua existência.

A relevância constitucional da lei de diretrizes orçamentárias exige que o seu envio, em nível federal, ocorra em “até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”, conforme previsão do inciso II do § 2º do Art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Há que se ter presente que a importância da lei de diretrizes orçamentárias, é vislumbrada, também em nível estadual, municipal e do Distrito Federal, ao estabelecerem em suas Constituições e Leis Orgânicas, que leis dessa natureza devam ser enviadas à respectiva Casa Legislativa, ainda durante o primeiro período legislativo, sob pena de não se permitir o encerramento da sessão legislativa. O § 2º do Art. 53 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul<sup>126</sup>, v.g., se apresenta como retrato fiel do texto do § 2º do Art. 57 da Constituição Federal<sup>127</sup>, conforme se pode observar de seus textos

**Art. 53.** A Assembléia Legislativa reunir-se-á em sessão ordinária na capital do Estado, independentemente de convocação, de quinze de fevereiro a trinta de junho, e de primeiro de agosto a quinze de dezembro de cada ano.

[...]

§ 2º A sessão legislativa ordinária não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

---

<sup>126</sup> MATO GROSSO DO SUL. *Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul*. <http://alms2007.easyti.com.br/Portals/0/Documentos/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 12 Jul 2007, 10:05.

<sup>127</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 62.

**Art. 57.** O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.

[...]

§ 2º - A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

A justificativa apresentada para a imposição dessa exigência, reside no fato de que, a elaboração da lei orçamentária anual está condicionada à aprovação e devolução para sanção da lei de diretrizes orçamentárias, obviamente, antes do encerramento do primeiro período legislativo, para que, então, possa aquela ser votada no segundo período legislativo.

É plausível inferir de todas essas observações, que a lei de diretrizes orçamentárias tem por finalidade orientar a correta estipulação das prioridades a serem realizadas pela União, Estados Federados, Distrito Federal e Municípios, de forma a efetivar as metas e prioridades do plano plurianual.

### 3.1.3 A função da Lei Orçamentária Anual na compatibilização das receitas e despesas públicas

Como é sabido, à lei orçamentária anual remanesceu a função de conciliação dos interesses do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, de modo a compatibilizar as receitas e despesas de cada um dos entes federativos, permitindo a gestão responsável dos interesses públicos.

Aliomar Baleeiro ao expor sua compreensão acerca das leis orçamentárias, ou simplesmente orçamentos, afirma que estes

[...] documentam a vida financeira de um país ou de uma circunscrição política em determinado período, geralmente de um ano, porque contêm o

cálculo das receitas e despesas autorizadas para o funcionamento dos serviços públicos ou para outros fins projetados pelos governos.<sup>128</sup>

Diz ainda o citado autor, que o estudo do orçamento deve levar em consideração quatro aspectos fundamentais, dentre os quais,

*a) o jurídico*, isto é, a natureza do ato orçamentário à luz do Direito e, especialmente, das instituições constitucionais do país, inclusive as conseqüências daí decorrentes para os direitos e obrigações dos agentes públicos e dos governados; *b) o político*, pelo qual o orçamento revela com transparência em proveito de que grupos sociais e regiões ou para solução de que problemas e necessidades funcionará precipuamente a aparelhagem dos serviços públicos. Por exemplo, se o custeio respectivo será suportado com mais sacrifício por esses mesmos grupos sociais ou por outros; enfim, a maior ou menor liberdade de ação do Poder Executivo na determinação de todos esses fatos do ponto de vista de regiões, classes, partidos, interesse, aspirações etc.; *c) o econômico*, através do qual se apreciarão, sobretudo os efeitos recíprocos da política fiscal e da conjuntura econômica, assim como as possibilidades de utilizá-los o governo no intuito deliberado de modificar as tendências da conjuntura ou estrutura; *d) o técnico*, finalmente, que envolve o estabelecimento das regras práticas para realização dos fins indicados nos itens anteriores e para classificação clara, metódica e racional de receitas e despesas, processos estatísticos para cálculo tão aproximado quanto possível de uma e de outros, apresentação gráfica e contábil do documento orçamentário etc.<sup>129</sup> (grifo do autor)

A reflexão sobre essas ponderações dá ocasião à constatação de que a lei orçamentária qualifica a execução do plano governamental, permitindo que se alcancem os objetivos traçados no planejamento federal, estadual ou municipal, tudo porque, ao não admitir que os Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário realizem despesas sem a prévia e necessária dotação orçamentária, estará permitindo que se concretizem as metas e prioridades estabelecidas anteriormente.

---

<sup>128</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed., rev. e atual por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 412.

<sup>129</sup> Op. cit. p. 412.

Porém, é preciso esclarecer que a lei orçamentária anual não é composta apenas pelo *orçamento fiscal*, que estima as receitas e fixa as despesas a serem realizadas, a ela se integram também o *orçamento de investimento* das empresas públicas, onde o Poder Público seja o detentor da maioria do capital votante, e o *orçamento da seguridade social*, destinado a fazer frente às despesas previdenciárias.

Como se vê, o “orçamento público na sua essência tem muito que ver com a noção de planejamento econômico feito pelos particulares”, uma vez que, “com maior ou menor rigor, todos estimam as suas receitas e em função delas, definem as prioridades a serem atendidas.”<sup>130</sup>

Ao estimar as receitas e definir as prioridades em que serão aquelas empregadas, o Poder Público, diferentemente do particular, tem a responsabilidade de efetivá-las, como observou Kiyoshi Harada ao declarar que,

Ao determinar a incorporação das diretrizes e as prioridades previstas no plano diretor às três leis orçamentárias retroanalizadas, está assegurando, mais do que isso, está forçando a Administração Pública municipal a concretizar aquelas prioridades.<sup>131</sup>

A propósito, a concretização das prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, seja ela decorrente ou não do plano diretor, tem previsão e execução programada para o prazo de um ano, estando, pois “compreendido dentro do exercício financeiro que, desde o Brasil-Império, tem coincidido com o ano-calendário, isto é, abarca o período que vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro”.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2001, p. 77.

<sup>131</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito Urbanístico: Estatuto da Cidade: Plano Diretor Estratégico*. São Paulo: Editora NDJ, 2004, p. 87.

<sup>132</sup> Op. cit. p. 104.

Portanto, é de se notar que a Constituição Federal de 1988, ao determinar no inciso III de seu Art. 165, que caberá ao Poder Executivo estabelecer os orçamentos anuais, disciplinou que devem ser observados os princípios da previsão de receitas e da fixação de despesas na realização das metas e objetivos do plano plurianual, com a possibilidade de se implementar as dotações originariamente estabelecidas, por meio da “abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”, conforme previsão contida no § 8º, do Art. 165, do Texto Constitucional.

#### 3.1.4 A fundamentalidade constitucional do Plano Diretor: os requisitos para sua implementação e a regulamentação da função social da cidade pelo Estatuto da Cidade

O reconhecimento do plano diretor como instrumento do planejamento municipal, como visto acima, não se deu ao acaso. O legislador infraconstitucional ao conferir ao plano diretor a condição de instrumento especial do planejamento municipal, por meio da alínea “a” do inciso III do Art. 4º da Lei 10.257/2001, assim o fez pela sua fundamentalidade para a consecução da política urbana.

A fundamentalidade retratada no Estatuto da Cidade adveio, em verdade, da circunstância de ter sido o plano diretor alçado em nível constitucional à condição de “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, capaz de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, conforme previsto no *caput* e no § 1º do Art. 182 da Constituição Federal.

