

Poder de Polícia, Regularização Fundiária e o Princípio Constitucional do Direito à Moradia

Police Power, Regularization of Urban Soil and and the Constitutional Right to Inhabit

Sônia Barroso Brandão Soares

RESUMO

O presente artigo versa sobre o exercício do poder de polícia administrativa e a questão da regularização fundiária urbana, enfocando basicamente a questão da remoção das favelas e comunidades carentes em oposição aos dispositivos constitucionais da função social da propriedade e do direito social à moradia. Inicia-se com uma análise minuciosa do que seria o regular exercício do poder de polícia, bem como sua aplicação em relação ao Poder Público municipal. Abre-se um parêntesis para cuidar dos princípios constitucionais da função social da propriedade e do direito social à moradia, grande norte das políticas públicas habitacionais da atualidade, discutindo-se o poder limitador e fiscalizador da Municipalidade em relação à ocupação do espaço urbano. Faz-se, afinal, um cotejo entre as realidades habitacionais da população mais pobre nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, buscando-se evidenciar semelhanças e diferenças no processo de regularização fundiária urbana.

Palavras-chave: poder de polícia; regularização fundiária; direito constitucional; moradia

ABSTRACT

This article deals with the exercise of police power management and the issue of regularization of the use of urban land, basically focusing on the question of removal of slums and poor communities in opposition to the constitutional provisions of the social function of property and social right to housing. It begins with a thorough analysis of what the regular exercise of police power and its application in relation to municipal government. Opens a parenthesis to take care of large public housing estates draw up the policies of today, discussing the power of limiting and inspecting of the Municipality in relation to the occupation of urban space. It offers, after all, a comparison between the urban realities of two main brazilian cities, Rio de Janeiro and São Paulo, on the matter of removal of communities demonstrating their (in)constitutional basis on behalf of the constitutional right to inhabit.

Key-words: police power; regularization; constitutional law ; inhabit

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Conceituando o "Poder" de Polícia. 3. O Poder de Polícia dos Municípios e a Intervenção na Propriedade Privada Urbana. 4. A regularização fundiária urbana e os dispositivos constitucionais: função social da propriedade e direito social à moradia. 5. A realidade urbanística das comunidades no Rio de Janeiro e São Paulo e os fundamentos constitucionais das políticas públicas de habitação. 6. Considerações finais. 7. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A passagem do Estado autoritário ao Estado democrático, e do Estado Liberal ao Estado do Bem-Estar Social, torna necessário um estudo sobre as limitações à intervenção do Estado no domínio econômico com o fim de assegurar o Estado Democrático de Direito. Isto implica em, além de uma mudança da perspectiva do Estado empresário para o Estado Regulador, também num novo equilíbrio da intervenção desse mesmo Estado na propriedade privada.

Tal equilíbrio, que leva em consideração os direitos fundamentais e as garantias e direitos sociais de base constitucional, como são exemplos a função social da propriedade e o direito social à moradia, não depende somente de construções teóricas, mas sim do modo como se exerce tal poder; não só pelo Estado Administrador, mas também pelo Estado-Juiz. A isto se vincula uma necessidade de estudo do momento inicial e como funcionam os poderes do Estado, principalmente aquele que denota a maior vinculação com a possibilidade de intervenção na propriedade privada e nas atividades econômicas: o poder de polícia.

A noção de "polícia" ou de "poder de polícia" era antigamente uma das mais empregadas no Direito Público e, ao mesmo tempo, uma das que mais se prestava a abusos pelos inúmeros equívocos relacionados ao termo quando da sua utilização, confundindo-se um conceito amplo, quase indeterminado, com o poder que tem o Estado, no exercício da função administrativa, de limitar alguns direitos individuais. Não se confundindo tal poder, entretanto, com um direito (ou prerrogativa)(DI PIETRO, 2010), mas sim concebendo-o como uma *potestade* (inerente ao poder de império do Estado sobre seus administrados) no exercício da função administrativa.

Na atualidade, há autores que negam a existência do poder de polícia¹ ou substituem o uso do termo em obras pontuais (SUNDFELD, 1997) ou gerais (FIGUEIREDO, 2000). Outros dão ao termo um tratamento crítico, sem, contudo, chegar a uma conclusão definitiva. (MELLO, 2000)

Nesse quadro, há que se levar em conta que uma das premissas metodológicas necessárias ao presente estudo é a análise das formas de ingerência do Estado na atividade econômica e na propriedade privada para fins de obtenção do Estado do bem-estar social. Tal ingerência pode ocorrer por três formas: a participação, em que o Estado, ele próprio, atua diretamente na atividade econômica, normalmente através de empresas estatais; a reguladora, em que ele exerce seu poder de polícia, impondo restrições à liberdade econômica, visando o bem da coletividade; e a planejadora, em que ele planifica as atividades econômicas e a distribuição da ocupação do espaço urbano visando obter um *optimum* em termos de crescimento e desenvolvimento econômico e social do todo. Há ainda uma quarta forma: a de fomento das atividades econômicas, em que o Estado, por exemplo, dá incentivos econômicos e fiscais para o desenvolvimento de determinadas áreas de especial interesse social.

Este artigo pretende estudar a noção de "poder de polícia", partindo-se da premissa metodológica acima mencionada, onde o termo *poder de polícia* se refere ao exercício de uma das funções do Estado, a *polícia administrativa*, derivada do poder de império do ente estatal sobre seus cidadãos-subordinados, que se orienta em três sentidos principais: *comando*, ou a limitação da atuação do particular em suas atividades econômicas; *consentimento*, ou a concessão de licenças, autorizações e permissões; e *fiscalização*, cujo instrumento de atuação são os autos de infração quando se defronta a Municipalidade com construções irregulares, em áreas de risco ou não, e a intervenção do Estado na propriedade urbana, enfocando a questão da remoção ou não das favelas nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo frente aos princípios e garantias constitucionais da função social da propriedade e do direito social à moradia.

A questão da presença do Estado no desenvolvimento das cidades, vem fundamentada nos artigos 170 e 182 da Constituição Federal de 1988, posteriormente regulamentados pela Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade - que permite ao Estado intervir, quando necessário, não só para assegurar os municípios contra riscos, mas também em favor

¹ Cite-se, por exemplo, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. **Curso de derecho administrativo**. Tomo I. 9 ed. Madrid: Civitas, 1990 e MATEO, Ramón Martín. **Manual de derecho administrativo**. 6 ed. Madrid: Trivium, 1989. Veja, também, GORDILLO, Agustín A. **Tratado de derecho administrativo**. Tomo II. Buenos Aires: Macchi, 1991, p. XII-18, que ao mesmo se refere nos seguintes termos:

de relevante interesse coletivo (o de regularização da propriedade fundiária), conforme definido em lei. O Estado, no caso, a Prefeitura e seus órgãos, vai agir ora exercendo a fiscalização para coibir abusos (ecolimites, gabaritos de construção, desapropriações e remoções compulsórias de casas e populações em áreas de risco), ora regulando (normatização da ocupação via plano diretor urbanístico) e ora fomentando o desenvolvimento de uma determinada área de especial interesse social, paisagístico ou cultural (APAs, APARUs e APACs).

Observe-se, entretanto, que *segurança nacional e relevante interesse coletivo* são, por natureza, conceitos jurídicos indeterminados (determináveis em cada caso concreto); daí não poder a lei referida no final da disposição traçar um rol de casos exaustivos enquadráveis como de segurança nacional ou relevante interesse coletivo. Terá que ser necessariamente exemplificativo aquele rol.(MUKAI, 1988)

Assim é que os artigos 182 a 191 da CF/88 vão permitir ao Município regular e fiscalizar o regular exercício do direito de construir. Portanto, a conceituação do poder de polícia e sua base constitucional e infraconstitucional (Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), especificamente no tocante ao aspecto da remoção de populações de áreas de risco, bem como a evolução histórica do conceito, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, e a evolução urbana das cidades no tocante à moradia de baixa renda, vão ser explorados para fundamento metodológico das conclusões e comparações que se seguirão.

A atualidade do tema, embora não precise ser reivindicada, tendo em vista a permanência da Administração como um dos entes de maior significância no Estado moderno, deve ser observada – e aqui o objetivo do presente estudo – à luz do fenômeno da chamada "reforma urbana" e do surgimento das chamadas “megalópoles”, a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro (nesta considerada também a área metropolitana – Niterói e Região Serrana), cujo desenvolvimento urbano descontrolado e caótico já deita reflexos naturais importantes (escorregamentos ou deslizamentos de encostas ainda que florestadas, como os recentes episódios de Angra dos Reis, Niterói (Morro do Bumba), Teresópolis e Nova Friburgo) levando abaixo casas, prédios e estabelecimentos comerciais.

