



## Direito Urbanístico e os megaeventos<sup>1</sup>

**Alexandra Fuchs de Araujo**

Juíza de Direito no Estado de São Paulo

**Sumário:** 1. A nova ordem constitucional e os grandes eventos. 2. Instrumentos legais voltados aos megaeventos. 3. Os dois lados da mesma moeda. 4. Conclusão.

Este artigo trata da nova ordem constitucional e da gestão democrática das cidades, conforme prevista no Estatuto da Cidade, e de que forma os institutos de direito urbanístico são ignorados quando da preparação das cidades para a organização de grandes eventos e do papel do poder judiciário neste contexto.

### 1. A nova ordem constitucional e os grandes eventos

A Constituição de 1988 foi promulgada em 1988, num contexto em que as cidades brasileiras começavam a sentir os efeitos da intensa concentração urbana. Desde a década de 1960 já tinha havido tentativas de se implantar uma política urbana no país, com a promulgação da Lei nº 4.380/64, que criou o Banco Nacional de Habitação.

A nova Constituição surgiu logo após duas décadas de ditadura e nasceu com a marca da miscigenação. Como não teve origem em um anteprojeto específico, ela reflete diversos interesses e grupos de interesses, categoriais, reservas de mercado e ambições pessoais.

O mais interessante, como observa Luis Roberto Barroso, é que

*Buscava-se na Constituição, não o caminho, mas o desvio; não a verdade, mas o disfarce. A disfunção mais grave do constitucionalismo brasileiro, naquele final de regime militar, era a falta de efetividade das normas constitucionais. Indiferentes ao que prescrevia a Lei Maior, os estamentos perenemente dominantes construía uma realidade própria de poder, refratária a uma real democratização da sociedade e do Estado.<sup>2</sup>*

Neste contexto, a nova Constituição aprovou diversos dispositivos referentes à ordem urbanística, estabeleceu diretrizes sobre o desenvolvimento urbano, sobre preservação ambiental, sobre planos urbanísticos e sobre a função social da propriedade, prevendo a promulgação de um estatuto da cidade.

Este, por sua vez, criou e desenvolveu diversos institutos específicos, voltados a dar efetividade à norma constitucional.

<sup>1</sup> Texto elaborado como resultado dos trabalhos realizados durante o primeiro semestre de estudos do Núcleo de Direito Urbanístico da Escola Paulista da Magistratura, em 2013.

<sup>2</sup> BARROSO, Luis Roberto. *O novo Direito Constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 28.





*É bem verdade que o próprio reconhecimento de força normativa às normas constitucionais é conquista relativamente recente no constitucionalismo do mundo romano-germânico. No Brasil, ela se desenvolveu no âmbito de um movimento jurídico-acadêmico conhecido como doutrina brasileira da efetividade. Tal movimento procurou não apenas elaborar as categorias dogmáticas da normatividade constitucional, como também superar algumas das crônicas disfunções da formação nacional, que se materializavam na insinceridade normativa, no uso da Constituição como uma mistificação ideológica e na falta de determinação política em dar-lhe cumprimento. A essência da doutrina da efetividade é tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa.<sup>3</sup>*

Os instrumentos para se alcançar a efetividade da Constituição estão restritos às vias de acesso ao poder judiciário, em especial em matéria urbanística. Impõe-se, num Estado Democrático de Direito, a possibilidade de acesso a todos nas escolhas para o futuro da cidade. Não há efetividade possível da Constituição sem uma cidadania participativa, e daí, no Estatuto da Cidade está prevista, em diversos institutos e como diretriz geral, a participação popular nas decisões administrativas:

*O Direito administrativo contemporâneo tende ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais quanto à formação da conduta administrativa.*

*O Direito Administrativo de mão única caminha para modelos de colaboração, acolhidos em modernos textos constitucionais, e legais, mediante a perspectiva de iniciativa popular ou de cooperação privada no desempenho das prestações administrativas.<sup>4</sup>*

Contudo, o caminho para a efetiva participação popular na administração da cidade, em especial no que pertine ao seu destino do ponto de vista urbanístico, ainda é árduo. Permanecem muitos conflitos e contradições, e nenhum evento reflete melhor as inconsistências democráticas do que o processo adotado para a viabilização da realização de grandes eventos no Brasil, em especial a Copa do Mundo de 2014.

## 2. Instrumentos legais voltados aos megaeventos

Uma vez definido que o Brasil iria sediar a Copa de 2014, foram aprovados diversos instrumentos jurídicos com a finalidade de se adaptar a legislação existente ao evento e de se viabilizar as transformações urbanísticas necessárias para receber o público esperado.

No site oficial da Copa encontra-se relacionada a legislação específica elaborada, um conjunto de leis e atos administrativos que têm como finalidade regulamentar

<sup>3</sup> EREZ, Marcos Augusto. *A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas*. In: BUCCI, Maria Paula. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 163.

<sup>4</sup> TÁCITO, Caio. *Direito Administrativo participativo*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 209, p. 1-6, 1997.





a concessão de prêmios, auxílios, fomento e isenções fiscais<sup>5</sup>, disposições orçamentárias especiais<sup>6</sup>, bem como a necessidade de cumprimento de disposições constitucionais associadas à eficiência administrativa, em especial os princípios da transparência<sup>7</sup> e o controle orçamentário.

Neste trabalho, nosso objetivo foi verificar como os diplomas legais com repercussão urbanística foram aprovados e se seguiram o disposto no texto constitucional no que pertine à competência legislativa e aos procedimentos adotados. Cabe ainda a análise da compatibilidade desses instrumentos com os princípios e diretrizes de direito urbanístico em vigor na nossa ordem urbanística.

O aparelhamento jurídico para a Copa teve início com a promulgação do Decreto de 14 de janeiro de 2010, que instituiu o Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 - CGCOPA, formado por membros dos ministérios federais e diversas secretarias, entre eles Ministério do Meio Ambiente e Ministério das Cidades, com a função de definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no “Plano Estratégico das Ações da Copa do Mundo FIFA 2014”.

O plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para realização da Copa do Mundo FIFA 2014 se constitui em um conjunto de atividades do governo federal voltado ao planejamento e à execução das ações necessárias ao desenvolvimento do referido evento no Brasil.<sup>8</sup>

O decreto de janeiro de 2010 foi um ato administrativo do poder executivo federal que delegou a uma comissão poderes para fixar metas e resultados a serem atingidos, monitorar os resultados, coordenar e aprovar atividades governamentais, discriminar ações orçamentárias.

<sup>5</sup> Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012, que dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude - 2013, que serão realizadas no Brasil; altera as Leis nºs 6.815, de 19 de agosto de 1980, e 10.671, de 15 de maio de 2003; e estabelece concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970; Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014; promove desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas e dá outras providências; Medida Provisória nº 510, de 28 de outubro de 2010, que promove desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas e institui o Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol - RECOM.

