

DIREITO URBANÍSTICO

Julia Azevedo Moretti

DESAFIOS AMBIENTAIS URBANOS NA ESCALA DA METRÓPOLE

- Cidade e meio ambiente
 - Regularização de áreas ambientalmente sensíveis (APP, SNUC, Mananciais)
 - Áreas de risco e moradia
 - Serviços e infraestrutura urbana (políticas setoriais)
 - Transporte e mobilidade
 - Saneamento básico
 - Resíduos sólidos

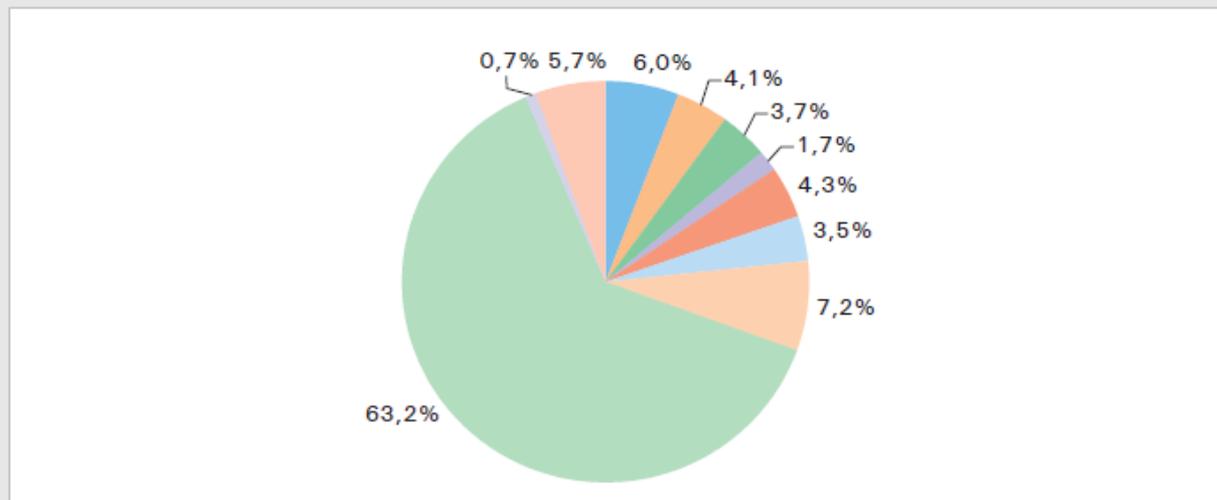
Cidade e meio ambiente

- Compatibilidade
 - Nova ordem jurídico-urbanística
 - Elementos do meio ambiente
 - Cidade sustentável
 - Agenda verde e agenda marrom
- Impactos: natureza transformada
 - Assentamentos regulares
 - Assentamentos irregulares
 - Projeto regularização = medidas para promover sustentabilidade (dimensões) com compensações necessárias (art. 11, §2º, Lei 13.465/17)



Assentamentos e áreas ambientais

Gráfico 8 - Domicílios particulares ocupados em setores censitários de aglomerados subnormais, por características e localização predominantes do sítio urbano - Brasil - 2010



- Sobre rios, córregos, lagos ou mar (palafitas)
- Unidade de conservação
- Faixa de domínio de linhas de transmissão de alta tensão
- Faixa de domínio de rodovias
- Faixa de domínio de gasodutos e oleodutos

- Praia/dunas
- Aterros sanitários, lixões e outras áreas contaminadas
- Manguezal
- Margem de córregos, rios ou lagos/ lagoas
- Faixa de domínio de ferrovias

Regularização - APP

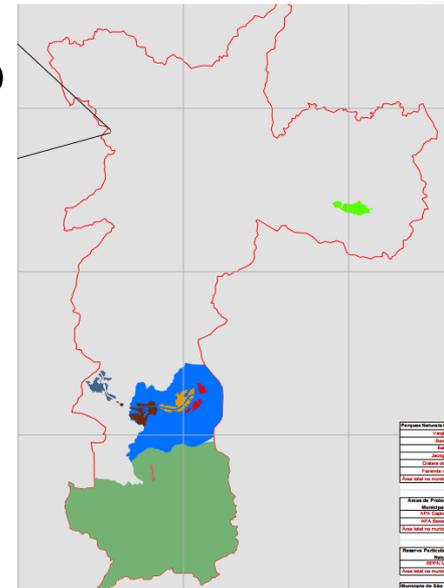


- Definição: função ambiental (art. 3º, II, Lei 12.651/12)
- Relação: margens de corpos d'água, nascentes, mangues, encostas, topo de morro, etc. (art. 4º, Lei 12.651/12)
- Aplicação Código Florestal para áreas urbanas (art. 4º, Lei 12.651/12)
- APP ocupada para moradia: melhoria das condições (estudo técnico – elementos mínimos)
 - Possibilidade de desmembrar área regularizada – fases (art. 12, §3º, Lei 13.465/17)
 - Regularização interesse social – possibilidade (art. 64, Lei 12.651/12)
 - Regularização interesse específico – possibilidade e restrições (art. 65, Lei 12.651/12)
 - Lei 13.465/17 diminui diferenças entre modalidades

