

DESBUROCRATIZAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA COMO ELEMENTO INDUTOR DE SUSTENTABILIDADE

Pedro de Menezes Niehbur¹³⁵

Raquel lung Santos¹³⁶

Pedro Duarte Rodrigues Guimarães¹³⁷

Resumo: Com a maioria da população mundial residindo em cidades, a promoção da sustentabilidade demanda, das sociedades atuais, a criação e o fomento de medidas voltadas ao ambiente urbano. Um dos principais problemas observados nesse espaço são as construções irregulares. Sem o devido licenciamento, cria-se uma cidade à margem da lei, inacessível a serviços públicos e ao mercado formal. Muito desse problema é provocado pela burocracia associada ao licenciamento da atividade edilícia. A maior parte da legislação urbanística vigente impõe aos cidadãos padrões de construção desatualizados e minuciosos, inadequados às demandas atuais da sociedade. O presente artigo busca entender de que forma a desburocratização e a simplificação das normas municipais pode promover a sustentabilidade no ambiente urbano. Para tanto, primeiro investiga-se o conceito de sustentabilidade e sua relação com as normas urbanísticas. Na sequência, faz-se um breve panorama histórico da legislação urbanística no Brasil. Ao

¹³⁵ Professor das disciplinas de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico na Universidade Federal de Santa Catarina. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, com doutorado sanduíche (CAPES) na Universidade de Lisboa). E-mail: pedro@mnadvocacia.com.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8185978844335397>

¹³⁶ Pós-graduanda em Direito Ambiental e Urbanístico pela Faculdade CESUSC. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Advogada. E-mail: raquel.santos@mnadvocacia.com.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0001553883441563>

¹³⁷ Pós-graduando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Advogado. E-mail: pedro.duarte@mnadvocacia.com.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1362372353413269>

final, analisa-se as tendências recentes à simplificação do controle edilício, defendidas pela ONU e demais entidades especializadas, e os esforços adotados por algumas cidades brasileiras nesse sentido.

Abstract: With the majority of the world's population residing in cities, the promotion of sustainability demands, from current societies, the creation and promotion of measures aimed at the urban environment. One of the main problems observed in this space is irregular housing. Without proper licensing, we create a city outside the law, without access to public services and the formal market. Much of this problem is caused by the bureaucracy associated with licensing building activities. Most of the current urban legislation imposes outdated and detailed construction standards on citizens, which are inadequate to current demands. This article seeks to understand how reducing bureaucracy and simplifying municipal regulations can promote sustainability in the urban environment. To this end, we first investigate the concept of sustainability and its relationship with urban planning standards. Next, we give a brief historical overview of urban legislation in Brazil. Finally, we analyze recent trends towards simplifying building control, which are defended by the UN and other specialized entities, and the efforts adopted by some Brazilian cities in this regard.

Palavras-Chave: legislação urbanística; sustentabilidade; desburocratização; simplificação.

Keywords: urban legislation; sustainability; debureaucratization; simplification.

Sumário: 1. Introdução; 2. Cabimento; 3. Procedimento; 3.1. Inadmissão da remessa; 3.2. Apreciação do pedido de tutela provisório; 3.3. Intimação do Ministério Público; 3.4. Julgamento do mérito da remessa; 4. Conclusão. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Não há como falar em desenvolvimento sustentável, hoje, sem incluir o espaço urbano no centro dos debates. A Organização das Nações Unidas estima que a população urbana crescerá em até 2,2 bilhões de pessoas até o ano de 2050¹³⁸. No Brasil, 85% de todos os habitantes já residem em

¹³⁸ <https://news.un.org/pt/story/2022/06/1794212#:~:text=O%20Programa%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas,bilh%C3%B5es%20de%20pessoas%20at%C3%A9%202050>.

espaços urbanos, e estima-se que até 2030 esse índice alcançará 91% da população¹³⁹.

Com a maior parte das pessoas residindo nas cidades, é natural ver nos espaços urbanos as manifestações mais claras e contundentes dos problemas sociais, econômicos e ecológicos que vem surgindo nas últimas décadas. Esse crescimento urbano acelerado impõe desafios significativos às políticas públicas de sustentabilidade.

O presente estudo busca explorar, a partir de revisão bibliográfica pelo método dedutivo, de que forma as leis urbanísticas podem influenciar as políticas de sustentabilidade adotadas no espaço urbano, e como a simplificação dessas normas e a desburocratização dos procedimentos de licenciamento e regularização podem contribuir para a criação de cidades e comunidades sustentáveis.

Um dos maiores e mais recorrentes problemas no desenvolvimento urbano desenfreado é o número de habitações irregulares, edificadas sem o aval do poder público. Estimativas apontam que cerca de 82% de todas as obras no país tenham sido realizadas sem a devida aprovação dos órgãos competentes¹⁴⁰. Esse fenômeno, apesar de bastante disseminado, afeta desproporcionalmente as populações de baixa renda, que costumam residir em regiões periféricas, de risco, desprovidas de infraestrutura urbana e serviços públicos básicos.

