



15/03/2022

Anselmo Domingos da Paz Junior

EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA

Código de Obras – Política de Urbanismo

Urbanismo e evolução legislativa

- Com a migração da população do campo para os grandes centros urbanos foi necessário ao legislador estabelecer regras específicas para a ocupação racional do solo, do uso do meio ambiente de forma sustentável e estabelecer políticas para a harmonia da gestão das cidades sejam grandes ou pequenas.

Evolução do Direito Urbanístico

- A nossa Constituição de 1988 ressaltou a importância da criação de normas específicas para a regulamentação das relações humanas e sua interação para a ocupação, construção e gestão nos centros urbanos.

- Como já foi dito, a migração da população para os grandes centros e para os arredores das cidades gerou a necessidade da criação de políticas públicas de ocupação, onde o Direito Urbanístico tem por finalidade estabelecer regras para a ocupação, construção, proteção do meio ambiente de forma a garantir a função social da propriedade de forma que haja o respeito ao meio ambiente.

Normas sobre Urbanismo

- Na Constituição Federal as regras sobre urbanismo constam dos artigos 30, VIII e 182.
- “Art. 30. Compete aos **Municípios**:
-
- **VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;**

- “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.”
- A constituição remete a política pública de urbanismo ao **MUNICÍPIO**, que deve aprovar na Câmara Municipal o seu **PLANO DIRETOR** que será o instrumento

- O PLANO DIRETOR é a estrutura básica da política de desenvolvimento e da expansão urbana (art. 182, § 1º da Constituição Federal).
- Toda cidade com mais de 20 mil habitantes tem que ter este Plano Diretor.
- AO ATRIBUIR A COMPETÊNCIA AO MUNICÍPIO O LEGISLADOR CONSTITUCIONAL NÃO EXCLUIU A PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO E DOS ESTADOS.

Leis Federais sobre urbanismo

- Lei de parcelamento do solo Urbano – Lei 6766/79
- Lei 7661/1988 – estabelece o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
- Estatuto das cidades – Lei 10.257/2001 – estabelece regras federais sobre desenvolvimento urbano.

- Lei 11124/2007 – Estabelece regras sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
- Lei 11.381/2007 – regulamenta a regularização das terras urbanas e rurais da União;
- Lei 11.445/2007 – regulamenta o Sistema Nacional de Saneamento Ambiental;
- Lei 11977/2009 – Cria o Programa Minha Casa Minha Vida regulamentou a regularização fundiária de assentamentos irregulares em área urbana;

- Lei 12305/2010 – regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- Lei 12587/2012 – estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- Lei 12608/2012 – estabelece a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil;

- Lei 13089/2015 – estabelece o Estatuto da Metrópole;
- Além de tais normas temos ainda outras regras no Sistema Nacional de Recursos Hídricos estabelecidas na Lei 9433/1997, no Código Florestal, no Código Civil, e outras regulamentações que são usadas de forma inclusiva para se estabelecer a política pública de obras e urbanismo.

Leis específicas de COTIA

- No âmbito municipal iremos analisar a Lei Complementar 303/2020 e fazer uma crítica de tal norma com os atuais acontecimentos decorrentes de desastres naturais ou provocados pelo homem e suas consequências para a gestão pública.

Hierarquia de Normas e o Processo Legislativo

- Antes de adentrar o tema, devemos nos deter quanto a necessidade do processo Legislativo respeitar o que denominamos em direito como Hierarquia das Normas.
- Todo processo de elaboração de regras, notadamente leis deve obedecer tal hierarquia para evitar que a norma criada não seja declarada inconstitucional.

Hierarquia das Normas

PIRÂMIDE DE KELSEN



- Na figura acima extraída de material fornecido pelo Ministério Público da Bahia, temos o que se denomina “Pirâmide de Kelsen”.
- Este jurista elaborou uma hierarquia de normas que de forma resumida determina o seguinte:
- Nenhuma norma elaborada pode ferir ou desobedecer a Norma Constitucional, ou seja, a CONSTITUIÇÃO É O PILAR E FONTE DE REFERÊNCIA DE TODO O ORDENAMENTO JURÍDICO.

