

A&C
Revista de Direito
Administrativo & Constitucional

Ano 2 – N. 7

1ª edição – 2ª tiragem



EDITORA AFILIADA

Visite nosso *site* na Internet

www.jurua.com.br

e-mail:

editora@jurua.com.br

ISSN: 1516 – 3210



Matriz / Curitiba: Av. Munhoz da Rocha, 143 - Juvevê

CEP: 80.035-000 - Fone: (0--41) 352-1200 - Fax: 252-1311

Representação / Rio de Janeiro: Excelência Assessoria Editorial

Av. Rio Branco, 257 gr. 410/12 – CEP: 20040-009 - Fone: (0--21) 220-2096

Editor: José Ernani de Carvalho Pacheco

Revista de Direito Administrativo & Constitucional.

R454 /1ª ed., 2ª tir./ Curitiba: Juruá, 2002.

228 p.

1. Direito Administrativo – Periódicos. 2. Direito
Constitucional – Periódicos. I. Título.

CDD 342

CDU 342.951

00244

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS DECORRENTES DE PLANEJAMENTO URBANÍSTICO

Regina Ferrari¹

1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

É da tradição jurídica brasileira a garantia do direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, o que deve ocorrer mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Esta é a previsão da Constituição Federal de 1988, quando determina, no inc. XXII, do art. 5º: “*É garantido o direito de propriedade*” e, no inc. XXIV do mesmo art. 5º, “*A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição*”.

Quando a Constituição garante o direito de propriedade, protege todo e qualquer direito patrimonial, o que quer dizer que o indivíduo pode construir um patrimônio individual que subsistirá perante o Estado.

Assim, antes de mais nada, é importante lembrar que o direito de propriedade apresenta dois aspectos, um aspecto interno e outro, externo.

No seu aspecto interno, que é o econômico, a propriedade integra o direito ou faculdade de:

¹ Doutora em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Professora Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade Tuiuti do Paraná.

- a) usar ou utilizar o bem de acordo com a sua finalidade;
- b) fruir, ou seja, extrair os frutos que ele é capaz de gerar;
- c) dispor, que é a faculdade de alienar ou transformá-lo em sua substância, descaracterizá-lo, ou até mesmo destruí-lo;

No aspecto externo, a propriedade nada mais é do que o direito de exclusão que tem o titular, isto é, “*de afastar todos e qualquer um do campo em que se exercita a sua senhoria, manifestando-se inclusive no direito de reaver a coisa de quem injustamente a possua ou detenha*” (**Elementos de Direito Urbanístico**, Ricardo Pereira Lira, Renovar, RJ, 1997, p. 156).

Não obstante, o direito de propriedade não é absoluto, mas sim, limitado, isto é, submetido a normas legais, que impedem que seja utilizado de modo a lesar direito de terceiros ou contrariamente à sua finalidade social.

É o que diz o Código Civil Brasileiro, no art. 524, do qual se conclui que integra o direito do titular da propriedade, o usar, gozar e dispor de seus bens e reavê-los de quem injustamente os possua.

Por sua vez, o art. 572, do CC, afirma que “*O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos*”.

A Constituição de 88, por sua vez, ao disciplinar os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, declarou, expressamente, no art. 5º, XXIII, que a propriedade atenderá a sua função social, independentemente da vontade de seu titular, o que, segundo Caramuru Afonso Francisco, quer significar que o direito de propriedade só é intocável diante do Estado quando e se cumprir o bem da comunidade. “*Em verdade, a propriedade assume uma dimensão pública, tendo o proprietário o dever de usar a coisa no interesse da comunidade*” (Joaquim Castro Aguiar, **Direito da Cidade**, Renovar, 1996, RJ, p. 9).

A Lei Magna brasileira refere-se à função social da propriedade, em diversos de seus dispositivos, como por exemplo, no art. 5º, XXIII, art. 156, § 1º, art. 170, inc. III, art. 182 e art. 184, de modo que é possível dizer que o direito de propriedade representa

um complexo de normas civis, administrativas, urbanísticas e também comerciais, tendo por base princípios e normas constitucionais.