O grande número de edificações irregulares nas cidades se deve, em grande parte, à burocracia do procedimento necessário para executar uma obra nos termos da lei, e aos parâmetros construtivos irracionais exigidos da população. A legislação urbanística vigente na grande maioria dos municípios brasileiros está desatualizada e não é capaz de atender as demandas socioeconômicas atuais.

Essas leis reproduzem um modelo antigo que não mais condiz com a realidade; são extremamente complexas e detalhistas, e exigem dos cidadãos padrões de construção inadequados às verdadeiras necessidades urbanas. Processos administrativos extremamente burocráticos e parâmetros materiais irracionais são fatores que dificultam e encarecem o licenciamento urbanístico de obras.

Barreiras como essas não apenas desestimulam o crescimento urbano e inibem investimentos imobiliários, mas também impedem o acesso das

¹³⁹ <https://news.un.org/pt/story/2016/10/1566241>

¹⁴⁰ <https://www.caumg.gov.br/pesquisa-datafolha-cau-2022/>

populações de baixa renda à moradia regular. Os municípios gastam tempo e dinheiro analisando critérios que não interessam à dinâmica urbanística da cidade, e com isso comprometem os esforços do Poder Público com o exame de exigências supérfluas e desnecessárias.

Para aqueles que conseguem adequar seus projetos às minúcias exigidas pelo Poder Público, a lei demanda ainda um longo e custoso processo administrativo para concessão das licenças necessárias. Se por um lado essa burocracia é um obstáculo a ser vencido por grandes empreendedores, que dispõem da expertise técnica e dos meios financeiros para cumprir todas as exigências municipais a fim de aprovar e executar seus projetos, por outro, a população de baixa renda é desproporcionalmente excluída da regularidade por não possuir os meios para atender essas mesmas exigências.

Tais entraves administrativos desestimulam os indivíduos a seguirem o caminho da regularidade. Quando confrontados com leis extensas e complexas, exigências técnicas irracionais e inexequíveis, além de um longo, custoso e complicado procedimento administrativo, os cidadãos são induzidos à irregularidade.

Como sustentabilidade, em larga medida, pressupõe conformidade regulatória, torna-se imprescindível reverter o quadro ora exposto. É necessário simplificar as normas urbanísticas e desburocratizar os procedimentos administrativos de licenciamento para, com isso, estimular a adesão da população às exigências legais e trazer para a regularidade a população, especialmente a mais vulnerável.

Essa já é uma tendência a nível global. Países como Estados Unidos, Portugal, Espanha, Itália, Inglaterra e Alemanha, apenas para citar alguns, buscam simplificar normas, acelerar e racionalizar procedimentos, no intuito de promover uma atuação estatal mais útil e efetiva, reduzir práticas contraproducentes e, com isso, facilitar a relação dos cidadãos com a Administração Pública¹⁴¹.

A desburocratização das leis urbanísticas promove um ambiente regulatório mais transparente e acessível. Isso permite ao Estado acompanhar o acelerado desenvolvimento urbano e reduz custos associados a processos administrativos complexos, tornando inclusive a implementação de tecnologias sustentáveis mais viável economicamente. A simplificação da

¹⁴¹ D'OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. A simplificação no direito administrativo e ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 20.

legislação e a desburocratização dos procedimentos de licenciamento são estratégias importantes para a promoção de um ambiente urbano sustentável e inclusivo, adequado às demandas atuais.

2. O PAPEL DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES

O conceito de sustentabilidade é bastante amplo. A doutrina concorda que se trata de um termo polissêmico, multidimensional, que contempla aspectos ambientais, sociais e econômicos da vida humana¹⁴², e propõe um modelo de desenvolvimento equilibrado, que concilie todas essas vertentes.

A sustentabilidade tem sido uma pauta central de discussões internacionais nas últimas décadas, em reflexo à crescente preocupação mundial com um modelo de desenvolvimento que garanta o bem-estar social e o crescimento econômico sem comprometer recursos naturais ou prejudicar o meio ambiente¹⁴³.

No intuito de promover o desenvolvimento sustentável a nível global, a Organização das Nações Unidas criou uma série de pactos destinados à promoção de práticas sustentáveis concretas. O principal deles é a Agenda 2030, na qual foram instituídos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (“ODSs”), detalhados num total de 169 metas que devem orientar a atuação dos países signatários até 2030.

Além de figurar tangencialmente nos objetivos voltados ao fornecimento de água (ODS 6) e à infraestrutura (ODS 9), o espaço urbano é o elemento central do ODS 11, que estabelece o compromisso dos países signatários para “Tornar as cidades e os assentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

¹⁴² São as chamadas “três dimensões clássicas” da sustentabilidade (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos*, vol. VIII, nº 13, 2010, p. 8).

