

A Importância do Direito Urbanístico na Criação de Cidades Sustentáveis

Andreia Cristiane Stanger, Ercilia de Stefano

Resumo

Dentre as melhores definições para Direito Urbanístico, cita-se José Afonso da Silva “O Direito Urbanístico Objetivo consiste no conjunto de normas que tem por objetivo organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” e “Direito Urbanístico como ciência é o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis”. Como parte constituinte e extremamente relevante na criação de cidades sustentáveis, o Plano Diretor, grande norteador do Estatuto das Cidades, é o cerne do Direito Urbanístico, e é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, além de ser parte integrante do processo de planejamento, tudo em prol da criação e/ou manutenção de uma cidade sustentável. Daí a grande importância do Direito Urbanístico, que o regulamenta e estabelece diretrizes e para as melhores práticas da Gestão Pública na organização das cidades. O objetivo deste trabalho é demonstrar a grande importância deste direito no cotidiano, que se fosse bem empregado, reduziria catástrofes, morosidade no trânsito, moradias irregulares e diversos outros problemas de nossas cidades brasileiras.

Palavras chave: Cidades. Logística. Planejamento Urbano.

1 Introdução

O Direito Urbanístico é uma disciplina que reúne especialistas de diversas áreas da ciência atual, bem como da ciência jurídica (site Wikipedia).

Para Victor Carvalho Pinto, o Direito Urbanístico foca-se nos problemas históricos e geográficos dos grandes municípios brasileiros como conturbação, conflitos de terras e também problemas que envolvem o Código de Trânsito Brasileiro, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, demais dispositivos esparsos sobre organização administrativa pública, ambiental, de manejos geográficos das cidades em matéria tributária (impostos municipais x função social da propriedade), além da mais importante norma: a Constituição Federal, que dispõe da Política Urbana nos artigos 182 e 183 do referido diploma.

A competência para legislar sobre direito urbanístico conforme a Constituição Federal é da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, I). Aos Municípios compete "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (art. 30, VIII).

Dentre os princípios constitucionais relevantes para a fundamentação deste artigo, destacamos três deles:

- Princípio da Publicidade;
- Princípio da Legalidade e
- Princípio da isonomia ou da igualdade.

Ainda na Constituição Federal há um capítulo específico sobre política urbana, formado pelos arts. 182 e 183. Os artigos destacam as funções de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade" e "garantir o bem estar de seus habitantes". O Plano Diretor é obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes. Ele foi definido como o "instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana", que expressa as "exigências fundamentais de ordenação da cidade", com base nas quais se afere o cumprimento da função social da cidade. As normas de direito Urbanístico são de natureza pública, cogentes, fruto do poder de polícia do Estado para a garantia do exercício do direito de propriedade ao interesse coletivo.

O objetivo deste trabalho é demonstrar a grande importância do Direito Urbanístico no dia a dia de todos os cidadãos. A partir da empregabilidade do Direito Urbanístico é possível reduzir ou evitar catástrofes, morosidade no trânsito, moradias irregulares, além de diversos outros problemas de nossos municípios, trazendo qualidade de vida e criando assim cidades sustentáveis.

Como parte constituinte e extremamente relevante na criação de cidades sustentáveis, o Plano Diretor, grande norteador do Estatuto das Cidades, é o cerne do Direito Urbanístico, e é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, além de ser parte integrante do processo de planejamento, tudo em prol da criação e/ou manutenção de uma cidade sustentável.

2. Fundamentação

Direito Urbanístico é disciplina autônoma do Direito que trata da ocupação, uso e transformação do solo, englobando mais do que o território das cidades, o território urbano propriamente dito. Tem por objeto um conjunto de normas específicas, voltadas para a realização e aplicação de princípios norteadores próprios e princípios constitucionais.

Para o doutrinador Hely Lopes Meirelles, urbanismo é "o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade." Hely cita ainda que "Entenda-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação."

Os principais objetivos do Direito Urbanístico, de acordo com autor Antonio Silveira Ribeiro dos Santos são:

- Disciplinar o ordenamento urbano;
- Disciplinar o uso e ocupação do solo urbano;
- Criar e disciplinar áreas de interesse especial;
- Coordenar a ordenação urbanística da atividade edilícia;
- Coordenar a utilização de instrumentos de intervenção urbanística.