O conteúdo do § 1º do Art. 40 da Lei nº 10.257/2001, ratificando todos esses argumentos, deixou patente que o plano diretor, não obstante a sua fundamentalidade para a política de desenvolvimento e expansão urbana, somente atingirá os seus objetivos se

estiver vinculado ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual, pois serão estas que refletirão a previsão de receitas e fixação de despesas para a realização dos anseios e propósitos fixados no planejamento municipal, em função do plano diretor.

A positivação constitucional e infraconstitucional do plano diretor e a sua transformação em “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, impõe reconhecer que se está a tratar de um instrumento jamais visto no Brasil até a primeira metade do século XX.

Esta afirmação se deve ao fato de que, o primeiro plano do qual se tem conhecimento no Brasil, foi o *Plano Agache*, elaborado com o objetivo de disciplinar o desenvolvimento e a política urbana da cidade do Rio de Janeiro. Todavia, por ter sido elaborado em 1930 e ter como seu mentor o arquiteto francês Alfred Agache, referido plano concentrou seus propósitos na remodelação e embelezamento daquela cidade, característica peculiar do processo de urbanização verificado à época na Europa, é o que se denota dos relatos históricos transcritos, que dizem ter sido

O plano Agache, encomendado em 1926 pelo prefeito Antonio Prado Junior ao arquiteto francês Alfred Agache, sugeria profundas reformas urbanísticas que, já naquela época, previam a vocação do Rio de Janeiro para majestosa metrópole. O arquiteto logo diagnosticou o mal da cidade que sofria com o crescimento rápido e desordenado. Agache e sua equipe concluíram o trabalho em 1930, mas nunca veriam as novas formas cariocas saltarem do papel. Restou o abrangente plano, que além das grandes obras, listava leis necessárias para uma nova era de ordenamento urbano, a criação de uma comissão que acompanhasse a execução do plano diretor, a remoção das favelas, a criação de cidades satélites e, até mesmo, a organização de um concurso premiando as mais requintadas fachadas.

Em 10 de novembro de 1928, em seu primeiro número, a revista *Cruzeiro* publicou um artigo do Dr. Mattos Pimenta sobre como estaria a cidade em 1950, tendo como parâmetro o que estava sendo proposto pelo plano Agache. Nele já estão as ligações por terra entre o Rio e Niterói, as

grandes avenidas ligando o Centro aos subúrbios, uma praça “monumental” para a área do morro do Castelo, além dos arranha-céus e áreas internas para estacionamento. Quase 80 depois, o plano Agache ainda aponta caminhos que viriam a enriquecer a cidade com beleza e funcionalidade.<sup>133</sup>

Flávio Villaça, em estudo sobre o processo de urbanização brasileira, destaca que por não ter tido contato com o original do *Plano Agache*, posto que a sua impressão foi efetivada em Paris, não pode dizer com segurança se houve a utilização da expressão plano diretor, ou mesmo, se dentre as expressões utilizadas por Alfred Agache existe alguma que poderia ser substituída por plano diretor.<sup>134</sup>

Roberto Loeb, em estudo acerca dos “Aspectos do Planejamento Territorial Urbano no Brasil”, aponta também que foi nesse ano que surgiu o “*Estudo de um plano para a cidade de São Paulo* por Francisco Prestes Maia, [...], tratando ‘simplesmente do estudo de um plano de avenidas para complementar o sistema de viação da cidade de São Paulo’”.<sup>135</sup>

Não obstante, o valor e a utilidade do *Plano Agache* e do *Estudo de um plano para a cidade de São Paulo*, para a história do planejamento urbano brasileiro, não se pode negar que os seus propósitos urbanistas estão longe das concepções estabelecidas para o plano diretor no Texto Constitucional de 1988.

Como destacou Ruy de Jesus Marçal Carneiro

---

<sup>133</sup> RIO DE JANEIRO. *A cidade que será a mais linda metrópole do mundo*. (Coleção Estudos da Cidade). Publicado em RIO Estudos n° 155, maio-2005. [http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/1415\\_a%20cidade%20que%20ser%C3%A1%20a%20mais%20linda.PDF](http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/1415_a%20cidade%20que%20ser%C3%A1%20a%20mais%20linda.PDF). Acesso em: 09 set 2007, 23:06.

<sup>134</sup> VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil*. In DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos. (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999, p. 169/245, apud FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/200: lei do meio ambiente artificial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p.79.

<sup>135</sup> LOEB, Roberto. *Aspectos do Planejamento Territorial Urbano do Brasil*. In: LAFER, Betty Mindlin (Coord.) *Planejamento no Brasil*. 3. ed., São Paulo: Ed. Perspectiva S.A., 1975, p. 148.

O plano diretor, concebido na Carta Magna, não deve circunscrever-se tão somente à ordenação do espaço urbano.

[...]

O que se observa é que o plano diretor é o instrumento que mostra o norte para que o Poder Público municipal tenha os meios para ativar “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”.<sup>136</sup>

Essa afirmação demonstra que, o plano diretor tem o dever de contemplar “o acesso de todos os que vivem na cidade à moradia, aos equipamentos e serviços urbanos, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, enfim aos direitos urbanos que são inerentes às condições de vida na cidade”, como afirmado por Nelson Saule Júnior.<sup>137</sup>

A diversidade de metas e prioridades tornou obrigatória a implementação do plano diretor no ordenamento das funções sociais das cidades que tenham mais de vinte mil habitantes, de forma a garantir-se o bem-estar de seus habitantes e o meio ambiente equilibrado, segundo o *caput* e o § 1º do Art. 182 da Constituição Federal.

Nesse contexto, a persecução da função social da cidade deve ser realizada pelo regramento da função social da propriedade urbana, por meio do estabelecimento das “exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, nos moldes do que dispõe o § 2º do referido dispositivo.

A disposição contida no *caput* do Art. 2º do Estatuto da Cidade ratifica essas concepções ao descrever que a “política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, obviamente,

---

<sup>136</sup> CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. *Organização da Cidade*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1998, p. 118/119.

<sup>137</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. *O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana*. In FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico*. (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 51.

segundo as diretrizes preestabelecidas em seus incisos de I a XVI, especialmente por estabelecer que

**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;

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

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental;

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.<sup>138</sup>

Veja-se, que o Texto Constitucional não prefixou quaisquer critérios, ou mesmo, definiu a função social da propriedade urbana, como o fez em relação à função social da propriedade rural em seu Art. 186. Inversamente, reafirmando a autonomia municipal, a Constituição Federal relegou essa responsabilidade a cada um dos Municípios brasileiros, para que definissem as hipóteses e os instrumentos indicativos do cumprimento da função social da propriedade urbana em suas Leis Orgânicas Municipais e em seus planos diretores.

Entretanto, o Município, ao “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, deverá promover a “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência”, sem, contudo, lançar-se à normatização da função social da propriedade rural, sob pena de incorrer em

---

<sup>138</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2000: lei do meio ambiente artificial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p.20/22.

inconstitucionalidade e ilegalidade, face às disposições do Art. 186 da Constituição Federal e do *caput* e inciso VII do Art. 2º do Estatuto da Cidade.

Outra não foi a razão de Regina Maria Macedo Nery Ferrari ter afirmado, com suporte nos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, que o plano diretor “[...] deve ser ‘a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo’”.<sup>139</sup>

Ao referir-se à estipulação contida no § 2º do Art. 40 do Estatuto da Cidade, Kiyoshi Harada corrobora o posicionamento adotado por Hely Lopes Meirelles, deixando-o ainda mais inteligível, sob o fundamento de que

Nada impede, evidentemente, de o plano diretor englobar a área rural, desde que se limite a ‘implementar mecanismos de integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento sócio-econômico do Município e do território sob sua área de influência’ (art. 2º, VII, do estatuto).<sup>140</sup>

Pois bem, não obstante a autonomia municipal para estabelecer os critérios básicos para a verificação da função social da propriedade urbana, deve-se ter presente que o Estatuto da Cidade apontou diversos instrumentos jurídicos, políticos, tributários e financeiros que poderão ser utilizados pelos administradores municipais na fixação daqueles critérios e, conseqüentemente, na execução da política urbana, como se vê dos incisos III a VI do seu Art. 4º, os quais, se e quando implementados, por força de seu § 1º, deverão reger-se pela legislação que lhes é peculiar.