¹⁴³ “[...] o desenvolvimento sustentável refere-se às consequências que as relações entre a economia e o ambiente têm na qualidade de vida e no bem-estar da sociedade (presente e futura), de onde resulta que, a par de uma vertente económica e de uma vertente ambiental, este princípio assume igualmente uma importante e incontornável dimensão (vertente) social, apresentando-se, assim, como o garante do justo equilíbrio entre o progresso económico, a coesão social e a sustentabilidade ambiental”. (OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Planejamento Urbanístico e Sustentabilidade Social*. In: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, sol. IV, *Studia Iuridica* 105, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012, p. 501).

A concretização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 depende, em grande parte, das políticas públicas e leis implementadas nos países signatários. A legislação urbanística é o que define as condições de acesso ao solo, os parâmetros de infraestrutura, habitação e prestação de serviços básicos, e orienta o desenvolvimento urbano. Sem regulações efetivas e coerentes, o rápido crescimento da malha urbana pode agravar problemas socioeconômicos e ambientais já existentes.

Uma boa legislação urbanística garante previsibilidade e ordem no desenvolvimento urbano, cria uma estrutura estável e inclusiva, e concilia interesses públicos e privados¹⁴⁴. A qualidade de uma lei é medida principalmente por sua capacidade de realizar os objetivos das políticas públicas que motivaram sua criação. Para isso, é preciso que as normas sejam desenvolvidas a partir de análises realistas das demandas do espaço urbano para o qual se destinam, e dos recursos disponíveis para supri-las.

Se por um lado a legislação urbanística tem o potencial para promover o desenvolvimento urbano sustentável, leis ultrapassadas podem ter um efeito inverso sobre o crescimento da cidade, e perpetuar problemas existentes. Normas que não condizem com a realidade costumam ser inefetivas e, nessa medida, tendem a replicar práticas prejudiciais ao pleno desenvolvimento das cidades e comprometer a qualidade de vida de seus habitantes.

Se uma lei é muito complexa, se os parâmetros legais são inexecutáveis, se o procedimento de controle é longo e custoso e se sua fiscalização é ineficiente, a tendência é que os cidadãos não sigam as normas impostas. As pessoas que residem em moradias irregulares, geralmente a população de baixa renda, não têm acesso a garantias legais de propriedade e muitas vezes não contam com infraestrutura e serviços públicos adequados. Negócios se desenvolvem à margem da lei. Investimentos são afugentados. Esse cenário tende a agravar as desigualdades sociais já existentes e, como um todo, compromete o desenvolvimento sustentável do espaço urbano.

O problema é que, como regra, a legislação urbanística foca muito em burocracia, em detalhes irrelevantes ao interesse público. Aquilo que é fundamental acaba se perdendo no meio de um emaranhado de regulação, e se torna secundário.

¹⁴⁴ ONU. Rules of the game: urban legislation. United Nations Human Settlements Programme. 2016. Disponível em: <https://unhabitat.org/rules-of-the-game-0>. Acesso em: 27.05.2024.

Para ser efetiva, a legislação urbanística deve ser clara e adequada à realidade. Leis desatualizadas, rígidas, que não refletem as demandas dos cidadãos nem reconhecem as peculiaridades locais, não são capazes de enfrentar desafios atuais ou futuros, e levam a população e mercado à informalidade.

O desenvolvimento urbano sustentável exige a revisão de exigências restritivas, excludentes e custosas, e a criação de uma estrutura normativa inteligente, adequada à realidade e às práticas existentes nas cidades.

3. O MOVIMENTO PELA SIMPLIFICAÇÃO DE NORMAS URBANÍSTICAS

O Estatuto da Cidade (a Lei nº 10.257/2001) é o principal marco regulatório da política urbana no Brasil, e é referência mundial no planejamento do uso do solo, ordenamento do desenvolvimento urbano e promoção da função social da propriedade¹⁴⁵. Nele estão previstas as diretrizes gerais para a edição de leis urbanísticas e os instrumentos de planejamento e gestão à disposição dos municípios.

Entre os objetivos da política urbana, o artigo 2º do Estatuto elenca a “simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais” (inciso XV)¹⁴⁶.

A demanda por simplificação da legislação urbanística, portanto, não é novidade alguma. É uma diretriz de planejamento urbano prevista no Estatuto da Cidade há mais de 20 anos¹⁴⁷. O problema é que muito pouco se fez desde então.

A legislação urbanística municipal é composta, tipicamente, pela lei do plano diretor, pelo código de edificações/obras e de posturas, normas

¹⁴⁵ LIMA, Evandro Gonzalez; et al. Smart and Sustainable Cities: The Main Guidelines of City Statute for Increasing the Intelligence of Brazilian Cities. Sustainability 2020, 12, 1025.