Assim, o que ora se pretende é justamente a definição deste novo conteúdo do poder-dever de polícia administrativo refletido nas decisões judiciais dos tribunais mencionados em face da sua efetiva aplicação para enfrentar os desafios e problemas que esta nova realidade

"A juicio nuestro, se trata de una 'noción' que actualmente no sólo carece de significado próprio, sino que, lo que es peor, carece de toda utilidad teórica o práctica."

urbana envolve sob a perspectiva do planejamento urbano e da avaliação e prevenção de riscos ambientais, evitando-se, com isso, as tragédias ocorridas recentemente que deixaram um total aproximado de 400 mortos e desaparecidos e mais de 3.000 desabrigados em todo o Estado do Rio de Janeiro e fomentando uma adequada aplicação do princípio constitucional da função social da propriedade e do direito social à moradia.

2. CONCEITUANDO O “PODER DE POLÍCIA”

No direito brasileiro, encontra-se o conceito legal de poder de polícia no artigo 78 do Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública, que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único - Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei, aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

A rigor, poder de polícia não é atividade da Administração. É sim, uma *potestade*, um poder-dever do Estado², que deve ser exercido mediante produção legislativa. A Administração Pública, com fundamento nessa *potestade*, e dentro dos limites impostos pelo ordenamento jurídico, exerce *atividade de polícia*. O que o CTN define como *poder de polícia*, no dispositivo acima transcrito, na verdade, é *atividade ou dever de polícia*. Prevaleceu, entretanto, no CTN a terminologia mais difundida, ainda que imprecisa.(MACHADO, 1997 e GORDILLO, 2002)

O poder de polícia reparte-se entre Legislativo e Executivo. Tomando-se como pressuposto o princípio da legalidade, que impede à Administração impor obrigações ou proibições senão em virtude de lei, é evidente que, quando se diz que o poder de polícia é o *poder-dever de limitar o exercício de direitos individuais*, está-se pressupondo que essa limitação seja prevista em lei. Assim sendo, o Poder Legislativo, no exercício do poder de

² Leia-se por todos Aurélio Pitanga SEIXAS FILHO (**Taxa - doutrina, prática e jurisprudência**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 51-52 e Anexo I, p. 83-84, e **Princípios fundamentais do direito administrativo tributário - a função fiscal**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 5-7, aqui citando Massimo Severo GIANNINI, **Diritto Amministrativo**. Milano: Giuffrè, 1970, I, p. 506, e Renato ALESSI, **Istituzioni di Diritto Tributario**, obra em conjunto com G. Stamatii. Torino: Utet, sem data, p. 4 e ss.

polícia que incumbe ao Estado, cria, por lei, as chamadas *limitações administrativas ao exercício das liberdades públicas*. Já a Administração Pública (Executivo), no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, *regulamenta* as leis e *controla* a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas – multas, embargos de obras, remoções, demolições etc.).

Em razão dessa possibilidade de bipartição do exercício do poder de polícia, Celso Antônio Bandeira de Mello dá dois conceitos para tal poder: um em sentido amplo, ou seja, "a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos", abrangendo, portanto, atos do Legislativo e do Executivo. O segundo, em sentido estrito, abrangendo "as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais como as autorizações, as licenças, as injunções) do Poder Executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar o desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais", (MELLO, 2000) neste caso, aplicado somente ao Poder Executivo.

Necessário se torna, portanto, distinguir-se *polícia* de *poder de polícia*. O poder de polícia que o Estado exerce pode incidir em duas áreas de atuação estatal: na administrativa e na judiciária. A principal diferença entre as duas está no caráter *preventivo* da polícia administrativa e no *repressivo* da polícia judiciária. A primeira tem por objetivo impedir que as práticas abusivas ou antissociais ocorram e, a segunda, punir os infratores da lei penal. Tal distinção, entretanto, não é de todo completa, uma vez que também a Administração Pública pode reprimir atos atentatórios ao bem-estar social e ao melhor interesse da população e do Estado, tais como as invasões de áreas públicas ou no embargo de obras irregulares.

Há que se falar sim de uma distinção quanto à essência: a polícia é instituição do Estado, parte do serviço público, e visa à repressão do ilícito penal; enquanto o poder de polícia é exercido pela Administração Pública (Poder Executivo) como base das funções típicas do Estado de regulação e fiscalização, comportando não o ilícito penal, mas sim o civil e o administrativo, ainda que cominando sanções aos mesmos. Tais sanções, porém, serão majoritariamente de natureza pecuniária ou restritiva de direitos, e quase nunca de prisão.³

³ As exceções estão contidas na Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/98).

Daí o porquê ser equívoca a iniciativa do Governo do Estado do Rio de Janeiro, em parceria com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, atribuir às UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) funções administrativas e de fiscalização. Tais atribuições são de natureza administrativa e devem ser exercidas por profissionais com formação específica nas áreas de urbanismo, gestão, administração, direito, engenharia, assistência social, geologia etc.; não permitindo o uso da força a não ser em casos extremos (invasões de próprios públicos com posse nova por exemplo).

Muitas são as acepções de poder de polícia. Não se pode, contudo, confundir poder de polícia com um órgão do Estado (a Polícia, por exemplo), nem se pode, também, confundilo com o serviço público que presta o Estado. Poder de polícia é uma faculdade ou atribuição do Estado que, entre outras coisas, supõe-se que limite e controle o poder de império concedido ao próprio Estado. Também é criticável considerar o poder de polícia como uma atribuição implícita no ordenamento jurídico, uma atribuição metajurídica que o Estado tem à sua disposição por sua natureza ou essência. O poder de polícia se vincula com toda uma concepção de direito administrativo que parte da premissa de que as ditas *potestades* (poderes-deveres da Administração) podem existir e têm por base as prerrogativas do Estado, próprias de sua soberania. Esta, porém, limitada pela própria base principiológica constitucional e pelos direitos e garantias individuais e coletivos.

De fato, Caio Tácito explica que "o poder de polícia é, em suma, o conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais."⁴

O entendimento de relação direta entre a soberania e as prerrogativas do soberano com o poder de polícia, entretanto, é equívoco e vem causando uma verdadeira hipertrofia dos poderes do Estado na limitação dos direitos e liberdades individuais. Tal exacerbação de poderes faz surgir determinados conceitos que se auto-intitulam instituições, tais como o poder de polícia e que, por vezes, fogem completamente aos critérios de razoabilidade do próprio ordenamento jurídico. Tal esvaziamento do sentido autoritário do poder de polícia pode ser sentido ao longo de sua evolução histórica.

Desde a Antiguidade até o século XV: o termo "polícia" designava a totalidade das atividades estatais. Na organização grega da *polis* (cidade-Estado), o termo "polícia"

⁴ Poder de polícia e seus limites. **Revista de Direito Administrativo**, ano I, n. 27, p. 1, e também BEZNOS, Clóvis. **Poder de polícia**. São Paulo, 1979, citado por Hely Lopes MEIRELLES. **Curso de direito administrativo municipal**. 16 ed. Atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgar Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 124.

significava atividade pública ou estatal e se manteve nessa significação apesar do desaparecimento da *polis*.

No século XI, é separada do conceito de "polícia" toda a referência às relações internacionais. Mais tarde, sucessivas restrições fazem com que, no século XVIII, sejam excluídas do conceito de "polícia" também as atividades relacionadas à prestação da justiça e às finanças.

No momento atual, "polícia" designa o todo da atividade administrativa interna - com exclusão das atividades de finanças públicas - e consiste na "faculdade estatal de regular tudo o que se encontra nos limites do Estado, sem exceção alguma: é o poder juridicamente ilimitado de coagir e ditar ordens para realizar o que se crê conveniente."(MEIRELLES, 2008) Não haveria, portanto, quanto à "polícia do Estado" qualquer limitação quanto ao seu objeto ou quanto aos seus meios de exercício; mas, como função do Estado que é, parte da função executiva, sofre as limitações impostas ao exercício de qualquer função de Estado, tais como o princípio da legalidade (respeito às normas, a exemplo da Constituição Federal).