<sup>6</sup> Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, que dispõe sobre o limite de endividamento de Municípios em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e dá outras providências; Lei nº 12.309, de 09 de agosto de 2010, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências.

<sup>7</sup> Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2012, para intercâmbio de informações objetivando transparência e controle dos recursos federais alocados na Copa do Mundo de 2014, Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016, entre Controladoria-Geral da União, Senado Federal e Câmara dos Deputados.

<sup>8</sup> Art. 3º do Decreto de 14 de janeiro de 2011: Fica instituído o Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 - GECOPA, vinculado ao CGCOPA, com as seguintes atribuições: I - instituir o Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014; II - estabelecer metas e monitorar os resultados de implementação e execução do Plano a que se refere o inciso I; III - discriminar as ações do Orçamento Geral da União vinculadas às atividades governamentais relacionadas à Copa do Mundo FIFA 2014; IV - coordenar e aprovar as atividades governamentais referentes à Copa do Mundo FIFA 2014 desenvolvidas por órgãos e entidades da administração federal direta e indireta ou financiadas com recursos da União, inclusive mediante patrocínio, incentivos fiscais, subsídios, subvenções e operações de crédito; e V - acompanhar a execução das atividades de que trata o inciso IV. Parágrafo único. As atividades governamentais referentes à Copa do Mundo FIFA 2014 abrangem todas as medidas necessárias à preparação e à realização das competições e eventos correlatos, inclusive as concernentes à Copa das Confederações FIFA de 2013.





No mesmo sentido, em 13 de janeiro de 2010, foi assinado contrato entre os entes federativos, com o objetivo de definir a Matriz de Responsabilidades de cada um dos seus signatários (União, Estado, Distrito Federal ou Município) para a execução de medidas conjuntas e projetos imprescindíveis de infraestrutura para a realização das “Competições”, definindo a responsabilidade de cada ente federativo na preparação do evento<sup>9</sup>.

Nesse documento, foram fixados como competência dos Estados, Municípios e/ou Distrito Federal a execução e custeamento das intervenções associadas às “Competições” e expressas na Matriz, referentes à mobilidade urbana, à construção e reforma dos estádios e seus entornos, bem como dos entornos de aeroportos e de terminais turísticos portuários.

De forma complementar, se estabeleceu como competência da União a execução e custeamento das intervenções em aeroportos, especificamente em terminais de passageiros, pistas e pátios e nos terminais turísticos dos portos.

Assim, ficou estabelecido que o GECOPA, grupo formado preponderantemente com representantes do poder executivo federal, decidiria sobre as intervenções urbanísticas a serem realizadas, que por sua vez seriam executadas e custeadas pelos Municípios e Estados.

Interessante notar que as transformações necessárias afetam o espaço urbano como um todo. Para a construção de estádios e adequação de seu entorno, é necessária a remoção de populações e a criação de novos espaços. Para garantir a mobilidade dos participantes do evento, há que se disponibilizar transporte coletivo, alterar o desenho de vias. São transformações que, pela sua natureza, deveriam se submeter ao plano diretor dos municípios envolvidos, à lei de zoneamento, aos instrumentos de mobilidade e, portanto, deveriam se submeter ao processo legislativo previsto para sua aprovação, com respeito ao peculiar interesse local e com observação de participação popular.

E diante de sua dimensão urbanística, os princípios basilares de direito urbanístico, mencionados na primeira parte deste trabalho, deveriam ser considerados, entre eles a função social da propriedade, a justa distribuição dos ônus e bônus, a sustentabilidade das cidades e a participação popular.

Como ensina Maria Sylvia di Pietro:

*Inerente também ao conceito de Estado Democrático é a ideia de participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública, no processo político, econômico, social e cultural; essa ideia está incorporada na Constituição não só pela introdução da fórmula do Estado Democrático de Direito - permitindo falar em democracia participativa - como também com a previsão de vários instrumentos de participação, podendo-se mencionar, exemplificativamente, o direito à informação (art. 5º, XXX), o direito de denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, § 2º), a gestão democrática da seguridade social (art. 194, VII), da saúde (art. 198, III), do ensino público (art. 206, VI), sem falar em inúmeras normas contidas na le-*

<sup>9</sup> Embora fuja ao escopo deste trabalho, é bastante questionável a legitimidade dos representantes dos executivos de cada esfera da federação para firmar este acordo, na medida em que se comprometeram a realizar ações que fogem de sua esfera de competência.





*gislação ordinária prevendo também essa participação, como ocorre na Lei Geral de Telecomunicações, na Lei de Licitações e Contratos, na Lei de Processo Administrativo.*

*A ideia é reforçada com a introdução do § 3º ao artigo 37 da Constituição pela Emenda Constitucional 19/98, que prevê lei que discipline as formas de participação do usuário na administração direta e indireta<sup>10</sup>.*

A participação popular em matéria urbanística, no nosso ordenamento jurídico, decorre do disposto no artigo 182 da Constituição Federal.<sup>11</sup>

Embora esse artigo da Constituição não mencione expressamente a necessidade de participação popular, prevê a necessidade de se seguir as diretrizes fixadas em lei para o cumprimento da função social da propriedade.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade prevê expressamente, em seu artigo 2º, a garantia de participação da população na formulação de planos e projetos que envolvem o meio urbano.<sup>12</sup>

Mais do que isto, o artigo 2º do Estatuto da Cidade dá outras diretrizes quanto a planos e projetos que envolvem o meio urbano, entre eles<sup>13</sup>, a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; o 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; a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, a instalação de empreendimentos ou atividades

<sup>10</sup> “O direito administrativo brasileiro sob influência dos sistemas de base romanística e da Common Law”, in: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico”. Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 8, novembro/dezembro 2006/janeiro 2007, Salvador, Bahia.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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; (...) 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;

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;

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.

<sup>13</sup> Incisos III, IV, V, VI, IX, X, XI, XII do artigo 2º do Estatuto da Cidade.





que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente, a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental, promovendo 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, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais, a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído.

É evidente que, embora desde o Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2012 se mencione como umas das preocupações do Estado a observância do princípio da transparência no que se refere à Copa, esta transparência não se estende aos aspectos urbanísticos da questão: o direito urbanístico vigente, em especial seus princípios e diretrizes, não participa dos preparativos para a Copa.

Entre as transformações urbanas diretamente relacionadas com a Copa de 2014, estão a construção de estádios, com a modificação de seus entornos, o aumento de linhas de ônibus e metrô e a criação de parques, muitos deles desenvolvidos a partir de instrumentos de política urbana, como operações consorciadas urbanas.