¹⁴⁶ BRASIL. Lei nº 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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001.

¹⁴⁷ A propósito, leciona José dos Santos Carvalho Filho: “O que o Estatuto estabeleceu foi a necessidade de simplificação da legislação urbanística, de qualquer das esferas federativas, a fim de poderem os interessados beneficiar-se com a redução dos custos, bem como para aumentar-se, em favor das populações carentes, a oferta de lotes e unidades habitacionais”. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2005).

sobre parcelamento e leis a respeito do zoneamento, uso e ocupação do solo¹⁴⁸. A elas se agregam outras, como legislação ambiental, de saneamento básico, acessibilidade, mobilidade, desenvolvimento econômico, proteção do patrimônio histórico etc.

Como exemplo do contexto pela simplificação, toma-se a legislação de controle edilício.

Boa parte dessa legislação, principalmente nos municípios de médio e grande porte, foi originalmente criada nas décadas de 1970 e 1980. Naquele momento, provavelmente fazia sentido, para muitos, reputar que competia a Público intervir de forma mais intensa na atividade edilícia privada. As cidades estavam crescendo exponencialmente, e sem uma orientação firme do legislador, a atividade edilícia poderia se tornar caótica. A percepção que parece ter vigorado assentava-se na premissa de que os particulares não saberiam, sem uma firme orientação do Poder Público municipal, projetar e executar adequadamente suas obras. Como os particulares provavelmente não saberiam fazê-lo, o Poder Público deveria assumir essa tarefa e assegurar, nessa ordem de ideias, o conforto e a funcionalidade das edificações, inclusive. Tudo isso através de um rigoroso processo de licenciamento e autorização.

A complexidade e estrutura burocrática da legislação de edificações e obras parecem não ter sido reputadas, originalmente, como um problema. As leis criadas nessa primeira geração de normas urbanísticas refletiam a percepção que se tinha sobre o papel do Estado na regulação das atividades privadas e respondiam a uma demanda daquele tempo.

Posteriormente, entre as décadas de 1990-2000 e 2000-2010, outras duas gerações de leis urbanísticas foram se consolidando. A tônica, entretanto, foi o ajuste na legislação vigente e a regulamentação de novos institutos urbanísticos, especialmente a partir do contexto de elaboração do Estatuto da Cidade, promulgado em 2001. A característica das gerações mais recentes de leis urbanísticas foi, essencialmente, a manutenção da estrutura e do padrão legislativo anterior, que, recorde-se, era complexa e extremamente burocratizada.

O ponto é que o mundo é muito diferente hoje, do que era nos anos 1980. Muito diferente de 2010, para ser sincero.

Quando a primeira geração de legislação urbanística municipal se consolidou, a comunicação ainda era feita por telefone fixo. Os processos

¹⁴⁸ SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 6ª. ed. rev. at. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 134.

eram analógicos, físicos. Não se conhecia, a bem da verdade, forma distinta do controle de atividades privadas, senão pelo meio, *pro forma*. Mal se falava em controle por resultado. Quase que de forma irrefletida, confiava-se no Poder Público como uma legítima fonte de regulação racional de atividades privadas.

O mundo hoje é muito diferente.

A comunicação é instantânea, por diversos meios. Os processos são todos digitais, sequer existem fisicamente. As atividades humanas se diversificaram muito, as demandas da sociedade e do setor econômico foram se tornando cada vez mais diversificadas e rápidas. Muito mais rápida do que a capacidade de o Poder Público as antecipar. Atualmente, almeja-se por um controle de atividades privadas mais inteligente do que um simples check list de documentos e papéis. Em uma sociedade madura, esclarecida, a pressão é por mais liberdade, que o Estado preserve a autonomia das pessoas e a capacidade de fazer suas próprias escolhas, atribuindo-lhe os riscos e ônus de suas escolhas.

De modo geral, as demandas socioeconômicas atuais são quase que completamente diferentes daquelas observadas no contexto original de criação das leis municipais. As cidades de hoje são muito mais complexas do que as que existiam há 40 anos. As leis criadas nessas gerações anteriores de normas urbanísticas, primeiro nas décadas de 1970 e 1980, mais tarde em 1990 e 2000, e mais recentemente entre 2000 e 2010, embora relativamente adequadas para as demandas de suas épocas, não refletem mais as necessidades e as complexidades das cidades contemporâneas.

Como resultado, há uma crescente demanda para que o Poder Público reavalie essa normativas, e implemente um controle mais inteligente da atividade edilícia, focando menos na burocracia e mais naquilo que é realmente útil e de interesse da coletividade.

