

O PLANEJAMENTO URBANO E A UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA NA EFETIVAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

THE URBAN PLANNING AND THE USE OF INSTRUMENTS OF URBAN POLICY IN THE REALIZATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

LIZZIANE SOUZA QUEIROZ FRANCO DE OLIVEIRA

EDDLA KARINA GOMES PEREIRA

RESUMO

O planejamento urbano é um mecanismo eficiente de concretização do desenvolvimento sustentável, sobretudo nos grandes centros urbanos. Nesse sentido, sob o ponto de vista deste estudo, será analisado o tratamento jurídico conferido pela Constituição ao planejamento, partindo-se do pressuposto de que se trata de instrumento político importante na implementação dos objetivos fundamentais assumidos pelo Estado brasileiro. Diante do contexto normativo no qual se estruturam as cidades, o planejamento urbanístico disponibiliza para os gestores instrumentos de efetivação das funções sociais da cidade, dentre os quais se destacam o estatuto da cidade, lei orgânica do município, o plano diretor, lei de uso e ocupação do solo, IPTU progressivo e a desapropriação urbana. Entretanto, tais mecanismos devem ser analisados associados a políticas públicas que priorizem o desenvolvimento sustentável nos grandes centros urbanos. Para isso, é imprescindível a criação de políticas públicas sistematizadas, acompanhadas do respectivo controle social; uma maior participação social na elaboração e execução dessas políticas, além de fiscalização na sua execução e, claro, do respectivo controle judicial.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento Urbano. Cidades. Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

The urban planning is an efficient mechanism to realize the sustainable development of urban centers. This way, from the point of view of this study, will be considered the legal treatment given by the Constitution to planning, based on the assumption that it is important policy instrument in the implementation of the fundamental objectives assumed by the Brazilian State. Given the normative context in which structure the cities, urban planning provides for managers effective tools of the social functions of the city, among which stand out the status of the city, the organic law of the municipality, the master plan, and use law land use, progressive property tax and urban dispossession. However, these mechanisms should be analyzed in relation to public policies that prioritize sustainable development in large urban centers. For that, it's essential creating systematic public policies, followed by the respective social control; greater social participation in the elaboration and implementation of these politics, including the monitoring its execution and, of course, the respective judicial control.

KEYWORDS: Urban Planning. Cities. Sustainable Development.

1 INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro preocupou-se com regulamentação de instrumentos para um crescimento urbano ordenado, sobretudo após o processo de industrialização e urbanização ocorrido a partir da década de 50. O planejamento urbano é um dos mecanismos eficientes de concretização do desenvolvimento sustentável, sobretudo nos grandes centros urbanos. Assim, a partir de instrumentos constantes na Constituição Federal vigente, é importante discutir o planejamento e algumas de suas espécies, dentre elas, o urbano. Nesse contexto, sob o ponto de vista deste estudo, se analisará o tratamento jurídico conferido pela Constituição ao planejamento, partindo-se do pressuposto de que se trata de instrumento político importante para a implementação dos objetivos fundamentais assumidos pelo Estado brasileiro.

Nesse sentido, é importante discutir se os instrumentos normativos vigentes instituído para viabilizar uma organização urbana sustentável, constituem, por si só, medidas capazes de implementar um desenvolvimento do ponto de vista, ao mesmo tempo, social, econômico e ambiental. Num primeiro momento, observa-se que a instituição de atos normativos, não tem o condão de mudar a realidade social, quando desacompanhados de políticas públicas sistematizadas. Assim, o desenvolvimento sustentável exige um complexo de políticas conexas que assumam conjuntamente o objetivo maior de promover níveis satisfatórios de qualidade de vida nos grandes centros urbanos.

A presente pesquisa justifica-se pelo fato de não haver estudos nesta área. Como pesquisadoras da área de desenvolvimento sustentável, percebe-se que do ponto de vista jurídico há uma carência de políticas públicas que complementem os instrumentos normativos vigentes em matéria de planejamento urbanístico. O levantamento teórico de como os instrumentos prescritos normativamente são utilizados no cenário urbano permitirá a constatação de que sua simples previsão normativa não é suficiente para que se implemente um desenvolvimento urbano sustentável.

O direito ao desenvolvimento, nesse contexto, pode ser realizado, também, a partir de mecanismos que gerenciem a ocupação e uso do solo urbano, tais como, plano diretor, estatuto da cidade, lei orgânica dos Municípios, IPTU progressivo, desapropriação, dentre

outros. Assim sendo, é importante analisar brevemente a utilidade dos instrumentos citados na realização do direito fundamental a um contexto sócio-econômico-ambiental que propicie níveis urbanos satisfatórios de qualidade de vida humana.

2 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

O “direito ao desenvolvimento” tem originado debates e levantado muitas expectativas na conjuntura contemporânea, tendo em vista a disparidade ainda existente entre o crescimento econômico e social no mundo. Ele é defendido por Haquani (*apud* MELLO, 1992) como um conjunto de princípios e regras com base na ideia de que o ser humano, enquanto indivíduo ou membro do corpo social, “poderá obter, na medida do possível, a satisfação das necessidades econômicas, sociais e culturais indispensáveis a sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade”.

Boye (*apud* MELLO, 1992) afirma, quanto a esse direito, que os seus credores são os indivíduos, os povos e os Estados, enquanto os devedores se resumiriam na totalidade da comunidade internacional. A Organização das Nações Unidas - ONU, em sua Declaração sobre o Direito do Desenvolvimento, de 1988, prenuncia que o direito ao desenvolvimento é uma prerrogativa inalienável, em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, podendo a ele contribuir e dele desfrutar, para que, assim, os direitos humanos possam ser eficientemente realizados.

Embora, a princípio, o processo de democratização inclua, em seu bojo, o conceito de desenvolvimento como pressuposto básico, para Ignacy Sachs (2003), “desenvolvimento e democratização se confundem enquanto processo histórico, desde que uma acepção larga seja dada ao segundo termo”. Continua ao afirmar que o desenvolvimento, “para além de uma simples instauração (ou restabelecimento) do Estado de Direito e das instituições de governança democrática, a democratização é também o aprofundamento, jamais terminado, da democracia no cotidiano, do exercício da cidadania com vistas à expansão, à universalização e à apropriação efetiva dos direitos de segunda e terceira gerações”.

Nesse contexto, o desenvolvimento, sob o ponto de vista do Direito, é meta a ser alcançada que não se localiza somente no mundo das ideias, mas no mundo concreto. Assim,

a busca pela realização do desenvolvimento deve ser referência tanto para os membros de executivo e legislativo, como também para o intérprete do direito.

O direito ao desenvolvimento, pois, requer um arcabouço de medidas políticas, sociais e econômicas, as quais devem necessariamente se inter-relacionar para que haja um mínimo de sistematização dessas estratégias, de modo que o crescimento sócio-político-ambiental das cidades seja proporcional e sustentável.

