

# CIDADES SÃO POSSÍVEIS?<sup>1</sup>

## A ORDENAÇÃO DO SOLO URBANO E A CORRUPÇÃO URBANÍSTICA

---

Carlos Vinícius Alves Ribeiro<sup>2</sup>

**Resumo:** Os problemas enfrentados pela população e pelas Administrações Públicas nos centros urbanos é enfrentado com a lente da corrupção urbanística, que, desvirtuando a finalidade dos institutos administrativos e urbanísticos, afasta cada vez mais as cidades de suas finalidades sociais e ambientais.

**Palavras-chave:** Corrupção Urbanística. Improbidade Administrativa. Direito Urbanístico. Uso do Solo. Zoneamento Urbano.

**Sumário:** **1.** Introdução. **2.** Zoneamento Urbanístico. **2.1.** Zona rural X Zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica **2.2.** A competência para zonear o território municipal – inclusive área rural. **2.3.** Modificação da vocação da zona **3.** Loteamentos irregulares ainda que formalmente regularizados. **3.1.** Urbanização contígua. **3.2.** “Omissão” dos gestores tocante às infraestruturas. **4.** Considerações Finais. **5.** Referências

### 1. INTRODUÇÃO

Longe de pretender esgotar a análise dos motivos que levaram os homens a abandonar o campo e rumarem para agremiações urbanas, bem como sem lançar olhar multifocal sobre os problemas urbanos, o presente é mais um “pensar em voz alta” que propriamente um esquema que passa em revista todos os problemas das cidades, da ordenação do solo urbano e, ao final, apresenta uma solução acabada.

---

1 Quando ainda cursava mestrado em Direito do Estado na Universidade de São Paulo encontrei um amigo, Francisco Taveira Neto, à época também cursando mestrado em Direito Urbanístico na PUC de São Paulo, que narrou-me, naquela oportunidade, que havia lido uma pichação em um túnel em São Paulo com os dizeres “Cidades são possíveis?”. Aquela indagação me persegue desde então. Eis que nesta oportunidade poderei refletir publicamente sobre esta pergunta sobre o enfoque específico de questões urbanísticas e corrupção urbanística.

2 Promotor de Justiça na Região Metropolitana de Goiânia. Membro do Conselho Nacional do Ministério Público. Mestre e Doutor em Direito do Estado pela USP. Autor de diversos livros jurídicos e artigos acadêmicos. Palestrante no Brasil e Exterior. Professor de Direito Administrativo na PUC-Go. Membro do CEDAU (Centro de Estudos de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico da USP).

Restringe-se mais: constatando problemas instalados e visíveis por toda gente em várias grandes cidades, concluirá que a falta de planejamento urbanístico, por vezes deliberada, pode servir de terreno fértil para o que se denominará corrupção urbanística.

Fixa-se, pois, de partida, que por corrupção urbanística entender-se-á as dos agentes da administração pública que, agindo em desvio de finalidade, abuso de poder ou quaisquer outras formas de ilegalidade, manipule indevida e ilegalmente os instrumentos jurídicos urbanísticos de modo que agentes públicos obtenham alguma vantagem direta ou indireta, para além das vantagens que a conduta administrativa ilegal tenha conferido a grupos ou pessoas específicas em detrimento de outros grupos ou pessoas.

Se há algo que obrigatoriamente deve estar na base para a caracterização da corrupção urbanística é a existência de uma norma jurídica prévia à prática do ato de corrupção que parametrize a conduta do gestor urbano/ambiental.

Trocando em miúdos, é preciso determinar, de pronto, se existe um dever de agir de autoridades públicas com atribuições urbanísticas, e quais são esses deveres. Isso pelo fato de, havendo o dever de agir, não agindo, já existe uma “não conduta” eventualmente corrupta. Se as ações impostas ao agente foram praticadas, o *iter* de tomada de decisões urbanísticas deverá ser passado em revista para sondar eventuais legalidades.

Especificamente no caso brasileiro, mesmo antes da atual Constituição Democrática, ainda sob a égide da Carta de 1967, foi aprovada a Lei Federal nº 6.766 em 1979, demonstrando, desde então, inquévoca preocupação com a criação de regras jurídicas para o estabelecimento de ordem mínima para as cidades, especialmente, nesse caso, para os parcelamentos e loteamentos.