- Toda vez que o Legislativo e até mesmo o Judiciário e o Executivo criam regras a serem seguidas estas normas internas ou as Leis no caso do Legislativo devem estar em harmonia com a estrutura das demais normas e em consonância com os princípios estabelecidos na Constituição Federal.
- Caso contrário, tais normas, embora possam até ser publicadas no Diário Oficial da União, Estado ou Município serão contestadas e declaradas inconstitucionais.

- Exemplo: Município de Cotia criar norma Municipal permitindo a criação de condomínio em área de manancial ou de proteção ambiental específica.
- Tal Lei até eventualmente poderia ser publicada, mas teria sua validade contestada pela sociedade e órgãos de defesa ambiental e não produziria efeitos porque é contrária aos demais ordenamentos sobre a matéria.

Conceito de Urbanismo

- Podemos entender como Urbanismo como o conjunto de medidas legais e políticas públicas que tem por objetivo dar estrutura para os espaços habitáveis de forma a atender às necessidades do ser humano sem prejuízo à harmonia com o meio ambiente.

- A instrumentalização do urbanismo se faz através da criação de normas para regulamentação do uso do solo, construção de habitações e outras obras da sociedade e proteção do meio ambiente para gerar um crescimento sustentável das cidades e do uso do campo para que atendam suas finalidade e funções sociais.

Papel do Legislador Municipal quanto as normas sobre obras e urbanismo.

- A elaboração de regras sobre obras em um Município será estruturada por uma estrutura legislativa constitucional que começa do artigo 24, inciso I que determina:
- “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
 - I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**;”

- Portanto, em termos de hierarquia de normas, as leis municipais devem atender aos requisitos básicos já contidos em normas Federais e Estaduais sobre um determinado tema.
- Por determinação do artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal foi atribuído ao Município a competência privativa para executar a política urbana e a ordenação do território. É ELE QUEM CRIA O ORDENAMENTO ESPECÍFICO !!!

- No processo de criação de regras para obras e a política pública do Município o legislador deverá observar o quanto determina o ESTATUTO DAS CIDADES (LEI 10257/2001)
- Em tal estatuto temos que observar as seguintes diretrizes determinadas pelo artigo 2º :
- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

- II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

- IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

- VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres.
- E ainda....
- XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

- Ou seja, se o Município tem a autoridade para criar seu planejamento urbano ele tem o DEVER de seguir a hierarquia das normas, notadamente aquelas específicas de ocupação urbana e preservação do meio ambiente justamente para inibir a ocupação ilegal e seus consequentes desastres.

A Lei Complementar 303/2020

- A Lei Complementar 303/2020 conhecida como Código de Obras e Edificações do Município de Cotia define no artigo 2º os seguintes objetivos a serem atingidos:
- “I - orientar os projetos e as execuções das obras e edificações no Município de Cotia, visando ao progressivo aperfeiçoamento da construção e o aprimoramento da arquitetura das edificações;

- II - assegurar a observância e promover a melhoria dos padrões mínimos de segurança, higiene, salubridade e conforto das edificações de interesse para a comunidade.”
- Da análise dos 285 artigos do referido Código de Obras de Cotia podemos observar a atenção dada à segurança e acessibilidade das obras para os fins a que se destinam.

- No entanto, embora o Código seja de 07.12.2020, ou seja, relativamente recente, os atuais acontecimentos de desastres naturais aliados à uma falta de política adequada de ocupação do solo e inexistência de uma política de urbanização adequada ocorridas em Municípios Brasileiros nos faz tecer sugestões para possível acréscimo de dispositivos no aludido Código de Obras ou mesmo um projeto específico sobre contingenciamento urbano em razão de desastres naturais e criação de política pública específica para ocupação de áreas de risco em Cotia.

Das atribuições dos vereadores quanto ao Código de Obra

- Com base na Lei Orgânica do Município os vereadores possuem ampla liberdade para fiscalização do cumprimento das regras contidas no Código de Obras do Município bem como criar projetos de lei no sentido de melhorar o corpo de normas municipais NOTADAMENTE NO SENTIDO DE PREVENÇÃO DE DESASTRES NATURAIS OU CAUSADOS PELO HOMEM

- Quanto ao cumprimento do Código de Obras da Cidade o Vereador pode estabelecer em suas redes sociais CANAIS ABERTOS para que a sua base eleitoral APONTE OBRAS IRREGULARIDADES, LOCAIS DE RISCO NATURAIS OU MESMO OBRAS QUE NECESSITAM DE REFORMA, para que sejam tomadas providencias para sanar tais condições.