Tal como exposto, o desenvolvimento, enquanto direito fundamental, tem como titular a nação, a sociedade coletivamente considerada; a definição material do desenvolvimento e sua concretização partiriam, assim, das peculiaridades inerentes a cada sociedade, até por que o próprio conceito de desenvolvimento é flutuante; variável no espaço e no tempo; estabelecido de acordo com as circunstâncias que irão defini-lo. O desenvolvimento, embora deva se balizar em conceitos básicos internacionais, possui vários parâmetros para ser detectado: uma nação indiana terá uma noção de desenvolvimento distinta daquela perseguida pelos Estados Unidos da América (RISTER, 2007, p. 55).

O Estado, nesse contexto, deve encabeçar prestações positivas (ações) e negativas (abstenções) em prol da garantia e defesa dos direitos fundamentais. O direito do desenvolvimento, assim, para ser fruído, tem como base a disponibilização, efetivação e concretização – todos vistos sob um ponto de vista global – de políticas públicas por parte do Estado. Todavia, é oportuno destacar que, para a construção de cidades desenvolvidas é imprescindível que se alie as ações públicas à participação social dos indivíduos, isolada e coletivamente.

A Organização das Nações Unidas, em seu relatório sobre o “Estado das cidades da América Latina e do Caribe” (ONU, 2012), suscita que a noção de desenvolvimento e prosperidade seja mais abrangente. Aponta, assim, para um novo perfil para as cidades do século XXI, especialmente focando nas pessoas. Tanto é que foi lançado um índice pela Organização das Nações Unidas (ONU) –HABITAT, denominado índice de prosperidade, que leva em consideração cinco áreas da vida das pessoas nas cidades: produtividade, infraestrutura, igualdade, qualidade de vida e sustentabilidade ambiental.

Nesta perspectiva, a ONU – HABITAT (IPEA, 2011) defende o direito de todos à cidade, mas não de qualquer modo: mas clama pelo acesso a uma cidade desenvolvida e sustentável. A noção de desenvolvimento – indissociável do termo sustentável - para a ONU

conjuga a integração plena da promoção da prosperidade, bem-estar e proteção do meio ambiente (ONU, 2012).

O desenvolvimento, portanto, remete às noções de crescimento econômico e progressividade da qualidade de vida, não obstante tradicionalmente a elevação econômica tenha sido dissociada da social. Assim, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento devem dispor do que o legislador constituinte prescreveu, sempre buscando medidas de ordem econômica em favor do desenvolvimento do ser humano, isolado e socialmente.

2.1 Direito ao Desenvolvimento Urbano Sustentável

A Constituição vigente assumiu, já em seu artigo 3º, II, o objetivo fundamental do Estado brasileiro de garantir o desenvolvimento nacional. À união, segundo, respectivamente, o artigo 21, IX e XX da Carta Magna, compete elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, bem como instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. A própria Lei Maior reconhece no parágrafo único do mencionado artigo, a necessidade de cooperação dos Estados, Distrito Federal e Municípios para alcançar tais objetivos, sobretudo em razão da necessidade de equilíbrio do desenvolvimento entre as diversas regiões. Há, inclusive, a possibilidade de edição de lei complementar com vistas à redução das desigualdades regionais por meio da integração das regiões em desenvolvimento e da elaboração de planos regionais específicos, o que pode ser claramente observado, por exemplo, quando há incentivos fiscais para determinado local.

O desenvolvimento sustentável, por si só, engloba a ideia de um conjunto de direitos: direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; direito à livre iniciativa e ao uso, gozo e fruição da propriedade; direito à saúde e moradia; direito à dignidade humana; o respeito ao meio ambiente, dentre outros. Assim, tal conceito denota várias outras prerrogativas, de modo que não há como concebê-lo à revelia da fruição de direitos econômicos, políticos, sociais, culturais, etc..

2.2 O meio ambiente e o desenvolvimento: paradigmas contrapostos?

Talvez o desafio empírico mais expressivo da modernidade seja compatibilizar interesses não raras vezes contrapostos, tais como as restrições ecológicas trazidas por determinados projetos econômicos.

Especificamente quanto à sustentabilidade, ela exige que se passe da gestão dos recursos para a gestão da própria humanidade. Se o objetivo é viver de forma mais próxima da capacidade de suporte dos recursos naturais, deve-se assegurar que os produtos e processos da natureza sejam utilizados numa velocidade que permita sua regeneração. A defesa da ideia de que a tecnologia é capaz de alongar a regeneração de variados bens ambientais, respalda ações sociais que consideram a produção de matéria prima como uma parte inexpressiva da economia. É imprescindível, contudo, atentar para os limites do capital natural, considerando os indetermináveis reflexos sociais decorrentes da exaustão de certo recursos, tais como a água. Nesse sentido, a partir da análise do Relatório Brundtland (BELLEN, 2004, p. 72) observa-se que

O imperativo econômico convencional, maximização da produção econômica, deve ser restringido em favor dos imperativos sociais (minimização do sofrimento humano atual e futuro) e ecológicos (de proteção da ecosfera). O desenvolvimento sustentável depende então de reduzir a destruição ecológica, principalmente através da diminuição das trocas de energia e matéria-prima dentro da economia. Neste sentido, a sustentabilidade para os autores se assemelha à proposta do *Material Inputs per Service (MIPS)*, de desmaterialização da economia e do aumento da qualidade de vida, principalmente para a maioria mais pobre do mundo. Pela primeira vez o meio ambiente e a equidade se tornam fatores explícitos dentro da questão do desenvolvimento.

A partir desse ponto de vista, embora o capital natural seja fundamental para a continuidade da espécie humana sobre a Terra, estudos demonstram uma população e consumo médio desproporcionalmente crescente e, ao mesmo tempo, o decréscimo dos recursos ambientais. Nesse contexto, é importante criar as noções de “sustentabilidade forte ou fraca” a partir da quantidade de capital natural é demandado para a manutenção dos sistemas que alimentam as necessidades humanas.

Discute-se, pois, a sustentabilidade do desenvolvimento a partir de diversas perspectivas: os limites da livre iniciativa; a redistribuição de renda; o empoderamento das populações mais vulneráveis; os limites ao consumo; a construção de políticas públicas que tenham o condão de impactar no bem-estar social.

3 O PLANEJAMENTO URBANO DAS CIDADES E SUA FEIÇÃO CONSTITUCIONAL

Com base na Constituição vigente, o planejamento urbano tem suas linhas gerais traçadas pela União, com a competência suplementar dos Estados, deve ser corroborado e especificado pelos Municípios, com base nos diversos contextos específicos, já que estes vivenciam a realidade no dia a dia e estão diretamente em contato com as necessidades locais.