No século XVII, Juan Esteban Pütter sustentou que a "polícia" é a *sumprema postestate* que se exerce para evitar males futuros tanto ao Estado quanto à coisa pública interna. (GORDILLO, 2002) Tal acepção foi imediatamente aceita pela doutrina e pela jurisprudência e passou o Estado a não mais intervir com seu poder de polícia salvo e somente se onde a segurança pública e o interesse público estivessem em perigo.

O poder de polícia passou a ter, então, limites mais estreitos, mantendo, contudo, seu caráter mais antigo de poder de coagir e ordenar, porém, não mais ilimitadamente; reduzindo-se, sobremaneira, o seu campo de atuação.

Desta forma nasceu a acepção de poder de polícia como poder coativo para enfrentar as ameaças e perigos à ordem e à segurança públicas. O objeto de atuação de tal poder é limitado - limita-se ao combate aos perigos e riscos à saúde, à segurança e à moralidade públicas -, mas permanecem ilimitados seus meios de atuação. Não mais aparece, também, no Estado Liberal em que se funda tal acepção, qualquer menção à promoção do bem-comum.

No Estado liberal burguês clássico, o Estado deveria restringir seu campo de atuação a assegurar a proteção da liberdade e da segurança e, somente para o cumprimento de tais finalidades, poderia utilizar-se do poder coativo de polícia e regulador. As preocupações quanto a conseguir o bem-estar e a felicidade ficavam à incumbência dos próprios cidadãos (individualismo) e, se o Estado delas se ocupasse, deveria fazê-lo sem o uso da coação.

Na visão liberal do Estado, caracterizava-se o poder de polícia como *a faculdade de impor limitações e restrições aos direitos individuais, com a finalidade de salvaguardar*

somente a segurança, a saúde e a moralidade públicas contra os ataques e perigos que podem agredi-las. Tal concepção apresenta como características típicas o seguinte: somente se justifica a limitação dos direitos dos indivíduos no caso de ameaça de lesão às três hipóteses mencionadas (segurança, saúde e moralidade públicas) e esta intervenção estará condicionada (limitada) à finalidade de evitar ataques ou danos à comunidade. Ou seja, a ação estatal deve ser tão-somente *negativa*: estabelecer proibições e restrições, mas não obrigações positivas a cargo dos cidadãos ou do próprio Estado.(MELLO, 2000)

Tal concepção, por sua vez, era congruente com a idéia liberal de qual seria a posição do indivíduo em suas relações com o próprio Estado: também *negativa*, levantando limites e freios à sua atividade para que não se ultralimitasse ou se desenvolvesse ilimitadamente.

Modernamente, pode-se dizer que aquela noção ou conceituação sobre o que era e quais alcances teria o poder de polícia do Estado não se manteve. Inclusive, quando nos fins do século XX se produziu um retorno às privatizações e à desregulação, não se apagou todo o caminho do intervencionismo estatal, mas somente parte dele.

Desta forma, os bens jurídicos que o Estado visa proteger, através das limitações e restrições aos direitos individuais, não mais se restringem à saúde, à segurança e à moralidade públicas, multiplicando-se em alguns outros:

a) a tranquilidade pública - manifestada na proibição de se fazer ruído após certa hora ou dentro de determinados locais, de se molestar os espectadores e telespectadores com avisos agressivos (gritos, etc.) - poluição sonora, de se afixarem anúncios com poluição visual, de se adentrar em locais de espetáculo e cinemas após o início da sessão, de se prejudicar a ocorrência de jogos e práticas esportivas, de organizar mal eventos públicos, fumar em locais fechados, prédios públicos e aviões, etc;

b) a confiança pública - pelo controle de pesos e medidas, proibição de embalagens enganosas, propaganda enganosa ou subliminar (Ex.: propagandas de cigarro), títulos enganosos, etc.;

c) a economia pública - na defesa dos consumidores, na vedação às práticas anti-concorrenciais, na busca da lealdade comercial (função social dos contratos), na proibição à formação de monopólios (salvo quando necessários), etc.;

d) a estética pública - na obrigatoriedade de respeito aos gabaritos de construção e posturas municipais (zoneamento) para evitar aglomerações ou falta de condições dignas de moradia e trabalho;

e) o decoro público e os bons costumes - vedação a maus tratos a animais, rinhas de galo, farra do boi, vedação à instalação de clubes e outros lugares de diversão ao lado de cemitérios, igrejas e escolas; censura de programas infantis; vedar a exposição para fins lucrativos de cadáveres de pessoas famosas ou da figura de pessoas com má formação congênita; construção de acessos a deficientes, etc.;

f) a seguridade social - com a obrigatoriedade de associação para patrões e empregados, seguros de acidentes de trabalho, medicina do trabalho (preventiva e fiscalizatória), seguro desemprego, etc.;

g) proteção da criança e do adolescente - contra a exploração (trabalho e prostituição infantis), paternidade responsável (gratuidade dos exames investigatórios), campanhas anti-tabagistas e anti-drogas, etc;

- h)diversão e entretenimentos públicos - são tutelados como novos bens coletivos autônomos, também com a oferta de espetáculos desportivos e artísticos massivos (shows ao ar livre, orquestra sinfônica, carnaval, etc.);
- i)respeito às opções e preferências individuais - religiosas, sexuais, etc.;
- j)a liberdade de trânsito e movimento - instituir-se como contravenção penal o impedimento do livre trânsito e a circulação pela via pública ou obstaculizar o ingresso ou saída de lugares públicos (cancelas), etc. (MEIRELLES, 2008) (grifos nossos)

Há que se evidenciar, entretanto, que o rol apresentado acima não é *numerus clausus* (taxativo), podendo haver outras hipóteses de atuação do poder de polícia do Estado. O que se mantém, entretanto, ainda que ampliados os fins da Administração Pública, são as limitações às restrições dos direitos individuais e coletivos. Estas terão necessariamente que ser fixadas por lei e haverá sempre um mínimo ético intangível, que estará fora da atuação do poder de polícia do Estado.⁵

Hoje, ainda se fala, também, na eliminação da distinção entre poder de polícia, como limitado à prevenção do dano à saúde, à segurança e à moralidade públicas, do poder da polícia, instituição do Estado voltada para a repressão ao ato lesivo. Isto porque na concepção moderna de promoção do bem comum, através de ações positivas (afirmativas), está-se diante também de uma função do Estado. Logo, promover o bem-comum e prevenir danos são atividades tão inseparáveis quanto as duas faces de uma moeda. A tal ponto que parece impossível fazer-se uma coisa sem fazer a outra.

Tal junção de fatores já ficou evidenciada na doutrina americana que considera "estar bem assentada a regra em que as leis de emergência promovem o bem-estar comum e constituem um exercício válido do poder de polícia".⁶ Ou seja, no exercício do poder de polícia se compreende a promoção do bem-estar social.

Toda e qualquer limitação aos direitos e liberdades individuais não pode estar fundamentada especificamente numa noção indeterminada, mas sim na lei que autoriza tal intervenção do Estado. Logo, em contraposição àquela velha noção de poder de polícia que

⁵ Bom exemplo disso é o disposto na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro que veda a remoção de pessoas de comunidades de baixa renda ou favelas, exceto na hipótese de situação de risco, e ainda assim exige uma série de medidas a serem tomadas para se evitar um maior desgaste para a população a ser removida, como se vê adiante (CAPÍTULO V Da Política Urbana SUBSEÇÃO I Dos Preceitos e Instrumentos (...) Art. 429 - A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos: (...) VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras: a) laudo técnico do órgão responsável; b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento;

⁶ **American jurisprudence.** Tomo II, p. 980, onde são citados os casos *Home Building and Law Association v. Blaisdell*, 290 U.S., 398 e *Edgar A. Levy Leasing Co. v. Siegel*, 258, U.S., 242, ambos citados por GORDILLO, A. **Ob. cit.**, p. XII-10.

tinha por característica o objeto (segurança, saúde e moralidade, ou ordem ou ordem pública...), que era assegurado como bem jurídico de direito natural, e que devia ser defendido e protegido contra as perturbações dos indivíduos, inclusive da falta de legislação que não estabelecera positivamente como bem jurídico protegido, justificando o uso da coação. Ou por sua natureza essencialmente proibitiva, no sentido de se manifestar o poder de polícia somente por proibições e restrições negativas à atividade individual, por meio de obrigações de não-fazer. Ou de ser uma função executiva ou parte dela, de caráter preventivo-repressivo. Hoje se tem uma noção muito mais ampla de tal conceito.