Essa normativa foi colhida e recepcionada pelos arts. 182 e 183 da Constituição Democrática de 1988, em capítulo específico que trata da Política Urbana e das obrigações dos gestores em regular a ordenação do solo urbano.

Em seguida, outros dois importantíssimos regramentos: o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001 e a Lei Minha Casa Minha Vida (12.424/11), todos voltados à ordenação das cidades com o fim de garantir habitação, pleno desenvolvimento e adequação ambiental e urbanística.

Como pano de fundo dessa preocupação do Estado brasileiro com as cidades, está a função social da propriedade, seja ela urbana

ou rural. É bom que se frise que nesta rápida análise está-se tratando também, não obstante o foco sejam as cidades, de propriedades rurais, pois, em grande medida, a corrupção urbanística ocorre exatamente na mudança por ato do Poder Público da vocação da propriedade, de rural para urbana, atendendo interesses muitas vezes expúrios.

A Constituição da República de 1988, pois, funcionalizando (MEDAUAR, 2002, p. 414) a propriedade, impregnou em sua concepção mais liberal, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 – *“la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité”* –, a necessidade de ela – a propriedade – também servir, em alguma medida, aos interesses de toda gente, ou, ao menos, garantir que não haja violação, no manejo dos direitos inerentes à propriedade, de direitos coletivos e difusos.

Na síntese de DERANI (2002), “a propriedade é uma relação com resultados individuais e sociais simultaneamente. Os meios empregados e os resultados alcançados devem estar condizentes com os objetivos jurídicos”.

Portanto, os condicionamentos que orbitam a propriedade visam à função social, ideia inserida por *Léon Duguit* inspirado em *Augusto Comte*, que encontrou guarida no próprio art. 5º da Constituição Federal de 1988, em seu inciso XXIII<sup>3</sup>, e, posteriormente, também no texto constitucional, no art. 182, §2º<sup>4</sup>, no tocante à propriedade urbana.

Fixadas, pois, as premissas de que a propriedade urbana – e rural – deve atender à função social que, na propriedade urbana predica o atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor, é chegado o momento de lançar os olhos para a realidade das cidades e perceber onde os vícios ocorrem.

## 2. ZONEAMENTO URBANÍSTICO

A primeira e mais rotineira forma de se desordenar a cidade é por meio de um zoneamento urbano inadequado, desalinhado com a política pública urbana ou, mais grave ainda, por meio da falta de planejamento urbano.

3 XXIII – a propriedade atenderá a sua função social.

4 §2º – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Por zoneamento urbano entende-se “o procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal ou a repartição do território municipal, à vista da destinação da terra, do uso do solo e das características arquitetônicas” (SILVA, 1995, p. 214). Esse procedimento de zonear vai além dos núcleos urbanos.

### **2.1. Zona rural X Zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica**

Antes de se fixar as zonas das cidades adequadas para esta ou aquela finalidade urbanística, é preciso, num momento pretérito, estabelecer onde, naquela municipalidade, existe zona rural, vocacionada, portanto, às finalidades rurais, zonas urbanas<sup>5</sup>, zonas de expansão urbana<sup>6</sup>, zonas de urbanização específicas e zonas urbanizáveis, estas últimas áreas rurais vocacionadas a agregarem-se, pelo crescimento natural de algumas cidades, às zonas urbanas.

É exatamente aqui, na decisão política de quais áreas rurais possuem vocações para urbanização, vale dizer, quais áreas rurais serão inseridas em zonas urbanizáveis ou de expansão urbana é que reside o primeiro foco de corrupção urbanística.

Se o art. 3º da Lei nº 6.766/79 estabeleceu que o parcelamento de solo urbano para fins urbanos somente será admitido em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, a conclusão óbvia é pela ilegalidade do parcelamento de solo rural para fins urbanos. Essa ilegalidade espraia consequências que desbordam em muito meras irregularidades formais. Para tanto, basta imaginar uma cidade integrante, por lei estadual, da região metropolitana de uma capital de Estado, cidade esta ainda não conurbada com o grande centro urbano.