Considerando, em decorrência da industrialização, o excessivo crescimento da população urbana, assentada de maneira desordenada, sem qualquer planejamento e racionalidade, e a considerável atividade especulativa, em virtude da qual o proprietário do solo urbano utiliza a sua faculdade de não uso para aguardar o momento econômico mais oportuno para aliená-lo ou edificá-lo, surge a necessidade do estabelecimento de uma política urbana, com uma nova concepção de propriedade do solo urbano.

Surge, desta forma, a necessidade de, neste momento, determinar conceitualmente o que seja urbanismo para melhor orientar o desenvolvimento do presente estudo.

Hely Lopes Meirelles, que muito enriquece nossa literatura jurídica, ensina que o urbanismo deve ser concebido como o conjunto de medidas estatais, destinadas a organizar, disciplinar os espaços habitáveis, para propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Tais normas são de direito público porque regulam a função pública de disciplinamento dos espaços habitáveis, o que propicia reconhecer que o regime jurídico da propriedade não está circunscrito ao âmbito do direito civil, mas envolve, também, o direito público. Assim, o Município quando edita normas urbanísticas, não está violando o campo de direito civil, que é privativo da União, mas regulando os aspectos urbanísticos da propriedade, o que está afeto ao interesse local, isto é, onde existe a predominância do interesse do Município sobre o interesse da União ou do Estado.

Na organização dos espaços para buscar melhores condições de vida, a Administração Pública não pode prescindir do planejamento. Planejar “*é estabelecer diretrizes, traçar rumos, estudar problemas, programar soluções, viabilizar obras e serviços e adotar medidas que conduzam a objetivos previamente determinados*” (Joaquim de Castro Aguiar. *Op. cit.*, p. 33).

Conforme ensina José Afonso da Silva,

O processo de planejamento urbanístico adquire sentido jurídico, quando se traduz em planos urbanísticos. Estes são,

pois, os instrumentos formais que consubstanciam e materializam as determinações e os objetivos previstos naquele. Enquanto não traduzido em planos aprovados por lei (entre nós), o processo de planejamento não passa de propostas técnicas e, às vezes, simplesmente administrativas, mas não tem ainda dimensão jurídica. Por isso, enquanto simples processo, o planejamento não opera transformação da realidade existente, não surte efeitos inovadores da realidade urbana. Estes só se manifestam quando o processo de planejamento elabora o plano ou planos correspondentes, com o que, então, ingressa no ordenamento jurídico por seu caráter conformador ou inovativo...

A Constituição Federal faz referência, em vários de seus dispositivos, à elaboração de planos, como por exemplo, no art. 21, IX, preceitua que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; no art. 48, determina que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre: 1. o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual; 2. planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento anual e, no § 1º, no art. 182, torna obrigatório o plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes e determina que seja aprovado pela Câmara Municipal, prescrevendo, no § 2º, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressa no plano diretor e, ainda, no § 4º do mesmo art. 182, confere ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, o dever de exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento.

2 DIREITO URBANÍSTICO E PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO

Por Direito urbanístico deve-se entender o “conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistematizados e informados por princípios apropriados, que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos espaços habitáveis”, isto é, ele reúne as normas disciplinadoras do ordenamento urbano, tendo em vista possibilitar a “utilização harmônica dos espaços habitáveis” de modo a assegurar a compatibilidade do desenvolvimento

econômico e social com a proteção e a melhoria da qualidade de vida, para que “*o progresso se processe em função do homem e não às custas do homem*” (Leila Cristina Garbin Arlanch, RT.677, mar./92, p. 45 e s.).

A matéria que trata do Direito urbanístico constitui o que se denomina de competência concorrente, isto é, está inserida na competência legislativa da União, Estados, Distrito Federal e também dos Municípios, nos termos dos arts. 24 e 30, II, da Constituição Federal.

Assim é que a Lei Fundamental brasileira, no art. 21, XX, determinou que cabe à União: “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos e, no inc. I, do § 1º, do art. 24, estabelecer normas gerais sobre direito urbanístico, cabendo ao Estado legislar sobre normas regionais estaduais, e ao Município, sobre normas locais, conforme determina o já citado art. 30”.