Regularização – SNUC

Unidade de conservação

- Definição: área característica natural relevante delimitada por lei para conservação (Lei 9.985/00)
- Modalidades: proteção integral e uso sustentável (subtipos)
- Regularização interesse social
 - Possibilidade: Unidade de uso sustentável (art. 11, §2º, Lei 13.465/17)
 - Restrições: órgão gestor e plano de manejo (art. 11, §3º, Lei 13.465/17)
- Exemplo: APA Capivari-Monos e Bororé-Colônia



Regularização – manancial



Mananciais

- APP (art. 4º, III e 5º, Lei 12.651/12)
- Regra específica de APP em margem de manancial (art. 11, §4º, Lei 13.465/17)
- Lei Estadual 9.866/97
 - Objetivo: compatibilizar preservação mananciais com uso ocupação solo
 - Áreas de intervenção: (i) Áreas de Restrição à Ocupação; (ii) Áreas de Ocupação Dirigida; (iii) Áreas de Recuperação Ambiental.
- Reservatórios Paulistanos
 - Lei Billings (Lei Estadual 13.579/09)
 - Lei Guarapiranga (Lei Estadual 12.233/06)
 - Lei Alto Tietê (Lei Estadual 15913/15)
 - Programa de Recuperação de Interesse Social (PRIS)
 - Análise por órgão técnico específico

Questões ambientais na Lei 13.465/17

- Licenciamento ambiental como regra (art. 12) – pelo Município ou, subsidiariamente pelo Estado (art. 12, §4º)
 - Certidão de regularização fundiária – CRF (arts. 11, V e 41): ato único de aprovação (urbanística e ambiental – art. 12) da regularização
- APP, Unidade de Conservação, Manancial: regularização nos termos do Código Florestal:
- Riscos: implantação das medidas de eliminação ou mitigação como condição para aprovação da Reurb (art. 39) e estudo técnico é conteúdo do projeto de regularização (art. 35, VII)
 - Reurb-S: obrigatoriedade de realocação (art. 39, §2º): momento? Atendimento?

Áreas de risco e moradia

Risco e Desenvolvimento Urbano

- ONU: Em 2011 Brasil é dos mais afetados por catástrofes naturais
- Gestão de risco: ferramenta de gestão urbana (Estatuto da Cidade)
 - Conformidade com princípios e diretrizes gerais da política urbana
- Processo excludente de urbanização: ocupações de áreas de risco evidencia desigualdade urbano-territorial
- Desafio: gerir riscos sem agravar exclusão
 - ↳ Como os Poderes Públicos estão fazendo uso dessa ferramenta?

Cidades sustentáveis: risco e moradia

- **Tensão:** afirmação moradia de pessoas que se fixaram em áreas de risco x crescente ocorrência de desastres com resultados danosos

- **Risco:** $R = P (f A) * C (f V) * g^{-1}$

“probabilidade (P) de ocorrer um acidente associado a um determinado perigo ou ameaça (A), que possa resultar em conseqüências (C) danosas às pessoas ou bens, em função da vulnerabilidade (V) do meio exposto ao perigo e que pode ter seus efeitos reduzidos pelo grau de gerenciamento (g) administrado por agentes públicos ou pela comunidade” (NOGUEIRA, 2012)

Exemplo – atravessar a rua



Qual situação tem maior risco?

$$R = P (f A) * C (f V) * g -1$$

Risco e remoção

- Risco e remoção Lei 12.608/12 (art. 22) e Lei 13.465/17 (art. 39, §2º)
- Remoção: *ultima ratio*
- Formas de intervenção: mitigação do risco
 - ↳ Infraestrutura
- Regularização Fundiária: condições habitabilidade e infraestrutura
- Devido processo legal
 - vistoria e elaboração laudo: zoneamento e cadastramento
 - Notificação: informações
 - Atendimento: emergencial e definitivo
- Moradia: aspecto positivo e negativo



E O QUE DIZEM OS TRIBUNAIS?

