INSTRUMENTOS PROCESSUAIS DE DEFESA DA CIDADE

Edson Ulisses de Melo
Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe.

RESUMO: Este artigo aborda meios processuais e jurídicos para proteger a qualidade da vida nas metrópoles. Defende a cidadania e reconhece a função social da cidade, prevista na Constituição.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania; Estatuto da cidade; Dignidade da pessoa humana; Instrumentos processuais.

O vocábulo cidade vem do latim *civitates* ou do grego *poles*. Significa uma comunidade onde vivem e trabalham as pessoas. Também se aplica para definir sede de município, independentemente do número de habitantes que possua. As cidades são, em geral, os lugares mais populosos do mundo. Não há padrão que determine o número de habitantes que uma comunidade deve ter para ser classificada como cidade. Em geral, a palavra cidade é usada para designar grandes comunidades urbanas. Há padrões populacionais para distinguir áreas urbanas de áreas rurais. A Organização das Nações Unidas considera urbanas apenas as comunidades com 20 mil habitantes ou mais.

As pessoas decidem morar nas cidades ou perto delas por várias razões. A principal delas é a quantidade e a variedade de empregos disponíveis. As cidades também oferecem muito mais atividades culturais e de lazer. Não obstante, a maioria das cidades é superpovoada, suja e barulhenta e, às vezes, tumultuada pela violência e criminalidade. No entanto, apesar de todas essas inconveniências, a percentagem de pessoas que vivem em áreas urbanas (cidades e seus arredores) continua a crescer.

Partindo das aldeias neolíticas, posto que anteriormente o homem apenas vagava em busca de alimentos, as cidades têm variado em tamanho e em disposição, apresentando diversos sistemas econômicos, governamentais e sociais. O progresso tecnológico e econômico tem influenciado a vida das cidades ao longo da história. Por exemplo, o desenvolvimento da máquina a vapor, no séc. XVIII, deu ao homem a fonte de energia de que ele necessitava para introduzir a indústria em

esmese - revista 14.indd 79 03/12/2010 14:30:37

larga escala. Muitas cidades tornaram-se gigantescos centros industriais a partir desse período.

No séc. XX, milhares de subúrbios e cidades-dormitórios surgiram em torno dos grandes centros urbanos e, no séc. XXI, os subúrbios continuam crescendo de modo mais acelerado e desordenados. A explosão demográfica ocorrida no planeta provocou um aumento tanto no tamanho quanto no número das cidades. Áreas cada vez maiores em torno das centrais estão sendo ocupadas. Os subúrbios se expandiram de tal forma que certas regiões metropolitanas ficaram emendadas, sem áreas rurais a separá-las.

Essa extensão contínua de cidades transformou as já excessivamente grandes metrópoles em verdadeiras megalópoles. O Brasil já experimenta esta experiência nas áreas metropolitanas que cercam as grandes capitais brasileiras. Com isso a vida tornou-se insuportável nas grandes cidades, demandando dos governos a eliminação de certos fatores, dentre eles as favelas e outras formas de habitação precárias. Tornou-se imperiosa a adoção do planejamento e regulamento do uso de área urbana, a fim de absorver a população em crescimento; de igual modo zelar para que não seja permitida a construção de edifícios elevados nos locais onde isso é proibido.

Em Pernambuco, por exemplo, foi estabelecida uma grande polêmica em torno da elevação de duas grandes torres de apartamento em área que os defensores do ambiente entendem proibida para o tipo de construção. As cidades erigidas na região de praias, como Florianópolis, Rio de Janeiro, Aracaju e tantas outras estão se constituindo em verdadeiras muralhas, impedindo o fluxo normal dos ventos vindos dos oceanos, tão benéficos ao ser humano.

Maiores espaços devem ser reservados para parque e outras áreas de recreação; resolver os problemas do trânsito e melhorar as condições de segurança com a criação de vias separadas para automóveis, o transporte coletivo, carga e descarga. Empenhar-se para livrar as cidades da poluição.

O cidadão espera e anseia que as cidades ofereçam todas as vantagens da vida urbana, sem nenhuma das suas desvantagens. Daí pode-se dizer, com muita propriedade, que tais problemas estão ligados diretamente aos direitos humanos. Defender a cidade é defender a cidadania, o cidadão e, consequentemente, todos os seus direitos.

O constituinte de 1988, preocupado com o nível de vida nas cidades, que se deteriora pelo mau uso dos espaços imobiliários, disse em seu artigo 182 que: "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes."