Imagine-se, para fins apenas da construção do raciocínio, que essa cidade diste do grande centro urbano cinquenta quilômetros, e que mais de quarenta quilômetros das vias que fazem a ligação de ambas estejam flagrante e visualmente inseridas em zona rural, com atividades rurais em toda a extensão e sem aglomerados urbanos.

Seria natural imaginar que, com a expansão das cidades do raciocínio hipotético, seja uma ou outra, em determinado momento elas se uniriam em um verdadeiro aglomerado urbano.

5 Segundo Sérgio Frazão do Couto (1981, p. 8-11), área urbana é a porção territorial onde existem erigidas continuamente as moradias dos habitantes das cidades, as vias de circulação entre as residências, os serviços públicos e as entidades administrativas.

6 “Porção territorial ao redor das cidades, para onde possa seu crescimento se dirigir, para agregação de novos componentes urbanísticos constantes da zona urbana propriamente dita” (COUTO, 1981, p. 8-11).

Ocorre que não é incomum que a especulação imobiliária pressione o Poder Público para que se institua por lei, zonas de expansão urbana em áreas absolutamente ainda inadequadas para o parcelamento de solo para fins urbanos.

Esse “pressionar” daquele que adquiriu gleba rural visando alienar com preço de solo urbano, conquanto para muitos não extrapole os limites da defesa “no público” de interesses individuais legítimos, pode redundar, pelo simples ato do Poder Público de se criar zonas de expansão urbana em locais inapropriados, em desvio de finalidade ou de poder. Isso pelo fato de o zoneamento das cidades predicar uma decisão política prévia, que inclui um alinhamento com o plano nacional, regional e estadual de ordenação do território, bem como, e principalmente, o plano diretor.

O plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182, §1º da Constituição da República), para além de servir de parâmetro de sondagem do cumprimento da função social da propriedade urbana – *cumpra a função social a propriedade que atente às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor* –, por englobar o território do município como um todo, permite a visualização, muitas vezes cartográfica, da política urbana daquela região, sabendo-se, apenas por ele, a vocação de cada área de determinado município fixada pelo plano.

Obviamente que o plano diretor, por ser um projeto de política urbana executável a longo prazo, não pode sofrer interferências legislativas recorrentes, sob pena de desnaturar-lhe o caráter de plano, passando, em havendo mudanças recorrentes, a ser um retalho albergador dos interesses de vários grupos de forma desconexa e com alto preço aos munícipes.

A primeira maneira de se evitar ordenações desastrosas das cidades é por meio de elaboração de uma política urbana municipal, fixada pelo plano diretor, alinhada com a política estadual e regional e, se for o caso, com a política da região metropolitana (caso a cidade esteja inserida em uma região metropolitana).

## **2.2. A competência para zonear o território municipal – inclusive área rural**

Nessa ordenação do território do município, que é dever do gestor municipal por meio de projeto de lei de sua iniciativa, será zoneada a totalidade do território, surgindo, assim, a dúvida quanto à competência municipal para regular urbanisticamente a zona rural

do município. Alguns marcos legislativos são indicadores dessa competência, a iniciar pelo Código Tributário Nacional.

Como é de se imaginar, a preocupação do CTN ao ingressar nessas questões ligadas à delimitação das zonas de determinado município está atrelada à tributação, pois a depender de um ou outro zoneamento, haverá incidência de mais tributos municipais (ITU e IPTU) ou mais tributo federal (ITR).

Estabelece o CTN, que área urbana, para fins tributários, é a área fixada por lei municipal onde existam, pelos menos, dois dos seguintes “melhoramentos” construídos ou mantidos pelo Poder Público: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais, abastecimento de água, sistema de esgotamento sanitário, rede de iluminação pública com distribuição domiciliar e escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.

Se para fins tributários isso é válido, permanece a indagação da aplicação dessas normas às questões urbanísticas.

O art. 24 da Constituição da República é expreso no estabelecimento de competência legislativa concorrente para fixar normas sobre Direito Urbanístico. De outra banda, o art. 30 indica que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

E o que não fez o Estatuto da Cidade senão, para além de regular os arts. 182 e 183 da Constituição da República, exaurir o dever constitucional da União em legislar sobre Direito Urbanístico?

Fazendo-o, manteve – na verdade, mais que isso, determinou – aos municípios a competência para legislar sobre os assuntos urbanísticos locais.