Já os princípios norteadores do direito urbanístico, para o mesmo autor são:

- Princípio do urbanismo como função pública;
- Princípio da conformação da propriedade urbana;
- Princípio da harmonia das normas urbanísticas;
- Princípio da afetação;
- Princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística.

E para finalizar, Antonio Silveira Ribeiro dos Santos, destaca dentro do Direito Urbanístico algumas de suas principais funções:

- planejamento urbanístico;
- parcelamento do solo urbano ou urbanizável;
- zoneamento e ocupação do solo;

A metodologia aplicada nesta pesquisa será uma consulta às principais fontes em direito, que são os livros e artigos especializados. Também serão consultados jurisprudência e casos práticos, que são referências para uma fundamentação mais sólida e consistente.

2.1 Conceito e fundamentações jurídico-doutrinário e jurisprudencial sobre o tema

A Constituição Federal de 1988 dispõe um capítulo específico sobre a política urbana, atribuindo aos municípios a competência para sua execução e à União, a competência para a edição de diretrizes gerais sobre a matéria conforme previsão expressa contida no inciso I e parágrafo 1º de seu artigo 24.

No mesmo capítulo também determina que "O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana".

Outro importante artigo a se destacar é artigo 30, inciso VIII, que delimita a competência dos municípios "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;"

Já o artigo 182 da Constituição Federal determina expressamente que cabe ao Município a elaboração dos Planos Diretores que definirão a utilidade funcional da propriedade, sempre visando o interesse comum, em busca da redistribuição das riquezas e minimização da miséria de nosso país: "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".

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº. 10.257/01, em seu parágrafo único do artigo 1º, estabelece normas de ordem pública e social, regulando o uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e, ainda, objetivando o equilíbrio ambiental em suma, a sustentabilidade.

Refere-se ao planejamento municipal, onde prevê o Estatuto instrumentos para a implantação de políticas urbanas, como o plano diretor; parcelamento, uso e ocupação do solo; IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana); dentre outros.

Vale destacar neste contexto o doutrinador Hely Lopes Meirelles adverte que: "Toda cidade há que ser planejada: a cidade nova, para sua formação; a cidade implantada, para sua expansão; a cidade velha, para sua renovação." Afirma ainda que "(...) não só o perímetro urbano exige planejamento, como também áreas de expansão urbana e seus arredores, para que a cidade não venha a ser prejudicada no seu desenvolvimento e na sua funcionalidade pelos futuros núcleos urbanos que tendem a se formar em sua periferia".

Conclui-se que o adequado ordenamento urbano certamente é um dos fatores que mais contribuem para o desenvolvimento e crescimento adequado e racional de um município, que terá como resultado mais significativo a melhoria da qualidade de vida dos que nele habitam ou desenvolvem suas atividades.

Define-se o Plano Diretor como um conjunto de normas que fixa as diretrizes urbanísticas e de utilização do solo, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes.

Francisco Caramuru Afonso define com muita propriedade o Plano Diretor, que é um dos alicerces do Direito Urbanístico: "O plano diretor é o instrumento de que se deverá valer o Poder Público para satisfazer o direito a cidades sustentáveis, este direito múltiplo criado pelo próprio Estatuto da Cidade, que consiste no direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações".

No plano diretor são estabelecidos os objetivos, prazos, atividades, competências para executar as suas normas, fixação de diretrizes de desenvolvimento, etc. Ele deve: promover a ordenação dos espaços habitáveis; promover a reurbanização de bairros; modificação e construção de vias públicas e de vias expressas; ordenar os espaços destinados às indústrias; disciplinar a construção de casas populares; coordenar e executar a distribuição de redes de esgotos; o saneamento; retificação de rios e urbanização de suas margens; o zoneamento; os loteamentos, dentre outros.

Sua elaboração é de competência do Executivo Municipal, por intermédio dos órgãos de planejamento da Prefeitura, após são submetidos à Câmara Municipal, para que, se aprovados, torne-se lei.