No site oficial da copa, verifica-se a previsão para a construção de doze estádios no Brasil. Por sua vez, a Lei 12.462/2011 determina que, na aplicação do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), deverá ser assegurado o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento<sup>14</sup>, com previsão de tratamento adequado dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas, mitigação por condicionantes e compensação ambiental, a serem definidas no procedimento de licenciamento ambiental, utilização de produtos, equipamentos e serviços que reduzam o consumo de energia e recursos naturais e avaliação de impactos de vizinhança, na forma da legislação urbanística.<sup>15</sup>

Contudo, apesar das ressalvas legais, não consta no site oficial da copa que para a construção ou reforma desses estabelecimentos tenham sido realizados estudos previstos na Lei 12.462/2011 antes da aprovação dos projetos para a construção dos estádios, e nem há como realizar, no site que promete garantir a transparência, cada projeto com um determinado orçamento, com determinado estudo de impacto de vizinhança, com os estudos eventualmente realizados para tratamento de resíduos e nem as condicionantes e compensação ambiental necessárias.

Saliento que as obras em andamento não são obras passageiras, portanto o impacto no meio ambiente urbano destas construções não se encerrará em 2014, ou em 2016, com as Olimpíadas. Assim, nenhum projeto poderia ter se iniciado sem a necessária compatibilização com o plano diretor de cada cidade.

Ainda, não há notícia de que essas obras estejam vinculadas a projetos de fato sustentáveis.

<sup>14</sup> Art. 2º Na aplicação do RDC, deverão ser observadas as seguintes definições: (...) b) assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento;

<sup>15</sup> Art. 4º (...) § 1º As contratações realizadas com base no RDC devem respeitar, especialmente, as normas relativas à: I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; (...); IV - avaliação de impactos de vizinhança, na forma da legislação urbanística.





No site da Copa, de fato, verifica-se que há projetos que envolvem elementos de sustentabilidade dos estádios programados<sup>16</sup>, prevendo, por exemplo, a reutilização da água ou o aproveitamento de energia solar.

Porém, esses projetos pontuais não podem ser tidos como sustentáveis, porque o conceito de sustentabilidade, como se depreende do próprio texto legal, é muito mais amplo e deve garantir, no espaço urbano, o saneamento ambiental como um todo. Os novos estádios são espaços aparentemente modernos, mas executados sem estudo de impacto de vizinhança e sem previsão de medidas de compensação e mitigação, em violação ao disposto no artigo 2º, inciso VI, letra “d” do Estatuto da cidade.

No caso da Arena Pernambuco, estádio construído no Município de São Lourenço da Mata, uma das cidades mais pobres da Grande Recife, está nascendo a Cidade da Copa, um novo bairro, um conjunto habitacional, um centro comercial, hotéis, museus, cinemas, teatro, centro de convenções e parques<sup>17</sup>, porém sem notícia de planejamento urbano prévio, o que pode causar distorções no crescimento urbano local, uma vez que não estão previstas medidas que garantam a estabilidade deste crescimento.

Não há notícia, portanto, nos projetos aprovados para a Copa de 2014, de observância por parte da Administração das diretrizes gerais previstas no Estatuto da Cidade para as transformações urbanas aprovadas nos municípios que serão sede de jogos no megaevento programado.

No site oficial da copa são utilizadas palavras que representam princípios constitucionais e diretrizes urbanísticas, como transparência e sustentabilidade, porém estes princípios não são cumpridos de forma *substantiva*, na medida em que o conteúdo efetivo destes princípios não é respeitado.

A Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que instituiu o regime diferenciado de licitações<sup>18</sup> o qual, em princípio, não afasta os princípios gerais da licitação e do direito

<sup>16</sup> Em entrevista sobre a sustentabilidade dos novos estádios, datada de 27/05, declarou a Presidente Dilma Rousseff: “O Castelão, por exemplo, vai reaproveitar a água da chuva na irrigação do campo e nos banheiros. A Arena Pernambuco instalou placas solares para o aquecimento da água e montou um sistema de ventilação e iluminação natural. Já a Arena Fonte Nova reaproveitou parte do material do antigo estádio na sua reconstrução. Aqui em Brasília, Luciano, a cobertura do Mané Garrincha vai ter placas solares, que vão gerar energia para iluminar o campo e todas as suas instalações, o que vai torná-lo autossuficiente. Tudo isso, Luciano, ajuda a diminuir o custo da manutenção do estádio”, disse.

<sup>17</sup> Declaração da Presidente Dilma Rousseff, na mesma entrevista.

<sup>18</sup> Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

Art. 3º As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

III - busca da maior vantagem para a administração pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância;

(...)

§ 1º As contratações realizadas com base no RDC devem respeitar, especialmente, as normas relativas à:

I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; III - utilização de produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais; IV - avaliação de impactos de vizinhança, na forma da legislação urbanística; V - proteção do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; e VI - acessibilidade para o uso por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

§ 2º O impacto negativo sobre os bens do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial tombados deverá ser compensado por meio de medidas determinadas pela autoridade responsável, na forma da legislação aplicável.





urbanístico, tanto que estão expressos, no artigo 3º da Lei: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade, desenvolvimento nacional sustentável.

Esta lei teve sua constitucionalidade questionada através da ADIn 4.655, por diversos fundamentos, a iniciar por vício formal, porque foi introduzida no mundo jurídico com a conversão da Medida Provisória nº 527/11 na Lei nº 12.462, e neste procedimento, o deputado federal José Guimarães incluiu a matéria da lei, que era estranha àquela de que originariamente tratava a medida provisória<sup>19</sup>, violando, assim, o disposto no artigo 62 da Constituição Federal.

O próprio Regime Diferenciado de Contratações Públicas, criado no artigo 1º da Lei, confere total autonomia à Autoridade Pública Olímpica (APO) e ao Gecopa 2014 para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 – CGCOPA 2014.<sup>20</sup>

Verdade que essa autonomia é remetida aos limites estabelecidos na matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas novamente essa matriz de responsabilidade, como já assinalado, não se submeteu a processo legislativo e não apresenta nenhum compromisso efetivo com a observância dos planos diretores dos municípios envolvidos, além da clara afronta ao princípio da legalidade, na medida em que competências relativas a peculiar interesse local foram delegadas por ato administrativo para um grupo formado por integrantes da administração federal.

Analisando ainda a lei do ponto de vista do direito urbanístico, é flagrantemente ilegal e inconstitucional a nova modalidade de contratação criada nos artigos 2º e 8º da Lei, já que nestas modalidades, não é necessário definir previamente o objeto das obras e serviços, não havendo, portanto, publicidade, transparência e debates prévios à contratação, não sendo possível precisar o impacto da obra nem as medidas de mitigação.<sup>21</sup>

Novamente, ressalto que, embora no artigo 6º da Lei se mencione a necessidade de observação da legislação urbanística e ambiental, este comando não possui efetividade, na medida em que não se exige, em que não são estabelecidos mecanismos de controle. Note-se que o controle previsto para as obras em função da Copa se reduz à fiscalização pelo Tribunal de Contas da União, controle de natureza financeira e orçamentária.