Por sua vez, o art. 182 da CF, disciplina que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Município, 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, dispondo, em seu § 1º, que “*O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*”, e no § 3º: “*A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*”.

Importante ressaltar que foi a atual Constituição quem trouxe regras expressas nesse sentido, pois as anteriores não trataram de matéria urbanística, o que, não obstante, até hoje, não foi devidamente disciplinado pela União, haja vista os projetos de lei que dormem no Congresso, tratando da política de desenvolvimento e de expansão urbana, suas diretrizes gerais, seus objetivos e instrumentos básicos.

Se a União está omissa, os Municípios, sob o argumento de que necessitam dessa orientação para criarem seu Plano Diretor, ainda devem tal compromisso. No Município de Curitiba, vige todavia o Plano Diretor de autoria do Arquiteto Jorge Wilhelm, aprovado em 1966, através da Lei Municipal 2.828, a qual foi alterada,

em 8 de maio de 1972, pela Lei 4.199, que determinou, em seu art. 11: “*essa lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogados os art. 5º até o art. 41 da Lei 2.828/66*”.

Conforme Hely Lopes Meirelles, o plano diretor, também conhecido por PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO, deve ser “*a expressão das aspirações dos municípios quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo*”. É muito mais que um plano de obras. Deve tratar o espaço como uma manifestação social, que envolve aspectos físicos, econômicos, sociais, institucionais. Não é um fim em si mesmo, seu objetivo é a melhoria da qualidade de vida da população. (**Direito Municipal Brasileiro**, SP., RT., 1985, p. 395).

Para administrar a cidade, em especial a que se encontra em processo de crescimento, é preciso elaborar planos de expansão e aproveitamento adequado do solo, com a devida conformação do sistema viário e localização dos serviços, de modo a melhorar a qualidade de vida, prevenindo-a contra o crescimento desordenado, de modo a não dar lugar a situações urbanas caóticas, o que se vê em muitas das cidades brasileiras.

Assim como a cidade vive, modifica-se, desenvolve-se, reorganiza-se, assim também o plano deverá passar por freqüentes revisões, para que seja sempre atual, adaptado à nova realidade.

Conforme determina o § 1º, do art. 182 da Constituição Federal, deve o plano diretor ser aprovado pela Câmara Municipal, pois se trata de matéria sobre a qual ela deve deliberar e dispor, com a sanção do Prefeito.

É bom esclarecer que, diferentemente do previsto em relação aos planos orçamentários, a lei do Plano Diretor pode ser de iniciativa geral, isto é, não é de iniciativa privativa do Prefeito, cabendo a qualquer membro ou comissão da Câmara, ao Prefeito e até mesmo aos cidadãos, nos termos do inc. XII, do art. 29 da Constituição Federal. Porém, quando tratar, além de norma de caráter meramente urbanístico, de outras matérias, como, por exemplo, as relativas à remuneração e regime dos servidores, matéria orçamentária, plano plurianual, orçamento anual, casos em que a iniciativa é privativa do Prefeito, então só ele é que poderá ter a titularidade para iniciativa.

O Plano Diretor deve ser veiculado por lei e uma vez aprovado pela Câmara, ao mesmo tempo que ordena o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, passa a ser uma garantia dos cidadãos em face das arbitrariedades do Poder Público.

O conteúdo da lei do Plano Diretor deve estar voltado para o desenvolvimento do Município, com a ordenação do uso e ocupação do solo, seu parcelamento, o disciplinamento das edificações, bem como com as medidas de atendimento das necessidades de educação, saúde, higiene, habitação e transporte, principalmente para a população de baixa renda.

Como se vê, é de grande importância a inserção da matéria urbanística na Constituição e isto para que se evitem problemas futuros, pois, como bem ponderou Joaquim Castro Aguiar, *“ainda há quem veja a propriedade como direito absoluto, sem restrições, e é bom liquidar de vez com essa noção”* (op. cit. p. 44).