- Remoção e atendimento habitacional
 - Risco = remoção, mesmo sem atendimento ou falhas no processo
 - ↳ Estrutura jurídica voltada ao passado, mas direitos coletivos pressupõe programação de futuro, como mitigação
 - ↳ Discricionariedade
 - Postura reativa, descolada contexto social, das políticas públicas existentes
 - ↳ Decisões ampliam o risco: aumento vulnerabilidade

Mobilidade Urbana: Lei 12.587/12

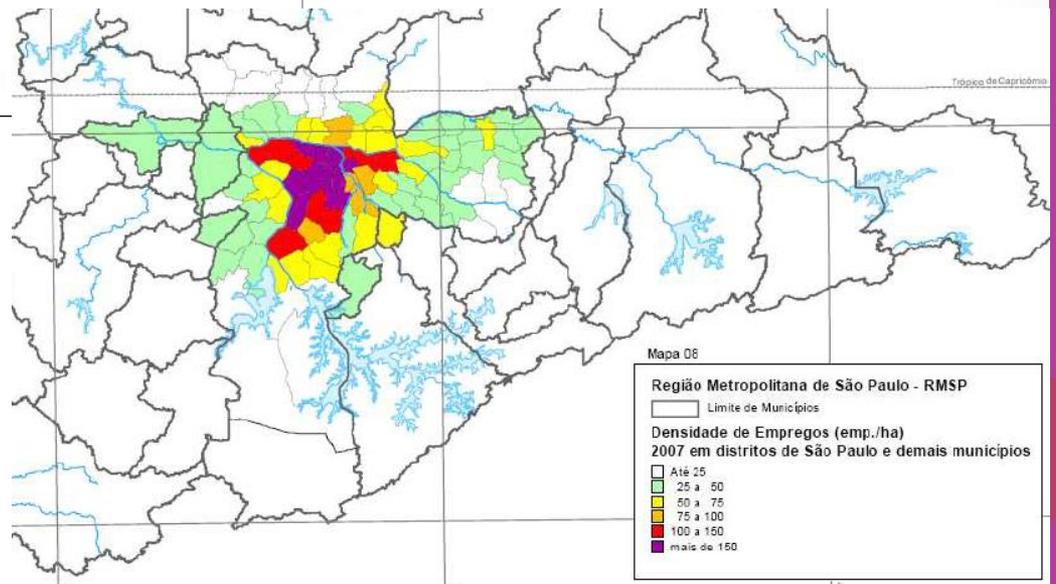
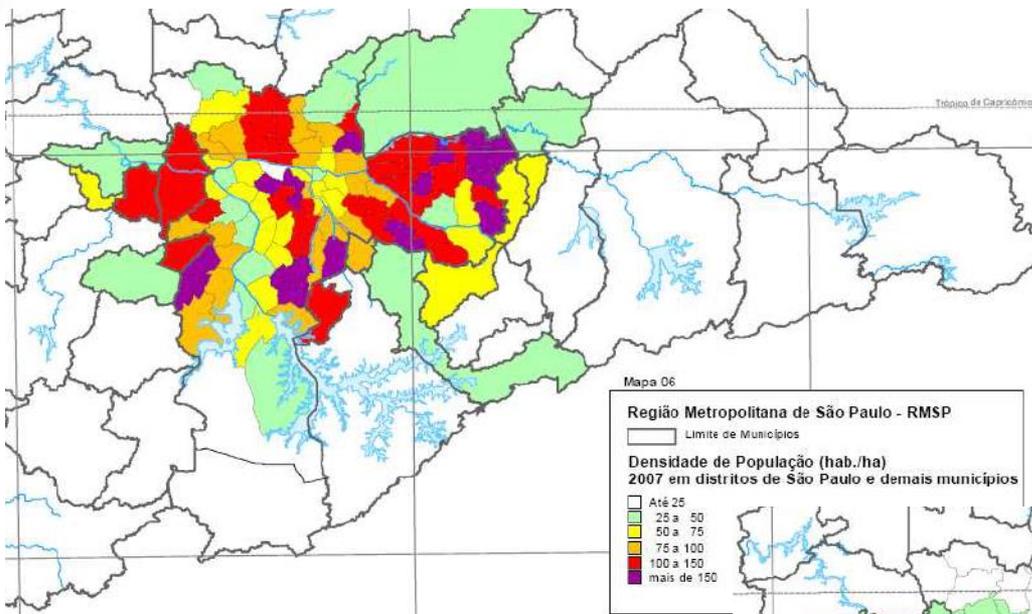
Contexto

- Insustentabilidade do atual modelo



Contexto

Densidade populacional 2007



Densidade empregos 2007

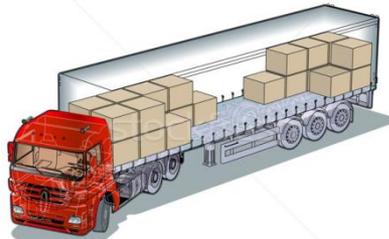
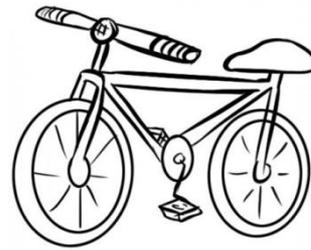
Mobilidade: base constitucional

- Regulamenta Constituição (art. 21, XX e 182, CF)
 - Transporte → mobilidade: funcionalização
 - Qualifica o deslocamento
 - Fins e meios empregados no exercício do direito
 - Relação com política urbana
 - Carta de Atenas: função da cidade
 - Instrumento da política de desenvolvimento urbano
 - Incidência : cidade (urbano-rural)
- Natureza jurídica
 - Direito social (art. 6º, CF - EC 90/15)
 - Transporte público coletivo urbano: serviço público municipal essencial (art. 30, V, CF e art. 18, II, Lei 12.587/12)

Mobilidade: objeto

O QUE?