Tal ampliação, porém, teve por consequência a atribuição de tal poder de polícia, antes atividade reservada exclusivamente à Administração, em parte a todos os três poderes do Estado. O que produziu uma nova crise conceitual. Assim é que o que importa hoje é muito menos saber se uma determinada limitação que o Estado pretende impor a um direito é ou não válida, por ser fundamentada no simples fato do exercício do poder de polícia, como no Estado absoluto, mas sim a busca do concreto fundamento normativo da restrição. Somente se poderá encontrar tal fundamento no jogo de ponderações das normas constitucionais e infraconstitucionais do ordenamento jurídico.

Logo, o poder de polícia - que se caracterizaria por um regime jurídico próprio é pautado no seguinte: implica liberdade de eleição dos meios (*autoexecutoriedade*) para cumprir seus fins (*discricionabilidade*); uso da coação para proteger o bem comum (*coercibilidade*); é eminentemente local e implica em restrições às liberdades individuais (*atividade negativa* - impõe obrigação de não-fazer) - não mais se coaduna com as novas concepções de *reserva da lei*, que limita o Estado de direito.

Os atos da Administração hoje são bem mais vinculados que discricionários. Limitam-se tanto pela competência (quem os pode praticar) quanto pela forma (o modo de os praticar), os fins a que se destinam (qual o objetivo a ser alcançado), os motivos (fundamentação) e o objeto (que não mais se restringe à segurança, à saúde e à ordem públicas, mas sim inclui o interesse público relevante e também ao princípio da proporcionalidade dos meios aos fins). O que significa dizer que, no exercício do poder de polícia, a Administração não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que se visa proteger. A sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-os ao bem-estar social, e só podendo reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais.

A atividade de polícia do Estado necessita de regulação ou autorização legal para diminuir ou interferir na esfera dos indivíduos; levando-se em conta a necessidade da atuação, a proporcionalidade entre a medida tomada e o prejuízo a ser evitado e a eficácia de tal medida. No sentido de que deve ser adequada a medida para impedir o dano ao interesse público. Daí o porquê da tendência ao desaparecimento do poder de polícia com o processo de desregulação e de perda do monopólio estatal da normatização para os outros agentes autônomos (agências reguladoras, por exemplo).

Sem se ater à questão da desregulação, pode-se verificar que o poder de polícia tem por fundamento a autoridade absoluta do Estado na definição dos meios e porquês da intervenção no domínio econômico e da propriedade, tendo por limite somente a finalidade: assegurar a ordem, a segurança, o bem-estar e a moralidade pública.

Diante de tal perspectiva, diversos autores têm se dedicado ao estudo das limitações do poder de polícia.⁷ Há, aqui, verdadeira inversão da atuação: em vez do Estado limitar a atuação do indivíduo, a lei vai se preocupar em limitar a atuação do Estado. Assim é a preocupação de fundamentação das ações do Estado, ainda que no âmbito da conveniência e da oportunidade. Respalhada tal limitação nos princípios constitucionais e ético-jurídicos: direitos e garantias fundamentais.

No lugar de estabelecer um princípio geral de coação e poder estatal ("polícia", "poder de polícia") ao que logo se buscariam restrições aos direitos individuais dos habitantes, o correto é, nos sistemas constitucionais que se estruturam positivamente seu Estado como "Estado Democrático de Direito" e que se encontram submetidos a um regime supranacional e internacional de direitos humanos, pautar-se em premissa oposta. Assim, os que devem ser obedecidos sempre são os princípios gerais⁸ estabelecidos em prol dos direitos e garantias individuais e coletivos, os que, tanto nos casos concretos, quanto nas expressas disposições legais, impõem restrições e limitações à eventual coação estatal.

3. O PODER DE POLÍCIA DOS MUNICÍPIOS E A INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA URBANA

⁷ Cite-se, como exemplo, Celso Albuquerque Mello, **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, e Fernando Herren Aguillar, **Controle social dos serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

⁸ O princípio fundamental constitucional que assegura o direito social à moradia estaria neste rol quando se fala em exercício legítimo do poder de polícia e a regularização fundiária urbana. (art. 6º CF/88)

A evolução do conceito de poder de polícia acompanhou não só o desenvolvimento das cidades (desde a *polis* - cidade-Estado grega), como também a multiplicação das atividades humanas, a expansão dos direitos individuais e as exigências do interesse social. Daí a extensão do poder de polícia a toda conduta do homem que afete ou possa afetar a coletividade. Com essa abrangência, o Estado, em sentido amplo - União, Estado-membro, Distrito Federal e Município - pode exercer esse poder administrativo de controle sobre todas as pessoas, bens e atividades, nos limites da competência constitucional de cada Administração, visando sempre à preservação dos interesses da comunidade e do próprio Estado.

No âmbito municipal, o poder de polícia incide sobre todos os assuntos de interesse local, especialmente sobre as atividades urbanas que afetem a vida da cidade e o bem-estar de seus habitantes (arts. 30, VIII CF/88 e Lei Orgânica do Município). A razão de ser do seu exercício pelo Município é também a necessidade de proteção do interesse social e o seu fundamento está na supremacia geral que a Administração Pública exerce sobre todas as pessoas, bens e atividades. Supremacia esta que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública (Plano Diretor, Lei de Zoneamento, legislação do IPTU, Lei Orgânica do Município, Estatuto da Cidade etc.), que a cada passo opõem condicionamentos e restrições aos direitos individuais em favor da coletividade, incumbindo ao Poder Público o seu policiamento administrativo.

A cada restrição de direito individual - expressa ou implícita em norma legal - corresponde equivalente *poder de polícia administrativa* à Administração Pública, para torná-la efetiva e fazê-la obedecida. Isso porque esse poder se fundamenta, como já visto, no interesse superior da coletividade em relação ao direito do indivíduo que a compõe. Para propiciar segurança, higiene, saúde e bem-estar à população local, o Município pode regulamentar e policiar todas as atividades, coisas e locais que afetem a coletividade de seu território. Mas esse policiamento administrativo se endereça precipuamente ao ordenamento da cidade, por sua maior concentração populacional e o conflito das condutas individuais com o interesse social da comunidade.

Na impossibilidade de se apreciar neste artigo todos os setores de atuação do poder de polícia do Município, destacam-se os principais a saber: polícia sanitária, polícia das construções, polícia das águas, polícia da atmosfera, polícia das plantas e animais nocivos, polícia dos logradouros públicos, polícia dos costumes, polícia de pesos e medidas e polícia das atividades urbanas em geral. A seguir será dada breve idéia de alguns deles.

Além do disposto na CF/88 (art. 24, XII e § 1º) que confere à União a competência para edição de normas gerais de defesa e proteção da saúde, há a Lei Federal 8.080/90, que dispõe sobre a promoção, proteção e recuperação da saúde e a organização e funcionamento dos serviços correspondentes. A polícia sanitária local, de competência do Município, vem tratada no artigo 30, VII da CF/88 e na Lei Orgânica dos Municípios (na do Município do Rio de Janeiro, nos artigos 351 a 381).

O Município, exercendo o seu poder de polícia das construções pode ou não conceder licença (alvará de construção ou de loteamento) para novas edificações ou mesmo de ampliação das já existentes, de acordo com projetos já aprovados e cujos memoriais estejam arquivados (registrados) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e plantas no Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo (CRAU). O referido alvará poderá ser definitivo (ou de licença), quando se tratar de obra (construção) no terreno do requerente; ou provisório (ou de autorização), quando se tratar de obra de reparo em terreno de domínio público ou particular. Neste último caso, trata-se de liberalidade da Municipalidade que pode ser revogada a qualquer tempo, quando sobrevier motivo de interesse público. O definitivo pode ser cassado, quando se verificar descumprimento incorrigível do projeto, em partes essenciais, durante sua execução; ou ser anulado, quando for obtido com fraude ou desobediência à lei. Em qualquer das hipóteses, a decisão da Prefeitura tem que ser fundamentada e deverá ser dado o direito de defesa ao requerente.

Pode, ainda, a Prefeitura, no exercício do poder de polícia das construções sancionar a obra irregular com multa, ordem de desfazimento ou mesmo embargo, até que sejam resolvidas as pendências administrativas ou legais.

Cabe ao Município, dentro de seu território e nos limites de sua competência institucional, policiar as águas que abastecem a cidade para uso doméstico e as demais cujo uso possa ser veículo de contaminação da população (águas de irrigação, águas de piscinas públicas, águas das praias), não só tratando aquelas e estas, como protegendo os mananciais contra a poluição, geralmente produzida por efluentes de esgotos urbanos e resíduos de indústrias, lançados *in natura* e clandestinamente nos rios e lagos de suas proximidades.