Somente 13 anos depois, foi editada a referida lei geral definidora de diretrizes gerais, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Finalmente, o Governo Federal editou a Lei 10.257, em 10 de julho de 2001, que entrou em vigor em 10 de outubro do mesmo ano. Conhecida como o Estatuto da Cidade, se constitui um dos maiores avanços legislativos concretizados nos últimos anos.

E para que se possa cumprir esse objetivo foi estabelecido que toda cidade com mais de 20.000 habitantes deverá ter o seu Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Definiu ainda que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenamento da cidade expressas no Plano Diretor, delimitando o modo de desapropriação desses imóveis urbanos, tornando tal procedimento isonômico em relação ao estabelecido para as propriedades rurais, no pertinente às suas benfeitorias, ou seja, com prévia e justa indenização em dinheiro.

Permitiu ao Poder Público Municipal, mediante lei específica, em relação à área incluída no Plano Diretor, exigir ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de forte ataque à propriedade privada com o parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Nessa linha de preocupação do constituinte de 1988 com o bem-estar dos que habitam as cidades, com o cidadão, afirmou o legislador originário que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Foi reconhecida pela Constituição, a

função social da cidade.

Esse bem-estar dos que habitam as cidades deve ser entendido da forma mais ampla possível para concretizar a plena qualidade de vida dessas pessoas, envolvendo aí todo um acervo de bens e serviços indispensáveis ao ser humano, desde a moradia digna, água potável, meio ambiente equilibrado, segurança pública, educação etc.

Diante disso, há de ser buscado no sistema jurídico mecanismos que assegurem a concretização desse bem-estar dos que habitam na cidade prometidos no seu Estatuto e na Constituição, na hipótese não muito remota de serem deixados de lado pelos gestores encarregados do seu cumprimento (prefeitos e governadores).

Temos exemplos muito próximos sobre o descumprimento de estatutos. O primeiro deles é do estatuto maior do país, já emendada ou remendada por mais de 50 vezes. Se tivéssemos de ingressar com ações de inconstitucionalidade por omissão contra os governantes desta Nação, somadas aquelas contra leis e atos contrários à Constituição, talvez o E. Supremo Tribunal Federal não suportasse essa sobrecarga.

Igual se diga do Estatuto da Criança e do Adolescente, do Idoso, do Consumidor. Esperamos que o Estatuto da Cidade não seja mais um a ser desrespeitado. Daí a oportunidade do tema na busca dos instrumentos processuais para a sua defesa, pois defender a cidade é defender o seu Estatuto.

Sabemos que se trata de tema novo e o Estatuto uma norma substantiva, ao meu ver, não veio guarnecido de instrumentos processuais para a sua defesa, devendo portanto ser buscados no sistema jurídico vigente. O tema por ser novo cria perplexidade. Merece uma reflexão profunda, um estudo mais detido sobre a matéria por sua importância.

Em incursão no sistema jurídico brasileiro, de forma não muito profunda, posto que aceitei o tema como desafio, verifico que nossa Constituição, em vários pontos, toca no assunto, ora de forma direta ora indireta, todavia, lá foram encontrados os seus principais instrumentos processuais para defesa da cidade e do cidadão. Seu artigo 1º, na sua relação de princípios fundamentais, podemos destacar a cidadania e a dignidade da pessoa humana, elementos de suporte para qualquer processo da defesa da cidade, enquanto direito do cidadão; no artigo 5º, destacamos vários, dentre eles os incisos XXXV, que assegura a todos o acesso à justiça em defesa de lesão ou ameaça a direito; o XXIV, que

trata da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social; o LXX, que trata do mandado de segurança coletivo; o LXXI, que trata do mandado de injunção; e, finalmente, o inciso LXXIII, que trata da ação popular.

Como instrumentos processuais de defesa da cidade não previstos na Constituição avistamos com imensa felicidade a Lei nº 7347, de 24/07/1985 – que trata da Ação Civil Pública, este instrumento processual da maior importância a ser esgrimido na defesa da cidade, pois tem como objetivo a proteção aos interesses difusos da sociedade, ao lado do mais legítimo de todos por ter previsão constitucional e ser do cidadão o único e principal autor, a Ação Popular, disciplinada pela Lei nº 4717, de 29/06/1965. Este instrumento processual, como lei ordinária, antecede a Constituição, pois editada em 1965.

Acerca da Ação Civil Pública, convém ressaltar que, apesar de ser anterior à Constituição de 1988, foi por ela recepcionada e reforçada pela Lei nº 8078, de 11/09/1990 – Código de Defesa do Consumidor, ampliando seu campo de ação, em proteção aos interesses difusos da sociedade.

A Ação Popular, para o mestre Hely Lopes Meirelles, "é um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor, mas o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga".