

O USO DESORDENADO DO SOLO URBANO E A VIOLAÇÃO DA GARANTIA DO DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS¹

USO DESORGANIZADO DEL SUELO URBANO Y VIOLACIÓN DE LA GARANTÍA DEL DERECHO A CIUDADES SOSTENIBLES.

Jesarela Jacob Correia Dallago²

Denise Schmitt Siqueira Garcia³

RESUMO

A função social da propriedade, o direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estão assegurados na Constituição Federal Brasileira de 1988. Esses direitos são confirmados e fortalecidos no Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001, assegurando a garantia do direito a cidades sustentáveis. A função social da propriedade determina que a propriedade deve ser utilizada em benefício da sociedade, e não apenas do proprietário. O direito à moradia não se limita à habitabilidade, abrangendo um padrão de vida adequado. O direito ao meio ambiente equilibrado garante que todos tenham acesso a um ambiente saudável, como o mínimo impacto ambiental e visa sua preservação para as espécies presentes e futuras. O objetivo geral desse artigo é demonstrar a importância do uso ordenado do solo urbano em consonância com medidas de governança e de desenvolvimento sustentável. Tem como problema: qual a importância da governança para o uso ordenado do solo com o objetivo do alcance de uma cidade sustentável? A conclusão que se chega é que, o uso desordenado do solo urbano, seja através da aprovação pelo Poder Público de parcelamento do solo em local inadequado, da falta de infraestrutura urbana, do excesso de concessões públicas de outorga onerosa ao direito de construir, têm ferido tais preceitos fundamentais e violado o direito a cidades sustentáveis, exigindo medidas de boa governança e sustentabilidade para a efetivação desses direitos. Na metodologia foi utilizado o método indutivo, operacionalizado pelas técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento.

¹ O Presente trabalho foi realizado com apoio do CNPQ – Conselho Nacional de Pesquisa – Brasil. MCTI/CNPQ nº 14/2023.

² Mestranda em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Especialista em Mercado de Trabalho pela UNIVALI e IJUFE-SC. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Arthur Thomas-PR. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria-RS. Escrevente Registral no 2º Registro de Imóveis de Balneário Camboriú-SC. Brasil. Endereço eletrônico: jesadallago@hotmail.com.

³ Pós doutoranda pela Universidade de Alicante com bolsa da Chamada Pública 14 CNPQ. Doutora em Direito pela Universidade de Alicante, Espanha, revalidado e reconhecido no Brasil. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI - Conceito Capes 6). Mestre em Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidade de Alicante, Espanha, revalidado e reconhecido no Brasil. Professora Permanente no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica, nos cursos de Doutorado e Mestrado (Conceito Capes 6) e, na Graduação no Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Coordenadora da Pós-graduação Latu Sensu em Direito Processual Civil na UNIVALI. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade cadastrado no CNPq/EDATS/UNIVALI.

PALAVRAS-CHAVE: Função social da propriedade. Uso desordenado do solo urbano. Sustentabilidade.

RESUMÉN

La función social de la propiedad, el derecho a la vivienda y a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, están garantizados en la Constitución Federal Brasileña de 1988. Estos derechos son confirmados y fortalecidos en el Estatuto de la Ciudad - Ley Federal nº 10.257/2001, garantizando la garantía del derecho a ciudades sostenibles. La función social de la propiedad determina que la propiedad debe utilizarse en beneficio de la sociedad, y no sólo del propietario. El derecho a la vivienda no se limita a la habitabilidad, abarcando un nivel de vida adecuado. El derecho a un medio ambiente equilibrado garantiza que todos tengan acceso a un medio ambiente sano, con el mínimo impacto ambiental y tiene como objetivo preservarlo para las especies presentes y futuras. El objetivo general de este artículo es demostrar la importancia del uso ordenado del suelo urbano en línea con medidas de gobernanza y desarrollo sostenible. El problema es: ¿qué importancia tiene la gobernanza para el uso ordenado del suelo con el objetivo de lograr una ciudad sostenible? La conclusión a la que se llega es que el uso desordenado del suelo urbano, ya sea mediante la aprobación por parte de las Administraciones Públicas de parcelaciones en una ubicación inadecuada, la falta de infraestructuras urbanas, el exceso de concesiones públicas que otorgan derechos onerosos para construir, han vulnerado estos preceptos fundamentales y vulnerado el derecho a ciudades sostenibles, exigiendo medidas de buena gobernanza y sostenibilidad para hacer realidad estos derechos. En la metodología se utilizó el método inductivo, operacionalizado por el referente, categoría, conceptos operacionales, investigación bibliográfica y técnicas de registro.

PALABRAS CLAVE: Social function of property. Disorderly use of urban land. Sustainability.

INTRODUÇÃO

O uso desordenado do solo urbano, nas suas mais variadas formas, tem causado prejuízos ao desenvolvimento sustentável das cidades e impedido o propósito do socioambientalismo.

A partir deste viés é que se estabeleceu o tema central do presente artigo, que tem por objeto o uso desordenado do solo urbano e a violação da garantia do direito a cidades sustentáveis.

Terá como objetivo geral demonstrar a importância do uso ordenado do solo urbano em consonância com medidas de governança e de desenvolvimento sustentável, e os objetivos específicos estão assim elencados: discorrer sobre a função social da propriedade e o uso desordenado do solo urbano; elucidar em que consiste a outorga onerosa do direito de construir e discutir porque os danos do

excesso de concessões; compreender a relevância do uso ordenado do solo urbano em conformidade com medidas de governança e sustentabilidade.

Portanto como problema central qual a importância da governança para o uso ordenado do solo com o objetivo do alcance de uma cidade sustentável?

Para tanto o artigo foi dividido em três partes: a primeira denominada “a função social da propriedade e o uso desordenado do solo urbano”, onde será tratado da inter-relação entre ambos; a segunda denominada “a outorga onerosa do direito de construir e o excesso de concessões” trazendo a principal proposta no trabalho, que é discutir o emprego descomedido deste instituto; e a terceira denominada “o uso ordenado do solo urbano, governança e sustentabilidade”, que abordara a relevância da governança para a efetividade da sustentabilidade.

O artigo mostra-se importante, pois atualmente tem havido grande desrespeito ao desenvolvimento sustentável, quando o assunto é uso do solo urbano e expansão das cidades brasileiras, principalmente nas cidades turísticas ou litorâneas.

A pesquisa está alinhada com os Objetivos do desenvolvimento sustentável da ONU, principalmente com o objetivo nº 11: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” e com objetivo 15 da Vida Terrestre que visa: “Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda”.

A relevância do estudo está em trazer à tona a discussão e a necessidade de reavaliar o desenvolvimento desordenado das cidades, vez que a inexistência ou ineficiência de planejamento, o uso inapropriado do solo urbano, o acúmulo de construções de alto padrão em locais específicos, os imensos entornos periféricos que vão se criando sem infraestrutura e de pobreza, o excesso da concessão de outorgas onerosas ao direito de construir, são extremamente prejudiciais à população e ao meio ambiente, sendo preciso uma mudança de visão onde a ocupação do espaço urbano, os interesses socioeconômicos, governança e sustentabilidade possam caminhar de mãos dadas.

Na metodologia foi utilizado o método indutivo, operacionalizado pelas técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento.

1. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O USO DESORDENADO DO SOLO URBANO

A função social da propriedade é um princípio norteador do direito de propriedade e está prevista no inciso XXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Condiciona o direito de propriedade ao respeito pelo bem coletivo, ao uso consciente da propriedade e ao consumo adequado dos recursos naturais, dentre outros poderes-deveres.

O direito à moradia é um direito social fundamental dos brasileiros também está previsto na Constituição Federal de 1988 (artigo 6º) e não se limita a ter um lugar para morar, mas inclui acesso à serviços, infraestrutura, habitabilidade e acessibilidade.

No Brasil, a Lei 10.257/2001⁴, conhecida como o Estatuto da Cidade, estabeleceu normas gerais para reforçar o direito à moradia, regulando o desenvolvimento urbano e o equilíbrio ambiental, bem como para política urbana no país e adotou a expressão “cidades sustentáveis”. O Estatuto esclarece no inciso I do seu artigo 2º que a garantia do direito a cidades sustentáveis deve ser entendida 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”.

Esta Lei “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.⁵

Assim, as políticas de desenvolvimento urbano e sustentável têm por objetivo efetivar a cidadania, de modo a apresentar condições para a inclusão social de todos e qualquer grupo, com vistas às possibilidades que a felicidade construída na cidade venha a existir, jurídica e sociologicamente, com base na dedicação

⁴ Este Estatuto da Cidade foi editado para regulamentar os artigos 182 e 183 da CRFB, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

⁵ Artigo 1º, parágrafo único. BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Leis_2001/110257 acesso em 28 set.2024.

cotidiana na construção de valores humanos, urbanos, ambientais e culturais.⁶

Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana e objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes gerais como:

- a) 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.⁷
- b) ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana.⁸

Embora o direito de propriedade seja um direito fundamental que assegura aos cidadãos a possibilidade de usar, dispor e usufruir dos seus bens, dentro dos limites da legislação brasileira (Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, inciso XXII), ele precisa estar em consonância à sua função social e obedecer ao Princípio da Sustentabilidade.

“[...] Tal direito não é incondicional, estando sujeito a restrições delineadas pelo interesse público, como regulamentações ambientais, de ordenamento urbano e obrigações tributárias, o que reflete na funcionalização atual do sistema nas Constituições Pós-Modernas”.⁹

O excesso na concessão cumulativa de outorgas, a aprovação deliberada de loteamentos, os edifícios exageradamente altos podendo chegar até 450 metros de altura, ferem a função social da propriedade, o interesse coletivo e a sustentabilidade.