Embora o planejamento urbano seja uma das feições do planejamento como um todo traçado na Constituição, ele é traçado pelo Município, nos limites simétricos das diretrizes gerais delimitadas pela União e Estados.

De acordo com José Afonso da Silva (2007, p. 71), a atividade urbanística em si, voltada à elaboração e execução do planejamento urbano, é função do poder público que se realiza por meio de procedimentos e normas construídas com o escopo de transformar a realidade urbana. No entender de Toshiu Mukai (2007, p. 89), os planos urbanísticos são elementos do Direito Urbanístico, voltados à organização urbano-territorial nos três níveis da federação, sendo que no que tange ao Município, ainda que este tenha a obrigação de executar os planos gerais, deverá observar os interesses e potencialidades locais e, quando estes se confrontarem com os interesses traçados nos planos gerais, aqueles deverão prevalecer.

O planejamento urbano pode ser considerado como um conjunto de metas que analisa todos os aspectos do fato envolvido, a fim de alcançar um objetivo maior; o planejamento busca alcançar a melhoria da qualidade de vida da sociedade brasileira, a partir da análise dos aspectos econômicos, sociais e ambientais locais. Ele teria a difícil tarefa de estabelecer o perfeito equilíbrio entre as necessidades humanas e os limites do desenvolvimento, considerando as deficiências e potencialidades locais.

O desenvolvimento urbano é assunto de interesse constitucional, pois consiste na ordenada criação, expansão, renovação e melhoria dos núcleos urbanos. Assume a importância fundamental para o estabelecimento de metas de estruturação dos territórios brasileiros, o que tem implicações direta na distribuição de renda e de oportunidades, por exemplo.

O termo desenvolvimento, como outrora mencionado, já é utilizado pela Constituição Federal, em seu art. 21, XX, quando da repartição de competências, incumbindo à União a instituição de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano. Vai mais longe, ao

determinar, em seu art. 182, que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelo poder público municipal, com base nas diretrizes gerais traçadas em lei.

O desenvolvimento urbano deve ser encarado como um conjunto de metas a serem seguidas a fim de que se alcance um nível satisfatório de qualidade social dos indivíduos em sociedade. Trata-se, pois, de conceito definido mediante uma série de indicadores, dentre eles, a qualidade de vida dos habitantes de dado espaço territorial. O conjunto de fatores que atestam que há desenvolvimento urbano em uma sociedade deve ser analisado com base em aspectos sociais, políticos, econômicos, bem como ambientais.

O planejamento, por si só, pode ser considerado como um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente conforme objetivos previamente estabelecidos (SILVA, 2007, p. 89). Apesar de nem sempre terem assumido força vinculante, o planejamento, uma vez aprovado por via de lei, obriga os responsáveis pela sua execução aos fins nele estabelecido (SILVA, 2007, p. 90-91).

Seguindo a linha que o constituinte nos oferece acerca do planejamento, tem-se que este é obrigatório para o setor público e indicativo para o setor privado. Assim, como já comentado anteriormente, a ideia que surge é que para os particulares, o planejamento público seria uma referência a ser seguida, o que, na prática, é retórica, uma vez que ainda que por mera indicação, o poder público tem a missão de empreender qualidade de vida à população e, portanto, tem também o poder-dever de incentivar a conduta privada no sentido de colaborar com as metas traçadas pelo planejamento.

A Carta Constitucional de 1988 previu como uma das atribuições do Estado, o dever de zelar pelo solo urbano, a fim de que ele tenha o seu parcelamento ordenado e voltado para a consecução dos fins sociais enveredados pelo seu texto. A questão de tratar o solo urbano como uma das premissas de preocupação por parte do legislador constituinte reflete a possibilidade que este possui na efetivação de premissas básicas da República Federativa do Brasil, tanto no que diz respeito aos seus fundamentos, quanto aos seus objetivos.

Quando o Constituinte estabeleceu que seriam objetivos da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais, não o fez como simples discurso demagógico. A fim de resguardar a efetividade de tais objetivos, traçou toda uma arquitetura constitucional no sentido de promover, das mais diversas formas, o desenvolvimento nacional, erradicando as desigualdades regionais e sociais.

Pode-se dizer que uma das formas utilizadas pelo Estado Brasileiro para efetivar tais objetivos seria a organização da disposição do solo urbano, vez que o parcelamento deste é o responsável pelo estabelecimento de zonas de lazer, de promoção do desenvolvimento econômico, das zonas de proteção ambiental, dentre outros.

A questão do parcelamento do solo urbano faz parte da política de planejamento urbano voltado para a consecução dos objetivos essenciais do país, bem como responsável pela efetivação das funções sociais da cidade, que não deixam de atender às finalidades estabelecidas pela própria Carta Magna a estas entidades federativas.

Outra face da política do planejamento urbano são as chamadas Áreas de Preservação Permanente (APP), regulamentadas pelo Código Florestal e por resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Denominadas de área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, segundo a Medida Provisória nº 2166 de 24.08.2001, elas possuem a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas – conceito antropológico, pois trata o meio ambiente como um recurso em favor dos seres humanos.

A legislação ambiental visa à promoção da qualidade de vida das cidades, não somente ligadas ao aspecto de recursos naturais e a conservação dos mecanismos ecológicos, mas também, levando em consideração os anseios daqueles que vivem nas áreas inseridas nas APP's (SERVILLA, 2007). É que não se pode desconsiderar a ação transformadora do ser humano no ambiente em que vive e, em certa medida, essa eterna interação é esperada, sobretudo com domínio cada vez mais incisivo da tecnologia. Mas tal intervenção deve ser contida, posto que nem sempre as ações humanas são voltadas para o benefício de toda a coletividade; por vezes, a ação individualista acaba por comprometer a qualidade de vida da sociedade. Daí porque ser necessária a ação do Estado em frear esse impulso humano e conservar algumas áreas consideradas essenciais para a preservação da qualidade de vida humana.

Dentre as atribuições voltadas ao planejamento urbano, traçadas pelo constituinte têm-se as competências deferidas aos diversos entes federativos, todos com sua parcela de contribuição para efetivação dos objetivos e fundamentos do Estado Brasileiro.

3.1 A corresponsabilidade dos entes federativos de elaboração dos planos urbanísticos

A União é responsável pela confecção dos planos urbanísticos gerais, voltados para os espaços interurbanos, ou seja, possui uma atuação voltada para o território brasileiro como um todo, de maneira equitativa, privilegiando os aspectos positivos e necessários a uma ação mais enérgica por parte do Governo.