---

<sup>139</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed., São Paulo: Editora RT, 1993, p. 493.

<sup>140</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito Urbanístico: Estatuto da Cidade: Plano Diretor Estratégico*. São Paulo: Editora NDJ, 2004, p. 88.

Para melhor aclarar essas afirmações é que se passa a transcrever referidos dispositivos, que assim prescrevem

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

III - planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV - institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V - institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito;

VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).<sup>141</sup>

Nelson Saule Junior, em análise à função social da propriedade urbana, atesta que a sua existência depende de “um grau de razoabilidade entre a intensidade de seu uso com o potencial de desenvolvimento das atividades de interesse urbano.”<sup>142</sup>

Entretanto, é o posicionamento adotado por Ruy de Jesus Marçal Carneiro que realça a importância da função social da propriedade urbana, especialmente, ao aduzir que esta

<sup>141</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2000: lei do meio ambiente artificial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p.33/34.

<sup>142</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. *O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana*. In FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico*. (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 53.

[...] tem o condão de atender aos interesses do urbanismo, que se corporificam nas quatro funções que envolvem a vida humana dentro das cidades, de acordo com as conclusões da ‘Carta de Atenas’, firmada em 1933, porém importante até os dias atuais, onde, ‘as chaves do urbanismo se encontram nas quatro funções: habitar, trabalhar, recrear-se e circular’, que, em suma, são os sustentáculos de um mais apurado bem-estar social. De forma mais detida, tem-se, ainda, nos termos das conclusões trazidas pelo citado documento: ‘*Primeiro*, assegurar aos homens alojamento saudável, isto é, lugares em que o espaço, o ar puro e o sol, estas três condições da natureza, estejam amplamente garantidas; *segundo*, organizar os lugares de trabalho de modo que estes, em vez de ser uma penosa sujeição, recupere seu caráter de atividade humana natural; *terceiro*, prever as instalações necessárias para uma boa utilização das horas livres, fazendo-as benéficas e fecundas; *quarto*, estabelecer o vínculo entre estas diversas organizações por meio de uma rede circulatória que garanta os intercâmbios sem deixar de respeitar as prerrogativas de cada uma delas.’<sup>143</sup> (grifo do autor)

O não atendimento às funções sociais da propriedade urbana, em razão da não-edificação, subutilização ou não-utilização de área englobada no plano diretor, faculta à municipalidade, por meio de lei específica, exigir que se promova o seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação das sanções constantes dos incisos I, II e III do § 4º do Art. 182 da Constituição Federal, ou seja, o parcelamento ou edificação compulsórios; o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.<sup>144</sup>

Sabe-se também, que o plano diretor não é instrumento de política urbana estático. A sua dinamicidade permite que se promova, com o passar dos anos, a inclusão de novas áreas na categoria de áreas urbanas subutilizadas ou não-utilizadas, de maneira a

---

<sup>143</sup> CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. *Organização da Cidade*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1998, p. 39/40.

<sup>144</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 119/120.

fazer valer as estipulações do Art. 182 do Texto Constitucional, uma vez que se estaria a exigir do proprietário o cumprimento da função social de sua propriedade.

A preocupação em resguardar a dinamicidade do plano diretor levou o legislador a fixar no § 3º do Art. 40 do Estatuto da Cidade, que esse plano deverá ser revisto, pelo menos, a cada dez anos. Veja-se, que a revisão do plano diretor no prazo de dez anos é o termo final para a sua ocorrência, o que importa reconhecer que não há qualquer ilegalidade se a sua análise vier a ser concluída antes do advento desse limite.

Kiyoshi Harada complementa esse posicionamento justificando que a determinação de revisão do plano diretor apresenta importância “certamente em função do caráter dinâmico das cidades, decorrentes da incorporação de novos valores, de influência de cultura alienígena, enfim, da modernidade.”<sup>145</sup>

Segundo esse autor, o envolvimento populacional no processo criativo e revisivo do plano diretor também é relevante, visto que sendo “lei que é, deve expressar a vontade média da população, que varia no tempo e no espaço, sob pena de perder sua legitimidade.”<sup>146</sup>

A amplitude e relevância dos propósitos do plano diretor levaram o constituinte a consignar no inciso XII, do Art. 29, da Constituição Federal, que a Lei Orgânica Municipal deverá observar o preceito de que o planejamento municipal somente poderá ser efetivado se houver a cooperação das associações representativas.

Percebe-se assim que, sendo o plano diretor um dos instrumentos do planejamento municipal, e tendo ele a função de promover o desenvolvimento econômico

---

<sup>145</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito Urbanístico: Estatuto da Cidade: Plano Diretor Estratégico*. São Paulo: Editora NDJ, 2004, p. 89.

<sup>146</sup> Op. cit. p. 89.

e social das cidades, a participação popular no processo de sua criação e revisão é o retrato da prática democrática inclusiva do pós-guerra, materializada no exercício pleno da cidadania, enquanto fundamento da República Federativa do Brasil, segundo o inciso II do Art. 1º do Texto Constitucional de 1988.

Ponto alto da elaboração do plano diretor, a participação da população e a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, não obstante ter sido alçada à condição de preceito constitucional pelo inciso XII do Art. 29 da Constituição Federal de 1988, recebeu disciplina específica no Estatuto da Cidade.

A regulamentação desses preceitos se efetivou por meio do inciso II do Art. 2º do Estatuto da Cidade, ao estabelecer que a política urbana será norteada pelas diretrizes gerais da “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

No Capítulo destinado à regulamentação “Da Gestão Democrática da Cidade”, o legislador pátrio estipulou regramentos administrativos diversos dos enunciados até então presentes em nosso ordenamento, nos quais prevalecia a imposição da vontade do Poder Público ou dos próprios administradores públicos.

A exegese das disposições contidas nos Arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade estão a comprovar ao intérprete a mencionada diferença, posto consolidarem a garantia de gestão democrática da cidade, como se pode observar

**Art. 43.** Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II - debates, audiências e consultas públicas; III - conferências sobre assuntos de

interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; V - (VETADO).

**Art. 44.** No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea *f* do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

**Art. 45.** Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.<sup>147</sup>

Celso Antônio Pacheco Fiorillo, encadeando todas essas questões aduz que

O capítulo IV rompe com a superada visão administrativista de ‘disciplinar’ as cidades a partir de regramentos impostos tão somente pelo Poder Público. Baseado nos fundamentos constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) bem como da cidadania (art. 1º, II) e fixada através de diretriz contida na Lei 10.257/2001 (art. 2º, II), a gestão democrática da cidade (arts. 43 a 45) permite dar efetividade a tutela do meio ambiente artificial através da participação direta de brasileiros e estrangeiros residentes em nosso país o que será feito não só no âmbito institucional (art. 43, I) como através de iniciativa popular de projeto de lei (art. 43, IV). O art. 43 não impede a utilização de outros instrumentos de controle ambiental a exemplo das ações coletivas visando a tutela jurisdicional em defesa de meio ambiente artificial ecologicamente equilibrado que poderão ser manejadas pela população (vide nosso comentários aos artigos 53 e 54 do Estatuto da Cidade). Os debates, audiências e consultas públicas (art. 43, II), inclusive como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (art. 44), atestam, sob o ponto de vista jurídico, a vontade do legislador de submeter ao próprio povo – livre de ‘intermediários institucionais – a gestão democrática da cidade.’<sup>148</sup>

Como se vê, a gestão democrática das cidades por meio da participação popular e da cooperação das associações representativas é a reafirmação dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, especialmente, da cidadania e da dignidade da pessoa

<sup>147</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2000: lei do meio ambiente artificial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 83.