Segundo Gehl¹⁰ foram necessários muitos anos para se perceber que o

⁶ XAVIER, Laércio Noronha. Estatuto da cidade: caixa de ferramentas do planejamento urbano no Brasil. In: Congresso Nacional do Conpedi, XXI, 2012, Niterói RJ. **O novo constitucionalismo Latino-Americano: desafios da sustentabilidade**. Direito Ambiental II. Florianópolis: FUNJAB, 2012. P. 347-376. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>; Acesso em 04 de jan. 2016, p. 332.

⁷ Artigo 2º, inciso I. BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

⁸ Artigo 2º, inciso VI. BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

⁹ CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à moradia urbana - aspectos da dignidade à pessoa humana**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p.38.

¹⁰ GEHL, Jan. **Cidade para pessoas**. Trad. Anita Di Marco. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013, p. XIV – XV.

planejamento urbano tem papel indispensável para a vida na cidade e para as pessoas que nela residem. Cuidar da cidade é fator essencial para a obtenção da sustentabilidade. Para este autor¹¹ para que uma cidade possa ser considerada sustentável é preciso que haja um sistema de transporte por meio de “mobilidade verde”, ou seja, deslocar-se a pé, de bicicleta ou por transporte público, pois esses meios reduzem o consumo de recursos e limitam as emissões e diminuem os ruídos. Em cidades vivas, seguras, sustentáveis e saudáveis, o pré-requisito para a existência da vida humana é oferecer boas oportunidades de caminhar”.¹²

A função social da propriedade emerge como um princípio essencial, que alinha o direito de propriedade com o interesse coletivo. Este princípio estabelece que o uso da propriedade deve considerar não apenas os interesses individuais do proprietário, mas também o bem-estar da comunidade e o interesse público.¹³

A função social da propriedade não é um direito absoluto, a propriedade deve ser usada de maneira que respeite e promova o bem-estar social, ambiental e econômico da comunidade. O uso ordenado do solo urbano relaciona-se ao planejamento e a regulamentação do espaço urbano para garantir que o desenvolvimento das cidades ocorra de forma sustentável e organizada. Ambos estão diretamente inter-relacionados e devidamente respeitados alcançarão a sustentabilidade em todas as suas dimensões.

2. A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E O EXCESSO DE CONCESSÕES

Dentre os vários instrumentos da política urbana, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) prevê os seguintes institutos jurídicos: “concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, direito de superfície, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária”.¹⁴

¹¹ GEHL, Jan. **Cidade para pessoas**. Trad. Anita Di Marco. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013, p. 07.

¹² GEHL, Jan. **Cidade para pessoas**. Trad. Anita Di Marco. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013, p. 19.

¹³ FERRI, Caroline Feliz Sarraf. **Registro de Imóveis 4.0**. Londrina: Engenho das Letras, 2024. p.27.

¹⁴ Artigo 4º, inciso V. BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O plano diretor do município pode fixar áreas nas quais o direito de construir será exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, isto é, acima da relação adotada entre a área edificável e a área do terreno, bem como a alteração do uso do solo.

Para tanto, deve considerar a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Assim, a outorga onerosa do direito de construir é um mecanismo que permite ao Poder Público, mediante lei municipal específica, conceder a possibilidade de aumento do potencial construtivo em certas zonas, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Essa prática, embora gere recursos para investimentos em infraestrutura e serviços públicos, também pode levar ao uso excessivo e irresponsável do solo, contribuindo para a especulação imobiliária, a verticalização desenfreada das cidades, dificultando cada vez mais o desenvolvimento sustentável.

“Compete aos municípios, através do plano diretor, fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”.¹⁵

Há então, nas cidades, áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante pagamento pelo beneficiário, que por lei municipal poderá ser pactuado em pecúnia, realização de obras, reformas, equipamentos urbanos, equipamentos eletrônicos para escolas etc.

Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso devem ser aplicados nas finalidades previstas nos incisos I a IX do artigo 26 da Lei 10.257/2001¹⁶ como ordenamento e direcionamento da expansão urbana, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico etc.

Se assim for, a aplicação devida da ferramenta na cidade, contribui para a contenção das mudanças climáticas e para a proteção ambiental.

¹⁵ Artigo 28. BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

¹⁶ Artigo 26, incisos I a IX. BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Legalmente, o legislador preocupou-se com aspectos de governança e sustentabilidade e através do Estatuto da Cidade, a cidade pode sim, ser protagonista de importantes medidas mitigatórias às mudanças climáticas e de sustentabilidade.

Contudo, infelizmente, muitas vezes há discrepância na implantação prática desse direito de construir.