No que tange à elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território, além dos que dizem respeito ao desenvolvimento econômico e social, há que se entender que os planos urbanísticos são espécies de planos nacionais, inclusive por que dizem respeito à ordenação de território e de desenvolvimento econômico e social. Tão certo que o plano urbanístico é um plano nacional, que suas finalidades de integrar o território nacional e erradicar as desigualdades regionais são pressupostos de sua elaboração. O plano urbanístico deve ser elaborado com vias de integrar as regiões, os espaços urbanos, a fim de diminuir as desigualdades das mais diversas estirpes, econômicas, sociais ou culturais.

Ao ser traçado pela União, tal plano deverá prestigiar as funções sociais das cidades, que no entender de Jose Afonso da Silva (2007, p. 91), alcançam a questão da moradia, do lazer, do desenvolvimento econômico e da proteção ambiental.

Obviamente a tarefa que compreende a execução do plano urbanístico não cabe somente à União, mas também aos demais entes federativos. Daí porque a Constituição estabeleceu quotas de responsabilidade dos Estados e dos Municípios no que se refere à efetivação do planejamento urbanístico pátrio.

Ao estabelecer competência comum no que tange à proteção do meio ambiente e combate à poluição, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, a todos os entes federativos, nitidamente tem o dever de estabelecer uma política de urbanização efetiva em todo território nacional.

Ademais, ao tempo em se deve considerar as especificidades locais, deve-se guardar coerência entre os planos urbanísticos dos diversos entes federativos no que se refere à promoção de programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, para que haja, de fato, uma ordenação equilibrada do território nacional. O Município, pois, deverá seguir as diretrizes traçadas pela União para garantir a efetividade do plano urbanístico por ele elaborado.

A interação dos entes federativos a fim de promover as intenções consagradas no rol do art. 23 ressalta a necessidade de haver uma colaboração mútua, com o intuito de consagrar os objetivos e fundamentos do Estado Republicano Brasileiro.

A proteção do meio ambiente e o combate à poluição, por meio da efetivação da competência no que tange ao planejamento urbanístico poderão ser vislumbrados a partir do parcelamento do uso do solo; do respeito às áreas de proteção ambiental; da atribuição à iniciativa privada incentivos que induzam a um comportamento ecologicamente correto; medidas que, em seu conjunto, têm repercussões diretas no bem-estar da população local.

É importante destacar que todas as finalidades a serem alcançadas mediante o planejamento urbano inserem-se no contexto das finalidades essenciais do Estado Democrático de Direito Brasileiro, em relação a todos os setores da sociedade: o ambiental (art. 23, VI e VII), o social (art. 23, IX e X), e o econômico (art. 23, XI) e cultural (art. 23, III).

Ainda no que tange à caracterização constitucional do planejamento urbanístico, o art. 24 estabelece, dentre o rol de competências comuns à União, Estados e Distrito Federal, a competência para legislar acerca de normas urbanísticas. Quando o legislador exclui deste rol de atribuições o Município, reconhece a sua função de executar as diretrizes já estabelecidas pela União e Estados, isto porque a estes caberá a função executora: a de definir as diretrizes gerais de como o desenvolvimento urbanístico deverá se ocorrer, de modo que contemple, ao mesmo tempo, as necessidades locais e as finalidades estabelecidas pela Constituição.

No que se refere à competência dos Estados federados acerca da matéria urbanística, conforme o art. 25, §3º, é de sua atribuição a instituição de áreas metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Assim, os Estados, apesar de possuírem competência residual no que tange a diversas matérias em sede urbanística, têm a importante atribuição de organizar e traçar a estratégias de urbanização do seu território.

Finalmente, no que se refere à função do Município em meio ao rol das atribuições federativas traçadas pela Constituição, em se tratando de matéria urbanística, tem-se que a este caberá a legislação de assuntos de interesse local, além de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II).

A redação conferida pelo constituinte em relação à competência legislativa abriu vastas opções políticas aos Municípios, que tem função importante de integrar as diretrizes nacionais e estaduais de organização urbana.

Há, contudo, de se considerar que assuntos de interesse local abrangem infinitas situações, as quais deverão assimilar as demais regulamentações instituídas pelos demais entes federativos, sob pena de o Município ter autorização constitucional para legislar sobre todo e qualquer assunto que for de seu interesse. Por essa razão, é importante contar com a razoabilidade dos agentes políticos que manejam os planos urbanísticos. Nesse sentido, observemos o julgado acerca da interpretação judicial do inciso I com o inciso do art. 30 da Carta Magna:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO PARA FINS SOCIAIS IRREGULAR. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. PODER-DEVER. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO. 1. *As exigências contidas no art. 40 da Lei n. 6. 766/99 encerram um dever da municipalidade* de , mesmo que para fins sociais, regularizar loteamento urbano, visto que, nos termos do art. 30, VIII, da Constituição Federal, compete-lhe promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento, controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. 2. Recurso especial parcialmente conhecido e não-provido" (REsp 131697/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 13.06.05); "PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PARCELAMENTO DE SOLO - REGULARIZAÇÃO PELO MUNICÍPIO - PODER-DEVER - LEI 6.766/79, ART.40 - LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO. - O Município tem o poder-dever de agir no sentido de regularizar loteamento urbano ocorrido de modo clandestino, sem que a Prefeitura Municipal tenha usado do seu poder de polícia ou das vias judiciais próprias, para impedir o uso ilegal do solo. O exercício desta atividade é vinculada. - Recurso não conhecido" (REsp n. 124.714-SP, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 25.09.00).

Assim, o próprio Supremo Tribunal Federal já apreciou diversos julgados no que tange às atribuições dos Estados e Municípios de efetivação do plano urbanístico em seus respectivos territórios, e reconheceu a sua responsabilidade, por ação ou por omissão, em relação à finalidade urbanística que a propriedade deve alcançar. Nesse sentido, os Estados e Municípios têm o poder-dever de agir em prol da efetivação da função social da propriedade urbana e, mesmo que agindo de forma não dolosa, sua omissão acarreta em responsabilidade pela destinação errônea que o parcelamento do solo irregular sofreu.

A feição constitucional do planejamento urbano requer políticas sistematizadas e em consonância à necessária interação que deve haver entre todos os entes da federação. Obviamente, por que o Município é o menor em território no rol dos entes federativos, a cargo

deste deverá ficar a execução e o parcelamento do solo urbano, em face dos impactos acarretados pela utilização do solo urbano serem sentidos de forma imediata e de maneira mais intensa.

Neste sentido, esta determinação de competências por parte do constituinte corrobora e orienta a política de parcelamento do solo urbano, estabelecida no país desde a Lei de nº 6766, de 19 de dezembro de 1979. Nesta, tem-se as atribuições dos entes federativos, em especial Municípios, Estados e Distrito Federal, prescrevendo normas acerca da forma com que deverão atuar para alcançar as finalidades estabelecidas e consagradas neste documento normativo.