As etapas que devem ser seguidas para a elaboração do plano diretor de um município são: realização de estudos preliminares; diagnóstico; plano de diretrizes; instrumentação do plano.

As principais funções do Plano Diretor são a sistematização do desenvolvimento físico, econômico e social do território.

O Brasil não dispõe de um Código de Urbanismo que sistematize os princípios e institutos de direito urbanístico. A matéria está dispersa na constituição, como acima descrito e, basicamente, entre três leis:

- Lei 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano;
- Lei 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição e estabelece diretrizes gerais de política urbana;
- Lei 11.977/09, que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos.

Outras leis relevantes são o Decreto-Lei 3.365/41, que dispõe sobre desapropriações por

utilidade pública, a Lei 4.132/62, que dispõe sobre a desapropriação por interesse social, o Decreto-Lei 271/67, que dispõe sobre a concessão de direito real de uso, a Medida Provisória 2220/01, que dispõe sobre a concessão de uso especial, e a Lei 4771/65 (Código Florestal).

2.2. Princípios constitucionais relevantes para a fundamentação do tema

A grande e fundamental relevância dos princípios constitucionais para a fundamentação do tema proposto é, na visão de Luiz Nunes é que o intérprete deve se ater aos princípios como sendo norteadores de todo o sistema jurídico brasileiro, sob pena de invalidade lógico-jurídica: “Nenhuma interpretação será tida por jurídica se atritar com um princípio constitucional”.

Para o doutrinador Geraldo Ataliba, os “princípios são linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico, Apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente a perseguidos pelos órgãos do governo (poderes constituídos)”.

Eles expressam em sua essência a “voz do povo”, seus objetivos e desígnios, as linhas mestras da legislação da administração e da jurisdição.

2.2.1. Princípio da publicidade

É um dos mais fundamentais de todos os princípios constitucionais em um país democrático é o Princípio da Publicidade. Esse princípio, assegurado pela Constituição, garante a todos os cidadãos o acesso ao conhecimento e acompanhamento de todos os atos públicos, praticados em qualquer esfera pública, independentemente de qual dos poderes.

Há a necessidade da divulgação de todos os atos praticados no exercício de um mandato público. Tentar afastar a devida publicidade dos atos públicos é desrespeitar a Constituição Federal e a cidadania dos cidadãos brasileiros.

Na área jurídica, este princípio visa tornar transparentes os atos processuais praticados pelo judiciário. Os atos processuais devem ser públicos como garantia democrática da liberdade no que concerne ao controle dos atos de autoridade. Uma exceção ao princípio da publicidade se dá somente quando os atos seguem em segredo de justiça. Este princípio encontra-se no inciso IX do artigo 93 da Constituição Federal brasileira de 1988: “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos”.

Com o foco no Direito Urbanístico, todas as decisões dos gestores devem ser públicas: propostas, projetos, orçamento, execução, custos, etc.

2.2.2. Princípio da Legalidade

O Princípio da Legalidade também rege o Direito Urbanístico. Ele encontra-se no art. 5º, II, da Constituição: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

O doutrinador Hely Lopes Meirelles, foi sábio ao definir que “a legalidade, como princípio de

administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso".

A Administração Pública não pode agir contra *legem*, não pode seguir *praeter legem*, só podendo agir *secundum legem*.

Para corroborar com esse princípio temos as Súmulas do STF 346: "A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos." e 473: "A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial."

2.2.3. Princípio da isonomia ou da igualdade

O Princípio da Igualdade é garantia fundamental do sistema jurídico vigente em nosso país. Ele está previsto no art. 5º caput e inciso I da Constituição Federal que diz: "Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição"

Este princípio contempla dois aspectos: o da igualdade na lei, a qual é destinada ao legislador, ou ao próprio Executivo, que, na elaboração das leis, atos normativos, e medidas provisórias, não poderão fazer nenhuma discriminação. E o da igualdade perante a lei, que se traduz na exigência de que os Poderes Executivo e Judiciário, na aplicação da lei, não façam qualquer discriminação.