No início das tratativas sobre o tema solo criado, que iniciou na década de 80, Eros Roberto Grau, já alertava “que o volume de direitos de criar solo que poderão ser negociados pelo setor público é limitado pelo seu estoque de tais direitos, ou seja, que não poderá o setor público, artificialmente, criar direitos para serem postos em mercado”.¹⁷

“A criação de solos artificiais implica, inevitavelmente, um acréscimo da demanda por serviços públicos de infraestrutura, cujo custo é distribuído por toda a coletividade”.¹⁸

Passa a ser hegemônica a compreensão de que cabe ao Poder Público, recuperar para a coletividade parte do efeito da valorização imobiliária. Todavia, o conceito de Solo Criado acabou sendo moldado em quatro instrumentos distintos: Direito de Superfície, Operação Urbana Consorciada – OUC, Transferência do Direito de Construir-TDC, Outorga Onerosa ao Direito de Construir – OODC. Destes a OODC foi quem carrou em maior escala os objetivos acima explicitados.¹⁹

Os exageros legislativos municipais podem não ter limites. Outorgas onerosas ao direito de construir são elaboradas, sob as nominatas mais variadas, como por exemplo, Solo Criado, Potencial Adicional de Construção- TPC, Índice de Confortabilidade de Obra- ICON, Índice de Confortabilidade Adicional – ICAD, e vão sendo usadas cumulativamente, para um único projeto de construção, no intuito de edificações demasiadamente grandes, altas, empilhadas, suntuosas e protuberantes.

¹⁷ GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano. Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1983. p.81.

¹⁸ GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano. Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental**. p.78.

¹⁹ MASSARI, Marco Antônio Leite. **Solo Criado e Outorga Onerosa do Direito de Construir -gênese e transformação do instrumento na cidade de Sorocaba-SP**. Tese Doutorado FAU da USP. São Paulo. 2020. Disponível em https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-29032021-005641/publico/TEMarcoAntonioLeiteMassari_rev.pdf Acesso em 30 set.2024. p. 189

“É imprescindível a vinculação do instituto com o zoneamento, sob pena de o solo criado se transformar em instrumento deformador da cidade ou até em um simples meio de arrecadação de recursos financeiros”.²⁰

Uma vez agindo como elemento deformador da cidade, desatenderá aos quesitos da sustentabilidade e acirrará as mudanças climáticas.

Isso quer dizer que, é sim, necessário um limite.

Por mais que se reconheça a autonomia municipal para decidir a respeito de como deve se dar o controle de uso e ocupação de seu solo, ao deixar a cargo do âmbito local tal magnitude de decisão, colocou-se em situação bastante temerária o elemento chave para vários dos instrumentos do plano, uma vez que se dependerá de uma favorável correlação de forças políticas para se conseguir impor esse índice.²¹

O adensamento populacional, o empilhamento de edifícios, a altura descomunal dos edifícios arranha-céu, o engordamento das construções, tudo isso vai conduzindo a estruturação urbana para uma verdadeira selva de pedra, em detrimento à sustentabilidade das cidades.

Além do cordão de sombra do entorno, dos acidentes às aves causados pelos edifícios (envidraçamento, espelhos), da ausência de luminosidade natural entre os prédios e nas ruas, e dos efeitos da numerosa habitabilidade humana (lixo, consumo água, energia, esgoto, poluição sonora), a verticalização exagerada das cidades traz consigo também inevitáveis consequências da perenidade das grandes construções, eis que num futuro não muito longínquo, não se sabe qual o seu fim: serão viáveis as reformas? serão demolidas? como resolver estes possíveis “elefantes brancos” ?

Sabendo-se que nem mesmo o mercado imobiliário é poupado do fenômeno da obsolescência programada, a irreversibilidade da ocupação desordenada do solo urbano gera grande aflição.

3. USO ORDENADO DO SOLO URBANO, GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE

²⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. p. 265.

²¹ MASSARI, Marco Antonio Leite. **Solo Criado e Outorga Onerosa do Direito de Construir -gênese e transformação do instrumento na cidade de Sorocaba-SP**. p.190.

“A sustentabilidade é uma ideia significativa e poderosa. O único motivo pelo qual poderíamos pensar de outra forma, viria da utilização do termo em tamanha variedade de significados que se tornou sem significado.”²²

Apesar de poder estar sendo mal utilizado, fato é que o tema continua a remeter nosso pensamento para o futuro, para um mundo justo e equilibrado.

Sustentabilidade é ao mesmo tempo simples e complexa. [...] Na sua forma mais elementar, a sustentabilidade reflete a pura necessidade. O ar que respiramos, a água que bebemos, os solos que fornecem o nosso alimento são essenciais para nossa sobrevivência. A regra básica da existência humana é manter a sustentabilidade das condições de vida de que depende. Para essa finalidade, a ideia de sustentabilidade é simples.