<sup>148</sup> Op. cit. p. 84.

humana, vez que permite a participação de brasileiros ou não-brasileiros na elaboração e fiscalização da execução das metas e diretrizes da política urbana.

Destarte, o plano diretor se apresenta como exceção ao planejamento estabelecido pelo Art. 174 da Constituição Federal, eis que se enquadra entre aqueles oriundos da planificação imperativa, isto porque, contém diretrizes estabelecidas em lei que deverão ser obedecidas pela coletividade na realização da função social da propriedade urbana.

Segundo o ensinamento de Augustin Gordillo, a planificação imperativa

[...] se establecen con carácter *obligatorio* para todas aquellas personas alcanzadas por el plan, de modo tal que la comunidad no se encuentra libre de comportarse de acuerdo al plan o según su propia voluntad, sino que debe necesariamente ajustarse a lo que el plan há dispuesto. La obligatoriedad de la planificación imperativa se manifiesta en la circunstancia de que aquéllos que no cumplen las disposiciones del plan se encuentran sujetos a la aplicación de sanciones, las que nacen precisamente ante dicho incumplimiento. [...]. Cualquiera sea el sistema, la imperatividad de la norma del plan se halla siempre respaldada por la amenaza de sanciones a quien no la cumpla; sin duda, de la severidad de la sanción puede depender en gran medida la efectividad de la amenaza y por ende de la imperatividad real del plan, pero es bueno recordar que existen siempre em este aspecto limitaciones de orden racional y humano que no es posible sobrepasar, cualquiera que sea el sistema económico de que se trate.<sup>149</sup>

Nelson Saule Júnior realça essas ponderações afirmando que

O Plano Diretor se caracteriza como plano imperativo por suas normas e diretrizes serem impositivas para a coletividade, apresentando um conjunto de normas de conduta que os particulares ficam obrigados a respeitar. Os planos urbanísticos tem essa característica, pois estabelecem normas sobre o uso e ocupação do território da cidade, regulam os instrumentos de atuação do poder público e as atividades urbanísticas, que devem ser respeitadas pela coletividade. Os critérios e as exigências

---

<sup>149</sup> GORDILLO, Augustin. *Introducción al derecho de la planificación*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1981, p. 41.

estabelecidas para o exercício do direito de propriedade devem ser obedecidas pelos particulares, sob pena de ficarem sujeitas às obrigações e sanções aplicáveis pelo poder público, por descumprimento ao Plano Diretor.<sup>150</sup>

Complementa o seu raciocínio lecionando que

As normas do Plano Diretor definidoras das áreas urbanas sujeitas à intervenção do poder público, para garantir o cumprimento da função social da propriedade, nos termos do § 4º do art. 182, são normas imperativas pois, não havendo essa definição, o poder público municipal não poderá exigir do proprietário de imóvel urbano que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de ficar sujeito aos instrumentos destinados ao cumprimento dessa exigência. Para o Poder Público estabelecer as obrigações e definir o comportamento adequado que os particulares devem observar, para a propriedade urbana ter uma destinação social em benefício da coletividade, não é suficiente a adoção do Plano Diretor. Será preciso regulamentar as atividades e tarefas de forma mais concreta aos particulares mediante uma lei municipal específica.<sup>151</sup>

Hodiernamente, a admissibilidade e aplicabilidade de um plano imperativo, nos moldes do plano diretor, baseia-se no fato de que se trata de um instrumento cuja legitimação advém da materialização dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, por meio dos incisos II e III do Art. 1º e do inciso XII do Art. 29 da Constituição Federal, e ainda, porque seus limites estão previamente estabelecidos no Art. 182 do Texto Constitucional.

De tudo o que já foi exposto, tem-se que o plano diretor somente será considerado instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana destinado a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes e o meio ambiente equilibrado, se houver a participação

---

<sup>150</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. *O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana*. In FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico*. (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 56.

<sup>151</sup> Op. cit. p.57

popular e a cooperação das associações representativas, pois, face ao caráter imperativo de suas normas, em faltando estes requisitos, haverá manifesta inconstitucionalidade, tendo em vista que o Art. 174 da Constituição Federal preconiza que o planejamento estatal é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

### 3.2 A EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA PELA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR

A relevância do plano diretor para o planejamento municipal trouxe a necessidade da análise de sua contribuição e reflexos, na efetivação dos princípios gerais da atividade econômica, não se podendo negar que as diretrizes e metas desse instrumento influenciam significativamente o desenvolvimento econômico e social.

A amparar constitucionalmente esta afirmação está o Capítulo II do Título VII da Constituição Federal, que dispôs acerca “Da Política Urbana” dentre as matérias que tratam “Da Ordem Econômica e Financeira”.

Entretanto, é preciso assinalar que o plano diretor não influenciará a efetivação de todos os princípios descritos no Art. 170 da Constituição Federal. A sua influência se dá, de forma mais particularizada, em relação àquelas atinentes à propriedade privada, à função social da propriedade e à defesa do meio ambiente, em razão de sua correlação direta e com maior intensidade com as metas e diretrizes do plano diretor, como se observará a seguir.

Antes, porém, de se passar à análise da influência do plano diretor sobre os mencionados princípios do Art. 170 do Texto Constitucional, cabe destacar que o conjunto principiológico que rege a “Ordem Econômica e Financeira” visa, por meio do

desenvolvimento econômico, a realizar a justiça social, satisfazendo as necessidades de toda a sociedade, segundo nos ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho.<sup>152</sup>

Essa concepção de desenvolvimento econômico aliado à justiça social, teve origem na Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar de 1919, sendo, a posteriori, reafirmada pela doutrina social da Igreja Católica Apostólica Romana, mais especificamente na Encíclica *Mater et Magistra*<sup>153</sup> que, ao promover, no ano de 1961, ampla abordagem sobre a questão social apontou que “[...] o mundo econômico é criação da iniciativa pessoal dos cidadãos, quer desenvolvam a sua atividade individualmente, quer façam parte de alguma associação destinada a promover interesses comuns.”

O texto do Papa João XXIII defende a intervenção estatal no mundo econômico somente com o objetivo de se promover “o acréscimo de produção para o progresso social e em benefício de todos os cidadãos”, daí porque deve ela possuir o “caráter de orientação, de estímulo, de coordenação, de suplência e de integração”, enfim, deve ser subsidiária à atuação privada, conforme o “princípio da subsidiariedade” referenciado por Pio XI na Encíclica *Quadragesimo Anno*.

A sintetização dos pensamentos papais pode ser aferida no trecho da *Mater et Magistra* onde aduz que

[...] a presença do Estado no campo econômico, por mais ampla e penetrante que seja, não pode ter como meta reduzir, cada vez mais, a esfera da liberdade na iniciativa pessoal dos cidadãos. Deve, pelo contrário, garantir a essa esfera a maior amplitude possível, protegendo efetivamente, em favor de todos e de cada um, os direitos essenciais da pessoa humana. Entre estes há de enumerar-se o direito, que todos têm, de serem e permanecerem normalmente os primeiros responsáveis pela manutenção própria e da família. Ora, isso implica que, nos sistemas

---

<sup>152</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 358.