<sup>19</sup> Esta medida provisória tratava inicialmente sobre a organização da Presidência e Ministérios, a criação de Secretaria, a alteração de legislação da ANAC e INFRAERO e a criação de cargos de ministro, comissionados e controladores de tráfego aéreo.

<sup>20</sup> Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização: I - dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela II - da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, definidos pelo Grupo Executivo - Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 – CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios...”.

<sup>21</sup> Art. 2º Na aplicação do RDC, deverão ser observadas as seguintes definições: I - empreitada integral: quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo a totalidade das etapas de obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para a qual foi contratada;

Art. 8º Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes: I - empreitada por preço unitário; II - empreitada por preço global; III - contratação por tarefa; IV - empreitada integral; ou V - contratação integrada.

§ 1º Nas licitações e contratações de obras e serviços de engenharia serão adotados, preferencialmente, os regimes discriminados nos incisos II, IV e V do caput deste artigo.





No mesmo contexto, foi aprovada também a Lei nº 12.348/2010, que além de ampliar a capacidade de endividamento dos Municípios para realização de obras relacionadas à Copa, autoriza a União a celebrar acordos, renunciar valores, principais e acessórios, nas ações de desapropriação de imóveis da extinta RFFSA movidas por outros entes da Federação, até a quitação total dos precatórios, desde que as áreas desapropriadas estejam sendo utilizadas ou sejam destinadas a projeto de reabilitação de centros urbanos, funcionamento de órgãos públicos ou execução de políticas públicas, sem fins lucrativos.

Essa lei está em consonância com o Estatuto da Cidade, na medida em que prevê medidas facilitadoras de regularização fundiária, atendendo ao disposto no artigo 4º, inciso V, “q” do Estatuto. Mas, novamente, essas medidas vêm divorciadas de um planejamento, e sem garantia de cumprimento dos princípios da transparência, publicidade, sustentabilidade, justa distribuição dos ônus e bônus.

Quanto aos instrumentos urbanísticos propriamente ditos, previstos no Estatuto da Cidade, não foram efetivamente utilizados para a realização das obras. Muito pelo contrário.

Finalmente, há que considerar a entrada em vigor da Lei nº 12.587/2012, Lei de Mobilidade Urbana, frente aos projetos vinculados ao GECOPA.

A questão da mobilidade urbana é uma preocupação do direito urbanístico contemporâneo, e o Brasil protege este direito constitucionalmente, conferindo-lhe caráter essencial, como se verifica no artigo 30, inciso V da Carta Magna. Desta essencialidade, segundo Geraldo Spagno Guimarães,

*O que se quer marcar, em conclusão, é que a essencialidade característica do transporte coletivo, assim definida pelo legislador constituinte, no inciso V, do art. 30, evidencia a interdependência deste serviço público com os demais, e resulta no raciocínio lógico de que, se os direitos à educação, saúde, dentre outros, e a própria cidadania dependem tanto dos transportes para plena realização de direitos fundamentais, essa interdependência justifica, no mínimo, o entendimento de que a mobilidade urbana, através do transporte coletivo, é meio assecuratório da efetividade de direitos fundamentais, se, numa visão ainda mais vanguardista, não for, no sentido do étimo, encarado ou arrolado como um deles.<sup>22</sup>*

Neste contexto, desde que o Brasil se tornou sede da Copa de 2014, nos diplomas legais vinculados à Copa e nos projetos do GECOPA vinculados ao evento este tema é recorrente.

Apesar de a lei de mobilidade urbana ter entrado em vigor após a elaboração de alguns dos projetos vinculados à Copa, é de se imaginar que, diante da conexão imposta pela lei entre plano diretor e os planos de mobilidade, que se buscasse alguma compatibilização.

Mobilidade se relaciona com sustentabilidade. A cidade se torna sustentável, quando, no que pertine à mobilidade, se valoriza o deslocamento do pedestre, priorizando o transporte público coletivo e o transporte não motorizado, como a bicicleta; quando

<sup>22</sup> GUIMARÃES, Geraldo Spagno. *Comentários à Lei de Mobilidade Urbana*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 89.





se reduzem drasticamente os níveis de poluição dos transportes motorizados; quando se associam à política de uso do solo prioridades como as moradias em áreas que concentrem oportunidades de trabalho e serviços públicos, aproveitando-se o acesso facilitado ao transporte público coletivo já existente e os imóveis subutilizados nas áreas dotadas de infraestrutura urbana.

A atual política de mobilidade excludente, adotada pelos administradores públicos, tem resultado em indicadores sociais, econômicos e ambientais extremamente negativos para o país.

Nesse contexto, a nova lei estabeleceu uma política nacional de mobilidade urbana, com objetivos claros<sup>23</sup>, perfeitamente concatenados com o Plano Diretor<sup>24</sup>. Em consequência, a União não deveria disponibilizar recursos, a partir da aprovação da Lei, a projetos de mobilidade que não demonstrassem pertinência e integração com o plano diretor e não respeitassem os princípios e diretrizes da política nacional de mobilidade.

Caso exemplar da má utilização da lei e de recursos públicos é o projeto relacionado ao estádio do Recife (Arena Pernambuco), localizado em um município vizinho, São Lourenço da Mata, a 20 quilômetros do centro da capital pernambucana. A arena fica a considerável distância do polo hoteleiro, das principais praias e do aeroporto recifenses, o que exigiu grandes investimentos em vias públicas.

Segundo o secretário extraordinário da Copa em Pernambuco, a escolha por São Lourenço da Mata teve como objetivo promover a desconcentração metropolitana para uma área considerada carente, mas a distância entre a arena e o local de concentração do movimento turístico, sem nada mais construído no trajeto, traz a sensação de que os investimentos públicos são voltados a fomentar futura especulação imobiliária.

Segundo os organizadores do evento, para facilitar o acesso dos turistas, a principal via de chegada à cidade da Copa, a BR-408, foi duplicada e ganhou um conjunto de viadutos. Ora, a mobilidade urbana não tem como finalidade principal o transporte individual, e sim o transporte coletivo.

A título de transporte coletivo, a região recebeu mais uma estação de metrô, localizado a 2 quilômetros da arena, integrada a um terminal de ônibus metropolitano. Há evidente desproporção entre a estrutura disponibilizada para o transporte individual e para o transporte coletivo no projeto para a região.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos: I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social; II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade; IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

<sup>24</sup> Art. 1º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município. Parágrafo único. A Política Nacional a que se refere o caput deve atender ao previsto no inciso VII do art. 2º e no § 2º do art. 40 da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (*Estatuto da Cidade*). Art. 2º A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

<sup>25</sup> Mobilidade urbana é o grande desafio do Recife para a Copa das Confederações. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-06-12/mobilidade-urbana-e-grande-desafio-do-recife-para-copa-das-confederacoes>>.