Porém, a sustentabilidade também é complexa, como é a justiça, pois nenhuma das sociedades de hoje é sustentável. Elas estão profundamente enraizadas no desperdício da produção e do consumo para compreenderem seu caráter insustentável.²³

Segundo Bosselmann “a história moderna da sustentabilidade está intimamente associada com a história da política e do direito ambiental internacional e o ano de 1972 marcou o ponto de partida.”²⁴ Esse ano é marcado porque foi quando ocorreu a Primeira Conferência Mundial sobre o Meio ambiente em Estocolmo que foi considerada como “Conferência do descobrimento”. Foi nessa Conferência que surgiu a Comissão Mundial sobre o meio ambiente que em 1987 apresentou um importante relatório denominado “Nosso Futuro Comum”.²⁵

A sustentabilidade sempre foi uma preocupação da sociedade e o debate não é novo. Em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO 92 (ou Rio 92), destacaram-se princípios relacionados diretamente ao desenvolvimento sustentável como:

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente às necessidades de

²² BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução Philip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 25.

²³ BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução Philip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 25

²⁴ BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução Philip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 45

²⁵ Criou-se a comissão Mundial sobre o Meio ambiente e desenvolvimento conhecida como Comissão de Brundtland. Esse nome deu-se porque essa comissão era presidida pela então Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Essa comissão elaborou um relatório final que se deu o nome “Nosso Futuro Comum”.

desenvolvimento e do meio ambiente das gerações presentes e futuras. (Princípio 3)

No Princípio 4 da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992 foi declarado: Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste. (Princípio 4)

Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas (Princípio 8).²⁶

Nesta Conferência Rio 92 “houve a implementação da Agenda 21, com o objetivo de iniciar a implantação do desenvolvimento sustentável, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.”²⁷

A Agenda 21 Global tratou de temas como as dimensões sociais e econômicas do desenvolvimento, envolvendo a questão da pobreza, produção e consumo, saúde, aglomerações humanas, processos integrados e decisão.

O documento promete que “os Estados devem garantir uma ampla participação pública nas iniciativas de desenvolvimento sustentável, através do acesso à informação e acesso à justiça”.²⁸

Dentro desse contexto a sustentabilidade passou a ser o paradigma da sociedade e ela significa uma falha fundamental na história; crise de civilização que alcança seu momento culminante na modernidade, mas cujas origens remetem à concepção do mundo que serve de base à civilização ocidental. Assim, a sustentabilidade é o tema do nosso tempo, do final do século XX e da passagem para o terceiro milênio, da transição da modernidade truncada e inacabada para uma pós-modernidade incerta, marcada pela diferença, pela diversidade, pela democracia e pela autonomia.²⁹

²⁶ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. O caminho para a sustentabilidade. In: Denise Schmitt Siqueira Garcia (org.). **Debates sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental**, p.8-30. Itajaí: UNIVALI, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.univali.br/acervo/222598> Acesso em 14 jan/2025. p. 08

²⁷GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. O caminho para a sustentabilidade. In: Denise Schmitt Siqueira Garcia (org.). **Debates sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental**, p.8-30. Itajaí: UNIVALI, 2015. p. 10

²⁸ AGENDA 21 Global. **Documento Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>. Acesso em 12 jan.2025.

²⁹ LEFF, Enrique. **Saber Ambiental**. Sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 8. Ed. Petrópolis, RJ:Vozes, 2011. P. 09

Sustentabilidade, portanto, “decorre de sustentação, o qual, por sua vez, é aparentado à manutenção, conservação, permanência, continuidade e assim por diante”. (GARCIA, 2012, p. 389) Ela deve ser vista como um valor que só começou a firmar-se meio século depois da adoção, pela Organização das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. “No fundo, a expressão ‘desenvolvimento sustentável’ é um valor similar ao seu mais nobre antepassado, a ‘justiça social’”.³⁰

Essa sustentabilidade deve ser tratada em suas quatro dimensões: a ambiental, a social e a econômica, cada uma com uma abordagem diferente, mas que se ligam para o objetivo central da sustentabilidade que é manter a vida de todos os seres humanos de forma digna e feliz.

Para o fortalecimento dos debates acerca da sustentabilidade, a ONU a nível mundial estabeleceu 17 objetivos do desenvolvimento sustentável” que aborda assuntos ligados a questões ambientais econômicas e sociais. Relacionado a pesquisa do presente artigo temos os objetivos nº 11 que a seguinte especificação: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” e o objetivo 15 da Vida Terrestre que visa: “Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda”.³¹

No Brasil, “o Estatuto da Cidade contempla vários dispositivos que tratam de normas de natureza ambiental, deixando claro que a propriedade urbana tem uma dimensão ambiental que não poderá ser ignorada no Plano Diretor”.³²

O Plano Diretor do município deve tratar a cidade como bem ambiental. Esta nova visão contextualizada da cidade surtirá efeitos significativos no reequilíbrio ambiental.

³⁰ VEIGA, José Eli. **Sustentabilidade**. A legitimação de um novo valor. 2 ed. São Paulo: editora SENAC, 2010. P. 11.