<sup>153</sup> JOÃO XXIII, Papa. *Encíclica Mater et Magistra*. 12. ed., São Paulo: Paulinas, 2004, p. 18.

econômicos, se consinta e facilite o livre exercício das atividades produtivas.<sup>154</sup>

Veja-se que a laicidade do Estado brasileiro não se transformou em obstáculo ao reconhecimento da liberdade de iniciativa e da valorização do trabalho humano como fundamentos da República Federativa do Brasil, tanto que a simples leitura do inciso IV, do Art. 1º, permite aferir que o ideário da Encíclica *Mater et Magistra*, de valorização social do trabalho e da livre iniciativa, foi sorvido pelo Texto Constitucional de 1988.<sup>155</sup>

Considerações à parte, a inserção dos *valores sociais do trabalho e da livre iniciativa* dentre os fundamentos da República Federativa do Brasil, justifica-se porque é somente pelo trabalho e pela liberdade de sua realização, que o homem garantirá a sua subsistência, o desenvolvimento econômico de seu país e, finalmente, a justiça social.

E foi a necessidade de promover a realização da justiça social na República Federativa do Brasil, que levou o constituinte a “aparelhar ideologicamente o texto constitucional, revelando que todo o conjunto ordenamental que irá se levantar nos dispositivos subseqüentes se prende à realização de alguns objetivos básicos [...]”<sup>156</sup>, na visão de Luiz Alberto David Araújo.

Observe-se que a persecução da justiça social pelas autoridades dar-se-á, primordialmente, pela realização dos objetivos fundamentais estabelecidos nos incisos I a IV, do Art. 3º, da Constituição Federal<sup>157</sup>, pois são eles “impostergáveis e hão de ser preocupação constante da ação governamental, porque a Constituição entende que sua

---

<sup>154</sup> JOÃO XXIII, Papa. *Encíclica Mater et Magistra*. 12. ed., São Paulo: Paulinas, 2004, p. 19.

<sup>155</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 19 e 115.

<sup>156</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 104.

<sup>157</sup> Op. cit. p. 19/20.

realização constitui meio de conseguir a realização plena dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, enunciados no art. 1º.<sup>158</sup>

O Art. 170 da Constituição Federal, por sua vez, ratificando a vinculação da República Federativa do Brasil com os fundamentos constitucionais (IV, Art. 1º) e a realização dos objetivos fundamentais (Art. 3º), dispôs que a ordem econômica brasileira funda-se na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com a finalidade de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

A nortear a “Ordem Econômica e Financeira” na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com vistas à realização da justiça social, estão os princípios indicados nos incisos de I a IX, do Art. 170, da Constituição Federal de 1988, que exigem a observância e respeito a soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Raul Machado Horta, em análise a esse enunciado constitucional, aponta que nele

[...] há *princípios-valores* – Soberania nacional, Propriedade privada, Livre Concorrência. Há *princípios que se confundem com intenções* – Redução das desigualdades regionais, Busca do pleno emprego, Tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte, Função social da propriedade. Há *princípios de ação política* – Defesa do Consumidor, Defesa do meio ambiente.<sup>159</sup> (grifo do autor)

---

<sup>158</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 4. ed., de acordo com a Emenda Constitucional 53, de 19.12.2006, São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 46.

<sup>159</sup> HORTA, Raul Machado. *Constituição e Ordem Econômica e Financeira*. Revista de Informação Legislativa, a.28, nº 111 jul/set., 1991, p. 15, *apud* DANTAS, Ivo. *Direito Constitucional Econômico*. 1. ed., 5. tir., Curitiba: Juruá, 2004, p. 66.

É de se observar, assim, que o alcance de todos esses princípios está condicionado à existência de melhores condições de vida da população, incumbência a ser implementada pelo planejamento nacional, regional, estadual e municipal. Nesse último contexto, o plano diretor das cidades ganha importância, pois a ele foi conferida a atribuição de, sistematizado com os planos nacionais, regionais e estaduais, promover a função social da propriedade urbana por intermédio da ordenação do território, de maneira a assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento econômico.

A busca da efetivação dessas necessidades humanas iniciou-se com o advento da Revolução Industrial, onde a condição miasmática das cidades teve influxo direto na degradação do ambiente urbano, marcado pela expansão demográfica e o crescimento desordenado, o que requisitou a implementação de instrumentos hábeis a modificar o meio ambiente urbano, inadequado a sobrevivência do ser humano.

Jean Lojkine ao tratar da segregação social do espaço e da crise dos centros urbanos, com supedâneo na leitura da influência da produção capitalista sobre os fenômenos sociais de organização urbana, apontou que no período pós-industrialização

[...] a planificação urbana propriamente dita, ou seja, a coordenação estatal da ocupação e da utilização do solo urbano se teve resultados bem desiguais, também sofreu dificuldades imediatas. Assim, as leis de 1850-1860 sobre a salubridade e a higiene públicas impõem às municipalidades um certo controle das condições de higiene das moradias operárias. As leis sobre a habitação social da Terceira e sobretudo da Quarta República resultaram na construção de centenas de milhares de habitações cujo conforto era incomparavelmente maior do que o das casas de famílias modestas. Poderiam também ser citados os inúmeros trabalhos de viação, de adução de água, de construções escolares, de transportes.... provenientes da política urbana adotada pelo Conseil general de la Seine entre as duas guerras mundiais.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. Tradução de Estela dos Santos Abreu. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 191.

A abordagem do citado autor retrata que, a omissão estatal permitiu o crescimento desenfreado e desordenado das cidades inglesas. Enfatiza, também, que a implementação da “planificação urbana” permite o resgate da qualidade de vida pela neutralização da influência exercida pelas forças econômicas, oriundas do fenômeno exógeno de ocupação urbana, onde a não-edificação, subutilização ou não-utilização são o retrato da ocupação desordenada de áreas urbanas.

A ocorrência de problemas dessa natureza, justifica a promoção do ordenamento das cidades, com a efetiva participação populacional na elaboração e controle do cumprimento das metas e objetivos traçados no plano diretor, sob pena de se permitir que a ocupação populacional de áreas urbanas provoque “desigualdade, segregação, periferização, degradação ambiental”.<sup>161</sup>

Com a fixação das áreas urbanas e a delimitação da forma de sua ocupação pela população, ter-se-á a vinculação da propriedade privada às diretrizes do plano diretor e, conseqüentemente, o estabelecimento dos critérios para a mensuração de sua função social, de maneira a coibir a preponderância dos interesses privados, em regras capitalistas, sobre aqueles de cunho social. Logo, o enquadramento da propriedade privada urbana nas diretrizes do plano diretor das cidades, traduz-se na materialização do propósito de “aplicação imediata e direta na satisfação das necessidades humanas primárias”.<sup>162</sup>

O afastamento da prevalência do interesse privado sobre o social é inevitavelmente interesse preponderantemente nacional, de caráter coletivo, razão porque a

---

<sup>161</sup> CYMBALISTA, Renato. *Política urbana e regulação urbanística no Brasil – conquistas e desafios de um modelo em construção*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 283.

<sup>162</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 4. ed., de acordo com a Emenda Constitucional 53, de 19.12.2006, São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 712.

regulamentação dos Arts. 182 e 183 da Constituição Federal pelo Estatuto da Cidade reforça a compreensão de que os seus propósitos são nacionais.

O Art. 39 do Estatuto da Cidade, como já mencionado anteriormente, é o retrato dessa afirmação, sobretudo, ao preconizar que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no Art. 2º desta Lei.

A qualidade de vida, a justiça social e o desenvolvimento das atividades econômicas pelos cidadãos, como frisado no parágrafo único, do Art. 1º, do Estatuto da Cidade, são normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e, conseqüentemente, do equilíbrio ambiental.