A maior distorção do projeto, entretanto, se revela quando se verifica que para a implantação do projeto de mobilidade, diversas famílias foram expulsas de suas moradias<sup>26</sup>, quando uma das principais diretrizes da Lei de Mobilidade Urbana é reduzir as desigualdades e promover a inclusão social.

### 3. Dois lados da mesma moeda

A Copa do Mundo trouxe uma legislação de licitações mais ágil, aparentemente sem abrir mão dos controles constitucionais, uma legislação orçamentária mais flexível para os Municípios, a possibilidade de concessão de incentivos e isenções fiscais às empresas que investirem no evento, mas sem garantir para o país e para os municípios um crescimento urbano sustentável, planejado, com a participação da iniciativa privada, garantindo a mobilidade e a justa distribuição dos ônus e bônus.

Embora exista previsão legal de mitigação de impactos ambientais, observação da legislação local de impacto de vizinhança, resíduos ambientais, e outros, apenas institui comandos genéricos, sem a previsão de instrumentos de controle minimamente eficientes, com atuação praticamente exclusiva do poder executivo e, portanto, as medidas de natureza urbanística estão sujeitas ao bom senso de cada governante local, não se cogitando da aplicação das diretrizes gerais e princípios norteadores do direito urbanístico.

Cidades como São Paulo, que não possuem lei regulamentando o estudo de impacto de vizinhança, irão realizar as obras necessárias sem o EIV. Como consequência, todas as transformações urbanísticas necessárias para a Copa, e que geram grande impacto nas populações locais, serão realizadas sem o necessário estudo e sem o estabelecimento das medidas necessárias para sua mitigação, por falta de legislação local.

A questão, na verdade, está inserida no tema de políticas públicas e seus diversos desdobramentos. Uma política pública, muitas vezes, não é identificada como tal num primeiro momento, o que dificulta seu controle nas esferas do executivo, legislativo e judiciário, em especial quando esta política também se correlaciona com o pacto federativo.

Por não ser tema específico deste seminário, não há razão para uma análise aprofundada do assunto, porém no que pertine a políticas públicas nacionais, a lei nacional, via de regra, traz uma norma geral que deverá ser regulamentada pelas leis estaduais e municipais.

Para garantir a observância de uma política pública nacional, a União vem condicionando o repasse de verbas nestas áreas específicas à efetiva implementação de uma política pública local coerente com a política nacional, com o estabelecimento de planos que garantam esta coerência. Isso tem ocorrido com matérias que dizem respeito à garantia de cidades sustentáveis, como ocorre com a lei de resíduos sólidos e com a lei de transparência.

<sup>26</sup> Evanildo Barbosa da Silva, membro do Comitê Popular da Copa em Pernambuco, lembra ainda a questão das famílias desapropriadas em função das obras de mobilidade. Para a construção do terminal de Cosme e Damião, entre 70 e 80 famílias tiveram de deixar suas casas, e está em curso a desapropriação de mais 800 famílias no Recife e Camaragibe, município próximo. “O projeto Via Mangue também significou um número razoável de desapropriações, mas uma boa parte foi para conjuntos habitacionais, e a outra parte está com aluguel social”, disse ele, in: Mobilidade urbana é o grande desafio do Recife para a Copa das Confederações. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-06-12/mobilidade-urbana-e-grande-desafio-do-recife-para-copa-das-confederacoes>>.





A título exemplificativo, a Lei de Resíduos Sólidos, Lei 12.305/2010, condiciona o repasse verbas a Estados e Municípios à elaboração de plano estadual e municipal<sup>27</sup>.

O mesmo não ocorre em relação às verbas necessárias para a construção da infraestrutura necessária à Copa do Mundo, muito pelo contrário.

A União, no contexto da Copa de 2014, através de atos administrativos e de instrumentos legais aprovados, afasta implicitamente outros diplomas legais, ao possibilitar o repasse de verbas de enorme impacto urbano sem a exigência dos referidos planos.

Questiona-se: diante da inexistência de planos, essas verbas poderiam ser repassadas, uma vez que a própria Lei 12.462/2011 determinou a observância das demais legislações? Ou seja, se o Município ou Estado ainda não possui um plano específico de resíduos sólidos, poderia receber verbas para construções que irão gerar um impacto tão significativo no que diz respeito a resíduos sólidos?

Não seria esse, outro fundamento da inconstitucionalidade da Lei 12.462/2011? Afinal, a nova lei não exige a observância dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade para limitar a ação do gestor público dentro de parâmetros de crescimento urbano sustentável neste novo procedimento licitatório, e não garante o cumprimento dos princípios constitucionais de natureza urbanística.

Com efeito, quanto aos princípios constitucionais relativos a direito urbanístico, também não prevê a lei nenhum instrumento de controle para sua efetiva observância.

Um Município que vá passar por transformações urbanas aceleradas, com construção de estádio e metrô numa região, com remoção de populações carentes, mas não possui lei de estudo de impacto ambiental, pode, de fato, promover estas transformações de forma indiscriminada? Como podem ser tomadas medidas para mitigação desse impacto, se não realizado o estudo? Não seria uma pré-condição, portanto, para sediar a Copa, o Município estar em dia com sua legislação urbanística, tendo aprovado antecipadamente um conjunto de normas suficientemente denso para evitar o crescimento desordenado das cidades?

Outra questão que não se pode passar ao largo: segundo relatório do Tribunal de Contas da União, 98,56% da verba prevista para a Copa do Mundo de 2014, no Brasil, virá dos cofres públicos. Dos R\$ 23 bilhões orçados, apenas R\$ 336 milhões serão da iniciativa privada, mais especificamente, dos clubes Internacional, Atlético-PR e Corinthians. Ao invés de se garantir para as populações o cumprimento de princípios constitucionais, com uma cidade sustentável, garantiram-se aos empreendedores recursos públicos e isenções fiscais, sem que se exigisse a necessária contrapartida.

São obras de grande impacto urbano e ambiental, que não se submetem ao Plano Diretor e nem a limitações expressas do Estatuto da Cidade, exceto em seu aspecto formal, uma vez que não são estabelecidas restrições para repasses de verbas em caso de inobservância das diretrizes gerais, que geram grande especulação imobiliária, remoção de populações, sem observância da sustentabilidade, da participação popular.

<sup>27</sup> Art. 16. A elaboração de plano estadual de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. (...)

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.





Nesse contexto, é certo que também não está sendo observado o princípio da justa distribuição dos ônus e bônus. Para tanto, recorro ao caso da Arena Rio, utilizada para os jogos do Pan de 2007, e que depois foi disponibilizada para a iniciativa privada, através de concessão, para sua manutenção e exploração pelo prazo de 40 anos.