- Sistema de mobilidade
 - Modos de transporte
 - Serviços de transporte



- Infraestrutura



Mobilidade: princípios, diretrizes e objetivos

PARA
QUE?

- Princípios (art. 5º, Lei 12.587)
 - Justiça distributiva
 - Acesso e acessibilidade (autonomia)
 - Eficiência
 - Participação
- Diretrizes (art. 6º, Lei 12.587)
 - Integração : interna e externa
 - Prioridade: não motorizado e público coletivo
- Objetivos (arts. 1º, 2º e 7º, Lei 12.587)
 - Melhoria acessibilidade, mobilidade e sustentabilidade
 - Inclusão e redução desigualdade
 - Gestão democrática



ASSEGURAR UM OLHAR GLOBAL E INTEGRATIVO COM ESPAÇO (CIDADE) E USUÁRIO

Mobilidade: instrumentos

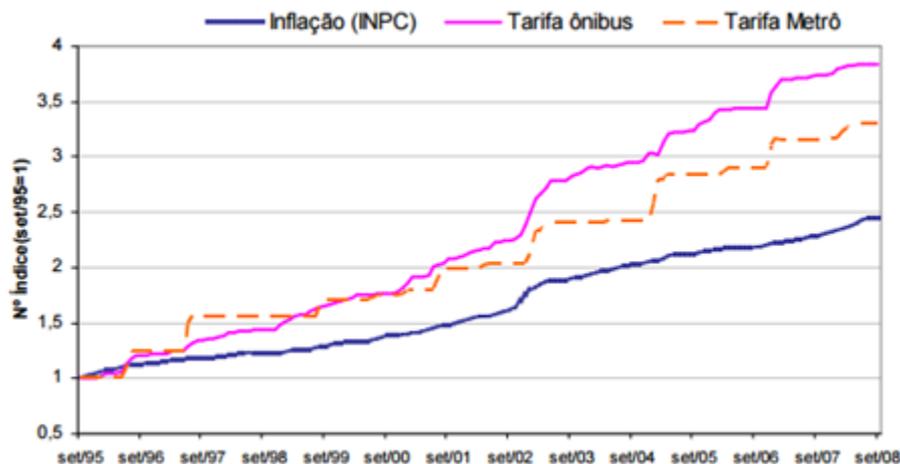


COMO?

- Instrumentos (art. 23, Lei 12.587/12)
 - Restrição acesso e circulação de veículos motorizados
 - Rodízio
 - Padrão emissão poluentes: controle e restrição acesso
 - Inspeção veicular
 - Tributação (desestimular modos e serviços)
 - Pedágio urbano
 - Espaços exclusivos para modos e serviços priorizados
 - Faixa ônibus e ciclovias
- Direito beneficiários (art. 14, Lei 12.587/12)
 - Aplicação CDC
 - Serviço adequado (Lei 8.987/95) em ambiente seguro
 - Participação
 - Informação: conteúdo e forma

Desafios: tarifa

- Modicidade x gratuidade
- Aumento acima inflação



Fonte: IPEA, 2012

- Subsídios cruzados x subsídios extra tarifários
- Experiências de tarifa zero
 - 14 cidades (população de 30 a 150 mil hab)
 - Atualmente: discussão em Maringá (mais de 400 mil habitantes)

Desafios: priorização de modos e serviços

- Prioridade ao transporte público coletivo e modos não motorizados
 - Justiça ambiental: trânsito, poluição e afetados
 - Justa distribuição dos ônus e bônus uso dos diferentes modos e serviços
 - Renda e os modos e serviços de transporte

FIGURA 3
REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO
DIVISÃO DAS VIAGENS DIÁRIAS POR RENDA FAMILIAR MENSAL
1997 e 2007