Tal lei, juntamente com os Planos Diretores, o Código Florestal e o Estatuto da Cidade, compõe a legislação básica em matéria de urbanismo, a qual deve guardar estrita simetria com a Constituição vigente. O status constitucional conferido ao planejamento urbanístico nada mais é do que a tentativa de ressaltar a importância deste mecanismo de ordenação da sociedade brasileira, que pode – e deve – ser levado em consideração como um dos meios de consagração do desenvolvimento sustentável no Estado Brasileiro.

3.2 Instrumentos de viabilidade do planejamento urbano no âmbito municipal

O direito à cidade, além de uma garantia de bem-estar social e econômico em favor dos cidadãos, deve aliar o respeito a um ambiente ecologicamente equilibrado como diretriz. Assim, a partir de um planejamento urbano consciente, deve-se buscar integrar todas as funções sociais da cidade, de modo a permitir a todos, indistintamente, uma sadia qualidade de vida.

No caso do Brasil, a Constituição de 1988 previu alguns instrumentos que devem ser usados pelo gestor público para a implementação de um planejamento urbano voltado para a sustentabilidade das cidades, tais como o Estatuto da Cidade, as Leis Orgânicas Municipais, os Planos Diretores, a Lei do Uso e Ocupação do Solo, além de instituir a possibilidade do IPTU Progressivo e da desapropriação urbana.

3.3 Estatuto de Cidade

O Estatuto da Cidade é um dos mais importantes instrumentos de efetivação da política urbana, sobretudo pela sua dupla função: normatização de políticas urbanas e planejamento urbano¹. Além de se preocupar com um planejamento voltado à consagração da função social da cidade, esse Estatuto especifica que funções são essas e ainda prevê outros instrumentos para a sua efetivação.

Destinado a regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade foi criado com o intuito de viabilizar a organização urbanística da cidade. Com normas de ordem pública e interesse social, a Lei 10.257 de 2001 foi criada a fim de se “regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”².

Diógenes Gasparini (2002, p.5) argumenta que o Estatuto da Cidade teria por objetivo estabelecer diretrizes gerais da política urbana, a qual assume o escopo de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

O Estatuto é parte do planejamento urbano do Governo Federal, que busca a ordenação urbana nacional; é uma espécie de plano geral de urbanização, já que sua competência foi atribuída à União. Aos Municípios caberia a execução deste planejamento, como outrora dito.

Esta simples repartição de funções, de imediato, reflete a estrutura federativa quando da elaboração dos planos destinados à organização do espaço urbano da cidade, além, claro, de remeter à ideia de que existem mecanismos de efetivação destes planos, desde que sejam elaborados sistematicamente e voltados a atender as necessidades básicas dos indivíduos.

O desenho que o Estatuto da Cidade faz da política urbana é voltada para o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, traçando diretrizes para a sua promoção, tais como a garantia do direito às cidades sustentáveis, gestão democrática, cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização, sempre voltados para atender ao interesse

¹ Para um estudo mais aprofundado acerca especificamente do Estatuto da Cidade, recomenda-se a obra de Odete Medauar Estatuto da Cidade. Lei 10.257 de 10.07.2001 – Comentário 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004; GUIMARÃES, Eduardo (coord). Cenários do Direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Forum, 2004; DALLARI, Adilson Abreu (coord.). Direito Urbanístico Ambiental. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: quem ganhou? quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.

² Art. 1º da Lei 10.257 de 2001.

social; planejamento do desenvolvimento das cidades, dentre outros aspectos que visem a contribuir para a efetivação do desenvolvimento sustentável.

No curso de seu texto, o Estatuto da Cidade menciona determinados instrumentos de efetivação da política urbana, tais como o controle do uso do solo, tal como o seu parcelamento, quando necessário, fazendo menção à proteção necessária do meio ambiente, não somente o natural, mas o paisagístico, cultural e o construído, de modo a se preservar a articulação entre estes e salvaguardar os direitos de toda a coletividade conjuntamente considerada.

O art. 4º da lei que institui o Estatuto da Cidade define como instrumentos da política urbana, os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal, em especial, o plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, além dos institutos tributários e financeiros, jurídicos e políticos, estudo de impacto ambiental e estudo de impacto de vizinhança.

Observa-se, pois, uma gama de instrumentos disponíveis para que o planejamento urbanístico voltado para a qualidade de vida nas cidades. Importa ressaltar a importância que o legislador conferiu à política urbana como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades.

A disponibilidade do instrumento jurídico da desapropriação, por exemplo, para o Estado é de importância extrema na organização do território urbano. A possibilidade de conservar áreas ambientais comprometidas, mediante estudo de impacto ambiental e impacto de vizinhança, traz segurança jurídica àqueles que dependem de suas propriedades como principal fonte de renda³.

Considerado como uma concretização do planejamento urbanístico traçado pela Constituição, o Estatuto da Cidade carrega em si a grande responsabilidade de instrumento fiel de promoção da qualidade de vida nas cidades, as quais devem promover todas as políticas de Estado instituídas para a realização dos objetivos traçados pelo planejamento urbano.

³ Obviamente, há que se levar em consideração a possibilidade de estudos de impacto ambiental falhos, que geram certa parcela de responsabilidade, seja de quem o emitiu, seja de quem não previu o comprometimento de parcela do meio ambiente destinada a proteção. Entretanto, o fato de haver a necessidade, a vinculação de certas atividades econômicas a este instrumento de tutela do meio ambiente, por si só já reflete o avanço dos instrumentos disponíveis ao Município para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Apesar de conter uma série de instrumentos voltados para a promoção do planejamento urbano, resta claro que o Estatuto da Cidade é também um instrumento, mas de proporção mais ampla, com objetivos gerais, que irá ordenar e organizar as necessidades mais específicas.

3.4 Lei Orgânica do Município

A lei orgânica do Município é a “constituição” das cidades, por analogia. Os Estados possuem suas Constituições Estaduais; a União, a Constituição Federal; o Município, sua Lei Orgânica.

O instituto foi trazido pela Constituição de 1988, assim como a elevação do Município a ente federado; nas Constituições anteriores, com exceção do Estado do Rio Grande do Sul, os Municípios valiam-se das leis orgânicas estaduais para a administração e organização de todos os Municípios integrantes daquele Estado (MEIRELIES, 2003, p. 84).

No capítulo IV da Constituição, no art. 39, tem-se a organização do Município enquanto ente federado. Nesta parte, estabelece-se a Lei Orgânica como lei maior daquele espaço territorial, a qual deve “ser votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos” nas Constituições Federal e do Estado ao qual pertença o Município.

Com este dispositivo, passou o Município a gozar de autonomia administrativa, financeira e política, não mais se curvando ao poder Estadual. Obviamente, a harmonia que deve haver entre os entes federados predomina; mas, no sentido de não haver normas conflitantes, nem dispositivos que se choquem uns com os outros. Todavia, os Estados não podem determinar o que o Município pode ou deve fazer.