Assim, conforme disciplina nossa Lei Maior, em decorrência do caráter público da função urbanística, o que se vê é uma alteração do conteúdo jurídico do direito de propriedade, na medida em que vêm sofrendo um progressivo assujeitamento às conveniências sociais. Não se trata de restrições ou limitações ao “direito de propriedade”, mas limitações ou restrições à propriedade, pois, conforme ensina Renato Alessi, uma coisa é a propriedade em si considerada, outra é o direito de propriedade que integra o direito de liberdade. Ao lado do direito de usar, dispor, gozar, reivindicar, construir, há um dever quanto à destinação da propriedade, isto é, além de torná-la economicamente viável, é preciso ser útil e atender às necessidades sociais da população.

A visão aqui anotada não é fácil de ser absorvida, mas não é possível ignorar que a Constituição de 1988 alterou o sentido da propriedade, que deve amoldar-se ao princípio da sua função social.

Isto posto, pergunta-se: Em nome da importância urbanística e do atendimento ao interesse da coletividade, o Poder Público pode acarretar danos e prejuízos ao particular, afetando o conteúdo essencial do direito de propriedade?

3 RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL DO ESTADO E O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO URBANÍSTICA

O art. 37, § 6º, da Constituição Federal, determina: “As pessoas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável”.

Celso Antonio Bandeira de Mello, tratando do assunto referente à responsabilidade patrimonial, extracontratual do Estado e da obrigação de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem, quando decorrentes de “*comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos*”, esclarece que esta não deve ser confundida com a obrigação, também a cargo do Poder Público, de indenizar os casos decorrentes de sacrifícios de certos interesses privados, quando a ordem jurídica autoriza investir contra o direito de terceiros, sendo o exemplo mais característico de tal sacrifício a desapropriação. Portanto só se pode falar em responsabilidade quando existe a violação de um direito alheio, decorrente de atos lícitos do Poder Público, pois não é qualquer debilitamento do direito que dará ensejo a falar em responsabilidade.

Com o sentido de indenizar o sacrifício de interesses privados, a Lei 9.800, de 03 de janeiro de 2000, ao dispor sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba, visando à reparação econômica, determina, no art. 43, que:

Objetivando a proteção e preservação do Patrimônio Cultural, Natural e Ambiental no Município, ao imóvel que compõe esse patrimônio, poderá ser estabelecida condição especial de ocupação ou autorizada pelo órgão competente, a transferência a terceiros do potencial construtivo permitido no imóvel objeto de limitações urbanísticas, ou aos que doarem ao Município o imóvel sob proteção e preservação.

É dentro deste mesmo universo que se encontra o tema aqui abordado, ou seja, no campo do debilitamento do direito de propriedade autorizado pela ordem jurídica, o que significa reconhecer que ao Estado cabe reparar, indenizar economicamente, os danos por ele causados a terceiros.

Falar do dever de indenizar no caso de uma desapropriação, é diferente do que se admite quando se fala da obrigação de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem, causados por “pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços”, através de seus agentes, conforme disciplina o art. 37, § 6º, da CF, consequência lógica do que se chama “Estado de direito”, da submissão do Poder Público ao Direito.

Conforme já ensinou Amaro Cavalcanti, a responsabilidade civil da qual se trata neste momento, significa, tão-somente, a obrigação de prestar uma reparação pecuniária que restabeleça a anterior situação patrimonial do lesado. Para caracterizá-la não é necessária a identificação do elemento culpa; basta para sua configuração a existência do dano e do nexó causal que o ligue a uma atuação do Estado, de seus agentes. (**Responsabilidade Civil do Estado**, Laemmert e Cia., RJ, p. 218).

Em princípio, tais atos, em decorrência do caráter público da função urbanística, não geram a obrigação de indenizar, entretanto, sempre que resultar para o proprietário prejuízo sensível de uso e gozo do bem, com a impossibilidade de utilização da coisa ou a supressão do seu valor econômico, a indenização será necessária. Ao contrário, quando a propriedade que continua na sua posse, tem razoável utilização e desfrute, sem comprometimento de seu valor, não cabe indenização.

Isto quer dizer que se o proprietário do bem ficar impedido de aproveitá-lo ou houver redução no uso e gozo que o bem lhe conferia, é imprescindível a imposição da indenização, em nome da isonomia, pois não é possível pensar que o proprietário do bem, em nome do interesse da coletividade, tenha de arcar sozinho com tal sacrifício. Porém, não se deve considerar como prejuízo, qualquer incomôdo gerado por atos urbanísticos, mas só aquele que viola um direito, que, neste caso, é o direito de propriedade garantido constitucionalmente.