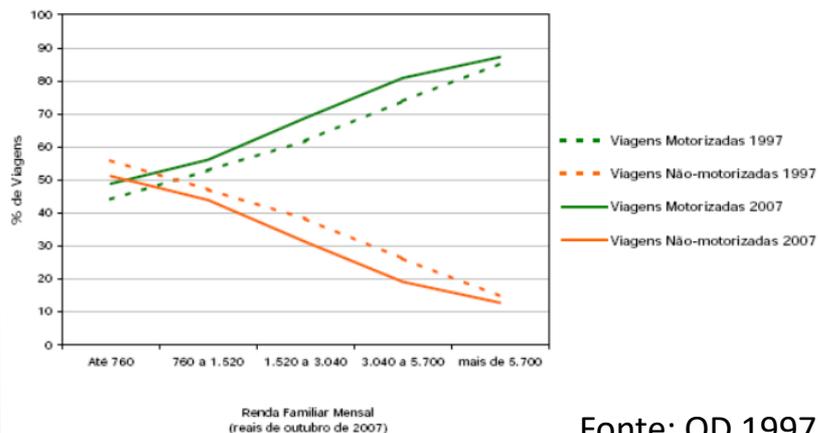
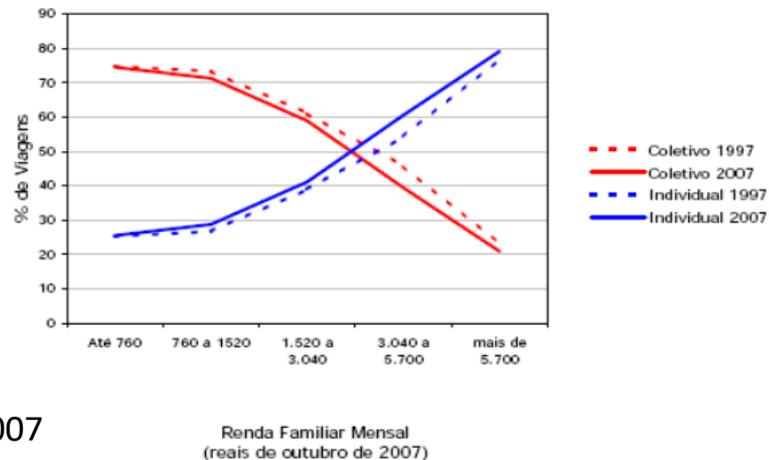


FIGURA 4
REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO
DIVISÃO DAS VIAGENS MOTORIZADAS DIÁRIAS
POR RENDA FAMILIAR MENSAL - 1997 e 2007



Fonte: OD 1997/2007



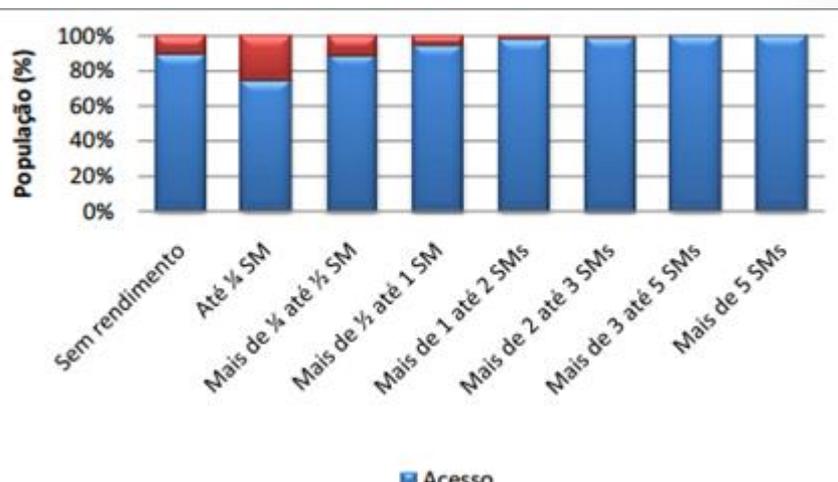
Equidade no uso do espaço público?



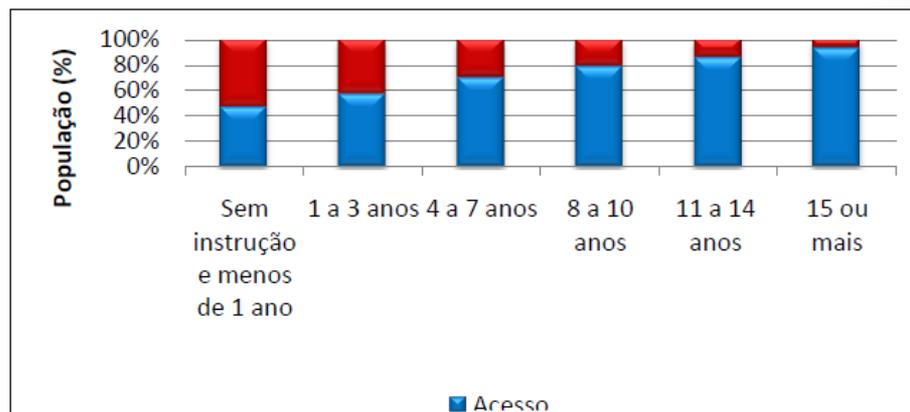
Saneamento básico: Lei 11.445/07

Contexto

- Acesso, qualidade e desigualdade



Acesso a água, por faixa de renda (Mcid, 2011)



Acesso a esgoto, por escolaridade (Mcid, 2011)

Política de saneamento: base constitucional

BASE CONSTITUCIONAL

- Expressamente
 - Competências (arts. 21, XX e art. 23, IX)
 - SUS (art. 200, IV): dimensão da saúde pública
- Implicitamente
 - Direitos sociais (art. 6º): saúde e moradia
 - Direitos individuais (art 5º): vida (digna)
 - Ordem econômica (art. 170): assegurar existência digna
 - Meio ambiente (art. 225): essencial à sadia qualidade de vida

LEI 11.445/07 (vide PL 3261/19)

DIREITO INTERNACIONAL (Soft Law)

- Resolução AG-ONU (jul/2010): acesso à água e saneamento – DH fundamental
- ODS 6 – universalização até 2030

Saneamento: Objeto

O QUE?