A Constituição trouxe ainda um conjunto mínimo de dispositivos que a Lei Orgânica deverá contemplar, dentre eles, destacam-se as disposições acerca da eleição do prefeito, vice-prefeito e vereadores, o subsídio dos vereadores, o julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça, dentre outras disposições constantes ao longo do art. 29 da Constituição Federal.

No caso da aplicação da Lei Orgânica Municipal voltada para a consecução do desenvolvimento sustentável, como instrumento do Planejamento Urbano, tem-se a possibilidade de insculpir no próprio traçado normativo da Lei Orgânica as restrições urbanísticas aos administrados, desenhando o mapa urbanístico pretendido pelo Município. Ou seja, a própria Lei Orgânica poderá traçar a forma de ocupação do solo, a apropriação do solo, as restrições apostas aos particulares em relação à disposição de suas propriedades, a estrutura administrativa e todos os procedimentos relevantes para viabilizar tais políticas.

Os objetivos a serem alcançados pela Lei Orgânica já refletem a relevância deste instrumento na contribuição para alcançar as metas traçadas pelo Planejamento, sobretudo diante do seu conteúdo normativo, que estabelece as direções que orientam tanto o poder público municipal, quanto os particulares que estão sob sua administração; afinal de contas, para que se possa exercer um direito – ou ainda, restringi-lo de alguma forma, como é o caso da atuação estatal – é necessário conhecê-lo.

No rol de competências, por exemplo, poderá fixar as diretrizes a serem seguidas pela Câmara de Vereadores, voltando seu ofício para a consagração do planejamento urbanístico, prevendo as limitações aos direitos de propriedade do particular, quando necessário, em casos excepcionais, por exemplo.

Partindo para o caso concreto, tem-se a Lei Orgânica do Município de Natal estabelece, em seu art. 103, a intervenção do Município no domínio econômico através de lei, para orientar e estimular a produção e corrigir eventuais distorções; dispõe, ainda, sobre uma série de objetivos fixados que norteará a atuação da administração em todos os âmbitos. O art. 106, por exemplo, dispõe que os “planos de desenvolvimento econômico do Município têm o objetivo de promover a melhoria e a qualidade de vida da população”, além do “desenvolvimento econômico e social”.

Ao se analisar tais artigos, de imediato, observa-se a preocupação com o objetivo final, em si, que é o desenvolvimento sustentável. A Lei Orgânica Municipal deste município, pois, cuidou de ratificar a perspectiva do desenvolvimento sustentável e certificar que este será o objetivo maior dos planejamentos elaborados em sede do âmbito municipal.

Esta colaboração normativa que a Lei Orgânica confere, de certa forma até mesmo previamente à elaboração do Plano Urbanístico – ou qualquer outro – já demonstra a importância que a Lei Orgânica do Município pode assumir para a efetivação do

desenvolvimento sustentável, fim maior de todo e qualquer planejamento, inclusive, o urbanístico.

Assim, a Lei Orgânica Municipal deve ser considerada um importante instrumento de organização, efetivação e ratificação dos objetivos pretendidos pelo Planejamento, posto que ela poderá contribuir para consolidar os objetivos traçados pela Constituição Federal vigente, aos quais estão vinculados os agente políticos e administrados.

3.5 Plano Diretor

O Plano Diretor é um instrumento instituído pelo Estatuto da Cidade, que busca conformar as necessidades da população com as reais políticas destinadas à cidade. É considerado um dos instrumentos mais democráticos até então existentes em virtude da imprescindível vinculação de suas disposições às audiências públicas com a população (MEIRELLES, 2003, p. 518).

Segundo Hely Lopes Meirelles (2003, p. 518), o plano diretor de desenvolvimento integrado é o “complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município”.

O Plano Diretor, tal como definido no Estatuto da Cidade, é obrigatório para toda cidade com mais de 20.000 habitantes, em locais que o poder público pretende valer-se dos instrumentos disponibilizados pelo Estatuto e preconizados pela Constituição (art. 182, §4º, I, II e III), além das cidades que integram áreas de especial interesse turístico, ou áreas de influência de atividades com significativo impacto ambiental, devendo observar as peculiaridades inerentes à localidade, a sua economia, sua fauna, flora, os aspectos sociais⁴.

A princípio, porém, como o Plano Diretor diz respeito à ordenação dos territórios, entende-se inoportuna a exigência legal para municípios com mais de 20.000 habitantes, já que, muitas vezes, a organização do território já foi tão desordenada a te a cidade chegar a tal porte, que é difícil implementar uma política social coletiva que prestigie a qualidade de vida humana e os recursos ambientais locais. Assim, entende-se que desde a emancipação política do município é importante a obrigatoriedade de se estabelecer um plano diretor.

⁴ Art. 41 da lei 10.257 de 2001.

Pode-se dizer que o Plano Diretor é um instrumento bastante específico e fundamental na promoção do planejamento urbano porque ele poderá conferir efetividade às disposições atinentes a este planejamento; a sua elaboração, na participação democrática da população, além de poder contemplar em seus dispositivos os instrumentos necessários e essenciais à proteção do meio ambiente, à promoção do crescimento econômico, enfim, a promoção de um desenvolvimento sustentável.

Tal instrumento, porém, não é um projeto executivo de obras e serviços públicos, razão pela qual não se faz necessário ter em seus anexos plantas e memoriais específicos das áreas de zoneamento, por exemplo. Ele é uma ferramenta de planejamento urbano propriamente dito, apesar de sua feição ser voltada especificamente ao ambiente territorial do local de dado Município.

O planejamento instituído no Plano Diretor é único, ainda que se adapte às constantes inovações da sociedade, bem como o progresso local. Deve ser sempre articulado às exigências da sociedade local, suas necessidades às técnicas e orçamentos disponíveis aos Municípios. O Plano Diretor é a lei geral “que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social” (MEIRELLES, 2003, p. 519).

O Plano Diretor é uma lei, aprovada pela Câmara Municipal, que vincula os orçamentos plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento nacional, pois estes devem incorporar as diretrizes e prioridades apontadas por aquele.

A relevância do Plano Diretor no cenário urbanístico brasileiro consiste, especialmente, no fato de a sociedade ter participação direta em sua elaboração e aprovação. Em um Estado Democrático de Direito, no qual a democracia direta é instituto subutilizado e mais utópico que concreto, a participação efetiva da população em um mecanismo de implementação de seus direitos deve ser visto com bastante acuidade e confiança, cuidando-se para que não se desvirtue de seus objetivos em prol dos interesses de poucos.

O Plano Diretor, de acordo com as especificações traçadas pelo Estatuto da Cidade, deverá incorporar todo o território do Município, o que inclui sua área rural. A articulação necessária entre o meio ambiente urbano e rural, neste sentido, é mais um trunfo que tal instituto traz consigo.