Para além disso, o inciso VIII do art. 30 atribuiu competência aos municípios para ordenar seu território, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Importa notar aqui que a legislação municipal não elaborará normas de Direito Urbanístico, pois competência concorrente da União e dos Estados, mas legislará sobre questões urbanísticas locais, como determinou, na linha da Constituição da República, o Estatuto da Cidade.

Parece, pois, evidente, que para além da competência de zoneamento para fins tributários, os municípios possuem também competência para legislar sobre questões urbanísticas.

Não de outra forma concluiu Helly Lopes Meirelles (2006, p. 545) ao lecionar que “a delimitação da zona urbana ou perímetro urbano deve ser feita por lei municipal, tanto para fins urbanísticos como para efeitos tributários”.

Interessante notar que citado autor, pouco antes, na mesma obra, defende que a ação urbanística do município é plena na área urbana e restrita na área rural, pois o ordenamento da área rural do município, “para suas funções agrícolas, pecuárias e extrativas, compete à União, só sendo lícito ao Município intervir na zona rural para coibir empreendimentos ou condutas prejudiciais à coletividade urbana ou para preservar ambientes naturais de interesse local” (MEIRELLES, 2006, p. 545). A aparente contradição não passa, como já anunciado, de aparência.

O município permanece tendo competência para zonar sua área, sendo seu dever não intervir na área rural com vocação para atividades rurais, a menos que haja antevisão, no planejamento urbanístico de médio e longo prazo, que aquela área, hoje em zona rural, possuirá vocações urbanas nesse mesmo médio e longo prazo.

### **2.3. Modificação da vocação da zona**

Bom destacar que, no caso de verdadeiro reconhecimento pelo Município, com base em estudos específicos, de que determinada área rural está vocacionada a atividades urbanas, deverá o município comunicar e ouvir previamente a União, marcadamente o INCRA, demonstrando que a formação de núcleos urbanos, zonas de urbanização ou áreas de sítios de recreio naquelas áreas rurais do município é indicada pelas características e situação da área, que é própria para a implantação de serviços comunitários, ou que a área rural a ser urbanizada seja oficialmente declarada zona de turismo ou tenha características de estância hidrotermal ou balneária ou, finalmente, comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento rural<sup>7</sup>.

Apenas quando o imóvel rural perde suas características agrícolas, extrativistas, pecuária e agroindustrial é que estará o município autorizado a, por lei municipal, cumpridos os requisitos supracitados, modificar o zoneamento, em verdadeiro ato de reconhecimento jurídico da mudança fática naquela área.

Essa decisão de converter áreas rurais em zonas urbanizáveis ou de expansão urbana deve ser planejada e estar sempre lastreada em estudos e pareceres técnicos indicadores das áreas municipais realmente vocacionadas ao crescimento urbano.

<sup>7</sup> Cf. art. 53 da Lei nº 6.766 de 1979 e Instrução 17-B INCRA, item 3.

Do contrário perceber-se-á o que já é observado em vários municípios: zoneamentos absolutamente caóticos, com áreas de expansão urbana, urbanizáveis ou de urbanização específica ilhadas por zonas efetivamente rurais por todos os lados, em flagrante falta de planejamento, indicando desvios das autoridades legislativas e executivas instituidoras dessas zonas e, por consequência, a ocorrência do que aqui se denomina corrupção urbanística.

Em outras palavras, quando àqueles agentes políticos com funções urbanísticas no município (Prefeito e Vereadores) deixarem de manejar suas atribuições, ou manejando-as, fizerem de forma flagrante e provavelmente ilegais, descumprindo, *e.g.* as diretrizes fixadas no art. 2º, incisos IV e seguintes, da Lei nº 10.257/01, incorrerão, no mínimo, nas condutas constituidoras de improbidade administrativa do art. 11 da Lei nº 8.429/92.

### **3. LOTEAMENTOS IRREGULARES AINDA QUE FORMALMENTE REGULARIZADOS**

Passada a etapa do zoneamento, não restará superado o risco de um desenvolvimento urbano desastroso.

Isso pelo fato de, zoneado o município, abre-se, em tese, aos proprietários de terra urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, a possibilidade de parcelamento ou desmembramento de suas propriedades.

