

GT 05 – O papel do Direito Urbanístico na implementação de políticas setoriais essenciais ao desenvolvimento urbano sustentável nas escalas local e metropolitana

LICENCIAMENTO URBANÍSTICO E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE EM COLÔMBIA E BRASIL: O PROBLEMA DA INCORPORAÇÃO DAS VARIÁVEIS CLIMÁTICAS

Axel David Murillo Paredes¹

1 INTRODUÇÃO

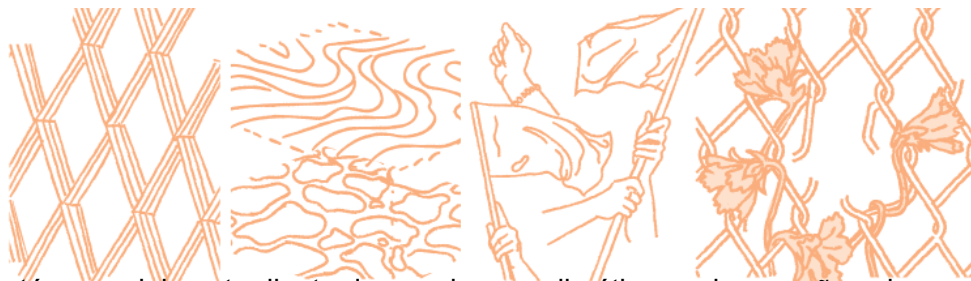
O desenvolvimento urbano sustentável é atualmente um dos eixos centrais do ordenamento territorial nas cidades contemporâneas. Na Colômbia, a cidade de Bogotá enfrenta desafios complexos decorrentes do crescimento físico e demográfico, das mudanças climáticas, das desigualdades sociais e da pressão sobre os ecossistemas naturais urbanos. Como resposta a esses desafios, consolidou-se na cidade uma política pública de eco-construção, que busca articular o componente ambiental ao meio construído no território, com base no princípio da cidade resiliente. Assim, o objetivo de um planejamento urbano mais racional está intimamente ligado à organização do crescimento urbano sustentável, levando em conta a proteção do meio ambiente.

A ideia de sustentabilidade urbana se concretiza por meio de decisões de ordenamento territorial que definem o desenvolvimento urbano e urbanístico. Nesse cenário, destacam-se as soluções baseadas no *design verde* e conceitos como o de *edifício ecológico*. Esse tipo de construção abrange o planejamento, o projeto, a execução, a operação e, ao final da vida útil, a renovação ou reciclagem das estruturas, buscando um equilíbrio dinâmico entre benefícios ambientais, sociais e econômicos. Termos como "projeto sustentável" ou "projeto ecológico" também refletem a prioridade que deve ser dada aos aspectos ecológicos e ambientais nos processos de urbanização e construção².

Esta comunicação tem como objetivo analisar se e como o marco jurídico urbano colombiano materializa os princípios de sustentabilidade, resiliência e inclusão no contexto

¹Advogado, especialista em desenho urbano, mestre em urbanismo. Universidade Externado da Colômbia, professor pesquisador do Departamento de Direito Ambiental. axel.murillo1@uexternado.edu.co

² U.S. GREEN BUILDING COUNCIL. Guia de conceptos básicos de LEED y edificios ecológicos, 2010.



metropolitano de Bogotá, especialmente diante das mudanças climáticas e da pressão sobre os ecossistemas urbanos. A análise incide sobre o marco normativo das licenças urbanísticas e a incorporação de variáveis climáticas nesses instrumentos. Neste ponto, é importante destacar as dificuldades encontradas na Colômbia para implementar de forma eficaz as variáveis climáticas no processo de concessão de licenças urbanísticas.

Adota-se uma abordagem qualitativa e documental, por meio da revisão da legislação vigente e da literatura acadêmica e técnica sobre desenvolvimento urbano sustentável em Colômbia, especialmente na cidade da Bogotá, e será feita uma comparação entre normas colombianas (Constituição, Lei 388/1997, POT 2021-2035) e a Lei brasileira denominada Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 1º de junho de 2001), entre outras.

Como resultados esperados, o estudo identifica e compara alguns instrumentos jurídicos de planejamento que estruturam a política urbana sustentável das cidades no Brasil e na Colômbia, especificamente na cidade de Bogotá, identificando avanços relevantes na gestão ambiental e territorial. No entanto, também são evidenciadas lacunas normativas e limitações institucionais no licenciamento urbanístico, especialmente na Colômbia, que dificultam a implementação coerente da sustentabilidade urbana.

2. Desenvolvimento

O meio ambiente urbano foi desenvolvido na jurisprudência constitucional colombiana como uma derivação dos artigos 79 e 80 da Constituição de 1991. As obrigações do Estado decorrentes desses artigos se concretizam no planejamento, manejo e aproveitamento dos recursos naturais, garantindo sua sustentabilidade, conservação e restauração — de forma análoga ao que ocorre no Brasil com os artigos 30 e 182 da Constituição Federal de 1988³.