Componentes (art. 3º, I, Lei 11.445/2007)

- Abastecimento de água potável
- Esgotamento sanitário
- Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos
- Drenagem e manejo de águas pluviais



Serviços, infraestruturas e instalações operacionais

Etapas /atividades (arts. 4º, 9º, 12 e 15, Dec. 7217/2010)

- Captação
- Distribuição
- Tratamento
- Coleta
- Transporte
- Transbordo
- Triagem
- Destinação/Disposição final

Saneamento: princípios

PARA
QUE?

- Serviços saneamento – princípios (art. 2º, Lei 11.445/2007; art. 3º Decreto nº 7217/10)
 - Universalização
 - Integralidade
 - Relação com saúde pública e meio ambiente
 - Peculiaridades locais e regionais
 - Articulação com políticas setoriais
 - Eficiência e sustentabilidade econômica
 - Transparência e controle social (participação)

Inclusão

UNIVERSALIZAÇÃO

- Acesso efetivo e não mera disponibilização
 - Para todos
 - População de rua
 - <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45088766>
 - Bairros e assentamentos precários



- Lógica da precificação: 90% de atendimento
 - Quem fica de fora?

integralidade

- Componentes do saneamento
 - Lógica da precificação e desinteresse pela drenagem e resíduos sólidos
 - Planejamento e fatiamento dos componentes



Saneamento: instrumentos

COMO?

- **Planejamento**
 - **Planos** (art. 19, Lei 11.445/2007; art. 24, Dec. 7217/10)
 - **Sistema de Informações** (art. 53, Lei 11.445/2007; arts. 23, VII e 66, Dec. 7217/10)
- **Contratos** (art. 10, Lei 11.445/2007; art. 39/40 Dec. 7217/10)
 - **Concessão**
 - **PPP**
- **Prestação regionalizada** (art. 2º, VI; 14-18, Lei 11.445/2007; art. 41-43, Dec. 7217/10)
- **Subsídios** art. 2º, VII, Lei 11.445/2007; art. 2º, XIII – XIX, Dec. 7217/10)
- **Gestão associada (consórcios –** art. 2º, II, Lei 11.445/2007; art. 2º, IX c/c 38, II, b, Dec. 7217/10)
- **Sistema de cobrança** (art. 29, Lei 11.445/2007)
- **Regulação** (art. 21, Lei 11.445/2007; art. 27-33, Dec. 7217/10)
 - **Indicador de qualidade** (art. 30, II, a, Dec. 7217/10)
 - **Auditoria e certificação** (art. 30, II, i, Dec. 7217/10)
- **Órgãos colegiados** (art. 47, Lei 11.445/2007; art. 34, IV, Dec. 7217/10)
- **Licenciamento Ambiental** (art. 44, Lei 11445/2007; art. 22, Dec. 7217/2010)

Diretrizes internacionais

- Organização Mundial de Saúde – OMS considera o saneamento como a medida prioritária em termos de saúde pública
- ODS 6: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods6/>

6 ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO

Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos



Globally, 1.2 billion people practise open defecation, 83 per cent of whom live in 13 countries

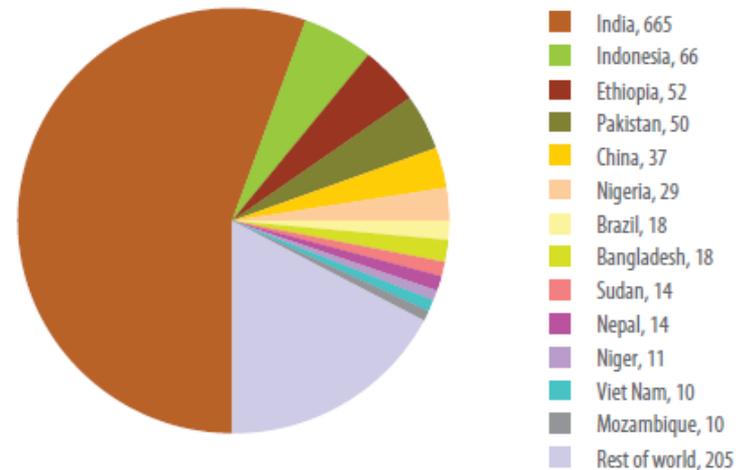


Figure 18 Population practising open defecation, by countries with highest prevalence in 2006 (millions)