A obrigatoriedade da sua revisão a cada dez anos (art. 40, §3º da Lei 10.257 de 2001) faz com que ele não se estratifique no tempo e no espaço, mas que evolua juntamente com a sociedade para a qual se destina.

A própria terminologia utilizada é voltada para os objetivos que busca alcançar: é plano porque define objetivos prévios a serem alcançados, e diretor porque “fixa regras básicas impostas aos Municípios para suas respectivas cidades, na satisfação daqueles objetivos perseguidos” (CASTRO, 2001, 404).

Sendo assim, a efetivação da política urbana, atribuída pela Constituição ao Município é implementada através do Plano Diretor, que buscará harmonizar os setores da cidade; o ambiente rural ao ambiente urbano; garantir e efetivar as funções sociais da cidade, bem como garantir o bem estar dos seus habitantes.

O Plano Diretor identificará, pois, os objetivos a serem alcançados pelos Municípios, nas cidades, com previsão de regras básicas, as diretrizes, as normas de desenvolvimento urbano “estabelecendo o zoneamento, as exigências quanto às edificações” (CASTRO, 2001, 404). Sendo assim, o plano diretor é um dos principais instrumentos de efetivação do plano urbanístico, podendo garantir e efetivar o desenvolvimento sustentável.

3.6 Lei do Uso e Ocupação do Solo

O uso e ocupação do solo são de competência privativa do ente municipal, cabendo-lhe a ordenação do uso do espaço urbano, através de regulamentação específica.

A importância da delimitação do uso e da ocupação do solo urbano faz-se necessária por que será ela que determinará como a cidade será disposta, de modo a melhor atender as conveniências da sociedade; as disposições de áreas de preservação ambiental, áreas industriais, de comércio, voltadas para o lazer; tudo isso pode ser determinado mediante regulamento específico emitido pelo Município⁵.

No art. 30 da Constituição Federal, inciso VIII, tem-se a atribuição de competência ao Município, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso e da ocupação do solo urbano. De acordo com estas

⁵ Atente-se para o fato de que a competência para a disposição do uso e ocupação do solo é do Município, cabendo a iniciativa ao Prefeito, e não à Câmara de vereadores. Neste sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo na ADIn nº 55.297-0.

atribuições, tem-se que o legislador conferiu ao planejamento urbanístico atenção especial, permitindo ao Município a intervenção na esfera privada do indivíduo, como a propriedade, deparando-se, novamente, com as chamadas limitações urbanísticas. O fato de o parcelamento do solo urbano ser matéria de direito urbanístico, que seria de competência da União, incorre no já discutido conflito de competências – que caberia à União as atribuições genéricas acerca do uso e parcelamento do solo; já aos Municípios, caberia as atribuições específicas, por fazerem parte da própria política municipal.

No âmbito das atribuições da União, instituiu-se a Lei de Uso e Ocupação do Solo nº 6766/79, que seria uma lei geral, cujas complementações ficariam a cargo dos entes federados, através de legislação específica.

Segundo esta lei, o parcelamento do solo será feito mediante parcelamento ou desmembramento, respeitadas as disposições da lei em comento, bem como as disposições do Estado e Município específico.

A partir de então, tem-se a definição do que seria loteamento, lote, bem como a infraestrutura básica dos parcelamentos e seus equipamentos. Outro ponto importante trazido à baila pelo legislador ordinário foi o zoneamento do espaço urbano, especificando áreas de proteção especial e zonas de interesse social, dentre outros.

Esta lei estabelece parâmetros de como o ente público poderá parcelar o solo, em que situações específicas, não permitindo o parcelamento: em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações; em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública; terrenos com declividade igual ou superior a 30%; terrenos com condições inapropriadas geologicamente; além de áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até sua correção.

A especificação de como o espaço urbano deve ser dividido: quais as áreas que devem ser destinadas para áreas de circulação (art. 4^a, I); reserva de faixa não edificável (art. 4^o, §3^o); projetos de desmembramento; registro; bem como tipificar determinadas condutas sujeitas às penas de multa e reclusão; tudo isso denota como a política urbana é um importante instrumento para a consagração da qualidade de vida da população.

Ao especificar quais as disposições mínimas que todo Município deve atender, revela a preocupação com a qualidade de vida, a qualidade do meio ambiente, a distribuição econômica no território municipal, enfim, uma série de quesitos que “entram em xeque” para a efetivação do desenvolvimento sustentável.

A intervenção do Estado no domínio particular é mais sentida nesta lei, inclusive pelas suas disposições penais; efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente, por exemplo, gera pena de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos, cominada com multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) salários mínimos vigentes no país.

Mais uma vez, ressalte-se a importância da vinculação da conduta do indivíduo às determinações traçadas pelo Estado, que faz parte de um conjunto de medidas voltadas à realização dos objetivos traçados pelo Planejamento Urbano; a lei do uso e ocupação do solo é, desta feita, importante instrumento voltado para a consecução do desenvolvimento sustentável, através do Planejamento Urbano.

3.7 IPTU Progressivo e desapropriação urbana

Advindo do poder impositivo do Município, o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo pode ser instituído em nível municipal em razão da permissão constitucional de instituir e arrecadar tributos dos Municípios, os quais devem definir as alíquotas de incidência (MEIRELLES, 2003, P. 148).

O poder-dever que o poder público possui de tributar, além de ser um instrumento de arrecadação de recursos para a manutenção da máquina administrativa, é ainda um instrumento apto a desestimular o descumprimento do particular às normas previamente estabelecidas pelo ente municipal.

O Estatuto da Cidade prevê a utilização dos tributos como forma de alcance dos fins colimados em favor do planejamento urbano, incluindo o IPTU, que, na seção III, pode ter progressividade da sua alíquota no tempo.

A questão de se atribuir progressividade para a alíquota do imóvel cujo proprietário não obedeceu às regras do parcelamento do solo urbano previstos, se dará durante 05 anos consecutivos. O valor não excederá a duas vezes o valor do ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15%.

Agora, se o parcelamento, a edificação ou a utilização determinada não for atendida, mesmo com a incidência da alíquota progressiva, a cobrança persistirá até que seja cumprida a obrigação, não podendo ser concedida anistia, nem isenção.

Acrescente-se ainda o fato de que, se o parcelamento, edificação ou uso do solo determinados pelo ente público não tiver sido cumprido ao longo dos 5 (cinco) anos, e mesmo com a alíquota máxima a obrigação ainda não foi adimplida, gera o direito do Estado em desapropriar o imóvel.

A indenização se dará a partir do valor da base de cálculo do IPTU, podendo alienar ou incorporar ao patrimônio público, conforme for a situação concreta. No caso de haver a desapropriação, haverá a indenização em títulos da dívida pública, seguindo a Lei das Desapropriações, mediante prévia e justa indenização.