³¹ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Objetivos do desenvolvimento sustentável e o socioambientalismo. *In*: Gabriel Real Ferrer, Maria Claudia da S. Antunes de Souza; Marcelo Buzaglo Dantas. (Org.). Tomo 01 "**SUSTENTABILIDADE E SUAS INTERAÇÕES COM A CIÊNCIA JURÍDICA**" da coleção **ESTADO, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE**. 1ª ed. Itajaí: Univali, 2016, v. 1, p. 26-48.

³² JACOMINO, Sérgio. Marcelo Augusto Santana de Melo e Luciano Lopes Passarelli. **Registro de Imóveis e Meio Ambiente**. São Paulo: Saraiva. 2010.p. 202

Como salienta Correa ³³ o Plano Diretor:

[...] apresenta uma função ambiental, ou seja, colabora com a preservação do meio ambiente, uma vez que pode mitigar a degradação da natureza, através de um planejamento eficaz, no tocante a ampliação das áreas habitáveis da cidade, evitando que ocorram ações que trazem danos ao meio ambiente, podendo suas ações se propagarem no tempo, não se restringindo a mandatos temporários de agentes políticos.

Assim, tanto normas locais, quanto globais, tem o mesmo fim comum de tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. O problema realmente consiste na implantação prática e execução destas medidas que, localmente, tem sido inobservada, carecendo de uma boa governança.

“Sem a participação efetiva da sociedade civil e a transparência da governança, o desenvolvimento sustentável continuará a ser uma promessa não cumprida.” ³⁴

Diversos instrumentos de uso e ocupação do solo urbano, como o parcelamento do solo previsto na Lei Federal 6.766/79, a incorporação imobiliária e o condomínio em edificações da Lei Federal 4.591/64, o condomínio de lotes e a multipropriedade dispostos na Lei Federal 10.406/03 (Código Civil Brasileiro) são detalhadamente regradados tanto em lei federal, quanto em leis estadual e municipal.

Estes instrumentos contribuem sim, para a urbanização e o desenvolvimento das cidades, mas precisam estar em consonância com a legalidade, a função social da propriedade e o Princípio da Sustentabilidade.

Apesar desses projetos bastante comuns de ocupação do solo urbano impulsionarem a economia e o mercado imobiliário, gerando mais empregos, renda e desenvolvimento das cidades, precisam ser executados com mais responsabilidade ambiental e projeção sustentável, pois o crescimento econômico excessivo também é defuncional e deformador do espaço e da sociedade.

O que falar do risco dos loteamentos implantados em áreas alagadiças, próximos a nascentes e cursos de água, aprovados irresponsavelmente pelos

³³ CORREA, Aline Soares Velho. GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **A importância do plano diretor no desenvolvimento de uma cidade ambientalmente sustentável.** In: Denise Schmitt Siqueira Garcia, Carla Piffer, Adilor Danieli (Orgs.). **Debates sobre sustentabilidade e governança ambiental.** Itajaí: UNIVALI, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.univali.br>. Acesso em 17 jan/2025. p.15.

³⁴ BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: transformando direito e governança.** Tradução Philip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 87

municípios, sem realização de obras de infraestrutura, de escoamento pluvial, causando graves danos aos compradores, às cidades e acima de tudo, danos ambientais irreversíveis.

Cidades mal planejadas, tornando-se verdadeiras represas de água, impedindo o curso da natureza, gerando danos ao meio ambiente e ficando ao léu das intempéries causadas pelas graves mudanças climáticas produzidas também pela urbanização demasiada.

É contundente a necessidade de governança e do desenvolvimento sustentável pois, no que se refere ao uso ordenado (ou desordenado) do solo urbano, há os projetos de edificações e/ou loteamentos que são aprovados perante os órgãos competentes (município, órgãos ambientais estaduais) e que, teoricamente estão dentro da legalidade, contudo, infelizmente não respeitam ao desenvolvimento sustentável.

Fundamentalmente, precisamos pensar de forma diferente sobre a governança e o papel das pessoas nela. A governança não pode mais ser limitada a relações puramente sociais. Precisamos, também, refletir sobre as nossas relações ecológicas. O tradicional foco de governança é a comunidade humana. O novo foco deve ser a comunidade mais ampla da vida. A inclusão de toda a vida (além da vida humana) marca uma mudança importante.³⁵

Quiçá tivessem sido submetidos a boa governança efetiva e eficaz, respeitando ao “Princípio da Precaução - favorecendo uma aproximação preventiva antes da reparadora - e ao Princípio da Participação - com a observância social na tomada de decisões”.³⁶

Diante da ineficiência da governança e por vezes da falta de fiscalização do *parquet*, a legalidade dos projetos não retrata necessariamente a sua eficiência e eficácia social no critério sustentabilidade.