O poder de polícia dos Municípios neste ponto é comum com o das demais entidades estatais - União e Estado-membro - cabendo a atuação dentro dos limites de cada competência e em ações conjuntas (art. 23, VI, CF/88).

Além dos vários setores específicos indicados acima, compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua

localização até a instalação e funcionamento (licença de estabelecimento - alvará de funcionamento), no tocante à higiene e à segurança do local, além da própria localização do estabelecimento e a atividade ali desenvolvida (Código de Zoneamento). Tal exercício do poder de polícia se estende para fora da cidade, na zona rural, se a atividade afetar a vida na cidade.

Tal função do Município se aplica não só à fiscalização da afixação de anúncios no perímetro urbano e seus arredores, por afetar a estética da cidade, mas também para a preservação dos elementos de funcionalidade da própria cidade (repressão ao comércio ambulante irregular ou qualquer outra atividade que perturbe o trânsito e o sossego coletivos, bem como o controle das vias internas e imposição de multas por desobediência às regras de trânsito e estacionamento). Tais atos fiscalizatórios geralmente são entregues a fiscais ou, no caso do trânsito, aos agentes da Guarda Municipal. Embora se discuta sua competência, em sendo as corporações formadas por empregados públicos e não servidores estatutários em vários municípios, e uma vez que o exercício do poder de polícia deve ser restrito aos órgãos da Administração direta. Porém, admite-se a delegação.

A extensão do poder de polícia é hoje muito ampla, abrangendo desde a proteção à moral e aos bons costumes, a preservação da saúde pública, a censura de espetáculos públicos, a segurança das construções e dos transportes, até a segurança nacional em particular. Com a ampliação do campo de incidência do poder de polícia, que se iniciou com a necessidade de proteger os habitantes das cidades, chega-se hoje a utilizar esse poder até para a preservação da segurança e da mobilidade urbana, que são, em última análise, a situação de tranquilidade e garantia que o Estado oferece ao indivíduo e à coletividade, para o ir e vir.

Os limites do poder de polícia administrativa dos municípios são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo, assegurados na Constituição da República (art. 5º). A sujeição dos direitos individuais aos coletivos já vem marcada desde a Constituição de 1946, que condicionava o uso do direito de propriedade ao bem-estar social (art. 147) e cujo princípio foi repetido na Emenda Constitucional de 1969 e na atual Carta ao estabelecer que a ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base, dentre outros fatores, na "função social da propriedade" (art. 170, III).

Através de restrições impostas às atividades do indivíduo, que afetem a coletividade, cada cidadão cede parcelas mínimas de seu direito à comunidade, e o Estado lhe retribui em segurança, ordem, higiene, sossego, moralidade e outros benefícios públicos. Embora dotado de certa discricionariedade quanto aos meios e a oportunidade de sua aplicação, este poder do

Estado - e por conseguinte, também do Município - também está vinculado quanto à competência do agente, à finalidade do ato, forma, motivação e objeto, como o são, na verdade, todos os atos administrativos, sem o que o mesmo será invalidado ou será considerado abusivo com a consequente responsabilização do administrador público.

O poder de polícia faz com que a Administração Pública no resguardo de bens e interesses frente à atuação dos administrados, especificadamente, restrinja a liberdade e a propriedade destes. Esses dois princípios – liberdade e propriedade – devem, necessariamente, estar consonantes com os objetivos públicos, de modo a não obstaculizá-los, já que de maior supremacia.

De suma importância, portanto, discorrer, ao menos algumas linhas, sobre a *função social* da propriedade atendo-se, neste primeiro momento, aos aspectos puramente legais e constitucionais.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, inc. XXIII, estabelece que a propriedade deve ater-se à sua função social, ou seja, se dela espera-se que haja produção, deve esta existir; se dela espera-se que sirva à moradia, deve esta existir. Esse dispositivo fica consonante com a previsão de desapropriação por interesse social, quando se impõe o condicionamento ou distribuição da propriedade visando seu útil aproveitamento, beneficiando, com isso, categorias sociais que mereçam o devido amparo do Estado. Também deve a função social da propriedade ser vista sob a ótica do poder gerencial do Estado sobre seu território, especialmente se o objetivo é a proteção da segurança e da mobilidade urbana.

Em âmbito municipal, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, objeto da análise deste artigo, prescreve em seu Título VI, que trata das políticas públicas municipais, em relação à função social da propriedade, algo que transcende o conceito clássico de *função social da propriedade* (privatisticamente e individualisticamente falando), quando menciona a “função social da cidade” como uma meta a ser perseguida pelas políticas públicas municipais nos artigos 264, 267, 269, 270 e 421 a 423 *in verbis*:

(...)

Art. 264 - A ordenação do território do Município é condição básica para o exercício das funções econômico-sociais e o desenvolvimento municipal.

(...)

SEÇÃO II

Da Função Social da Propriedade

Art. 267 - O Município garantirá a função social da propriedade urbana e rural, respeitado o disposto na Constituição da República, na Constituição do Estado e nesta Lei Orgânica.

(...)

Art. 269 - O Município formulará e administrará políticas, planos, programas e projetos referentes ao seu processo de desenvolvimento, observando os seguintes princípios:

I - exercício da função social da propriedade;

II - preservação, proteção e recuperação do meio ambiente;

(...)

SEÇÃO III

Do Processo de Planejamento

Art. 270 - O Município organizará suas ações com base num processo permanente de planejamento, nos termos do art. 138 desta Lei Orgânica.

(...)

CAPÍTULO V

Da Política Urbana

SEÇÃO I

Disposições Gerais

Art. 421 - A política urbana tem com objetivo fundamental a garantia de qualidade de vida para os habitantes, nos termos do desenvolvimento municipal expresso nesta Lei Orgânica.

Art. 422 - A política urbana, formulada e administrada no âmbito do processo de planejamento e em consonância com as demais políticas municipais, implementará o pleno atendimento das **funções sociais da Cidade**.

§ 1º - As funções sociais da Cidade compreendem o direito da população à moradia, transporte público, saneamento básico, água potável, serviços de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, contenção de encostas, segurança e preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural.

§ 2º - É ainda função social da Cidade a conservação do patrimônio ambiental, arquitetônico e cultural do Município, de cuja preservação, proteção e recuperação cuidará a política urbana.

Art. 423 - Para cumprir os objetivos e diretrizes da política urbana, o Poder Público poderá intervir na propriedade, visando ao cumprimento de sua função social e agir sobre a oferta do solo, de maneira a impedir sua retenção especulativa.

Parágrafo único - O exercício do direito de propriedade e do direito de construir fica condicionado ao disposto nesta Lei Orgânica e no plano diretor e à legislação urbanística aplicável.. (grifos nossos)

A ideia da função social da Cidade presente na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, que data de 1990, também é defendida no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que em seu artigo 2º assim menciona:

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

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

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

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. (grifos nossos)

Claro está que, uma vez atendidas essas diretrizes apresentadas, tragédias como as vivenciadas no Estado do Rio de Janeiro em abril de 2010 (Morro do Bumba – Niteroi) e em janeiro de 2011 (Teresópolis e Nova Friburgo – Região Serrana) não teriam ocorrido ou, se o tivessem, não teriam atingido as proporções a que chegaram. Reconhece-se, portanto, que a omissão do Poder Público em exercer o poder-dever de polícia no ordenamento do espaço urbano é o principal fato gerador do caos urbano e da degradação ambiental, influenciando negativamente tanto na segurança quanto na mobilidade urbanas.

Mais ainda: a desregulação da ocupação do espaço urbano é também um fator de asseveramento da violência urbana. Ou seja, a construção de UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) em comunidades faveladas, sem a solução dos problemas de regularização fundiária e ocupação do espaço urbano, além do desenvolvimento de políticas públicas de uso adequado do solo e das energias sustentáveis, redundará inócua na busca de patamares dignos de segurança pública, como já se tem notícia, alguns meses depois da ocupação pelo Estado, através das forças de repressão (Polícia, Exército e BOPE), do Complexo do Alemão na Penha, cidade do Rio de Janeiro e mais recentemente na Tijuca e na Rocinha.⁹

Além do princípio fundamental da *função social da propriedade* (art. 5º, XXIII CF/88), também o direito social à moradia (art. 6º *caput* CF/88) integra o rol de direitos fundamentais que devem pautar as políticas públicas e decisões administrativas no tema da aplicação do poder de polícia, especialmente no tocante à garantia da função social da Cidade.