A efetiva possibilidade de o proprietário de solo, especialmente nas áreas de expansão urbana ou de urbanização específica, parcelar suas glebas dependerá da constatação pelo município de que essas zonas já estejam maduras ou aptas a suportar parcelamento e adensamento urbano.

Para tanto, o Município manejará ferramental jurídico capaz de promover ou retardar o desenvolvimento urbano de suas zonas de expansão urbana ou de urbanização específica, instrumentos estes colocados à disposição do Poder Público municipal para cumprir as diretrizes instituídas no planejamento da cidade.

#### **3.1. Urbanização contígua**

O só fato de a gleba estar localizada em área passível de urbanização não gera ao proprietário o direito subjetivo de parcelar, quando e como lhe aprouver, sua propriedade.

Para além da obrigação do município de indicar em cada zona os usos permitidos, com os índices de parcelamento e ocupação, é seu dever fomentar o parcelamento e a ocupação de áreas que interessem ao município que sejam urbanizadas, além de ser também dever do município desestimular o “adensamento por saltos”, evitando-se os vazios urbanos com todas as suas consequências e custos.

Nessa forma de adensamento, propriedades localizadas em áreas de expansão urbana ou de urbanização específica não contígua com a zona urbana *mater* são autorizadas pelo município a serem parceladas sem que as autoridades municipais se atentem para as dificuldades que o município enfrentará em levar aos cidadãos que adquirirão lotes naquela região os serviços públicos e as ligações dos equipamentos urbanos.

Não basta portanto, para o parcelamento, que a gleba esteja localizada em área passível de parcelamento. Igualmente não basta que o loteador performe bem sua infraestrutura, vale dizer, que instale em sua propriedade os equipamentos urbanos básicos, como os que constituem requisitos ao parcelamento, e é de responsabilidade desse próprio loteador, pois muito pouco ou quase nada adianta a abertura de ruas, a construção das galerias de captação de águas pluviais, a implantação de sistema de distribuição de água e captação de esgoto, a estrutura interna ao loteamento de energia elétrica se as concessionárias (ou eventualmente a empresa pública que presta o serviço) de energia, água e esgoto não conseguem fazer a ligação de seu sistema com as redes do loteamento.

### 3.2. “Omissão” dos gestores tocante às infraestruturas

Se é certo que a ligação das redes internas com os sistemas das pessoas prestadoras dos serviços de energia, água, esgoto é de responsabilidade do loteador, também é certo que, no cotidiano das prefeituras das grandes cidades e das próprias concessionárias, inúmeros loteamentos<sup>8</sup> foram e permanecem sendo aprovados, registrados, com lotes sendo alienados, sem que efetivamente haja distribuição de energia e água tratada e coleta de esgoto.

Se isso é fato constatável e de conhecimento de toda gente, há, por óbvio, agentes do Estado que permitem que esses loteamentos irregulares se instalem, dando-lhes ares de regularidade pela aprovação formal das prefeituras.

<sup>8</sup> Mesmo sem um levantamento empírico realizado pelo autor, é possível afirmar que em todos os grandes centros urbanos, ora ou outra foi autorizado, registrado e implantado loteamento, inclusive com alienação de lotes, sem que os equipamentos urbanos de fato prestem às suas finalidades.

Para além disso, por vezes as pessoas prestadoras de serviços públicos certificam, por meio de atestados de viabilidade técnica que, instaladas as redes internas do loteamento, a concessionária fará, por ela própria e às suas custas, a ligação dos sistemas, sem ao menos sondar as distâncias e os custos dessa ligação que, num primeiro momento, é de responsabilidade do loteador.

A depender da densidade habitacional do loteamento – loteamentos que, por pequenos e distantes a tarifa/taxa cobrada pelo serviço não cobrirá sequer, nem a longo prazo, o custo da ligação –, quando acionada para de fato promover a interligação, as pessoas prestadoras dos serviços anunciam uma “impossibilidade técnica não constatada anteriormente”, deixando famílias, muitas vezes desprovidas de conhecimento e recursos, sem os serviços básicos para uma moradia digna.