No caso colombiano, as funções ambientais das autoridades ambientais urbanas implicam a necessidade de garantir sistemas sustentáveis e resilientes de abastecimento de água, saneamento e gestão de resíduos. Estes aspectos ganham destaque frente ao crescimento urbano. Portanto, os processos de urbanização devem ser regulados para que se tornem motores de crescimento econômico inclusivo, desenvolvimento social e cultural, e principalmente, proteção ambiental.

³ HELUY, Mariana Costa. A importância da função socioambiental da propriedade no Plano Diretor de São Luís. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 143-159, jul./dez. 2019.



A Lei 388 de 1997 tem como instrumento de ordenamento urbano o Plano de Ordenamento Territorial, que, por sua vez, se concretiza em planos parciais, obrigatórios para o desenvolvimento urbano em terrenos de expansão. Estes devem estar de acordo com alguns determinantes ambientais, nesse sentido, a autoridade ambiental avalia os aspectos ambientais nos planos parciais, o que é considerado como uma concertação ambiental desses instrumentos urbanísticos. Embora a Lei 388 de 1997 não regule diretamente todos os detalhes do procedimento de licenciamento urbanístico (isso é feito pelo Decreto 1077 de 2015 e suas atualizações), ela estabelece os princípios fundamentais, as competências e as ferramentas para seu desenvolvimento. Neste contexto, tem como objeto principal “a articulação, em casos concretos e específicos, de toda atividade relacionada ao uso do solo e do espaço, edificabilidade, urbanização e demais exigidas pelo legislador à legalidade territorial e urbana”⁴.

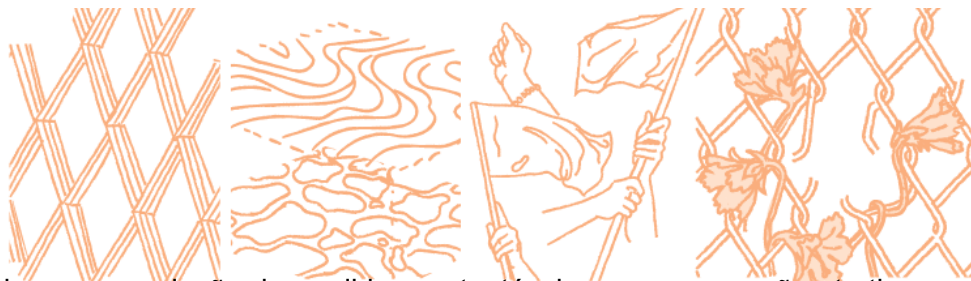
Dessa forma, reconhece-se a importância dos Planos de Ordenamento Territorial (POT) como instrumentos essenciais que estabelecem a relação direta entre a competência de ordenar o território e a necessidade de garantir o desenvolvimento sustentável. Essa concepção fortalece as responsabilidades da administração pública, especialmente quando decorrem diretamente da Constituição, como a competência dos municípios para regulamentar a proteção do seu patrimônio ecológico.

Embora as licenças urbanísticas não sejam, em sentido estrito, instrumentos diretos de proteção ambiental, é fundamental analisar como as variáveis climáticas foram incorporadas nas modalidades de licenças previstas pelo Decreto 1077 de 2015. Na Colômbia, há opiniões que tendem a classificar como excludentes os instrumentos para o licenciamento ambiental e urbanístico, subsistindo uma controvérsia quanto à possibilidade de exigir conjuntamente ambos os tipos de licença⁵.

Por esse motivo, apesar dos avanços na formulação de políticas para o desenvolvimento urbano sustentável em cidades como Bogotá, ainda existem desafios na integração efetiva dos objetivos ambientais, sociais e territoriais na prática urbana. Um exemplo disso é que, embora existam instrumentos normativos para construção sustentável, a inclusão de variáveis climáticas no processo de licenciamento urbanístico se limita, muitas vezes, à declaração do desenvolvedor, sem exigência de documentos adicionais. Além disso,

⁴ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime. Derecho urbanístico colombiano: Legislación y jurisprudencia (2.^a ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009, p. 27.

⁵ OSORIO SIERRA, Álvaro. Licencias ambientales y de Construcción: instrumentos excluyentes o concurrentes. En: Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, Tomo VIII. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008, p. 311.



os incentivos oferecidos para a adoção de medidas sustentáveis nem sempre são atrativos para o setor da construção.

Na Colômbia, a Lei 388 de 1997 regulamenta a permissão de planejamento principalmente no campo do planejamento espacial e do desenvolvimento urbano sustentável, dentro da estrutura da função pública do planejamento urbano e da função social e ecológica da propriedade. Ao contrário da Colômbia, onde a Lei 388 de 1997 não regula diretamente o estudo prévio de impacto ambiental (EIA), no Brasil o Estatuto da Cidade inclui esse mecanismo entre os instrumentos da política urbana. O Estatuto da Cidade, na qualidade de lei federal, impõe a necessidade de diálogo com a normativa que se baseia no texto constitucional, que tem um estatuto nacional⁶. Analisando a Lei 13.465/2017, observou-se que essa norma permite a possibilidade do município expedir as licenças urbanísticas e ambientais para os projetos de interesse local, em consonância com o que dispõe o artigo 30, I, da mesma Constituição Federal, e também a possibilidade de o município, de forma mais ampla, deliberar sobre as licenças ambientais para a regularização⁷.