Ao lado da alimentação, a habitação figura no rol das necessidades mais básicas do ser humano. A moradia é direito fundamental para cada indivíduo desenvolver suas

⁹ Há projeto desenvolvido pelo IPPUR/UFRJ, com apoio da FAPERJ, Coordenado pelo Prof. Dr. Carlos Vainer, cujo tema é a ocupação do espaço urbano e a questão da segurança pública. Vide mapas e artigos no endereço eletrônico www.observatoriodasmetroles.net. Acesso em 12 mar. 2012.

capacidades e até se integrar socialmente. A moradia, direito social fundamental, de base constitucional (art. 6º CF/88), é relacionada à própria sobrevivência, pois, dificilmente alguém conseguiria viver por muito tempo exposto aos fenômenos naturais e sem qualquer abrigo. O provimento dessa necessidade passa evidentemente pelo espaço físico e, conseqüentemente, pela regularização da ocupação do espaço urbano. De fato, a habitação satisfatória consiste em pressuposto para a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III da CF/88).

Dessa forma, também o exercício do poder de polícia por parte do Estado (intervenção do Estado na propriedade urbana), quando relacionado ao direito à moradia, deve ser exercido levando-se em conta a sua base garantidora da segurança, da salubridade, da mobilidade, da proteção da família e com vistas ao bem-estar social. Assim é que o Supremo Tribunal Federal sobre a atuação do Estado na formulação e aplicação de políticas públicas, e, conseqüentemente, também no exercício do poder de polícia, entende que

Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico – a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes seja injustamente recusada pelo Estado.¹⁰

Hely Lopes Meirelles entende que a expressão *intervenção na propriedade* privada refere-se a todo "*ato do Poder Público que compulsoriamente retira ou restringe direitos dominiais privados ou sujeita o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público.*" (MEIRELLES, 2008)

Expõe, como meios específicos de intervenção na propriedade a desapropriação, a servidão administrativa, a requisição, a ocupação temporária e a limitação administrativa. Sem intenção de tecer comentários a respeito de cada uma das formas de intervenção na propriedade, salienta-se que apenas na *limitação administrativa* pode-se encontrar características do poder de polícia, quando se condiciona o exercício de direitos ou atividades de particulares em prol de um interesse maior: o social.

¹⁰ Ver RE 271286 AgR/RS em www.stf.jus.br/jurisprudencia. Acesso em 10 abr. 2012.

Não há, na desapropriação, singela restrição ou condicionamento através do poder de polícia, sim verdadeira "intromissão" no direito do administrado, resultante do *poder de supremacia* do interesse público sobre o do particular.

Assim, as limitações à liberdade e à propriedade em que atua, por exemplo, o poder de polícia, não se expressam em sacrifícios de direitos. Há, no entanto, a submissão de um direito individual, sempre do administrado, em razão de um interesse social. Em defesa dos interesses públicos, obriga-se a Administração Pública a intervir na propriedade privada, através da restrição, limitação, condicionamento ou retirada de direitos dominiais privados ou a sujeição do uso de bens particulares a um interesse público. Essa intervenção exige ser precedida de lei que expresse o fundamento na necessidade ou utilidade pública, ou interesse social e a autorize. A norma autorizativa é de competência da União, já a prática da intervenção pode ser dos Estados-Membros ou do Município, nos limites de sua competência.

A multiplicidade de exigências sociais e a variedade das necessidades coletivas impõem ao Poder Público a diversificação dos meios de intervenção na propriedade e das formas de atuação no domínio econômico. Neste sentido vão as palavras de Sílvio de Salvo Venosa:

Ao estabelecer limites e limitações, a legislação, pode impor ao titular do direito um "fazer", um "não-fazer" ou um "suportar". Os limites expressos no próprio conteúdo de direito e as limitações ao seu exercício, estabelecidas pelas regras jurídicas, formam um estatuto de direito mínimo e atendem ao princípio de sua relatividade, não podendo ser absoluto um direito como o de propriedade, eis que seu conteúdo e exercício têm que possibilitar sua coexistência com outros direitos e o respeito recíproco dos mesmos. Aqui, também, jaz a questão da função social da propriedade antes abordada.¹¹

Não existe, portanto, imutabilidade de poderes e faculdades em termos de conteúdo e exercício de direitos. Por outro lado, a limitação, as alterações, imposições, restrições do direito de propriedade acarretam um ônus indenizatório por parte do Poder Público - exceto nos casos de limitações administrativas - que de tal forma protege um interesse coletivo e não agride de todo um direito particular. (MELLO, 2000)

Cabe acrescentar, que a intervenção estatal na propriedade particular, neste caso a urbana, apresenta uma imagem de Estado inquisidor e altamente omissivo, porém, ressalvado o interesse, a utilidade ou necessidade pública, esta intervenção assume a face de mediador entre as relações sócio-individuais, organizando por si, a sistemática estrutura organizacional e governamental que visa atingir aos objetivos fundamentais em respeito a todos os cidadãos.

Porém, restringir, condicionar, limitar ou retirar direitos particulares em prol do bem geral, pode figurar apenas um ato no contingente necessário para alcançar o bem-estar social pleno, bastante distante da realidade social vigente, como, por exemplo, no caso de remoções de comunidades inteiras sem a verificação da possibilidade de vir a realocá-las em local que, de fato, cumpra a função social urbana almejada.

No início de 2010, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro demonstrou que o Município do Rio de Janeiro vai continuar se utilizando de políticas públicas de habitação que, no tratamento dispensado à população pobre das favelas, vai se manter utilizando do instrumento da remoção, nem sempre levando em consideração estarem tais comunidades em áreas de risco ou não.¹²

Dando consequência à política habitacional da Prefeitura do Rio, no dia 7 de abril de 2011, a Secretaria de Habitação do Município do Rio de Janeiro divulgou uma relação de 119 comunidades que serão removidas até o final de 2012. O motivo seria o fato de estarem em locais de risco de desabamento ou inundação, em áreas de proteção ambiental ou em espaços que deverão ser destinados a investimentos públicos. Mas, de acordo com lideranças dos Movimentos Populares, declaradas durante o Fórum Social Urbano ocorrido no Rio de Janeiro, no final de março de 2011, a definição de "áreas de risco", usada normalmente como justificativa para as remoções, é muito vaga e pode ser aplicada a diversos lugares, segundo vontades individuais. O mesmo motivo para a remoção não costuma valer para bairros como Itanhangá, Leblon e Joá, áreas nobres do Rio, também com construções em encostas e com vários imóveis irregulares. Para estes, prevalecem as obras de contenção e reflorestamento.

Não existe dúvida de que há uma intenção política e também econômica na escolha das áreas que sofrerão o processo de retomada por parte do Poder Público – especialmente as que ficam no entorno da região olímpica – Barra e Recreio. Ao que parece, o que está por trás do anúncio de remoção das favelas é uma velha política, de base neoliberal, de atender aos interesses de um pequeno setor da sociedade ligado à especulação imobiliária.

Em relação a projetos de regularização fundiária, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão ligado ao Ministério do Planejamento, esclarece que a população do Rio de Janeiro deve reivindicar seu direito sobre os prédios abandonados há muitos anos, sobretudo construções públicas desde que a Cidade deixou de ser a capital federal, valendo-se

¹¹ Texto publicado no jornal da ABADI - Associação Brasileira dos Administradores de Imóvel - em outubro/2002.

¹² Dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Urbanismo pelo endereço eletrônico www.rio.rj.gov.br/smu. Acesso em 12 mar. 2012.

do instituto da concessão especial de uso para fins de moradia. O Rio é uma das cidades que mais tem prédios abandonados e não utilizados para serviço público.

De fato, a destinação social a prédios ociosos está inclusive prevista por lei orgânica e no Estatuto da Cidade. O que as organizações fazem ao lutar pelas ocupações é somente materializar leis que já existem, mas não são cumpridas. As ocupações irregulares poderiam ser legalizadas mediante a concessão especial de uso, em suas duas modalidades, previstas nos incisos XI e XII do artigo 1.225 do Código Civil (Lei 10.406/2002). Já em relação às favelas, qualquer decisão tomada pelo Poder Público, como reassentamento ou desocupação, tem que ser vista em parceria com os moradores, garantindo condições justas de acordo, assim como previsto na própria Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e no Estatuto da Cidade, como a proximidade do local de trabalho e de estudo para os filhos.