- Devemos lembrar que a Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) gera a obrigatoriedade da existência de um plano diretor que de acordo com o artigo 40 será o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana de forma que o vereador tem o direito e o dever de acompanhar a evolução da ocupação do espaço urbano e rural de sua cidade para fazer os ajustes necessários.

- Comparativamente a lei Complementar 72 de 02.01.2007 que criou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Cotia em seu artigo 7º definiu os objetivos gerais da política urbana na cidade.
- Dentre eles temos:

- I - prover a alocação adequada de infraestrutura urbana, espaços, equipamentos e serviços públicos em todas as regiões da cidade, para os habitantes e para as atividades econômicas em geral, respeitando as áreas de preservação ambiental, histórica e rural permitindo um meio ambiente adequado;

- II - propiciar a recuperação e melhoria das condições de moradia, implementando-se as medidas necessárias para a regularização urbanística, administrativa e fundiária;

- III - apresentar programas de reabilitação ou de remoção de cidadãos residentes em áreas precárias, de preservação ambiental e/ou de risco, para áreas adequadas, objetivando viabilizar habitação de interesse social nas áreas passíveis de uso e que estejam ociosas;

- IV - preservar, recuperar e aproveitar adequadamente:
 - a) o meio ambiente natural e construído;
 - b) o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e turístico;
 - c) as áreas de relevado interesse ambiental, áreas de proteção aos mananciais, áreas de preservação permanente, Reserva Florestal do Morro Grande, Parque Tizo, Parque das Nascentes, bem como a área localizada dentro do Município de Cotia da A.P.A. de Itupararanga.

- V - criar áreas especiais sujeita a regimes urbanísticos específicos;
- VI - universalizar o acesso aos serviços de educação, cultura, esportes, saúde, lazer e assistência social;
- VII - reduzir a violência e assegurar o direito de mobilidade das pessoas.

- O Código de Obras previsto na LC 303/2020 é um dos instrumentos de política pública do poder Municipal para dar efetividade (art.8, III das LC 72 de 2007).
- Os vereadores podem utilizar a LC 303/2020 para mobilizar seus eleitores para a fiscalização do cumprimento dos procedimentos nela existentes como também podem **criar novos programas e projetos sociais de urbanização** (art. 8º, IX da LC 72/2007)

- Necessário se faz adotar **POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO** a desastres naturais e ocupações de zonas urbanas inadequadas à habitação.
- O código de obras, por si só, não é capaz de deter ocupações irregulares, ou mesmo fazer a prevenção necessária para as mudanças climáticas que ora estão ocorrendo, portanto, dentro das funções legislativas dos **VEREADORES** está a criação e atualização das leis nesse sentido.

ESTUDO DE CASO – MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

- Recentemente o Município de Petrópolis no Rio de Janeiro sofreu uma catástrofe humanitária em razão das enchentes que nos levam a verificar sobre a necessidade de criação, efetivação e fiscalização dos PLANOS DIRETORES e das NORMAS DE OBRAS e DE OCUPAÇÃO dos Municípios Brasileiros

- Pesquisando em internet podemos constatar que efetivamente, Petrópolis possuía um Plano Diretor inclusive apontando os pontos de risco do Município. (estou anexando como material para verificação de estudo).
- **A QUESTÃO A DISCUTIR É O QUE DEU ERRADO ?**
- Dentre as causas primárias constam:
- **1) Mudança Climática** – independente da Municipalidade.