4. O CASO ESPECÍFICO DA LEGISLAÇÃO DE CONTROLE DIRETO

A rigor, caberia à legislação de controle edilício tratar de parâmetros construtivos que têm interface relevante à dinâmica urbanística do município, a fim de garantir que as obras e novas edificações estejam em harmonia com a cidade¹⁴⁹. Os pormenores e opções arquitetônicas dos projetos não

¹⁴⁹ SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 6ª. ed. rev. at. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 428-430.

deveriam ser objeto de minuciosa análise pelo Município porque dizem respeito, como dito, às escolhas, possibilidades e preferências pessoais das pessoas e das empresas,

Os códigos de obras e edificações deveriam conceber mecanismos eficientes de controle prévio da atividade edilícia, também focando nas intervenções que, de fato, sejam importantes para a coletividade¹⁵⁰. O licenciamento urbanístico deveria ser simples, fácil e rápido, para que as pessoas não os viessem como mero entrave à satisfação de suas necessidades, e fossem por isso estimuladas a aderir à conformidade.

A legislação de controle edilício também deveria prever ainda um adequado modelo de fiscalização de obras e intervenções, para permitir uma adequada detecção da situação desconforme, a aplicação de medidas cautelares administrativas tendentes a assegurar a boa ordem urbanística e a responsabilizar, de fato e com rigor, o infrator. O controle sucessivo deveria ser estruturado para dissuadir o comportamento desconforme, pela relevância e exemplo¹⁵¹.

Todavia, historicamente os códigos de obras e edificações têm falhado em praticamente todos os seus objetivos, ou, na melhor das hipóteses, não conseguem realizá-los para parcela significativa da cidade e população.

Muitos municípios mantêm ou escolhem, aleatoriamente, parâmetros construtivos controvertidos que passam a ser impostos à população e ao mercado. Muitas leis municipais veiculam, por exemplo, regras sobre tamanho de portas e janelas, dimensionamento de compartimentos internos etc., que não guardam nenhuma relação com o interesse da coletividade. Essas estipulações alijam da conformidade parcela relevante da população que não as consegue atender. Também, com frequência, são dissociadas das demandas de mercado e acabam restringido, sem critério legítimo de discriminação (a não ser preferências pessoais), a liberdade econômica e livre iniciativa.

¹⁵⁰ José Afonso da Silva faz a seguinte consideração a respeito dos planos municipais de planejamento local: “[...] o fundamental é que os planos sejam exatamente adequados à realidade do Município, que correspondam aos problemas efetivamente sentidos pela população e àqueles que existem objetivamente [...]. Deve-se evitar que os planos sejam feitos de forma acadêmica, isto é, segundo um modelo teórico rígido, que satisfaçam aos técnicos que o elaboraram mas não se coadunem exatamente à realidade do Município, ou aos anseios da população” (SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6ª. ed. rev. at. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 135).

¹⁵¹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6ª. ed. rev. at. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 450.

Os servidores responsáveis pela análise e aprovação dos projetos comprometem boa parte de seus esforços com a verificação de detalhes internos que não interessam à segurança da edificação ou à dinâmica urbanística da cidade. Leis edilícias defasadas não levam em consideração que exigências técnicas para projetos e execução das obras atualmente já são disciplinadas por normativas de outros órgãos e esferas competentes, como a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), essas sim em condições muito melhores do que os municípios para estipular parâmetros mínimos a fim de garantir a solidez, segurança e salubridade da edificação.

Em outro passo, os procedimentos de fiscalização e medidas de sanção também costumam ser inoperantes. Não é incomum ver um embargo administrativo ser desrespeitado. As sanções pecuniárias não funcionam como real elemento dissuasório do comportamento desconforme. As regras de licenciamento prévio não são observadas por todos; um grande contingente de pessoas e empresas edifica, usa e ocupa o solo sem dispor de autorizações e licenças municipais.

Os trâmites internos costumam ser longos e mal organizados, envolvem um número desproporcional de setores e frequentemente ineficientes.

A perpetuação desse padrão e formato de legislação condena as cidades ao fracasso. É necessário inovar, e inovação, nesse ponto, diz com simplificação e desburocratização.

5. UM POSSÍVEL QUADRO DE ATUALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE CONTROLE EDILÍCIO

A simplificação legislativa tem por objetivo tornar leis e regulamentos mais claros, acessíveis e eficientes, eliminando redundâncias e complexidades desnecessárias. A ideia é que a revogação de disposições obsoletas, a racionalização dos procedimentos e a simplificação do texto legal tornam a atividade estatal mais eficiente e compatível com os interesses privados¹⁵².

¹⁵² Conforme explica Rafael Daudt D'Oliveira, “[...] em termos jurídicos, a simplificação pode ser compreendida, genericamente, como o conjunto de medidas adotadas pelo Estado para facilitar o desempenho de suas atividades, seja internamente ou nas suas relações com a sociedade, com o objetivo de diminuir a burocracia, reduzir custos e encargos, ter maior aceitação de suas normas, acelerar e racionalizar controles e procedimentos, enfim, tornar as coisas mais simples e fáceis em favor dos cidadãos e das empresas por eles constituídas”

Essas premissas encontram respaldo nos princípios constitucionais de proporcionalidade, celeridade, eficiência, e segurança jurídica, que direcionam a escolha do Poder Público a meios adequados, necessários e proporcionais para a realização de seus objetivos¹⁵³. O que se pretende, com isso, não é remover a regulação estatal sobre a atividade edilícia privada, mas torná-la mais inteligente, e direcionar o foco do Estado àquilo que é, efetivamente, de interesse público.