José Afonso da Silva, ao tratar da execução da política de desenvolvimento urbano, tem enfatizado que

A política de desenvolvimento urbano comporta duas dimensões: uma que tenha por objeto o desenvolvimento adequado da *rede urbana* ou *sistema de cidades* (dimensão interurbana, intra-urbana) de caráter nacional, regional e estadual, que há de ser executado, respectivamente pela União (arts. 21, XX, e 24, § 1º) e pelos Estados (art. 24, I, e seus §§); outra que considere o desenvolvimento urbano no quadro do território municipal (dimensão intra-urbana, intramunicipal), de competência dos Municípios (art. 30, I, II e VIII). No dispositivo em comentário cuida-se da execução do desenvolvimento urbano no território municipal. Por isso se diz que essa política é executada pelo Poder Público Municipal. Mas a autonomia do Município é limitada, porque a execução de sua política urbana há que obedecer às diretrizes fixadas em lei – e aqui se trata de lei federal, porque é à União que compete instituir as diretrizes para o

desenvolvimento urbano (art. 21, XX), o que foi feito pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).<sup>163</sup> (grifo do autor)

Essas observações deixam evidente que o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, deve compatibilizar-se com os propósitos de desenvolvimento urbano nacional, regional e estadual, caso contrário, seria “o mesmo que não ter qualquer instrumento para a execução da política de desenvolvimento e expansão urbana”.<sup>164</sup>

Cabe, assim, observar que a ingerência do plano diretor sobre a propriedade privada urbana terá a finalidade de estabelecer os critérios para averiguação da função social da propriedade, tendo a incumbência de delimitar, em nível municipal, as áreas urbanas onde poderá ser aplicado, dentre os vários institutos passíveis de utilização, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, de maneira a coibir, *v.g.*, a especulação imobiliária, o “vazio urbano” e a degradação ambiental.

Exsurge aí, a previsão contida no § 4º, do Art. 182, da Constituição Federal e o inciso I, do Art. 42, do Estatuto da Cidade, facultando ao Município, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, ficando a cargo da municipalidade criar (ou não) limitações e restrições ao direito de propriedade, com respaldo na competência exclusiva e complementar que lhe foi conferida pelos incisos I, II e VIII do Art. 30 do Texto Constitucional.

---

<sup>163</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 4. ed., de acordo com a Emenda Constitucional 53, de 19.12.2006, São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p.737.

<sup>164</sup> GASPARINI, Diógenes. *Aspectos Jurídicos do Plano Diretor*. p. 1, fev. 2005. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2005/01/-sumario?next=2](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2005/01/-sumario?next=2)>. Acesso em 15-04-2006, p. 3.

Todas as questões postas à discussão demonstram quão relevante é a influência do plano diretor na fixação da função social da propriedade urbana, posto ser aquele instrumento o mecanismo capaz de permitir o alcance das funções sociais da cidade, evitando a segregação social, em função da periferação da população urbana, como salientado linhas acima.

Outro princípio integrante da ordem econômica que sofre a influência direta das metas e dos objetivos traçados no plano diretor é o da preservação ambiental, vez que também tem a função de eliminar a degradação ambiental provocada pela periferação da população urbana, tornando imprescindível a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação da defesa”, segundo se constata do inciso VI do Art. 170 da Constituição Federal.<sup>165</sup>

A explicação para essa circunstância decorre do fato de que, a utilização da propriedade privada urbana, voltada ou não à atividade produtiva, deve manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado. A propósito, o desrespeito ao meio ambiente permite a imediata intervenção do Poder Público competente para fazer cessar as interferências e violações provocadas pelo particular, pessoa física ou jurídica.

Esclareça-se, com supedâneo nos ensinamentos de José Afonso da Silva, que

[...] o que o Direito visa proteger é a qualidade do meio ambiente, em função da qualidade de vida. Pode-se dizer que há dois objetos de tutela, no caso: um *imediato* – que é a qualidade do meio ambiente – e outro *mediato* – que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vêm sintetizando na expressão ‘qualidade de vida’.<sup>166</sup> (grifo do autor)

---

<sup>165</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 119/120.

<sup>166</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 4. ed., de acordo com a Emenda Constitucional 53, de 19.12.2006, São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 836.

Sendo assim, este princípio complementa o da função social da propriedade, visto que a propriedade privada, seja ela enquadrada ou não como bem de produção, também realizará a sua função social pela preservação do equilíbrio do meio ambiente urbano, natural ou não, permitindo à população desfrutar do desenvolvimento econômico, com melhor qualidade de vida.

Logo, a contribuição do planejamento municipal na efetivação dos princípios gerais da ordem econômica, por meio do plano diretor, seu instrumento de maior destaque é nítida, uma vez que permite que o alcance das funções sociais da cidade, pela

[...] garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática por meio de participação da população; a cooperação entre governos e iniciativa privada; oferta de equipamentos urbanos; o controle do uso do solo; a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais; a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural; a regularização fundiária – entre outros, que agora o Estatuto da Cidade desenvolve.<sup>167</sup>

Assim sendo, o plano diretor na efetivação dos princípios do Art. 170 da Constituição está diretamente vinculado aos incisos II (propriedade privada), III (função social da propriedade) e VI (defesa do meio ambiente) do citado dispositivo constitucional, de onde irradia os seus efeitos sobre todos os demais princípios regentes da ordem econômica brasileira, posto que, se não houver o ordenamento dos espaços urbanos, não haverá desenvolvimento econômico e social no Estado brasileiro, tampouco se consolidará a justiça social.

---

<sup>167</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 4. ed., de acordo com a Emenda Constitucional 53, de 19.12.2006, São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 737.

## CONCLUSÃO

O desenvolvimento econômico e social do Estado brasileiro exige a implementação do planejamento municipal, por meio das políticas públicas a serem definidas no plano diretor das cidades, destinado a propiciar melhor qualidade de vida à população urbana.

A validade desta premissa advém do fato de a valorização dos aspectos humanos e sociais na efetivação do desenvolvimento urbano, historicamente, não ter se consolidado, e, quando o fez, foi de maneira desprezível, tornando mais ainda sofrível a condição da população urbana, cujo aumento era cada vez mais intenso em função do êxodo rural.

O crescimento vertiginoso da população urbana refletiu-se – e ainda reflete – na desigualdade social, uma vez que as forças econômicas, valendo-se da preponderância dos interesses privados, sempre impuseram aos Administradores Públicos municipais a adoção de políticas urbanas voltadas à valorização das áreas centrais das cidades, notadamente pelo interesse econômico na especulação imobiliária.

A formação das cidades brasileiras vem construindo um cenário de contrastes, típico das metrópoles do Terceiro Mundo, onde a gestão urbana se mostra cada vez mais inadequada.

Neste contexto de cidades despreparadas para receber o imenso contingente de pessoas, esperar-se-iam graves conseqüências negativas, tanto sociais, como econômicas, motivadoras da segregação dos trabalhadores de baixa renda, forçosamente isolados nas

áreas mais longínquas e inhóspitas, alheios às oportunidades de educação, lazer, cultura, saúde, emprego, entre outros.

A justificativa para esta situação advém de dois motivos: o *primeiro*, porque as quatro primeiras oportunidades, em regra, estão localizadas na parte central das cidades, logo, para alcançá-las, há demanda de recursos financeiros para o deslocamento, na maioria das vezes inexistente à grande parcela da população; e, em *segundo*, porque a fim de atender às oportunidades de emprego, em regra fora da periferia, o trabalhador também está sujeito a considerável deslocamento no trajeto casa-trabalho e vice-versa, aumentando os custos do empregador com o fornecimento de vale-transporte, e inviabilizando a sua empregabilidade, face à onerosidade.