Desafios : corte por inadimplemento



- Universidade (acesso efetivo) x generalidade (criação para todos)
- Volume mínimo (necessidades básicas - saúde): 15 a 50 litros por pessoa por dia (ONU)*
- Jurisprudência
 - Possibilidade de corte: procedimento
 - Impossibilidade quando débitos pretéritos
- Estratégia: Acesso limitado (volume mínimo), fontes públicas, gratuidade do volume mínimo
 - Hidrômetro social (Belo Horizonte)



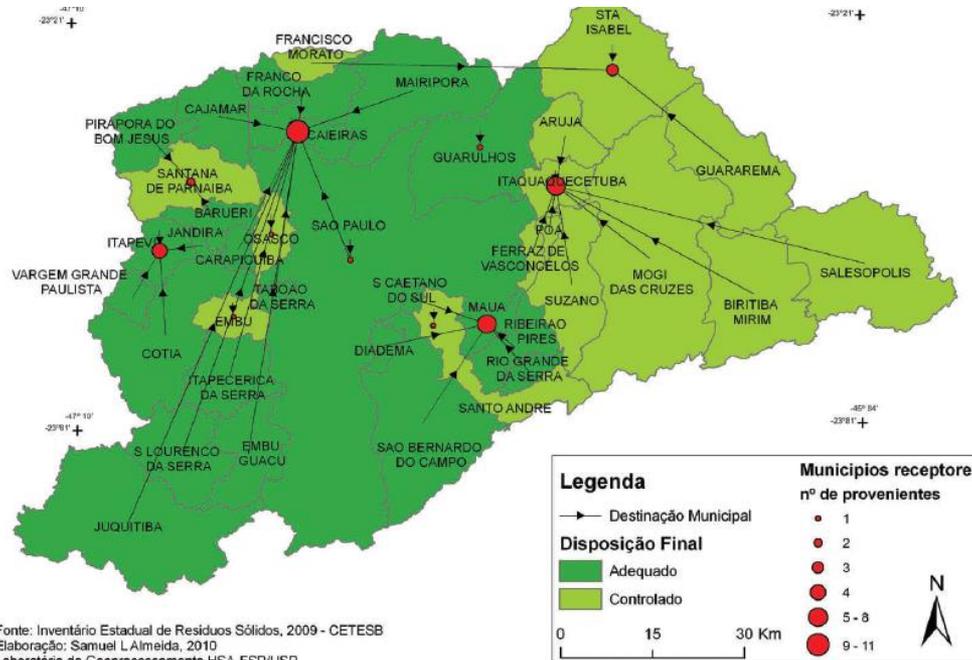
Desafios : titularidade e prestação regional – PL3261/19

- **STF:** ADI 1842 – RJ e 2077 - BA
 - Região metropolitana: não pode avocar para Estado competências e excluir participação dos municípios no processo decisório
- **PL 3261/19**
 - novos arranjos regionais : unidade regional de saneamento básico e bloco de referência
 - Inviabilização da prestação do serviço de saneamento pela via consorciada (federalismo de cooperação): proíbe realização de novos contratos de programa

Resíduos sólidos

Lei 12.305/10

CONTEXTO



Fonte: Inventário Estadual de Resíduos Sólidos, 2009 - CETESB
 Elaboração: Samuel L. Almeida, 2010
 Laboratório de Geoprocessamento HSA-FSP/USP

Geração de RSU (t/ano)