A proposta que se coloca, nessa linha de ideias, é que o controle do Poder Público seja proporcional ao risco e aos impactos associados a uma determinada atividade, e que formalidades inúteis, que não servem à proteção dos bens jurídicos tutelados, sejam eliminadas¹⁵⁴. Essa é uma tendência mundial, que vem influenciando a atuação do aparato estatal em diversos países, fortemente defendida por organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD)¹⁵⁵, e a própria Organização das Nações Unidas (ONU).

A simplificação da legislação urbanística é uma ferramenta poderosa para promover a regularização de habitações e, com isso, a inclusão social. Ela facilita o acesso dos cidadãos de baixa renda aos direitos de propriedade e aos benefícios de viver em áreas regularizadas e integradas, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e para a redução das desigualdades urbanas.

(D'OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. A simplificação no direito administrativo e ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 20).

¹⁵³ “O postulado da proporcionalidade exige que o Poder Legislativo e o Poder Executivo escolham, para a realização de seus fins, meios adequados, necessários e proporcionais. Um meio é adequado se promove o fim. Um meio é necessário se, dentre todos aqueles meios igualmente adequados para promover um fim, for menos restritivo relativamente aos direitos fundamentais. E um meio é proporcional, em sentido estrito, se as vantagens que promove superam as desvantagens que provoca. A aplicação da proporcionalidade exige a relação de causalidade entre o meio e fim, de tal sorte que, adotando-se o meio, promove-se o fim.” (ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006).

¹⁵⁴ Ao tratar especificamente da tutela ambiental, Rafael Daudt D'oliveira defende que “o controle estatal deve ser diretamente proporcional ao risco e aos impactos ambientais e sociais adversos envolvidos nas atividades ou empreendimentos públicos ou privados. Quanto maiores o risco e/ou os impactos, maior o controle estatal; por outro lado, quanto menor o risco e/ou impactos, menor o controle estatal” (Op. cit., p. 24).

¹⁵⁵ Desde 2003, com a publicação do relatório “From red tape to smart tape: administrative simplification in OECD countries”, a OECD tem colaborado com países membros para instituir medidas de simplificação administrativa.

A desburocratização de processos administrativos pode tornar mais fácil e rápido para os cidadãos de baixa renda obter as permissões necessárias para construir, reformar ou regularizar suas habitações. Regras mais claras e acessíveis permitem que os cidadãos compreendam melhor os requisitos legais, enquanto procedimentos menos complexos e custos reduzidos incentivam a formalização das moradias, promovendo a conformidade. A transparência nos processos e nos critérios de aprovação facilita a participação dos cidadãos e a defesa de seus direitos.

A simplificação e desburocratização da legislação urbanística também atende à demanda do mercado. O legislador, isso é fato, não costuma conseguir dar uma resposta rápida à inovação. Hoje, por exemplo, as pessoas trabalham em casa; muitos moram em estúdios, casas compartilhadas, estruturas que muitas vezes nem encontram previsão nas normas edilícias dos municípios. Novas necessidades e produtos, portanto, deixam de ser atendidas quando o controle é amplo e complexo.

O Programa das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos (Habitat) periodicamente analisa dados sobre o desenvolvimento urbano e publica guias voltados à implementação de práticas sustentáveis nas cidades. O mais recente dos relatórios sobre legislação urbanística, publicado em 2016, destaca o papel das leis na promoção do desenvolvimento urbano sustentável, e estabelece uma série de diretrizes para a edição de normas efetivas¹⁵⁶. O relatório elenca, entre as estratégias para a implementação da Agenda Habitat, a revisão de leis, regulamentos e exigências restritivas e custosas, e a criação de uma estrutura regulatória adequada à realidade local.

No Brasil, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo e o Ministério da Economia também publicaram orientações destinadas a simplificação legislativa: o “Caderno Orientativo para Licenciamento Edifício e Urbanístico” e o “Guia Orientativo de Boas Práticas para Códigos de Obras e Edificações”, respectivamente.

Ambos os guias ressaltam a importância da revisão de leis municipais que regulamentam a atividade edilícia, para direcionar o foco da análise do Poder Público aos parâmetros urbanísticos previstos no Plano Diretor. Essa revisão deve priorizar a flexibilidade e a adaptabilidade dos regulamentos, permitindo que os projetos atendam às necessidades específicas

¹⁵⁶ ONU. Rules of the game: urban legislation. United Nations Human Settlements Programme. 2016. Disponível em: <https://unhabitat.org/rules-of-the-game-0>. Acesso em: 27.05.2024.

das comunidades locais. Isso envolve a eliminação de exigências excessivas e a promoção de um ambiente regulatório que favoreça a criatividade e a inovação na arquitetura e no urbanismo.