Importa observar que o modelo implantado de remoções vem acirrando a desigualdade de ocupação do espaço urbano no Rio, resultado de descaso histórico com grande parte da população; reforçando a ideia da cidade partida ou dividida.(LIRA, 2007)

Para entender a composição urbana atual do Rio de Janeiro, é necessário pensar nas profundas mudanças ocorridas na cidade nos últimos tempos. No início do século 20, a situação se mostrava bastante promissora para a então capital federal, que se constituía como o principal centro comercial brasileiro de então, além de possuir uma população em grande número capaz de oferecer às indústrias uma alta quantidade de consumidores e também de mão-de-obra.

A outrora imagem de insalubridade que era marca da cidade precisaria ser extinta para se conseguir alcançar todas as possibilidades de crescimento que apareciam. Naquela época, nas pequenas vielas imundas e ruas estreitas e em declive, típicas do período colonial, era comum ver no centro do Rio habitações coletivas desconfortáveis e irregulares, como os cortiços, onde as epidemias, como a da febre amarela, peste bubônica e também a da varíola, eram uma constante. Evento histórico que marca a época é a Revolta da Vacina, em 1904, quando Oswaldo Cruz, médico sanitário, decidiu vacinar toda a população compulsoriamente. (ABREU, 1988)

Para extirpar a imagem de cidade suja e habitada por gente rude, era preciso higienizar, embelezar e transformar o Rio em centro atrativo para o capital estrangeiro, "vitrine" de um país civilizado e pronto para os avanços e o progresso. Com esse objetivo, uma série de "melhoramentos" tomaram corpo na gestão do prefeito Pereira Passos (1902-1906), nomeado pelo presidente Rodrigues Alves.

Naquela época, deu-se início à política de urbanização, saneamento e modernização que ficou conhecida pelo nome de "bota-abaixo". Os antigos casarões coloniais foram demolidos, as ruas, alargadas, e foram construídas as grandes avenidas, como a Rio Branco, antiga Avenida Central. As práticas religiosas populares passaram a ser vítimas da intolerância do poder público que decidiu "afrancesar" a cultura carioca.

Embora aplaudido pela elite de então e pelos principais jornais e articulistas da época, esse processo não possibilitou a inclusão dos pobres e dos ex-escravos, que formavam uma parcela considerável da população. As políticas excludentes de então foram mais algumas dentre todas as que fizeram parte da história de formação da cidade do Rio, atrelada desde sempre à produção de injustiça social e de desigualdade do acesso ao espaço pelos indivíduos, especialmente as populações de baixa renda. A população pobre foi banida para os morros e para a Baixada Fluminense.

O caso do Rio é representativo de toda grande cidade que foi ex-colônia e teve um grande contingente de ex-escravos e imigrantes em sua composição, e onde, apesar da intervenção do poder público no espaço urbano ter sido mais drástica durante o nascer do período republicano, principalmente no início do século 20, as ações de modernização não foram diferentes das produzidas pelo Império para a cidade do Rio de Janeiro, desde 1870, como o assentamento dos trilhos de bondes e as reformas de parte do centro. Todas geraram também impedimentos de construções ou ampliação de imóveis, além de ter havido demolições de locais que serviam justamente para abrigar as populações pobres (a exemplo do Morro do Castelo).

De fato, o surgimento das favelas no Rio é "resultado de um processo histórico de apropriação desigual do tecido urbano"(CAMPOS, 2005), pois as políticas levadas a cabo no Rio de Janeiro não ofereceram condições de instalar as massas dos egressos do sistema imperial, e nem os deslocados pelos impactos da reforma urbana ocorrida no início do século XX. Tal fato pode ser percebido, por exemplo, pela situação anterior, e que ainda se mantém, de precariedade de políticas urbanas de habitação e de transporte, além da especulação imobiliária em torno dos centros urbanos. Esses são alguns dos fatores que impediam o acesso a moradias nos centros urbanos, e não permitiam o deslocamento dos trabalhadores, levados a subirem os morros e lá improvisarem sua moradia.

Com o passar do tempo, a permanência das favelas e o fim de antigos empreendimentos fizeram com que muita gente se esquecesse desse vínculo entre a população dos morros e a batalha por emprego. Andreino Campos lembra, por exemplo, o caso da Zona da Leopoldina (Bonsucesso, Ramos, Penha, Olaria etc), cortada pela linha férrea, e também o

trecho da Avenida Brasil que vai de Benfica a Guadalupe. Antigamente, nesses espaços localizaram-se grandes plantas industriais e/ou armazéns de empresas importantes, que depois acabaram se retirando. "Saíram os setores de negócios e ficaram as favelas, a pobreza, os problemas da falta de emprego, a precariedade da infraestrutura e a falta de sonhos", esclarece o pesquisador.(CAMPOS, 2005)

Hoje, não há razões para imaginar que a Prefeitura agirá diferentemente em relação à melhoria das favelas e das condições de vida de seus moradores, nem mesmo após a escolha da cidade do Rio como sede da Copa de 2014 e das Olimpíadas de 2016. Haja vista o enfoque que vem sendo dado em relação aos eventos recentes. De fato, a cidade já foi palco de dois grandes eventos internacionais: ECO-92 e os Jogos Pan-americanos de 2007. As apropriações dos equipamentos e dos benefícios pelos cariocas foram ínfimas.

Já naquele momento, as grandes construtoras reivindicavam junto à Prefeitura a remoção da Vila Autódromo – comunidade carente na região do Riocentro, importante Centro de Convenções na área da Barra da Tijuca. Também a necessidade de revitalização dá área do Cais do Porto com a construção de centros comerciais e de lazer vai impor o fardo da remoção às comunidades do Morro dos Prazeres, Providência e Morro do Céu a longo prazo. Hoje, a remoção destas e de outras comunidades já estão na lista das 119 que a Prefeitura pretende remover sob a alegação do legítimo exercício do poder de polícia e da prevenção de acidentes futuros com a abertura de túneis para a passagem do VLT (metrô de superfície).¹³

Entretanto, a Cidade do Rio de Janeiro não é a única com problemas a enfrentar em relação à ocupação do espaço urbano. A "Folha de São Paulo", em 04/06/2000, cruzando diferentes dados, divulgou que metade da população do Município de São Paulo, cerca de cinco milhões e quinhentos mil habitantes, então, moraria em loteamentos ilegais, cortiços e favelas, a maioria sem infraestrutura básica.

O processo de favelização na cidade de São Paulo iniciou-se na década de 1940, tendo sido substancialmente acelerado nas décadas seguintes em função, sobretudo, do enorme fluxo de migrantes vindos de outras regiões do Brasil em busca de trabalho e melhores condições de vida. Atualmente, a cidade de São Paulo concentra o maior número de favelas urbanas do Brasil, bem como a maior população favelada do país, em números absolutos.

Segundo dados da Prefeitura de São Paulo de 2000, somando-se a população favelada aos moradores de cortiços e demais residências irregulares, mais da metade dos

¹³1313 Informação obtida junto à página eletrônica da Prefeitura do Rio (www.rio.rj.gov.br) Acesso em 13 mar. 2011.

paulistanos vive em habitações classificadas como submoradias. Em 2007, conforme um estudo realizado em conjunto pela prefeitura de São Paulo com a organização internacional Aliança de Cidades, financiada pelo Banco Mundial, a capital paulista possuía 1.538 favelas, ocupando um território de 30 quilômetros quadrados. Segundo esse mesmo estudo, o número de famílias vivendo nas favelas da cidade era de 400 mil, congregando um total estimado entre 1,6 a 2 milhões de pessoas, ou aproximadamente 16% da população da cidade.¹⁴

De acordo com dados oficiais do Censo de 2010, coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a porcentagem diminuiu, pois cerca de 11% da população da cidade de São Paulo, em sua região metropolitana, 2.162.368 pessoas, mora em "assentamentos subnormais" (definição do governo para classificar as favelas); o que corresponde a 11% da população da metrópole.¹⁵

Mas, por que, então, as políticas de regularização fundiária nas duas cidades, em relação à ideia de remoção por proteção contra riscos é tão diferente? Por uma razão simples: as favelas e comunidades populares em São Paulo se situam basicamente em locais planos e longe dos grandes centros de interesse especulativo imobiliário, e são providas de transporte público em multimodais (trens, metrô e ônibus), ao contrário das existentes no Rio de Janeiro, tanto na Cidade quanto em municípios circunvizinhos (Niterói, Petrópolis e Teresópolis), que se localizam em mais de 80% em locais íngremes (morros e encostas) colados às áreas economicamente relevantes. Na Cidade do Rio de Janeiro, exceto as favelas e comunidades populares situadas na Zona Oeste da Cidade (Barra, Recreio, Bangu, Santa Cruz, Senador Camará e Campo Grande, exceto em Jacarepaguá), boa parte está em locais realmente de risco para deslizamentos ou inundação decorrentes de chuvas intensas (Tijuca, Centro e toda a Zona Sul).