Pelo contrário, geram problemas como os adensamentos populacionais, a perpetuidade da construção de edifícios resultando em futuras selvas de pedras, sombreamento dos entornos, poluição, consumo dos recursos naturais, lixo,

³⁵ BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução Philip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 220

³⁶ MORENO PLATA, Miguel. **Gênesis. Evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible. La emergencia de la sostenibilidad como principio general de derecho**. México: Editorial: UACM (Universidad Autónoma de la Ciudad de México) y Editorial Porrúa, 2009. p. 199.

superpopulação, mobilidade urbana ineficiente, congestionamentos, falta de saneamento ambiental e de infraestrutura urbana e tantos outros.

O controle do uso do solo urbano, a sua utilização adequada e compatível às dimensões econômica, social, ambiental e tecnológica da sustentabilidade, é medida que se impõe com urgência, em garantia do direito a cidades sustentáveis.

Estabelecer limites à concessão de potenciais construtivos é um passo fundamental para garantir um uso ordenado do solo urbano e promover a sustentabilidade nas cidades.

Denise Schmitt Siqueira Garcia ao analisar o caminho do Direito Ambiental, primeiro pela fase repressiva (proibição, punição e compensação do dano ambiental causado) e depois pela fase preventiva (prevenção do dano, avaliação de impacto ambiental, Princípio da Precaução como forma de proteção ambiental), trata da importância da fase participativa:

A proteção ambiental não poderia ficar única e exclusivamente nas mãos dos poderes públicos, mas sim havia a necessidade de integração de toda sociedade. Sendo assim, nessa fase do Direito Ambiental houve uma valorização muito grande à informação para tomada de conscientização das pessoas da necessidade da proteção ambiental. [...] Parte-se da premissa de que a educação ambiental é uma obrigação pública, para que se possa chegar a decisões responsáveis sobre a proteção ambiental.³⁷

Assim, para implementar esta fase participativa, é fundamental que as definições sobre o uso do solo urbano, a concessão de outorgas ao direito de construir, sejam transparentes e participativas, envolvendo a sociedade no planejamento urbano.

O uso ordenado do solo urbano requer boa governança no planejamento e regulamentação do espaço urbano para garantir que o desenvolvimento das cidades ocorra de forma sustentável e organizada, evitando a segregação social. Envolve zoneamento urbano, acessibilidade, mobilidade, habitação, inclusão social na promoção de moradias e preservação ambiental, visando a garantia de qualidade de vida e o bem-estar social.

³⁷ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **O caminho para a sustentabilidade**. In: Denise Schmitt Siqueira Garcia (org.). **Debates sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental**, p.8-30. Itajaí: UNIVALI, 2015. p.22

Essa abordagem integrada é vital para enfrentar os desafios contemporâneos das cidades e garantir um futuro mais equilibrado, inclusivo e sustentável.

Como bem conclui Bosselmann em sua obra “o mundo tornou-se um lugar pequeno e o futuro já chegou. [...] Uma nova governança de sustentabilidade é nossa única escolha”.³⁸

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento do uso do solo urbano deve considerar a função social da propriedade e a sustentabilidade, garantindo que o desenvolvimento atenda às necessidades da comunidade, respeite o direito dos cidadãos e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A promoção do desenvolvimento urbano deve respeitar a propriedade privada, mas também o bem-estar coletivo, atendendo os ideais do socioambientalismo.

A urbanização acelerada e desordenada traz desafios significativos para a gestão do solo nas cidades, requerendo providências urgentes de boa governança.

O uso descontrolado do solo urbano tem gerado consequências adversas, como degradação ambiental, segregação social, adensamento populacional, alagamentos, imobilidade urbana, precarização de serviços públicos, consumo exacerbado dos recursos naturais, poluição e exclusão social.

Nesse contexto, o desenvolvimento de cidades sustentáveis emerge como uma resposta à necessidade de reequilibrar o crescimento urbano, a qualidade de vida das espécies e a preservação do meio ambiente.

A gestão eficaz do uso do solo urbano e atenta para a sustentabilidade é medida de justiça ambiental que contribui, significativamente para o pleno cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade.

É preciso reavaliar a política de crescimento e a forma de utilização desses instrumentos como o parcelamento do solo, o volume das edificações, a outorga onerosa do direito de construir e a alteração de uso do solo, pois estão sendo

³⁸ BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução Philip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 26/ 258

desenfreadamente executados, principalmente em regiões de cidades litorâneas, cidades turísticas e grandes centros urbanos, onde são difundidos com mais velocidade.

Nessa toada, não seria o momento de reduzirmos a quantidade de concessões de outorgas onerosas ao direito de construir, distribuídas cumulativamente sobre um mesmo espaço de terra?

Embora o Estatuto da Cidade tenha previsto boas iniciativas socioambientais, não seria necessário impor restrições à implementação dos institutos nele previstos?

Trata-se de um desafio fazer com que as relações ambientais consigam se harmonizar com as relações econômicas, porém essa é uma busca que não se pode descartar para que assim possa haver utilização adequada, racional e equilibrada dos recursos naturais, sendo este um interesse para as presentes e futuras gerações.