2. 3. O que é Cidade Sustentável

Uma cidade sustentável é uma cidade que possui uma política de desenvolvimento urbano para garantir a função social do espaço urbano, através da promoção de medidas de proteção e recuperação, que envolvem várias dimensões, como ambiental, social, econômica e temporal dos processos urbanos.

Buscar o desenvolvimento urbano sustentável significa compatibilizar o desenvolvimento urbano. Neste momento que se faz presente e essencial o Direito Urbanístico, em especial o Estatuto das Cidades. Esta lei obrigada os municípios brasileiros a compatibilizar e integrar as políticas de planejamento urbano, política habitacional e política ambiental.

2.4. Importância do Direito Urbanístico na criação e manutenção de cidades sustentáveis

Diante do exposto conclui-se existem diversas ferramentas jurídicas significativas na área de Direito Urbanístico, que contemplam aspectos como crescimento populacional, elevada concentração de habitantes nas áreas urbanas, maneiras de ocupação com as naturais consequências delas advindas.

Portanto, para que mudanças efetivamente ocorram, maiores esforços dos gestores deverão ser empregados efetivamente no que tange ao urbanismo e ao meio ambiente, atitudes estas que podem evitar diversas catástrofes, como a recentemente ocorrida no município de Petrópolis.

Para que se tenha uma cidade sustentável o Plano Diretor municipal deve os impactos socioambientais. Ele ainda deve contemplar um modelo que acompanhe a dinâmica de desenvolvimento e padrões de consumo, que respeite e cuide dos recursos naturais e das gerações futuras. Deve promover uma justa distribuição de bens, serviços, direitos e deveres para garantir o conforto e dignidade humana e com publicidade e transparência, incentivando todos participar e influenciar efetivamente as decisões que definem a direção e padrão de desenvolvimento da cidade.

As pessoas têm um papel fundamental. Elas podem participar, pelo princípio da igualdade, de maneira organizada na solução de seus problemas, na construção qualidade de vida, de acordo com os desafios que sua cidade enfrenta.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1983, em uma reunião da ONU elaborou a definição mais utilizada para desenvolvimento sustentável: “O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.”

Nasceu da conferência da ONU de 1987, sete pontos-chave que integram questões econômicas, ambientais e sociais, que são necessários serem abordados na elaboração de um Plano Diretor que promova uma cidade sustentável:

- Alterações climáticas e energia limpa;
- Transporte Sustentável;
- Consumo e produção sustentáveis;
- Conservação e gestão dos recursos naturais;
- Saúde pública;
- Inclusão social, demografia e migração;
- A pobreza.

3. Considerações Finais

Apesar de o Brasil ter em seu ordenamento jurídico leis muito abrangentes na área do Direito Urbanístico, no tocante às questões relacionadas com o ordenamento urbano e à proteção ambiental, o Brasil ainda ocupa tímida posição em comparação aos países desenvolvidos, tratando-se de cidades sustentáveis.

Destaca-se, assim, a grande importância do Direito Urbanístico para a (re)construção dos espaços urbanos, valorando a função social, ambiental, sem perder o foco no

desenvolvimento econômico sustentável, com qualidade de vida para todos seus habitantes, sem distinção.

O Direito Urbanístico, sem dúvida, é uma das áreas mais inovadoras do Direito, e possibilita proporcionar a milhões de pessoas dignidade, moradia, qualidade de vida, e não apenas uma sobrevida.

Acredita-se que em um breve espaço de tempo as cidades sustentáveis serão mais do que uma opção, e se tornarão uma obrigação dos gestores públicos. Sendo assim, os profissionais especializados nesta área encontrarão um amplo e vasto horizonte de atuação e realizações em prol do coletivo.

Referências

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade Comentado**. Editora: Oliveira Mendes, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2003.

NUNES, Luiz A. R. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana**: Doutrina e Jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2002.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico**: Plano Diretor e Direito de Propriedade. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SANTOS, Antonio Silveira Ribeiro dos. **Estudos de Direito Urbanístico**. Disponível em: <http://www.ultimaarcadenoe.com.br/estudos-de-direito-urbanistico/>. Acesso em: 19 abr. 2013.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

WIKIPEDIA. Disponível em: www.wikipedia.org. Acesso em: 17 abr. 2013.