- **2) Ocupação irregular de área de risco – DEPENDE DA MUNICIPALIDADE** que deixou de agir com fiscalização adequada e cumprimento do respectivo Código de Obras.
- **3) Aumento da Pobreza** – A pobreza faz com que a pessoa não tenha acesso à moradia digna gerando as ocupações irregulares. O município deve fomentar a economia para buscar reduzir a pobreza. Se tal desafio é por demais grande, cabe ao Município através de suas Secretarias fazer o quadro social da pobreza e focar obras no local onde ela está mais forte

- Neste caso é função dos vereadores fazer pesquisas em sua base eleitoral para trazer dados sérios para que seja possível repassar tais dados para as Secretarias de Governo Municipal para que tomem providências.
- - Em todos os municípios existem **ÁREA DE RISCO INTENSO**, ou seja, áreas de alagamento constante, morros, barrancos, comunidades mais fragilizadas, há que se dar atenção para tais áreas.

- No caso de Petrópolis haviam avisos ao Município o qual subdimensionou o problema que foi agravado por condições climáticas.
- O PLANEJAMENTO E A FISCALIZAÇÃO DEVEM SER UMA CONSTANTE NA GESTÃO PÚBLICA !!!!
- **Forças naturais não são modificadas mas podem ser antecipadas**, ainda mais quando a questão é sazonal (ex. Chuvas de verão) portanto há a possibilidade de políticas de contenção.

Estudo de caso – Baixada Santista – 03.2020

- Em março de 2020 enchentes também atingiram a Baixada Santista, notadamente a cidade do Guarujá matando 39 pessoas e deixando 41 desaparecidos.
- Foram atingidas as cidades de Guarujá, Santos e São Vicente.
- Os locais mais atingidos foram o Morro do Macaco e a Barreira João Guarda ambos no Guarujá

- Em 2021 o Município do Guarujá fez a revisão do seu plano diretor que deve ser atualizado a cada 10 anos.
- O que podemos notar é que em todos os casos de tragédias por eventos naturais temos uma fórmula eficaz para o desastre:
- **Pobreza + ocupação irregular do solo + descaso com plano diretor + falta de fiscalização do código de obras = TRAGÉDIA.**

- A pobreza é algo que está acima da competência da Municipalidade resolver pois depende da macroeconomia.
- Mas a OCUPAÇÃO IRREGULAR DO SOLO, O DESCASO COM OS IMPACTOS AMBIENTAIS DA OCUPAÇÃO (SEJA REGULAR OU NÃO), A FALTA DE FISCALIZAÇÃO E A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS DE LONGO PRAZO NA PREVENÇÃO DE DESASTRES NATURAIS, todos podem ser melhorados e neste contexto é que devem atuar os vereadores.

Áreas de risco em COTIA

- O Estado de São Paulo possui Instituto de pesquisa de Infraestrutura e meio ambiente que faz pesquisas sobre áreas de risco, o qual faz relatórios que são endereçados à Defesa Civil do Estado de São Paulo (<http://www.defesacivil.sp.gov.br/>).
- O último relatório que ali consta é de 2020.

- O relatório segue anexo ao material da aula e recomendo que os vereadores façam uma leitura, pois aponta locais onde existem alagamentos de risco moderado como no Bairro Santa Isabel e em outros onde há alagamentos rápidos como o caso do Bairro Santa Maria.
- No relatório constam áreas de risco de alagamento, portanto, obras são necessárias sem contar a devida fiscalização da ocupação do solo.

RISCOS MAIS CONSTATADOS EM COTIA

- Segue como material anexo tabela que apresenta o grau de risco e o tipo de risco a que estão sujeitas as regiões de COTIA.
- Na maioria dos casos temos **riscos de alagamento, Solapamento (afundamento do solo), escorregamento (queda de rochas, falência de encostas, outros movimentos de solo).**

Conclusão

- O município de Cotia com seus recursos hídricos possui áreas de risco como os demais Municípios.
- Se o Governo Estadual tem as bases de dados necessárias onde são apresentados os riscos potenciais e o Município possui regras de regulamentação de Obras e Plano Diretor.

- Aos vereadores cabe fazer a fiscalização das normas existente e principalmente CRIAR E ATUALIZAR as normas para que sejam efetivas no campo da prevenção.
- A proatividade do Poder Legislativo Municipal é que fará a diferença para evitar ou mesmo atenuar os riscos causados pelas alterações climáticas e proibir o uso e ocupação indevida de solo em prol dos Munícipes.