A orientação é clara: o Poder Público deve focar em parâmetros urbanísticos essenciais e deixar que os agentes privados assumam a responsabilidade por aspectos como conforto e funcionalidade, dentro dos parâmetros técnicos de segurança e acessibilidade. Isso implica, na prática, na exclusão de regras a respeito de dimensão mínima de portas, pé-direito, salas e corredores internos, e que se mantenha com o Poder Público a atribuição de verificar a observância de índices urbanísticos de interesse verdadeiramente coletivo, como recuos, afastamentos, alturas e gabaritos, taxas de ocupação e coeficientes de aproveitamento. Essa abordagem não apenas simplifica a legislação, mas também estimula um desenvolvimento urbano mais dinâmico e responsivo às demandas contemporâneas.

O Caderno Orientativo do Conselho de Arquitetura e Urbanismo também destaca a necessidade de simplificação dos processos de licenciamento, sugerindo práticas que reduzem a burocracia e agilizam a tramitação de projetos, como a criação de plataformas digitais para submissão e acompanhamento de pedidos de licenciamento, a fim de garantir maior transparência e eficiência aos processos. Essas plataformas podem permitir que arquitetos e urbanistas acompanhem em tempo real o andamento de suas solicitações, facilitando correções e ajustes necessários de maneira mais rápida e eficaz.

Seguindo essa tendência, alguns municípios brasileiros já adequaram seus códigos de obras no intuito de mitigar os efeitos negativos da burocracia excessiva. As reformas legislativas visam, essencialmente, proporcionar maior segurança jurídica e transparência ao processo de licenciamento de projetos e construções.

Hoje, o exemplo mais paradigmático desses esforços é a cidade de São Paulo. O município fez uma revisão profunda e sistemática de todas as suas normas urbanísticas. O atual código de obras e edificações (Lei nº 16.642/2017) diminuiu drasticamente o número de exigências já disciplinadas por normas técnicas, instituiu uma modalidade de licenciamento com base em projeto simplificado, definiu valores de taxas de análise de forma progressiva, em função da complexidade das edificações, e simplificou as etapas de aprovação dos projetos. Florianópolis e Rio de Janeiro fizeram mudanças semelhantes, mas em menor escala.

Outra tendência que vem se observando entre alguns dos municípios que já atualizaram suas leis urbanísticas é a criação de um modelo de licenciamento autodeclaratório, espécie automatizada que dispensa a análise pública de projetos simples, com menor potencial de impacto urbanístico. Nessa modalidade, o profissional responsável pela concepção e execução do projeto, e o proprietário da obra, assumem o compromisso de construir a edificação de acordo com os parâmetros técnicos e legais aplicáveis. Em contrapartida, a análise prévia da administração pública é dispensada, e os esforços do município passam a se concentrar no controle sucessivo das obras.

Recentemente, o Município de Biguaçu, em Santa Catarina, revisou seus códigos de obras e de posturas a fim de implementar medidas de desburocratização e simplificação normativa. O município fez uma análise sistemática da legislação urbanística a fim de identificar disposições supérfluas ou inadequadas, com o objetivo de desburocratizar e dar maior celeridade ao licenciamento, racionalizar as exigências materiais sobre os parâmetros construtivos e trazer à legalidade edificações clandestinas.

Em 2023 foram publicados os novos Código de Obras (Lei Complementar nº 272/2023) e Código de Posturas (Lei Complementar nº 273/2023). Essas leis estruturam os procedimentos para aprovação e licenciamento das obras, e para a atuação do Município no exercício da fiscalização e autuação de irregularidades, mas as minúcias desses processos são regulamentadas por decreto (Decreto nº 14/2024).

Essa escolha decorre da necessidade de otimizar e dar maior eficiência aos processos administrativos correlatos. Nesse intuito, mantém-se na lei a estrutura essencial ao bom funcionamento do sistema, em termos de segurança jurídica, previsibilidade e legalidade no atuar administrativo. As minúcias necessárias para o funcionamento prático desse sistema são remetidas a atos regulamentares, a fim de propiciar maior dinamismo a eventuais correções e atualizações dessa estrutura, de acordo com a estratégia do Poder Público.

Os novos ditames legais são mais objetivos que os anteriores; fazem remissão à norma técnica naquilo que interessa à segurança e acessibilidade das edificações, e direcionam a análise do Poder Público aos aspectos que repercutem na interface urbana da cidade. O procedimento de análise para licenciamento de obras e edificações foi racionalizado, com o estabelecimento claro das responsabilidades e formas de atuação do analista técnico

competente, a fim de proporcionar maior segurança jurídica a todos os envolvidos, e desburocratizar os trâmites administrativos.

