Consoante a determinação do art. 21, XX da CF, cabe a UNIÃO instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

> Art. 21. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Essas diretrizes atingem e orientam os poderes: Legislativo, Executivo e o Judiciário, nas esferas federais, estaduais e municipais.

Na legislação infraconstitucional essas diretrizes estão dispostas no art. 2º da lei nº 10.257/01, buscam garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Qual a natureza jurídica dessas diretrizes:

No caso do Estatuto da Cidade, ainda não há um consenso doutrinário ou jurisprudência que definiu o alcance do conceito e natureza jurídica das diretrizes do Estatuto.

Todavia, com a ausência de esclarecimento na teoria do direito em relação a esse tema, podemos interpretá-las como normas básicas “que fixam rumos de atuação (“soft law”), ou seja, uma regra de orientação que não está vinculada a punições em razão do seu descumprimento.

A expressão (“soft law”) origina Direito Internacional Público, “soft” significa suave e “law” significa lei, portanto dica, pense como se fosse uma lei suave, mais tecnicamente um direito flexível, facultativo.

Panorama das diretrizes do art. 2º da lei nº 10.257/01

O Artigo 2º da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) é extenso, pois estabelece as diretrizes gerais da política urbana, que visam orientar o desenvolvimento das cidades brasileiras de forma justa, sustentável e democrática.

Nosso objetivo, é enumerar as principais diretrizes desta lei, que são:

1) Direito a cidades sustentáveis, democráticas e justas (I, II, XIII e XVII);

O objetivo é que todos os cidadãos têm o direito de habitar em cidades que ofereçam condições de vida adequadas, incluindo acesso a serviços básicos, oportunidade de trabalho, educação, cultura e lazer, ambiente seguro e saudável.

2) Cooperação entre governo e sociedade (III);

Os governos precisam dialogar entre si e juntamente com a população nas diferentes camadas, inclusive com o mercado e o terceiro setor, para o pleno desenvolvimento da cidade.

3) Planejamento para evitar contrastes e distorções (IV);

O planejamento urbano deve ser capaz de evitar contrastes econômicos, espaciais, socais e corrigir as distorções das cidades e da sociedade;

4) Oferta de equipamentos e serviços adequados (V);

Serviços devem ser contínuos e adequados, conforme preceitua a Constituição Federal em seu art. 175, IV.

A lei de concessões (lei nº 8.987/95), em seu art. 6º, §1º, define serviços adequados, vejamos:

> Art. 6º: §1º. Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

A lei nº 13.460/17 (Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos – "CDUSP"), também trouxe orientações nesse sentido, em seu art. 4º, para esclarecer que:

> Art. 4º: Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia.

5) Ordenação e controle de uso do solo (VI);

Objetiva garantir que o desenvolvimento urbano ocorra de forma organizada e eficiente, compatibilizando os interesses públicos e privados, e promovendo a qualidade de vida da população.

6) Integração entre rural e urbano (VII);

As políticas urbanísticas devem sempre considerar a inter-relação entre o espaço rural e o espaço urbano.

No entanto, o município, ao elaborar o plano diretor e as políticas urbanísticas, deve observar as competências que a União tem para o desenvolvimento de políticas agrícolas.

7) Respeito à sustentabilidade e proteção ambiental (VIII e XII);

8) Distribuição dos ônus e bônus da urbanização e isonomia na promoção de empreendimentos (IX e XIV);

Não se devem deixar todo o bônus do processo de desenvolvimento urbano para uma parte da população e lançar o ônus para outra parte.

É essencial que todos contribuam para o desenvolvimento urbanos assim como todos devem ser beneficiar do processo de desenvolvimento urbano.

9) Política econômica, tributária e financeira para gerar bem-estar a todos (X);

10) Recuperação dos investimentos (XI);

Tema da captura da mais-valia urbanística.

11) Simplificação da legislação de parcelamento e edilícia (construções no âmbito urbano) para reduzir e aumentar oferta de lotes (XV);

Pensando de uma legislação urbanística de acesso a todos, uma legislação complexa e uma legislação excludente pelas dificuldades de compreensão e pelos custos que geram.

12) Tratamento prioritário de infraestruturas de energia, telecomunicação e saneamento (VXIII);

13) Acessibilidade e conforto nas dependências internas das edificações e espaços livres de uso público (XIX e XX).

Possibilidade de acesso e uso dos espaços internos e/ou externos de maneira autônoma e segura, por qualquer cidadão.

Direito a cidades sustentáveis

Um dos temas mais importantes do Estatuto, mencionada o art. 2ª, I da lei nº 10.257/01, vejamos:

> Art. 2º: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Uma cidade é sustentável quando garante direitos fundamentais para sua população, seja por meio de espaços adequados, infraestrutura de serviços públicos, seja por meio de direitos

básicos como direito à moradia, a terra, dentre outros.

Essa diretriz de direito à cidade sustentável reconhece a sustentabilidade urbana nos sentidos:

- Material – Avanços em vários campos, ou seja, econômico-social e ambienta.
- Temporal – Com proteção transgeracional, garantindo os meios necessários para que as gerações futuras tenham dignidade no mesmo padrão que a presente ou em um padrão mais acentuado.

Ônus, bônus e captura da valorização

O Estado e, sobretudo, o Município, investem em áreas urbanas, o que gera externalidades positivas, valorizando determinadas áreas e propriedades públicas.

Muitas vezes esses investimentos geram uma valorização extraordinária em benefício de alguns proprietários urbanos, assim o Estatuto diz que se há uma valorização em benefício de um resultante de uma política que foi sustenta com o direito de todos é necessário que se utilize instrumentos para equalizar essa situação, evitando que um pequeno grupo se enriqueça indevidamente por base de um investimento feito por toda a sociedade.

Assim, o Estatuto visa distribuir os ônus e bônus do processo de desenvolvimento urbano e visa a captura as valorizações extraordinárias que as políticas urbanísticas podem gerar para alguns proprietários urbanos.

Exemplos, na prática: Contribuição de melhoria, diferenciações no IPTU, cobrança de uso de bem público, etc.

Logo, podemos conceituar mais-valia fundiária urbanística como a valorização imobiliária extraordinária decorrente de obras públicas ou de qualquer outra política urbanísticas que resulte na valorização do espaço, ambiente.

Ordenação e controle de uso do solo

O art. 2, VI da lei nº 10.257/01, estabelece que a política de ordenação e controle do solo deve evitar diversos aspectos que podem prejudicar o desenvolvimento urbano sustentável e justo, como:

- a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- Excessos ou inadequação em relação à infraestrutura;
- Polos de tráfego sem infraestrutura;
- Retenção especulativa do imóvel;
- Deterioração de áreas urbanizadas;
- Poluição e degradação ambiental;
- Exposição da poluição a riscos de desastres;
- Espaços adequados;

O Estatuto da Cidade veda:

Dependências internas (laborais ou domésticas) sem condições de conforto e acessibilidade. Alteração recente, por meio da lei nº 13.699°2018, sobretudo em resposta aos microapartamentos.

Arquitetura hostil, ou seja, técnicas construtivas que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situações de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população. Exemplos: viadutos com alguns objetivos com o objetivo de evitar que a população ali se instale, praças com bancos afastados, fechamento de praças com grades.