76.387.200

78.583.405



2,90%

2013

2014

Fonte: Abralpe, 2014

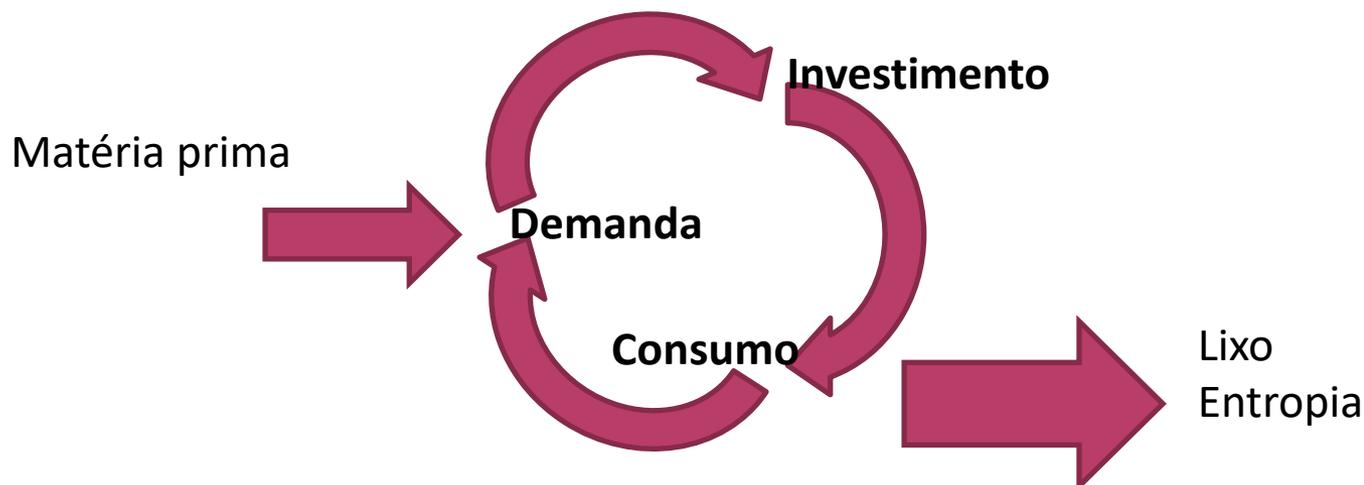
Resíduos sólidos: base legal

- Base constitucional: mesma saneamento
- Regulamentação legal
 - Leis: Lei 11.445/07 (diretrizes nacionais para o saneamento básico), Lei 9.974/00 (altera Lei 7.802/89, resíduos e embalagens – agrotóxicos), Lei 9.966/00 (óleo);
 - Atos normativos: normas do Sisnama, SNVS, Suasa, Sinmetro
- Natureza jurídica
 - Coleta (resíduos sólidos urbanos): serviço público *uti singuli* e *uti universi*
 - Gestão e gerenciamento: conceito ampliado, responsabilidade compartilhada
 - Direito humano fundamental (saneamento)

Resíduos sólidos: objeto

O QUE?

- Componente do saneamento (art. 3º, I, Lei 11.445/2007)
- Produto da atividade humana em sociedade (art. 3º, XVI, Lei 12.305/10)
- Algo descartado em certo estado físico



- Classificação (art. 13, Lei 12.305/10): domiciliar, limpeza urbana, comercial, industrial, construção civil, mineração etc.

Resíduos sólidos: objetivos e princípios

PARA QUE?

- **Objetivos** (art. 7º, Lei 12.305/10)
 - Melhorar a qualidade vida
 - Saúde e serviço universal
 - Reduzir a quantidade de resíduos produzidos e descartados
 - Linha de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final (art. 9º, Lei 12.305/10)
 - Processo produtivo sustentável e eficiente
 - Fortalecer a gestão integrada e compartilhada
 - Catadores e responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos
- **Princípios** (art. 6º, Lei 12.305/10)
 - Princípios gerais do direito ambiental
 - Protetor-recebedor
 - Ecoeficiência
 - Colaboração
 - Integração e inclusão

Resíduos sólidos: instrumentos

Instrumentos da política nacional de resíduos sólidos (art. 8º, Lei 12.305/10)

- Planejamento
 - Planos (nacionais, estaduais, microrregionais, intermunicipais, municipais, de gerenciamento – arts. 14 – 24, Lei 12.305/10)
 - Diagnóstico: inventários, pesquisa, sistema de informações (Sinir)
- Econômicos (arts. 42-46, Lei 12.305/10)
 - Fundos
 - Incentivos fiscais
- Participação
- Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos
 - Coleta seletiva
 - Logística reversa
 - Fortalecimento cooperativas catadores
- Cooperação
- Educação ambiental

INCLUSÃO SOCIAL: CATADORES



- Objetivo: integração dos catadores nas ações de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto (art. 7º, XII)
- Instrumentos:
 - incentivo a formação de cooperativas (art. 8º, IV)
 - Instrumentos econômicos: financiamento para infra e equipamentos para cooperativas (art. 42, III) e incentivo para participação nos projetos relativos ao ciclo de vida do produto (art. 44, II)
- Planejamento:
 - Nacional e estadual (conteúdo mínimo): meta de extinção dos lixões com inclusão social e emancipação econômica dos catadores (art. 15, V e art. 17, V)
 - Municipal: conter programa para catadores (art. 19, XI) e ao prever coleta seletiva com catadores tem acesso prioritário a recursos da União (art. 18, II)
 - Gerenciamento: atuação em parceria com catadores (art. 21, §3º, I)
- Atuar em parceria na logística reversa (art. 33, §3º, IV)

DESAFIOS: RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA

- Titular: não definição (Município?)
- Atuação direta de geradores e responsáveis de determinadas atividades
 - Plano de gerenciamento
 - Remuneração Poder Público
- Aplicação prática
 - Taxa do lixo
 - Constitucionalidade (Súmula Vinculante nº 19)
 - Papel na redução da produção (prioridade)
 - Logística reversa: responsabilidade pelo ciclo de vida do produto (lista)
 - Acordos setoriais
 - Responsabilidade pós-consumo