Essas pessoas acabam sendo as vítimas primeiras de um sistema de corrupção urbanística em que o Poder Executivo municipal ou é ímprobo ao permitir o que não deveria ter sido permitido ou é omissivo – e uma coisa não significa que não possa ser também outra – em seu dever de efetivamente sondar todos os aspectos anteriores e concomitantes ao loteamento, a começar por um estudo verdadeiramente técnico da área, analisando as características geomorfológicas e os impactos da urbanização, o impacto de vizinhança, impacto de segurança, impacto no sistema viário existente, impacto do loteamento na saúde pública municipal, além da viabilidade efetiva, para além da criação da rede interna para a distribuição de serviços públicos, da ligação dessas redes com a das pessoas prestadoras desses serviços.

Destaca-se, uma vez mais, que os adquirentes serão apenas as primeiras vítimas. Isso pelo fato de os loteadores, alienando todos os lotes, rotineiramente e literalmente desaparecem, deixando para o município a obrigação de prover àqueles lotes e sua gente, de infraestrutura necessária à constituição de moradias dignas.

Nesse segundo momento é que ficará ostensivo o outro bloco de vítimas, quais sejam, os próprios munícipes, que arcarão com a infraestrutura que deveria ter sido plenamente performada pelo empreendedor.

Para além de vitimados pela utilização dos recursos financeiros do município que teriam outras utilidades não fossem essas circunstâncias, os moradores das cidades ainda arcarão com pesado ônus advindo de impactos não mensurados e portanto, não corrigidos

atempadamente, na saúde municipal, na segurança, na distribuição de água, na coleta de resíduos, no transporte e na mobilidade urbana.

Esse ciclo repetitivo de corrupção urbanística conta sempre com as condutas ilegais de gestores públicos municipais, eventualmente também com omissões deliberadas ou ações indevidas – como emissão de atestados e certidões falsas – dos responsáveis pelos serviços públicos necessários à implantação dos loteamentos e, sempre, com aqueles que, sendo proprietários de solo passível de urbanização, pretendendo um lucro virtualmente legítimo, passam à quadra da improbidade e da criminalidade ao perceberem que, agindo ilegalmente, potencializam seus ganhos.

Eventuais erros de gestão urbana podem ocorrer, é verdade, mas também é certo que o volume de fatos que envolvem a desordenação urbanística aponta não para uma gestão ineficiente, mas para um “processo de ordenação” urbana corrupto, por vezes financiador de campanhas eleitorais, mas, geralmente, servindo de fonte de renda pessoal e ilegal para os agentes públicos envolvidos nesse processo.

É exatamente esse “processo de ordenação” desastroso do solo urbano – nem é processo, tampouco é, havendo algum processo, de ordenação – em que, para além de não haver estudos e pesquisas técnicas holísticas utilizadas para fundamentar o planejamento, não há manejo adequado de instrumentos urbanísticos (criação de zonas de adensamento preferencial, zonas de adensamento restrito, áreas de diretrizes especiais etc.) que garante a perpetuação desse ciclo de corrupção urbanística.

Esse sistema retroalimentado continuamente pela falta de planejamentos ou pelos péssimos planejamentos realizados com carências técnicas gritantes, acaba gerando uma urbanização muito mais serviente a interesses políticos – ou de políticos – e econômicos – não no sentido da boa economia que deve ser fomentada, mas de um único interesse econômico ditando os rumos da urbanização – que propriamente aos interesses legítimos das várias pessoas ou grupos que a cidade alberga.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Não foi outra a conclusão da Professora Odete Medauar (2004, p. 29) ao afirmar que “parece que os governantes brasileiros em geral sentem ojeriza por planejamento e por planos; por vezes, estes são elaborados, mas raramente são aplicados”.

Para romper o ciclo das catástrofes urbanísticas e da corrupção urbanística, é fundamental que exista um controle eficaz, agindo também ordenada e planejadamente de maneira uniforme.

O “apagar incêndios” dos órgãos de controle das atividades urbanísticas pouco tem resolvido, pois não voltaram ainda os olhos para a gênese do problema, qual seja, o planejamento.

De nada – ou muito pouco – adianta agir quando o problema está instalado. É fundamental, em um primeiro momento, um controle de orientação, de fomento, de auxílio às administrações públicas municipais na confecção de seus planos urbanísticos.