No que diz respeito à remoção de moradores de baixa renda do entorno das obras, embora seja um fato frequente, nada se comenta sobre as garantias para as populações a serem removidas, que deveriam ser poupadas do despejo forçado.<sup>28</sup>

O Estádio do Mineirão, por exemplo, onde serão realizados os jogos em Belo Horizonte, está passando por reformas para adaptação. As obras de conexão viária com o estádio são as que mais estão causando impactos. Para os projetos de mobilidade urbana foi escolhido o BRT (Bus Rapid Transit), corredor de ônibus exclusivo. Uma dessas obras é uma alça de acesso que será construída a 500 metros do estádio e que tornou necessária a remoção de cerca de 60 famílias da comunidade Recanto da UFMG5.

Existe, ainda, o caso das obras que estão sendo realizadas em função da Copa, mas que do ponto de vista orçamentário, não estão incluídas nos projetos coordenados pelo GECOPA.

Entre estas obras, estão aquelas de adequação do Anel Viário de Belo Horizonte. Segundo o DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes), elas devem ficar prontas para a realização do evento. No final de 2010, foi anunciado que quase duas mil e seiscentas famílias da *Vila da Luz* e da *Vila da Paz* estavam sendo ameaçadas de despejo por conta dessa obra. Em abril de 2013, novos dados apontavam para a necessidade de remoção de três mil e cem famílias, de acordo com o Ministério Público Federal. Após a intervenção ministerial e das recomendações feitas pelo órgão, o DNIT resolveu incluir a verba para as remoções no orçamento público da obra e está assinando um convênio com a prefeitura com este propósito<sup>29</sup>.

No caso de São Paulo, especificamente, a cidade inicialmente tinha o estádio do Morumbi como sede dos jogos. As atenções então se voltaram para o monotrilho da linha “17 - Ouro”, previsto para ligar o Aeroporto de Congonhas até a região do estádio, numa linha total de 21,5 quilômetros de extensão. A obra, orçada em R\$ 2,86 bilhões, foi o foco das atenções do governo do estado de São Paulo. Isso até julho de 2010, quando a

<sup>28</sup> 43. Os valores básicos da FIFA estão definidos como autenticidade, unidade, desempenho e integridade. Entre as disposições gerais de seus estatutos, a instituição incorporou uma política de “luta contra a discriminação e postura contra o racismo”, assim como a promoção de relações de amizade “na sociedade, com uma finalidade humanitária”. Em 2005, o Congresso da FIFA introduziu um novo pilar na missão da instituição, resumido no lema “desenvolver o jogo, comover o mundo, constituir um futuro melhor”. Por entender que o futebol é uma “parte integrante da sociedade”, a FIFA tem o dever de “encabeçar uma contribuição concreta e positiva ao desenvolvimento sustentável mediante o futebol”. A instituição também decidiu desempenhar um papel socialmente responsável e se comprometeu a aportar uma contribuição importante para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio<sup>53</sup>.

44. Em geral, e em que pesem estes compromissos recentes, é difícil encontrar nos procedimentos e normativas da FIFA alguma norma que ajude a instituição e seus membros a integrar uma perspectiva de direitos humanos em suas atividades cotidianas. Ainda que as mudanças introduzidas na missão da FIFA sejam elogiáveis, é necessário aplicá-las na prática. Tem particular importância a introdução das normas internacionais relativas ao direito à moradia adequada nos procedimentos e regulamentos que se aplicam na organização da Copa do Mundo da FIFA. Isso poderia ser um primeiro passo rumo à realização de uma nova missão da Federação.” Tradução livre e não oficial, realizada pela ong FASE, em novembro de 2010, de documento de 2009, em que a Relatora Especial da Organização das Nações Unidas para o Direito à Moradia Adequada, Raquel Rolnik, se dirige ao Conselho de Direitos Humanos da ONU.

<sup>29</sup> Copa 2014, Olimpíadas 2016 e megaprojetos – remoções em curso no Brasil. (Documento que traz informações e denúncias que chegaram até a Relatoria da ONU para o Direito à Moradia Adequada através de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas, além de informações divulgadas na mídia impressa e eletrônica, com relação à violação de direitos no contexto da preparação do Brasil para a Copa de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016).





Fifa descartou o estádio. O monotrilho, apesar de ainda fazer parte do PAC da Mobilidade e dos planos da cidade de São Paulo, deixou de ser prioridade.

Com o anúncio do “Itaquerao”, o estádio do Corinthians – que até o final de maio de 2011 nem tinha começado a ser construído por uma série de entraves burocráticos, financeiros e ambientais –, as atenções do poder público municipal e do estadual se voltaram para a zona leste de São Paulo.

Também na última semana de abril de 2011, o governador Geraldo Alckmin e o prefeito Gilberto Kassab anunciaram um pacote de R\$ 478,2 milhões para obras de infraestrutura no Polo de Itaquera.

De acordo com especialistas, as obras na zona leste são pontuais não para a região, e, sim, para a área do estádio. Apesar de o governo do Estado ter anunciado investimentos na linha 3 Vermelha do Metrô (Palmeiras – Barra Funda / Corinthians – Itaquera), os transportes individuais recebem mais atenção que os públicos. A maior parte das intervenções se destina a alterações de vias para os carros. Ou seja, o projeto nada garante em termos de mobilidade urbana ou sustentabilidade.

Ainda, em relação aos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, os mesmos ocasionalmente são utilizados, embora de forma diversa e com outra finalidade em relação àquela prevista no Estatuto.

O direito de superfície, por exemplo, está previsto tanto no Estatuto da Cidade, visando à redução do custo da moradia popular, quanto no Código Civil. Em função da Copa, o preço dos imóveis aumentou 13%, e este instituto está sendo visto como uma alternativa de redução do valor do investimento em imóveis para aluguel, ou cuja construção esteja vinculada apenas a grandes eventos<sup>30</sup>. Ao final, poderá deixar para a cidade a herança de edifícios fantasmas.

Quanto aos demais instrumentos expressos no artigo 4º da Lei 10.257/2001, também estão sendo ignorados, ou até mesmo evitados: diante da necessidade de ter determinados pontos da cidade prontos para a Copa num determinado prazo, os mecanismos de controle previstos em lei se revelam um entrave.

Esse problema surge, não apenas em razão desta Copa, não apenas em São Paulo, mas em todas as cidades que abrigam megaeventos, no Brasil e no mundo<sup>31</sup>.

Do ponto de vista jurídico, no Brasil, se pode dizer que existe uma verdadeira tensão entre o conteúdo de princípios, diretrizes e normas de direito urbanístico, que possuem natureza cogente e dimensão constitucional, e sua realização prática.