Na Colômbia, a partir do quadro jurídico internacional relacionado com as mudanças climáticas⁸, é indispensável:

Criar instrumentos específicos que permitam tanto às autoridades quanto aos atores locais participar de maneira mais ativa na criação de estratégias de adaptação concretas para cada cidade, com o objetivo, em alguns casos, de fortalecer e, em outros, apenas de criar políticas que enfrentem esse fenômeno climático⁹.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

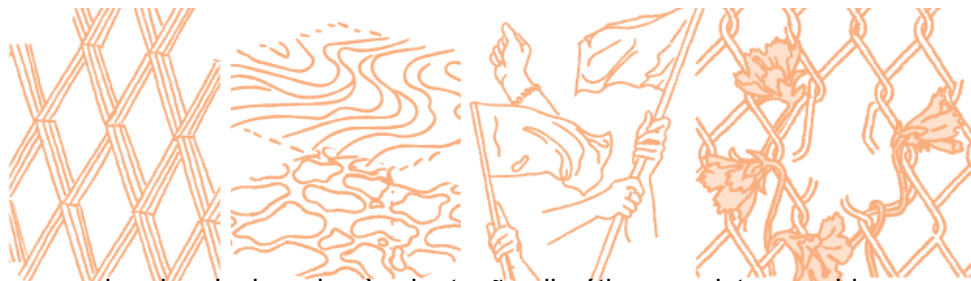
Conclui-se que, embora o marco jurídico de Colombia tenha incorporado progressivamente os princípios de sustentabilidade no desenvolvimento urbano, persistem

⁶ MENEZES, Claudino. Emergência e evolução da política ambiental urbana no Brasil: do Estado Novo à Nova República. Papyrus. Rio de Janeiro. 31(1): p. 70-95, jan./fev. 1997

⁷ AFONSO, Miguel Reis; ALMEIDA, Letícia Mianni de. Apontamentos sobre a possibilidade de regularização fundiária e o licenciamento ambiental municipal. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 159-170, jul./dez. 2017, p. 161.

⁸ Na Colômbia, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CMNUCC) de 1992 e o Protocolo de Quioto de 1998 foram aprovados pelas leis 164 de 1994 e 629 de 2000.

⁹ HURTADO RASSI, Juliana. Las ciudades como actores principales en la lucha contra el cambio climático. En: GARCÍA PACHÓN, María del Pilar y AMAYA NAVAS, Óscar Darío (Org.). Retos y compromisos jurídicos de Colombia frente al cambio climático. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017, p.370.



desafios normativos e operacionais relacionados à adaptação climática, persistem problemas nas normas que dificultam transitar para modelos urbanos mais sustentáveis e equitativos.

No Brasil, apesar de a Constituição Federal ter estabelecido, em seu artigo 23, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para legislar, entre outras questões, sobre a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas¹⁰, ainda existem alguns problemas relacionados à incorporação de variáveis climáticas no processo de licenciamento urbano decorrentes da falta de atualização e aplicação dos instrumentos de política urbana para o planejamento municipal, especialmente o Plano Diretor.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Miguel Reis; ALMEIDA, Letícia Mianni de. **Apontamentos sobre a possibilidade de regularização fundiária e o licenciamento ambiental municipal**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 159-170, jul./dez. 2017.

HELUY, Mariana Costa. **A importância da função socioambiental da propriedade no Plano Diretor de São Luís**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 143-159, jul./dez. 2019.

HURTADO RASSI, Juliana. **Las ciudades como actores principales en la lucha contra el cambio climático**. En: GARCÍA PACHÓN, María del Pilar y AMAYA NAVAS, Óscar Darío (Org.). Retos y compromisos jurídicos de Colombia frente al cambio climático. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2017.

MENEZES, Claudino. **Emergência e evolução da política ambiental urbana no Brasil: do Estado Novo à Nova República**. Papyrus. Rio de Janeiro. 31(1): p. 70-95, jan./fev. 1997

OSORIO SIERRA, Álvaro. **Licencias ambientales y de Construcción: Instrumentos excluyentes o concurrentes**. En: Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, Tomo VIII. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime. **Derecho urbanístico colombiano: Legislación y jurisprudencia (2.ª ed.)**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009.

¹⁰ Aspecto regulamentado pela Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011, que estabeleceu as atribuições de cada entidade federada. Em seu artigo 9, essa norma estabeleceu que cabe aos municípios promover a concessão de licenças ambientais para atividades ou projetos (seção XIV).



U.S. GREEN BUILDING COUNCIL. **Guía de conceptos básicos de LEED y edificios ecológicos**, 2010, p. 4.