A natureza de penalidade não descaracteriza o direito fundamental do cidadão à sua propriedade, ainda que esta não obedeça à sua função social; isto não quer dizer que o direito de propriedade poderá ser exercido de forma absoluta, sem qualquer restrição. Como já citado anteriormente, a propriedade, enquanto direito fundamental, vincula o Estado a prestações positivas ou negativas, que deverá pautar-se pelo estado de bem-estar social coletivo; ou seja, a propriedade, ainda que considerada como direito fundamental, deverá obedecer ao conjunto sistemático dos demais direitos, principalmente os de solidariedade.

Em obediência à consagração da função social da cidade, essencial para a consagração do desenvolvimento sustentável, o uso da propriedade por parte do particular sofre limitações, mas com a devida ressalva à sua garantia à indenização prévia e justa. Ou seja, ainda que o direito do particular tenha de ser sacrificado em prol da coletividade – e isto porque não atendeu aos proclames determinados pela Administração, como no caso do não parcelamento, edificação ou subutilização de propriedade – o particular terá direitos resguardados que garantam a sua compensação respectiva.

Percebe-se que a tributação, incidindo diretamente no patrimônio do indivíduo que contrariou as disposições legais é um meio hábil para se alcançar as finalidades pretendidas, seja pelo Estatuto da Cidade ou pelo próprio Planejamento Urbano em sua dimensão macro. A desapropriação, no mesmo sentido, como ato conseqüente do inadimplemento da obrigação imposta pelo Estado ao particular, demonstra a perspicácia do legislador em conferir mecanismos suficientes ao ente público para efetivar de maneira concreta o planejamento urbano municipal, a fim de se perquirir o desenvolvimento sustentável.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento urbano deve, necessariamente, ser regulamentado por leis, tendo em vista a importância de manter padrões de desenvolvimento nacionais equilibrados, podendo, inclusive, para tanto, criar políticas específicas. Há, contudo, de se planejar ferramentas próprias para a execução dos instrumentos normativos prescritos pelo poder público. Não se deve, pois, planejar para que as políticas urbanas se percam no espaço e no tempo. Planeja-se para que se organize e selecione os melhores instrumentos adequados para alcançar os objetivos pretendidos; planeja-se para articular o que se tem a disposição com o que é necessário fazer. Prova da necessidade de planejar, é a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina o planejamento ao gestor público quando da realização de despesas, do endividamento do erário, sempre voltado à receita que possui e aos programas sociais que tem o dever de concretizar.

Todavia, para a realização dos direitos sociais básicos, o planejamento é um dos pressupostos necessários, embora não seja suficiente. É imprescindível, pois, a criação de políticas públicas sistematizadas; o controle social dessas políticas públicas; a maior participação social na elaboração e execução dessas políticas; uma maior fiscalização na execução dessas políticas, além, claro, do controle judicial dessas políticas.

Assim, embora os instrumentos de política urbana sejam, em certa medida, hábeis para a efetivação do desenvolvimento sustentável, o planejamento urbano necessita de compromisso político da sociedade como um todo.

Deste modo, para se alcançar a chamada “cidade viável” é imperiosa uma organização política, jurídica e social prévia que considere as necessidades básicas dos indivíduos, sempre prestigiando os interesses coletivos em detrimento dos individuais.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em www.planalto.gov.br acesso em 15 de abril de 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de junho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br acesso em 04 de março de 2013.

BRASIL. O processo de planejamento in **Plano de Gestão do PPA 2004-2007**, disponível em http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/Modelo_Gestao.pdf

BRASIL. Medidas institucionais para o Crescimento do País. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/pac/conheca/economicas/>

BELLEN, Hans Michael Van. Desenvolvimento sustentável: uma descrição das principais ferramentas de avaliação. *In* Ambiente e sociedade – Vol. VII nº 1 jan/jun, 2004.

CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal Positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função Social e Ambiental da Propriedade**. Florianópolis: Editora Momento Atual, 2003.

CHAMBERS, N.; SIMMONS, C.; WACKERNAGEL, M. **Sharing Nature's Interest: Ecological Footprints as an indicator of sustainability**. London: Earthscan Publications Ltd, 2000. Disponível em: http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT11/hans_michael.pdf. Acesso em 30 jul 2013

COIMBRA, Ávila. **O outro lado do Meio Ambiente**. Campinas: Millenium Editora, 2002.

COOLEY, Thomas. **Princípios gerais do direito constitucional dos Estados Unidos da América do Norte**. 2ª Ed. São Paulo: Editora RT, 2002.

DERANI, Cristiane. **Direito Econômico Ambiental**. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

_____. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. São Paulo: Editora RT, 1978.

HARBELE, Peter. Novos Horizontes e Desafios do Constitucionalismo. **Revista de Direito do Estado** nº 6 – abr/jun de 2007, p. 67-86.

KRELL, Andreas. **O Município no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Estatuto da Cidade. Lei 10.257 de 10.07.2001 – Comentários** 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

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

Celso D. de Albuquerque MELLO, **Curso de Direito Internacional Público** – 1º vol., 9ª ed., RJ, Ed. Renovar, 1992.

MONCADA, Luís Cabral. **A problemática jurídica do planejamento econômico**. Coimbra: Editora Coimbra, 1985.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. Disponível em

http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/geral/anexos/txt_analitico/MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf acesso em 08/09/2013.

MUKAI, Toshio. A proteção ambiental do meio ambiente urbano. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Nº 35, 2007, p. 87-91.

_____. **Direito Urbanístico – Ambiental Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Dialética, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre Direito e Desenvolvimento**. Adotada pela Resolução 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 04 de dezembro de 1986.

_____. **Programa das Nações Unidas para os assentamentos humanos – ONU HABITAT**. Estado das cidades no mundo 2010/2011. Unindo o urbano dividido: Resumo e principais constatações. Brasília, IPEA, 2011.

_____. **Declaração do Milênio**. Celebrada em Nova Iorque, em dezembro de 2002.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**. Antecedentes, significados e conseqüências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SERVILHA, Elson R.; RUTKOWSI, Emilia.; DEMANTOVA, Graziella C.; FREIRIA, Rafael C. As áreas de preservação permanente, as cidades e o urbano. **Revista de Direito Ambiental** nº 46, 2007, p. 97 – 128.

SACHS, Ignacy. PALESTRA MAGNA O tripé do desenvolvimento includente no Seminário de Inclusão Social, realizado em 22/23 setembro de 2003, no BNDES, disponível em http://www.bndes.gov.br/inclusao_ignacysachs.pdf acesso em 25 de maio de 2013

SILVA, Jose Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Comentários Contextuais à Constituição.** São Paulo: Malheiros,
2006.