Porém, estudos da Empresa de Geotecnia do Rio de Janeiro já evidenciaram que nem todas as comunidades populares do Rio, apesar de estarem em encostas, apresentam, de fato, risco de desabamento derivado de chuvas.¹⁶ Daí o porquê das decisões obtidas no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, pela Defensoria Pública, para manutenção dessas pessoas em suas habitações com a consequente regularização fundiária, resgatando a ideia de uma herança jurídica da questão imobiliária envolvendo o direito social à moradia desde os primórdios de nossa colonização.¹⁷

¹⁴ http://pt.wikipedia.org/wiki/Favelas_na_cidade_de_Sao_Paulo Acesso em 13 jul 2012.

¹⁵ <http://www.ibge.gov.br/censo2010/pnda.pdf> Acesso em 13 jul 2012.

¹⁶ www.drm.rj.gov.br/index.php/downloads/.../28-relatrios.pdf. Acesso em 18 jul 2012.

¹⁷ http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista55/Revista55_66.pdf Acesso em 23 jul. 2012.

6. CONCLUSÃO

Já foi mencionado no início deste artigo que a despeito de uma perfeita teorização respeitante ao que seja poder de polícia, seus limites, abrangência, finalidade, da sua possibilidade de restringir e condicionar direitos vinculados à liberdade e à propriedade, nada disso "tem valor" se não vinculado a uma reestruturação, reformulação dos *fins estatais*.

Após breve análise sobre o tema discutido, confrontando-se às crises sócio-econômicas e sistêmico-estruturais do Estado Democrático de Direito, torna-se subjetiva e difícil a abordagem, conclusiva e concreta, no presente artigo. No entanto, a atividade mediadora do Estado moderno – de Direito – em função da organização, desenvolvimento e bem-estar social, evidencia-se como uma objetiva relação entre a Administração Pública e os administrados. Uma vinculação entre poder e ação direta sobre direitos individuais e coletivos, além de uma interligação entre acontecimentos e fatores sociais determinantes, levando a democracia à exigência de regramento dos direitos fundamentais e dentre estes o de propriedade, condicionando-se a sua utilização em prol de um interesse maior.

Frente às dificuldades sociais, diuturnamente enfrentadas pelo cidadão, pretendeu o artigo discutir a intervenção soberana do Estado na propriedade privada urbana baseada no interesse coletivo do bem comum. Partindo do princípio que o interesse individual decai perante o coletivo, a intervenção deixa de ser um ato considerado opressivo e figura-se como instrumento de construção de uma sociedade livre de conflitos, possibilitando-se a formação de uma conjuntura social eficaz e funcional.

A convivência social, enfocada como urbana no presente artigo, possibilita a verificação de um direito de propriedade existente, não imutável e acessível à interferência de uma força superior comutada com os interesses gerais e maiores da sociedade, pressupondo a restrição, a limitação, o condicionamento e até a adequação de um direito em princípio indisponível, a outro considerado fundamental: o direito da convivência social pacífica.

A Administração Pública emerge de uma série de fatores sociais agressivos à humanidade e perante a situação é levada a agir e mediar os gravames sócio-culturais evidenciados pelas conturbadas relações indivíduo versus Estado e Indivíduo versus sociedade. Entre seus poderes, mais especificamente, os poderes administrativos – dentre os quais se destaca o poder de polícia -, está a instituição interventora estatal, que protege normas pré-estabelecidas e regula pressupostos de convivência respeitosa na sociedade, baseado na razão e fundamento iniciais: o interesse público.

A mutabilidade visível das relações sociais entre o Estado e o indivíduo social vincula-se à exigência de um repensar objetivo do que seja poder de polícia e a real acepção

de função social da propriedade e da cidade, além da proteção dos direitos fundamentais. Fatores políticos, sociais e econômicos contextualizam a história da necessária intervenção estatal nas relações de direitos individuais, e, enquanto não se fizer presente um estudo mais pormenorizado e minucioso acerca de uma normatização coerente com a problemática da sociedade pós-moderna (a regulação de interesse social), não haverá resultados eficazes e condizentes com a necessidade coletiva e o interesse público, prevalecente – ao menos na teoria – no Estado Democrático de Direito.

Para tanto, é mister que no desenvolvimento dos planos diretores urbanísticos presentes e futuros a dimensão humana supere a do capital e, de fato, haja uma preocupação em assegurar o direito social à moradia. Só assim se estará enfrentando, de fato, a síndrome da Cidade Partida, do apartheid social gerador de violência que fez submergir a Cidade Maravilhosa.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Maurício de Almeida. **A evolução urbana do Rio de Janeiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: IPLANRIO /Zahar, 1988.
- CAIO TÁCITO. Poder de polícia e seus limites. **Revista de direito administrativo**. Ano VIII, n. 27. Rio de Janeiro: Renovar, jul/ago/set/1986, p. 1-12.
- _____. Poder de polícia e polícia do poder. **Revista de direito administrativo**. Ano X, n. 162. Rio de Janeiro: Renovar, out/dez/1995, p. 1-9.
- CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro**. Obtida em www.camara.rj.gov.br. Acesso em 3 abr. 2012.
- CAMPOS, Andreilino. **Do quilombo à favela: a produção do espaço criminal**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GOMES, Marcos Pinto Correia. O direito social à moradia e os municípios brasileiros. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 900, 20 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7746>>. Acesso em 12 abr. 2012.
- GORDILLO, Augustin A. **Teoria general del derecho administrativo**. 5 ed. Buenos Aires: Macchi, 2002.
- KRELL, Andreas J. As competências administrativas do artigo 23 da CF, sua regulamentação por lei complementar e o "poder-dever de polícia". **Revista Interesse Público**, ano 5, n. 20. Porto Alegre: Notadez, 2003, p. 53 a 71.

LIRA, Ricardo Cesar Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. In: Ronaldo Coutinho; Luigi Bonizzato (Coords.). (Org.). **Direito da Cidade. Novas Concepções sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano**. 1 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007, v. 1, p. 1-15.

_____. Função Social da Propriedade. **Tribuna do Advogado**. Rio de Janeiro, v. 451, p. 10 - 10, 10 jan. 2007.

_____. Os Limites e as Possibilidades do Plano Diretor. In: **Seminário da Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2007**, Rio de Janeiro. Capítulo de Seminário da Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor da Câmara Municipal do RJ. Rio de Janeiro : Câmara Municipal, 2007. p. 31-57.

_____. A questão urbano-ambiental. **Revista da EMERJ**. Rio de Janeiro, v. 10 , n.38,p. 17-52, abr./jun. 2007. (Idem Revista Forense n. 391, p. 189.)

_____.Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regulação Fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 1, p. 149-164, 2006.

_____. . Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. **Revista de Direito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (Procuradoria Geral)**, v. 10, p. 15-31, 2006.

_____. **Elementos de Direito Urbanístico**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. 1. 400 p.

_____. Planejamento urbano. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro , n.2, p. 73-84, 1994.

_____. A propriedade urbanística. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, v. 83 , n.300,p. 53-60, out./dez. 1987.

_____. Disciplina do Uso do Solo Urbano. A Propriedade Urbanística. **Os Temas Fundamentais do Direito Brasileiro nos Anos 80**. Rio de Janeiro: UERJ, 1986, v. , p. -.

_____. O uso do solo urbano e o seu controle (alguns aspectos do Projeto de Lei Federal n. 775/1983). **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro , n.154,p. 1-28, out./dez. 1983.

MEDAUAR, Odete. Poder de política. **Revista de Direito Administrativo**. Ano X, n. 199. Rio de Janeiro: Renovar, jan/mar/1995, p. 89-96.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 16 ed. Atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgar Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. O poder de polícia da Administração e sua delegação. **Jus navegandi**. N. 47/2000 em www.jusnavegandi.com.br. Acesso em 10 out. 2003.

MUKAI, Toshio. **Administração pública na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1988.

SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo ordenador**. 1 ed. 2 tir. São Paulo: Malheiros, 1997.