Essa tensão é resultante, em parte, do processo de evolução das cidades e das funções do Estado, de um lado, e de outro do processo de evolução do direito público, em especial do direito administrativo, do qual se origina o direito urbanístico.

<sup>30</sup> “Pesquisa recente da consultoria imobiliária multinacional Cushman & Wakefield aponta que as empresas interessadas em alugar um imóvel hoje nas principais capitais brasileiras terão que desembolsar 13,3% a mais do que no ano passado. No Direito de Superfície o proprietário de uma área pode conceder a um terceiro o direito de plantar ou construir sobre o seu terreno que em contrato fica denominado o superficiário, e que poderá explorar a superfície do imóvel sempre por prazo determinado, podendo ser tal concessão gratuita ou, ainda, ter estipulado um determinado valor a ser pago ao proprietário do terreno”. PAIXÃO, Sérgio Luis de Carvalho. *Direito de Superfície é alternativa para alugar imóveis*. In: <<http://www.conjur.com.br/2012-dez-21/sergio-paixao-direito-superficie-alternativa-alugar-imoveis>>.





#### 4. Conclusão

O direito urbanístico, hoje, é um ramo autônomo do direito. Ganhou autonomia, justamente em razão do crescimento urbano e da necessidade de o Estado formular uma política urbana apta a estruturar a vida nas cidades, tornando viável o crescimento sustentável, com a superação ou redução de problemas como o alto custo da moradia, a poluição, a erosão, o congestionamento de trânsito e o alagamento de alguns bairros.

Esse é o desafio do direito urbanístico, que mais do que regulamentar relações entre pessoas ou entre o Estado e as pessoas, formula políticas urbanas, e nesta medida regulamenta relações entre grupos de interesse razoavelmente definidos: grandes construtoras, investidores, grupos de sem-teto, moradores ou usuários de uma região.

Nesse caminho é a análise de Victor Carvalho Pinto<sup>32</sup>, que analisa o conflito existente entre as falhas de mercado e as falhas de governo, e conclui que

*O desafio do direito urbanístico é reduzir as falhas de mercado sem ampliar as falhas de governo. Em termos jurídicos, este desafio reflete-se nos temas do direito de propriedade e do planejamento. Quanto ao primeiro, trata-se de definir um regime para a propriedade urbana que maximize o potencial autorregulatório do mercado imobiliário, assegure ao mesmo tempo segurança jurídica para o investidor e internalização dos benefícios e custos de sua atividade. Quanto ao último, trata-se de assegurar ao Estado as prerrogativas de que ele necessita para regular o mercado imobiliário, mas impedindo-o de exercê-las em benefício de interesses particulares. Um adequado tratamento do direito de propriedade deve ter por objetivo a neutralidade do planejamento. Se os planos não puderem favorecer ou prejudicar os proprietários em particular, estes deixarão de pressionar os órgãos públicos para satisfazer interesses particulares. De outro lado, na medida em que se preserve o caráter técnico dos planos, cria-se um insulamento contra as pressões econômicas e políticas, o que permite que eles sirvam efetivamente ao interesse público<sup>33</sup>.*

<sup>31</sup> Apenas para exemplificar, segundo a Olympic Oversight Interim Report Card, algumas das práticas do processo de licitação dos Jogos Olímpicos de Inverno de Vancouver foram consideradas como exemplos de melhores práticas. Quando aprovaram o livro de oferta de Vancouver para os Jogos Olímpicos de Inverno junto com o Acordo de inclusão das zonas urbanas pobres e o Acordo multipartes, os organizadores se comprometeram a assegurar que os jogos fossem social e ambientalmente sustentáveis. Esses compromissos incluíam, em particular, a garantia de que todas as pessoas se beneficiariam com os jogos, e que os setores mais desfavorecidos da sociedade não se veriam afetados negativamente. O Acordo de inclusão de zonas urbanas pobres abarcava os compromissos de evitar despejos, pôr freio aos preços de moradia, assegurar que ninguém ficaria sem casa como consequência dos Jogos Olímpicos, e dedicar 30% das novas unidades a moradia social. A Vila Olímpica de Whistler se transformaria num bairro residencial, reservado aos residentes locais; se adquiriram dez hotéis SRA para estabilizar a existência de moradias no segmento de baixa renda; 250 mil dólares foram comprometidos com a ampliação do albergue de emergência de Covenant House, e soma igual foi designada para albergues temporários durante os jogos, e outras medidas. Ainda assim, os informes indicam que 19 dos 37 compromissos não se cumpriram. Com efeito, os informes indicam um notável aumento no número de pessoas sem casa, a promessa das autoridades de aumentar o número de “autos de infração” contra essas pessoas, a falta de acesso das pessoas sem casa aos serviços essenciais nas zonas olímpicas restringidas, o desmantelamento de hotéis de um quarto que oferecem alojamento social, propostas de reduzir os fundos para moradia acessível, a falta de reparação por despejos ilegais, a falta de consultas com os residentes e violações da liberdade de expressão e de reunião de ativistas de moradia.

<sup>32</sup> PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico – plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: RT, 2011. p. 71-75.

<sup>33</sup> Op. cit., pp. 73-74.





Esse “insulamento contra as pressões econômicas e políticas”, provavelmente é uma meta inatingível, e é no período de organização de megaeventos que as falhas apontadas pelo autor se tornam mais profundas, revelando a extrema fragilidade dos mecanismos de controle.

Mesmo porque, nesse momento, existem duas políticas públicas em conflito: uma elaborada pela União, que ao assumir o compromisso internacional de sediar a Copa precisa intervir nas cidades para atingir seus objetivos, e outra, obrigação dos Municípios, de promover a solução dos problemas decorrentes do crescimento urbano desenfreado.

Na implementação de uma política pública urbana, o papel dos planos é fundamental, assim como o próprio pacto federativo, pois como assinala Victor Carvalho Pinto,

*(...) na medida em que o direito urbanístico seja definido por uma esfera de governo distinta daquela que executa a política urbana, ele passa a representar uma “constituição econômica”, ou seja, em um conjunto de regras que não podem ser alteradas oportunisticamente pelo Município (...). Quando o estabelecimento de regras e sua aplicação (os planos urbanísticos) são realizados pela mesma entidade, reduz-se a segurança jurídica uma vez que as expectativas criadas passam a ter pouca credibilidade.<sup>34</sup>*

Por outro lado, existe uma política nacional voltada à afirmação internacional do Brasil enquanto um país desenvolvido. Como pontua Raymond Colitt, em artigo publicado recentemente:

*Brazil, which has won five World Cups, more than any other nation, is eager to showcase its clout as the world's sixth-largest economy. That enthusiasm may have led to decisions to spend too much, says Fabiola Dorr Caloy, a member of the team that the nation's prosecutors created in 2009 to monitor spending on the World Cup.<sup>35</sup>*

Essa política internacional justifica, para o Estado brasileiro, o afastamento das garantias, diretrizes e instrumentos formulados no Estatuto da Cidade com a finalidade de garantir o crescimento urbano sustentável. Não é por acaso que os diplomas legais elaborados para acelerar as construções necessárias para a Copa de 2014 não requerem prévio planejamento urbano para sua implementação, não preveem medidas precisas de compensação e não exigem participação popular.