A reformulação dessas concepções urbanistas, presentes até o início da década de 80, se materializou com a Constituição Federal de 1988, a partir da fixação do entendimento de que, era preciso concatenar os interesses da sociedade em geral com os interesses do setor público, compreendidos aí todos os entes públicos integrantes da República Federativa do Brasil.

Essa foi a razão pela qual o constituinte conferiu à União, por meio do inciso IX, do Art. 20, a competência privativa para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. De igual forma, utilizando-se do inciso XX do citado dispositivo constitucional, o constituinte incumbiu à União o dever de “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive, habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.

Observe-se, quanto à competência privativa do inciso XX do Art. 21 da Constituição Federal de 1988, que a instituição das diretrizes gerais para o

desenvolvimento urbano deveriam ser fixadas em lei, segundo o que se depreende do Art. 182 do Texto Constitucional. O cumprimento a este mandamento constitucional se deu com a sanção da Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade.

O inciso I do Art. 24 da Constituição Federal também contemplou aos Estados Federados e ao Distrito Federal a competência legislativa sobre direito urbanístico, porém, de forma concorrente com a União.

O legislador Constituinte, ao contrário do que possa parecer, não teve a intenção de furtar ou restringir aos Municípios a competência para tratar dessas matérias, indiscutivelmente afetas à sua seara de atuação. Ao contrário, nos incisos I, II e VIII do Art. 30, tratou de fixar que é competência dos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”, “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”, e por fim “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

A convergência de todos esses dispositivos tem o propósito de tornar efetivos os fundamentos e os objetivos da República Federativa do Brasil, primordialmente aqueles constantes dos incisos II, III e IV do Art. 1º e todos os que se encontram expressos no Art. 3º da Constituição Federal.

A inserção de dispositivos constitucionais assecuratórios da elaboração do planejamento municipal e de seus instrumentos foi insuficiente, embora se constituísse em um grande passo em relação ao período anterior à Assembléia Nacional Constituinte, visto não atender aos anseios técnico-político-sociais. Era preciso democratizar o ambiente urbano.

Indubitavelmente, o Estatuto da Cidade contribui de maneira inigualável para o processo de planejamento urbano, mais especificamente por um de seus instrumentos, o plano diretor. Iniciou-se, a partir de então, a almejada democratização urbana, com o advento da garantia “Da Gestão Democrática da Cidade”, estabelecida nos Arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257/2001, fomentadora da participação popular e da cooperação das associações nos debates, consultas, audiências e conferências públicas sobre assuntos de interesse urbano.

O Estatuto da Cidade, ao se ocupar com a regulamentação do plano diretor, estabeleceu a finalidade deste na delimitação da função social da cidade; a forma de sua instituição; o seu papel no processo de planejamento municipal; o alcance, a obrigatoriedade e o prazo de validade de suas disposições, dentre várias outras situações.

O propósito de sua instituição foi o de possibilitar uma visão global das cidades, propiciadora da coleta de dados reais das condições de cada uma das urbes brasileiras. Assim, o plano diretor permite conceber as metas e os objetivos a serem perseguidos pela municipalidade, para assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

As metas e objetivos do plano diretor da cidade aferirão, ainda dentro do espaço urbano, *v.g.*, se existem áreas não-utilizadas, subutilizadas e não-edificadas. Mas a aferição dessas propriedades privadas não será pautada apenas nos instrumentos legalistas tradicionais (como, por exemplo, a lei de uso, ocupação e zoneamento do solo), tendo em vista que diversos outros compõem o planejamento municipal, conforme descrito no inciso III do Art. 4º do Estatuto da Cidade.

Todo esse trabalho permite identificar, dentro do espaço urbano, quais propriedades privadas cumprem sua função social, assim como, quais propriedades preservam o meio ambiente urbano, facilitando a correção de eventuais desvios pela sua má-utilização, por meio dos diversos mecanismos jurídicos postos à disposição do Administrador Público.

Dessas observações extrai-se que, em havendo o respeito ao meio ambiente urbano pela propriedade privada, estará ela a cumprir a sua função social.

Porém, mais do que constatar o cumprimento da função social e o respeito ao meio ambiente pela propriedade privada urbana, o plano diretor impõe a implementação do tratamento igualitário a toda a população urbana, afastando a desigualdade marcante nos anos 70 e 80, pelo dimensionamento e provisionamento orçamentário dos recursos financeiros, assim como o estabelecimento de prazos para sua aplicação em infra-estrutura, sempre com vistas à adequação do território da cidade.

Se esses propósitos forem efetivados pela municipalidade, extirpar-se-á o processo de especulação imobiliária e valorizar-se-á a defesa do meio ambiente urbano, garantindo-se à população de baixa renda a obtenção de moradia, sem a voracidade capitalista que permeia a valorização imobiliária, o que, conseqüentemente, coibirá a ocupação das áreas ambientalmente protegidas, impedindo o processo de segregação urbana verificado desde o início do século XX.

Assim, conclui-se que o planejamento municipal é instrumento fundamental para a efetivação do desenvolvimento econômico e social do Estado brasileiro, de forma a contribuir para a concretização dos princípios gerais da atividade econômica, posto que não se volta apenas a regulamentar os “interesses locais” dos Municípios brasileiros. Trata-

se de instrumento de significativa contribuição na efetivação dos princípios gerais da ordem econômica brasileira, visto que propicia o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, por meio do atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e Autonomia dos Municípios na Nova Constituição*. 1. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- ALBI, Fernando. *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*. Madrid: Aguilar, 1955.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2000.
- ALVES, Odair Rodrigues. *O Município: dos Romanos à Nova República*. São Paulo: Editora Nacional, 1986.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed., São Paulo: Saraiva, 2006.
- BALEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. 16. ed., rev. e atual por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- BARREIRA, Maurício Balesdent. *Direito Urbanístico e o Município*. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2001.
- BERCOVICI, Gilberto. *Planejamento e Políticas Públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BRASIL. *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/empresa/default.asp>. Acesso em: 26 ago. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 12 Jul 2007.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 12 Jul 2007.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 26 Ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Decreto nº 38.906 de 15 de março de 1956*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 004932 3, 16 de março de 1956. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 26 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Decreto-Lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939*. Coleção de Leis da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 002, p. 000033, 31 de dez. de 1939. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 26 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Decreto-Lei nº 6.144, de 25 de dezembro de 1943*. Coleção de Leis da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 007, p. 000327, 31 de dez. de 1943. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 26 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 07696, 19 de maio de 1950. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 26 ago. 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAIS, Cleide Previtalli. Proteção constitucional do meio ambiente: função social da propriedade (operacionalização processual). *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 89, 1989, p. 117, apud CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. *Organização da cidade*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1998, p. 38.

CAMPOS, Dejalma de. *Direito Financeiro e Orçamentário*. São Paulo: Atlas, 1995.

CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. *Organização da Cidade*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1998.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 20. ed., rev., ampl. e atual., São Paulo: Malheiros Editores.

CASTRO, José Nilo de. *Morte ou Ressurreição dos Municípios?: estudo da autonomia municipal no Brasil e na França*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

\_\_\_\_\_. *Direito Municipal Positivo*. 4. ed., rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 19/98. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração nos novos tempos*. 2. ed., Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CHOAY, Françoise. *O Urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. Tradução de Dafne Nascimento Rodrigues. 5. ed., 2. tir., São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.

CLARK, Giovani. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. *A organização constitucional da função planejadora*. In COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. São Paulo: Hemus, 1975.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo Municipal*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

CYMBALISTA, Renato. *Política urbana e regulação urbanística no Brasil – conquistas e desafios de um modelo em construção*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

DANTAS, Ivo. *Direito Constitucional Econômico*. 1. ed., 5. tir., Curitiba: Juruá, 2004.

DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoria do Estado*. Tradução portuguesa de António Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1957.

DIEZ, Ricardo Santos; RODRÍGUEZ, Julio Castela. *Derecho Urbanístico - manual para jurista y técnicos*. 4. ed. Madrid: El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, 2000.

DOWBOR, Ladislau. *Introdução ao Planejamento Municipal*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

DUGUIT, Léon. *Fundamentos do Direito*. Tradução de Eduardo Salgueiro. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2005.

DURANTY, WALTER. *New York Times Magazine*, 6 de novembro de 1932, *apud* HUBERMANN, Leo. *História da riqueza do homem*. Traduzido da 3ª edição por Waltensir Dutra. 21. ed., rev., Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1986.

FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERRARI, Célon. *Curso de Planejamento Municipal Integrado*. 7. ed., São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1976.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. 2 ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. *Eficácia jurídica dos Planos de Desenvolvimento Econômico*, in Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 140, pp. 16-35, abr./jun. 1980, *apud* SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo da Economia*. 3. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2003.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. *O Município à luz da Constituição Federal de 1988*. 2. ed., rev., Bauru: Edipro, 1995.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2000: lei do meio ambiente artificial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FRANCO, João Melo; MARTINS, António Herlander Antunes. *Dicionário de conceitos e princípios jurídicos*. 3. ed., rev. e actual., Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 5. ed., rev. atual. e aum., São Paulo: Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. *Aspectos Jurídicos do Plano Diretor*. p. 1, fev. 2005. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2005/01/-sumario?next=2](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2005/01/-sumario?next=2)>. Acesso em 15-04-2006.

GORDILLO, Augustin. *Introducción al Derecho de la Planificación*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1981.

\_\_\_\_\_. *Introducción al Derecho Administrativo*. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1966.

GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito*. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo: RT, 1978, p. 10-23, *apud* SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo da economia*. 3. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2003.

\_\_\_\_\_. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)*. 10. ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Urbanístico: Estatuto da Cidade: plano diretor estratégico*. São Paulo: Editora NDJ, 2004.

\_\_\_\_\_. *Direito Financeiro e Tributário*. 15. ed., São Paulo: Atlas, 2006.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HORTA, Raul Machado. \_\_\_\_\_. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

HORTA, Raul Machado. *Constituição e Ordem Econômica e Financeira*. Revista de Informação Legislativa, a.28, nº 111 jul/set., 1991, p. 15, *apud* DANTAS, Ivo. *Direito Constitucional Econômico*. 1. ed., 5. tir., Curitiba: Juruá, 2004.

HUBERMAN, Leo. *História da Riqueza do Homem*. Traduzido da 3ª edição por Waltensir Dutra. 21. ed.; rev. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1986.

JOÃO XXIII, Papa. *Encíclica Mater et Magistra*. 12. ed., São Paulo: Paulinas, 2004.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Teoria Pura do Direito*. Tradução João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral das Normas*. Tradução José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1986.

LAFER, Betty Mindlin (Coord.) *Planejamento no Brasil*. 3. ed., São Paulo: Ed. Perspectiva S.A., 1975.

LAFER, Celso. *Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)*. In: LAFER, Betty Mindlin (Coord.) *Planejamento no Brasil*. 3. ed., São Paulo: Ed. Perspectiva S.A., 1975.

LASSALLE, Ferdinand. *O que é uma Constituição?* Tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2001.

LAUBADÈRE, André de. *Direito Público Económico*. Tradução e notas de Maria Teresa Costa. Coimbra: Livraria Almedina, 1985.

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. *Direito Económico*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

LOEB, Roberto. *Aspectos do Planejamento Territorial Urbano do Brasil*. In: LAFER, Betty Mindlin (Coord.) *Planejamento no Brasil*. 3. ed., São Paulo: Ed. Perspectiva S.A., 1975.

LOJIKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. Tradução de Estela dos Santos Abreu. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOPES, Carlos Thomaz. *Planejamento, Estado e Crescimento*. São Paulo: Pioneira, 1990, p. 3, *apud* SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo da Economia*. 3. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2003.

MATO GROSSO DO SUL. *Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul*. Disponível em: <http://alms2007.easyti.com.br/Portals/0/Documentos/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 12 Jul 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 5. ed., São Paulo: Editora RT, 1985.

\_\_\_\_\_. *Direito Municipal Brasileiro*. 2. ed., rev. e ampl., São Paulo: Editora RT, 1964, v. 1.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MENHINICK, Howard K. et. al. *Planejamento Urbano*. Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano e Hilton J. Gadret. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.

MERLIN, Meigla Maria Araújo. *O Município e o Federalismo: a participação na construção da democracia*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MIRANDA, Pontes. *Os Fundamentos Actuaes do Direito Constitucional*. Coleção Cultura Social (vol. 1). Rio de Janeiro: Empresa de Publicações Technicas, 1932.

MONCADA, Luis S. Cabral de. *Direito Económico*. 3. ed., revista e actualizada, Coimbra: Editora Coimbra, 2000.

\_\_\_\_\_. *Estudos de Direito Público*. Coimbra: Editora Coimbra, 2001.

\_\_\_\_\_. *A problemática do Planeamento Económico*. Coimbra: Coimbra Editora, 1985.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional*. 19. ed., atual., São Paulo: Atlas, 2006.

MUNFORD, Lewis. *A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas*. Tradução de Neil R. da Silva. 3. ed. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda., 1991.

MUNIZ, Adir Jaime de Oliveira; FARIA, Hermínio Augusto. *Teoria Geral da Administração: noções básicas*. 4. ed., rev. e ampl., São Paulo: Atlas, 2001.

PACELLO, Paulo Ribeiro; DIMOULIS, Dimitri (Coord.). *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. 7. ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

PESSOA, Álvaro. *Direito do Urbanismo*. Rio de Janeiro: IBAM, 1981, p. 51, *apud* AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e autonomia dos Municípios na Nova Constituição*. 1. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1995.

RIO DE JANEIRO. *A cidade que será a mais linda metrópole do mundo*. (Coleção Estudos da Cidade). Publicado em RIO Estudos nº 155, maio-2005. Disponível em: <[http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/1415\\_a%20cidade%20que%20ser%C3%A1%20a%20mais%20linda.PDF](http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/1415_a%20cidade%20que%20ser%C3%A1%20a%20mais%20linda.PDF)>. Acesso em: 09 set 2007.

ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Teoria do Estado, Democracia e Poder Local*. 2. ed., rev. ampl. e atual., Rio de Janeiro: Editora Lúmen Iuris, 2002.

ROMANO, Santi. *Princípios de Direito Constitucional Geral*. Tradução Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios Constitucionais*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999.

SANTOS, António Carlos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão. *Direito Económico*. Coimbra: Livraria Almedina, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *O Tratamento Constitucional do Plano Diretor como Instrumento de Política Urbana*. In FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico*. (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado. 1927.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed., rev., São Paulo: Malheiros Editores.

\_\_\_\_\_. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_. *Comentário Contextual à Constituição*. 4. ed., de acordo com a Emenda Constitucional 53, de 19.12.2006, São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo da Economia*. 3. ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2003.

SOUZA, Washington Peluso Albino. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

\_\_\_\_\_. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, *apud* CLARK, Giovani. *O Município em face do Direito econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Editora Método, 2003.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos. (Org.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999, p. 169/245, *apud* FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2000: lei do meio ambiente artificial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

VILLEGAS, Héctor Belisario. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributário*. 9. ed., atual. e ampl. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2005.