Além do licenciamento por autodeclaração, Biguaçu instituiu uma modalidade de licenciamento urbanístico simplificado, no intuito de priorizar a análise e controle das intervenções que causam relevante impacto urbanístico, e facilitar a aprovação de projetos relativamente simples.

Em contrapartida à simplificação dos processos de licenciamento, o Município estruturou o controle sucessivo da atividade edilícia, redirecionando os esforços dos técnicos responsáveis pela análise a uma etapa posterior, acelerando a aprovação das obras sem abrir mão do controle de qualidade das edificações.

O código de obras também criou uma espécie destinada às moradias unifamiliares da população de baixa renda (o “registro”), no esforço de trazer à legalidade edificações historicamente clandestinas, e garantir à população de baixa renda o acesso a serviços públicos e infraestrutura urbana básica. Nessa modalidade, o cidadão registra nos cadastros municipais a edificação, reforma ou reconstrução realizada em unidade unifamiliar, de forma sumária e simplificada, mediante a apresentação de informações bastante sintéticas da obra, tais quais a área total construída, o número de pavimentos, afastamentos e recuos da construção, e assume o compromisso de adotar solução de esgotamento sanitário.

6. CONCLUSÃO

A criação de políticas públicas de sustentabilidade se dá, inevitavelmente, em meio ao cenário normativo de cada cidade. A legislação urbanística é um dos fatores de maior influência sobre a conformação do espaço urbano. Seja pela definição de padrões construtivos e índices urbanísticos efetivamente observados pelos cidadãos, ou, em sentido contrário, pela adoção de procedimentos e exigências tão descolados da realidade, que forcem uma parte significativa da população à irregularidade.

As normas de controle edilício, em especial, têm um grande potencial para aliviar ou agravar um dos maiores problemas no desenvolvimento urbano: as habitações irregulares. Em muitos casos, leis antigas e desatualizadas, criadas em um contexto totalmente diferente do atual, exigem padrões de construção inadequados às necessidades urbanas.

O enfoque das normas sobre pormenores e opções arquitetônicas, não só desestimula (e, em alguns casos, inviabiliza) a aderência da população

à lei, como também desvia a atenção daquilo que efetivamente deveria ser fiscalizado pelo Poder Público – os parâmetros construtivos que têm interface relevante na dinâmica da cidade. Nesse cenário tumultuado, de predominância da irregularidade, é que se busca, sem muito sucesso, implementar medidas de sustentabilidade efetivas.

No presente artigo, defende-se que uma possível solução para esse problema é, justamente, a adequação das normas urbanísticas às verdadeiras demandas urbanas. Essa é uma medida defendida por entidades especializadas, que já vem sendo adotada por vários países.

O que se vê, a partir do exemplo de algumas cidades brasileiras que realizaram reformas das suas legislações de controle edilício, é uma tendência à simplificação das exigências legais e dos procedimentos de licenciamento, em atenção às dinâmicas econômicas e sociais contemporâneas. Esses esforços proporcionam segurança jurídica aos cidadãos, e promovem a inclusão social no processo de urbanização, garantindo condições mais favoráveis a moradias regulares e a um pujante ambiente de negócios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 6a. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. **Guia Orientativo de Boas Práticas para Códigos de Obras e Edificações**. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. 2a. ed. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/ambiente-de-negocios/competitividade-industrial/construa-brasil/2209ConstruaBrasilGuiaOrientativodeBoasPraticasParaCodigo-de-Edificacoes1.pdf>. Acesso em: 27.05.2024.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**, vol. VIII, nº 13, pp. 7-18, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2005.

CAU. **Caderno Orientativo para Licenciamento Edilício e Urbanístico**. Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil. 2023. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnnibpcajpcglclefindmkaj/https://caubr.gov.br/wp-content/>

uploads/2023/02/Caderno_ LICENCIAMENTO-CAU-0503-.pdf. Acesso em: 27.05.2024.

D'OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. **A simplificação no direito administrativo e ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

LIMA, Evandro Gonzalez; et. al. **Smart and Sustainable Cities**: The Main Guidelines of City Statute for Increasing the Intelligence of Brazilian Cities. Sustainability 2020, 12, 1025. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su12031025>. Acesso em 27.05.2024.

ONU. **Rules of the game**: urban legislation. United Nations Human Settlements Programme. 2016. Disponível em: <https://unhabitat.org/rules-of-the-game-0>. Acesso em: 27.05.2024.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. Planejamento Urbanístico e Sustentabilidade Social. In: **Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho**, sol. IV, Studia Iuridica 105, Universidade de Coimbra, Coimbra, pp. 501-522, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6a. ed., rev., at. São Paulo: Malheiros, 2010.

Enviado em 19.08.2024.

Aprovado em 15.10.2024.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International Licence.