Em suma, o uso ordenado do solo urbano, mediado por limitações ao Poder Público na concessão de outorgas onerosas, aliado às estratégias integradas e um planejamento urbano eficiente e ambientalmente eficaz, não apenas contribui para a construção de cidades mais sustentáveis e equilibradas, protegidas das pressões da especulação imobiliária e do crescimento desordenado, mas também fortalece o direito dos cidadãos a um espaço urbano que respeite e atenda suas necessidades, promovendo justiça social e justiça ambiental.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AGENDA 21 Global. **Documento Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Disponível em <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>. Acesso em 12 jan.2025.

BOSELNANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: transformando direito e governança.** Tradução Philip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 2024.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Leis_2001/110257.

CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à moradia urbana- aspectos da dignidade à pessoa humana.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p.38.

CORREA, Aline Soares Velho. GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A importância do plano diretor no desenvolvimento de uma cidade ambientalmente sustentável. *In*: Denise Schmitt Siqueira Garcia, Carla Piffer, Adilor Danieli (Orgs.). **Debates sobre sustentabilidade e governança ambiental**. Itajaí: UNIVALI, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.univali.br>. Acesso em 17 jan/2025. p.9-21.

FERRI, Caroline Feliz Sarraf. **Registro de Imóveis 4.0**. Londrina: Engenho das Letras, 2024.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. O caminho para sustentabilidade. *In*: Denise Schmitt Siqueira Garcia (Org.). **Debates sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental**. Itajaí: UNIVALI, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.univali.br/acervo/222598> Acesso em 14 jan/2025. p.8-30

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Objetivos do desenvolvimento sustentável e o socioambientalismo. *In*: Gabriel Real Ferrer, Maria Claudia da S. Antunes de Souza; Marcelo Buzaglo Dantas. (Org.). Tomo 01 "**SUSTENTABILIDADE E SUAS INTERAÇÕES COM A CIÊNCIA JURÍDICA**" da coleção **ESTADO, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE**. 1ª ed. Itajaí: Univali, 2016, v. 1, p. 26-48.

GEHL, Jan. **Cidade para pessoas**. Trad. Anita Di Marco. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013, p. XIV – XV.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano. Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1983.

JACOMINO, Sérgio. Marcelo Augusto Santana de Melo e Luciano Lopes Passarelli. **Registro de Imóveis e Meio Ambiente**. São Paulo: Saraiva. 2010.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental**. Sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 8. Ed. Petrópolis, RJ:Vozes, 2011.

MASSARI, Marco Antonio Leite. **Solo Criado e Outorga Onerosa do Direito de Construir -gênese e transformação do instrumento na cidade de Sorocaba-SP**. Tese Doutorado FAU da USP. São Paulo. 2020. Disponível em https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-29032021-005641/publico/TEMarcoAntonioLeiteMassari_rev.pdf Acesso em 30 set.2024.

MIGUEL, Alexandre. Sustentabilidade como princípio orientador no judiciário brasileiro no conselho nacional de justiça. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 19, n. 3, p. 374–397, 2024. DOI: 10.14210/rdp.v19n3.p374-397. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/20247>. Acesso em: 17 jan. 2025.

MORENO PLATA, Miguel. Gênesis. **Evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible. La emergencia de la sostenibilidad como principio general de derecho**. México: Editorial: UACM (Universidad Autónoma de la ciudad de México) y Editorial Porrúa, 2009.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e Função Social na Pós-Modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2013. 3ª ed.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012. 7ª ed.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. 20 anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios. **Revista da Unifebe**. Brusque, v. 11, dez. 2012, p. 239-252. Disponível em: <<http://www.unifebe.edu.br/revistaeletronica/>>.

VEIGA, José Eli. **Sustentabilidade**. A legitimação de um novo valor. 2 ed. São Paulo: editora SENAC, 2010.

VIANA DA SILVA, Marcos Vinicius; DA SILVA, José Everton. O Estatuto da Cidade, uma necessidade social e ambiental no sistema democrático. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 10, n. 1, p. 197–219, 2015. DOI: 10.14210/rdp.v10n1.p197-219. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/7166>. Acesso em: 17 jan. 2025.

XAVIER, Laércio Noronha. Estatuto da cidade: caixa de ferramentas do planejamento urbano no Brasil. In: Congresso Nacional do Conpedi, XXI, 2012, Niterói RJ. **O novo constitucionalismo Latino-Americano: desafios da sustentabilidade**. Direito Ambiental II. Florianópolis: FUNJAB, 2012. P. 347-376. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>; Acesso em 04 de jan. 2016, p. 332.

COMO CITAR:

DALLAGO, Jesarela Jacob Correia; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. O uso desordenado do solo urbano e a violação da garantia do direito a cidades sustentáveis. In: 21º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE, 21., 2025, Itajaí/Alicante. **Anais do 21º Seminário Internacional de Governança e Sustentabilidade**. Itajaí/Alicante: Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Univali, 2025. p. 96-114.