José Joaquim Gomes Canotilho afirma;

Como conquista lenta, mas decisiva do estado de Direito, a responsabilidade estadual, é, ela mesma, instrumento de legalidade,... não apenas no sentido de assegurar a conformidade ao direito dos atos estaduais: a indenização por

sacrifícios autoritariamente impostos cumpre uma outra função ineliminável ao Estado de Direito Material – a realização da justiça material” (O problema da responsabilidade do Estado por atos lícitos, Almedina, Coimbra, p. 13).

Leila Cristina Garbin Arlanch considera que o planejamento urbanístico “*poderá racionalizar ou amenizar a atividade lesiva ao particular e orientar as atividades da Administração Pública em áreas consideradas críticas, do ponto de vista urbanístico*” (op. cit. p. 51).

O Direito brasileiro não admite que alguém venha a se locupletar em detrimento de outrem e tanto é assim, que nossa Lei Fundamental prevê, em seu art. 145, III, como espécie tributária a contribuição de melhoria, o que significa que deve haver a recuperação dos investimentos que tenham propiciado a valorização dos imóveis urbanos. Portanto, em nome da justiça urbanística, o proprietário que receber um benefício público deve retribuir ao erário a valorização do imóvel de sua propriedade, na medida em que, com a não-retribuição, a população como um todo acabaria por pagar os benefícios recebidos pelo dono do imóvel, o que comprometeria o princípio da igualdade e da justiça social.

Porém, *contrario sensu*, é preciso que o inverso também tenha cabida, isto é, a desvalorização de imóvel urbano em decorrência de obra que beneficie a população, deve ser compensada economicamente. Para trazer tal posicionamento para o campo prático, resta citar como exemplo um viaduto na cidade de São Paulo, denominado pela população de MINHOCÃO, que alterou, para menos, o valor dos apartamentos localizados em suas margens. Ora, não seria justo que os seus proprietários suportassem sozinhos a depreciação de seu patrimônio, ainda que em favor do interesse de todos.

Ricardo Pereira Lira, reconhecendo que a valorização, ou depreciação, de imóvel urbano deve ser compensada, define “*solo criado como sendo a criação de áreas adicionais de piso utilizável não apoiadas diretamente no solo*”, em virtude da adoção de um coeficiente de seu aproveitamento, e como o “*solo criado é o excesso de construção (piso utilizável) superior ao limite estabelecido em função do coeficiente único*”, conclui que a criação do solo,

quando consentida pela lei, implicará, por parte do beneficiário, na obrigação de dar à comunidade uma contraprestação pelo excesso de utilização, o que geralmente implica sobrecarga sobre o equipamento urbano. Tal contraprestação poderá ser feita pela cessão à comunidade de área proporcional ao excesso praticado para criação de áreas verdes, implantação de equipamentos comunitários, praças, escolas etc., ou na impossibilidade de cessão, a dita contraprestação poderá significar uma compensação financeira vertida à municipalidade. (**Elementos de Direito Urbanístico**, Renovar, RJ., 1997, p. 180 e s.)

Se é devida ao Poder Público uma contraprestação por parte do beneficiário da obra pública ou pelo excesso de utilização do solo, deve ter cabimento o direito de receber uma indenização quando, no caso contrário, da atuação do Poder Público ocorra uma violação, uma diminuição do direito do proprietário.

Entretanto, tratando-se de Plano Diretor, deve-se lembrar que este é viabilizado através de lei municipal, cabendo perguntar: quando o dano ao particular for produto de lei, deverá o Estado indenizar o prejudicado?

Sobre a questão levantada é oportuno ressaltar que existe na doutrina posicionamentos divergentes quanto a admitir a responsabilidade do Estado decorrente de ato legislativo.

Em uma primeira e rápida análise pode surgir a idéia de que, sendo o ato legislativo normatizador de uma situação jurídica abstrata e aplicável a todos, não pode acarretar conduta reparatória individualizada.