Nesta realidade, cabe ao Poder Judiciário controlar o Poder Público de modo a garantir minimamente os interesses individuais e difusos da população<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Op. cit., p. 74.

<sup>35</sup> COLITT, Raymond. *Brazil World Cup kick-starts billionaire boon as farmers lose*. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/2013-05-29/brazil-world-cup-kick-starts-billionaire-boon-as-farmers-lose.html>>.

<sup>36</sup> “O papel do Poder Judiciário neste contexto é conter as falhas de governo verificadas nos demais Poderes. Ele pode fazê-lo por ser constituído independentemente da política eleitoral, o que lhe permite defender os interesses difusos de pessoas que não se fazem representar no sistema político” Op. cit., p. 73.





## Bibliografia

### Obras:

BARROSO, Luis Roberto. *O Novo direito constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte, Fórum, 2011.

COLITT, R. *Brazil World Cup kick-starts billionaire boon as farmers lose*. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/2013-05-29/brazil-world-cup-kick-starts-billionaire-boon-as-farmers-lose.html>>.

COUTINHO, R. A mitologia da cidade sustentável no capitalismo. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p. 17-46.

DACOSTA, L. *Legados de megaeventos esportivos*. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/>>.

\_\_\_\_\_. *Olympic studies*. Rio de Janeiro: Editora Gama Filho, 2002. p. 153-176. Disponível em: <[www.la84foundation.org/5va/DaCosta.htm](http://www.la84foundation.org/5va/DaCosta.htm)>.

\_\_\_\_\_. *Environment and Sport*. Porto: University of Porto, 1997. p. 57-61.

\_\_\_\_\_. *XIX Olimpíada México 1968 - aspectos técnicos evolutivos*. Brasília, DF: Divisão de Educação Física-MEC.

DALLARI, A. A. *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. FALTAM AS PÁGINAS.

DI PIETRO, M. S. O direito administrativo brasileiro sob influência dos sistemas de base romanística e da Common Law. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 8, novembro/dezembro2006/janeiro 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/maria-sylvia-zanella-di-pietro/o-direito-administrativo-brasileiro-sob-influenciados-sistemas-de-base-romanistica-e-da-common-law>>.

\_\_\_\_\_. *Parcerias na administração público-privada e outras formas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, F. et al. *Introdução à mobilidade urbana*. Curitiba: Juruá, 2009.

FRANÇA, P. H.; VALERI, A. *Megaeventos - impactos Fórmula 1 em SP*. Disponível em: <[www.estadao.com.br/esportes/not\\_esp66391,0.htm](http://www.estadao.com.br/esportes/not_esp66391,0.htm)>, acesso em 17/06/2013>. Acesso em: 17 jun.2013.

GUIMARÃES, G. S. *Comentários à Lei de Mobilidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MORAGAS, M.; KENNET, C.; PUIG, N. (Ed.). *The legacy of the Olympic Games, 1984 - 2000*. Lausanne: International Olympic Committee. Olympic Games Knowledge, Management-OGKM, 2003. Disponível em: <[www.olympic.org/uk/news/media\\_centre/press\\_release\\_uk.asp?id=2404](http://www.olympic.org/uk/news/media_centre/press_release_uk.asp?id=2404)>.

PINTO, V. C. *Direito urbanístico - plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: RT, 2011. p. 71-75.

PEREZ, M. A. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, M. P. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PAIXÃO, S. L. de C. *Direito de superfície é alternativa para alugar imóveis*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-dez-21/sergio-paixao-direito-superficie-alternativa-alugar-imoveis>>. Acesso em: 5 maio 2013.





ROLNIK, R. *Coisas nada civilizadas ocorrem quando um país prepara um megaevento*. Disponível em: <[http://www.adusp.org.br/files/revistas/52/r52\\_a1.pdf](http://www.adusp.org.br/files/revistas/52/r52_a1.pdf)>.

\_\_\_\_\_. *Relatório sobre megaeventos esportivos e direito à moradia*. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/01/20/relatorio-sobre-megaeventosesportivos-e-direito-a-moradia-ganha-traducao-para-o-portugues/>>.

\_\_\_\_\_. *Megaeventos esportivos e cidades: impactos, violações e legados*. *Revista Coletiva*, n. 10, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.coletiva.org>>.

RUBIO, K. *Megaeventos esportivos, legado e responsabilidade social*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008.

SILVA, J. A. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997.

TÁCITO, C. *Direito administrativo participativo*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 209, p. 1-6, 1997.

TOURAINÉ, A. *Um novo paradigma para compreender o mundo de hoje*. Tradução Gentil Titton. Petrópolis: Vozes, 2006.

ZAMPARONI, C. A. G. P. *Áreas de risco (APP's), desapropriações e a copa de 2014 em Cuiabá/MT: impactos socioambientais e legislação*. Disponível em: <[http://www.revistageonorte.ufam.edu.br/attachments/013\\_\(%C3%81REAS%20DE%20RISCO%20\\_\(APP%C2%B4s\\_\),%20DESAPROPIRA%C3%87%C3%95ES%20E%20A%20COPA%20DE%202012%20EM%20CUIAB%C3%81%20IMPACTOS%20SOCIOAMBIENTIAS%20E%20LEGISLA%C3%87%C3%83O%20XSBCG\).pdf](http://www.revistageonorte.ufam.edu.br/attachments/013_(%C3%81REAS%20DE%20RISCO%20_(APP%C2%B4s_),%20DESAPROPIRA%C3%87%C3%95ES%20E%20A%20COPA%20DE%202012%20EM%20CUIAB%C3%81%20IMPACTOS%20SOCIOAMBIENTIAS%20E%20LEGISLA%C3%87%C3%83O%20XSBCG).pdf)>.

#### Legislação e outros instrumentos normativos:

ACORDO de Cooperação Técnica nº 01/2012. Disponível em: <[www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/saibamais.seam?>](http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/saibamais.seam?>).

BRASIL. *Constituição Federal (1988)*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Decreto de 14 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Lei 12.663, de 5 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Lei 12.350, de 20 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Medida Provisória nº 510, de 28 de outubro de 2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Lei 12.348, de 15 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Lei 12.309, de 09 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

#### Sites consultados:

<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/grupos-de-trabalho/e-mercados/impactos-sociais-megaeventos-moradia-adequada/atuacao/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-2011>

<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-06-12/mobilidade-urbana-e-grande-desafio-do-recife-para-copa-das-confederacoes>