Essa aproximação vestibular dos órgãos de controle com os responsáveis pelo planejamento acaba por tornar mais aparente àqueles que estão realmente interessados em cumprir o mister de planejar e ordenar o solo urbano daqueles que, querendo o caos, veem ali ambiente propício para corrupção.

Em outras palavras, é preciso que exista um controle *soft* antes e durante o planejamento urbanístico, controle este não voltado ao sancionamento, mas à orientação, ao auxílio.

Controle que, inclusive, e principalmente, deve incidir sobre o processo de planejamento urbanístico, levando o gestor ao cumprimento de seu mister, buscando a legitimação de suas decisões neste processo, em estudos técnicos e, principalmente, na participação compulsória dos cidadãos (controle social – MEDAUAR, 2012, p. 175), destinatários primeiros de tudo isso, na construção das diretrizes ordenadoras de suas cidades.

Esse primeiro processo de planejamento urbano resultará para além da parametrização da atuação administrativa no que toca ao manejo de instrumentos urbanísticos, em momento posterior, na criação de um novo processo voltado a dar ciência aos interessados em atividades ligadas às cidades, em como, quando e a que custo as atividades urbanas de seus interesses serão possíveis.

O objeto de controle aqui é a política propriamente dita, não ainda sua execução. E controlar, destaca-se, não autoriza o deslocamento da competência da produção do planejamento para o controlador.

O controlador tem a função primeira de fomentar, deflagrar a produção do planejamento e, se necessário, tomar medidas para que esse planejamento efetivamente seja realizado a contento. Seu dever não é planejar, mas controlar a falta ou a deficiência do planejamento.

Esse planejamento, por si só, além do impacto direto sobre as cidades, sobre a ordenação do solo urbano, será suficiente para impor dificuldades àqueles agentes com intenções ilegais.

Superado e garantido o planejamento adequado, momento de acompanhar sua efetiva aplicação, seu cumprimento.

O objeto do planejamento urbano, ao contrário do que ocorre em outras políticas públicas, possui uma característica facilitadora do acompanhamento pelos órgãos de controle da efetiva observação do que foi planejado. As cidades falam, são ostensivas, por vezes gritam por socorro.

Bem conhecendo o planejamento, os órgãos de controle serão capazes de, olhando para a cidade, perceber algo fora do planejado e nesse momento, com as atividades urbanas parametrizadas, será possível, de pronto, saber se a ilegalidade limita-se a atividade do privado que empreendeu urbanisticamente ao arrepio da administração pública ou se houve participação de agentes do Estado na empreitada urbana desviada do planejado.

Apenas assim, com planejamento efetivamente realizado, com processos urbanísticos transparentes e com órgãos de controle eficientes e coordenados será possível uma efetiva ordenação das cidades o que, por si só, já é desestímulo para atuações ímprobas de agentes públicos ligados às questões urbanísticas.

## REFERÊNCIAS

COUTO, Sérgio Frazão do. *Manual teórico e prático do parcelamento do solo urbano*. Forense, Rio de Janeiro, 1981.

DAROCA, Eva Desdentada. *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico – Construcción Teórica y Análisis Jurisprudencial*. 2.ed. Navarra: Aranzadi, 1999.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da função social. *Revista de Direito Ambiental*, n. 27, São Paulo, jul-set de 2002.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 1993.

\_\_\_\_\_. Caracteres do Direito Urbanístico. *Revista de Direitos Difusos, Direito Urbanístico e qualidade de vida nas cidades*, v.2, 2000.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Moderno*. 10.ed. São Paulo: 2002.

\_\_\_\_\_. *Controle da Administração Pública*. 2.ed. São Paulo: RT, 2012.

\_\_\_\_\_. Diretrizes Gerais. In: MEDAUAR, Odete, ALMDEIDA, Fernando Dias Menzes de (coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: comentários*. 2.ed. São Paulo: RT, 2004.

\_\_\_\_\_; SCHIRATO, Vitor Rhein (Org). *Atuais rumos do processo administrativo*. São Paulo: RT, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, 14.ed, atualizada por REIS, Mário Schneider e SILVA, Edgard Neves da. São Paulo: Malheiros, 2006.

OLBERTZ, Karlin. *Operação Urbana Consorciada*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.