Entretanto, leis existem, como por exemplo a Lei 9.800, de 3 de janeiro de 2000, do Município de Curitiba, que reconhecem o direito à indenização para aqueles que venham sofrer algum tipo de prejuízo em decorrência de diploma legal. Neste caso, a própria lei prevê o direito à compensação do dano e se surgir algum problema só pode ser o relativo ao valor da indenização.

Outro caso de situação ensejadora da responsabilidade estatal em decorrência de atuação legislativa é a que advém da lei inconstitucional. Ocorrendo o dano, não parece haver dúvidas quanto à necessidade de sua reparação ou indenização, podendo ser levantada a questão da violação da Constituição por omissão, pela

inércia dos órgãos do Poder Público, quando também há lugar para a caracterização da responsabilidade estatal com a devida reparação do dano causado.

A terceira e mais complexa hipótese de responsabilidade do Estado pelo exercício de sua função legislativa é a decorrente de lei válida, porém danosa, e isto quando a lei não precisar a devida indenização para o caso de dano. Em tal hipótese, identifica-se o que se denomina de um dano injusto aos particulares ou a uma certa categoria deles, e, como já acima afirmado, não é possível admitir que a atividade estatal, mesmo sendo a legislativa, imponha limitações ou danos de maneira desigual e desproporcionada, prejudicando excepcionalmente a poucos, fazendo-os suportar um encargo que não lhes incumbiria normalmente.

Vale lembrar que o atuar legislativo tem características de generalidade e abstração, e que sua execução concreta, individualizada, depende de uma atuação da Administração, como uma realização do princípio da legalidade ao qual está afeto. Aqui o cumprir a lei por parte da Administração não descaracteriza a responsabilidade do Estado por atos legislativos, nem mesmo quando se trata de uma pseudolei, que na prática enquadra pessoas certas e identificadas.

Almiro do Couto e Siva afirma que

as leis que aprovam os planos urbanísticos talvez constituam os exemplos mais perfeitos das leis-medidas ou leis de efeitos concretos. Realmente, os planos municipais que disciplinam o uso do solo urbano e o desenvolvimento das cidades ao estabelecerem regras sobre zoneamento, gabaritos, índices de ocupação, recuos etc., têm endereço preciso, incidindo com absoluta exatidão sobre o espaço geográfico e produzindo desse modo, efeitos diretos sobre os proprietários dos imóveis a que se referem (Responsabilidade do Estado e problemas jurídicos resultantes do planejamento, RDP 63/31).

O Conselho de Estado Francês adota, no caso de a lei não prever a reparação, os seguintes critérios para caracterização da responsabilidade do Estado por ato legislativo válido, mais danoso:

a) quando o dano especial é causado a um particular por lei de interesse da coletividade, o princípio da igualdade de

todos aos encargos públicos exige que esse prejuízo seja suportado por toda a coletividade; b) o silêncio do legislador a respeito da indenização deve ser interpretado no sentido da regra acima registrada; c) tais princípios são aplicáveis unicamente às atividades lícitas e não morais.

Outra não é a postura abraçada por Lúcia Vale Figueiredo quando afirma que “*se todos são iguais perante a lei, também o devem ser no tocante às cargas públicas*” (**Curso de Direito Administrativo**, Malheiros, SP., 1994, p. 175).

Com este mesmo sentido, também, pondera Celso Antônio Bandeira de Mello: “*Quem aufere os cômodos deve suportar os ônus. Se a sociedade, encarada juridicamente no Estado, colhe os proveitos, há de arcar com os gravames econômicos que infligiu a alguns para o benefício de todos*” (**Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta**, p. 142).

Isto posto, pode-se concluir que, conforme a Constituição Federal de 1988, o planejamento urbanístico e o Plano Diretor são obrigatórios, não sendo possível pretender sua imutabilidade, porém, tais instrumentos não podem esvaziar o conteúdo econômico da propriedade, nem mesmo trazer prejuízos especiais ao particular e se assim acontecer, deve o Estado indenizar, respondendo objetivamente.

Trata-se de respeito aos interesses legítimos consolidados pelo próprio texto da Lei Maior e de distribuir os ônus para toda a sociedade.