

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CHARLES PONDELEK EKERMANN

**INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE NA GESTÃO AMBIENTAL
MUNICIPAL**

**CURITIBA
2009**

CHARLES PONDELEK EKERMANN

**INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE NA GESTÃO AMBIENTAL
MUNICIPAL**

Monografia a ser apresentada como requisito parcial à aprovação do Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Rodrigo Luís Kanayama.

**CURITIBA
2009**

TERMO DE APROVAÇÃO

CHARLES PONDELEK EKERMANN

INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE NA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

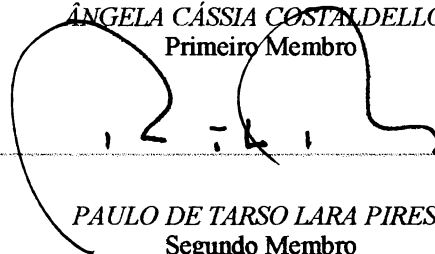
Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



RODRIGO LUIZ KANAYAMA
Orientador



ÂNGELA CÁSSIA COSTALDELLO
Primeiro Membro



PAULO DE TARSO LARA PIRES
Segundo Membro

AGRADECIMENTO

À Deus pela oportunidade de estar vivo após um grave acidente de trânsito ocorrido nesse ano de conclusão de graduação.

À minha família por todo apoio e dedicação.

À Polícia Militar do Paraná, ao Batalhão de Polícia Ambiental Força Verde e ao Instituto Ambiental do Paraná pela oportunidade oferecida para meu crescimento profissional e intelectual.

Aos professores da Universidade Federal do Paraná e aos da Universidade Estadual de Ponta Grossa por todo conhecimento jurídico lecionado.

Ao Prof. Rodrigo Luís Kanayama pela orientação no presente trabalho e a Prof.^a Ângela Cássia Costaldello pela participação como membra da banca de avaliação da monografia.

À advogada Luci R. Damázio e família pela experiência repassada e incentivo na atuação jurídica profissional.

Ao Engenheiro Florestal Jackson Luiz Vosgerau por todo apoio e incentivo para capacitação profissional.

Ao Prof. Paulo de Tarso Lara Pires pela oportunidade e incentivo para capacitação profissional e intelectual na área técnica e jurídica ambiental.

À toda comunidade acadêmica da UFPR.

**“A Natureza também pertence aos que ainda estão por nascer”
Batalhão de Polícia Ambiental Força Verde/PMPR**

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é elencar os principais instrumentos de gestão ambiental, na defesa do meio ambiente, elencados na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade disponíveis ao Poder Público Municipal e a coletividade para uma atuação efetiva e eficiente na gestão dos interesses relacionados aos recursos ambientais, bem como na sustentabilidade das cidades. Prioriza-se que o ente municipal deve trabalhar com os instrumentos previstos na legislação urbanística e ambiental de modo integrado e compatibilizado para o alcance da preservação e da sustentabilidade ambiental nas cidades.

Pretende-se destacar nesse estudo algumas considerações sobre o compromisso que os Municípios devem buscar na implantação da gestão ambiental municipal e dos deveres legais e institucionais, dentro das suas respectivas competências, para o alcance das cidades sustentáveis e para a preservação do Meio Ambiente, seja ele natural ou construído.

Cabe aos Municípios aplicar as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e as demais normas gerais de acordo com as suas especificidades e a sua realidade local, devendo para tanto constituir uma ordem legal urbana própria e específica, tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Estatuto da Cidade. Gestão Ambiental municipal. Plano Diretor.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	07
2 COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO EM MATÉRIA AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	09
2.1 Competências Privativas do Município na Constituição Federal.....	11
2.2 Competências Concorrentes do Município na Constituição Federal.....	14
2.3 Competências Comuns do Município na Constituição Federal.....	16
3 INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL NO ESTATUTO DA CIDADE	18
3.1 Plano Diretor.....	21
3.2 Planejamento Ambiental.....	26
3.3 Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória.....	27
3.4 Institutos Tributários e Financeiros.....	29
3.5 Limitações Administrativas e Tombamento.....	35
3.6 Instituição de Unidades de Conservação.....	37
3.7 Preempção.....	40
3.8 Operações Urbanas Consorciadas	42
3.9 Transferência do Direito de Construir.....	44
3.10 Zoneamento Ambiental.....	45
3.11 Estudo de Impacto Ambiental (EIA).....	47
3.12 Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).....	51
4 GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL	54
4.1 Meio Ambiente no Espaço Urbano	56
4.2 Sustentabilidade Urbano-Ambiental.....	58
4.3 Gestão Ambiental Municipal.....	60
4.4 Necessidade da Gestão Ambiental Municipal.....	62
5 CONCLUSÃO	65
6 REFERÊNCIAS	69

INTRODUÇÃO

O presente trabalho acadêmico tem como objetivo elencar os principais instrumentos de gestão ambiental na defesa ao meio ambiente disponíveis ao Poder Público Municipal e a coletividade para uma atuação efetiva e eficiente na gestão dos interesses relacionados ao meio ambiente. Também, ainda, pretende demonstrar a necessidade de trabalhar os instrumentos de gestão previstos na legislação ambiental e urbanística de modo integrado e compatibilizado nas cidades.

Nossa Carta Maior determinou expressamente aos poderes públicos federal, estadual, distrital e municipal os deveres de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, legislando, aplicando a lei e fiscalizando o seu cumprimento. Observa-se, dessa divisão expressa de competências, que ao Município compete prover, defender e preservar o meio ambiente nos termos da Constituição Federal.

A Constituição Federal garante aos Municípios a capacidade de se auto-organizarem, *conferindo autonomia para a elaboração de sua Lei Orgânica*, ampliando sua competência que até então lhes eram outorgadas. Essa autonomia municipal assenta-se em várias capacidades próprias do Município, entre elas a capacidade normativa própria, ou capacidade de auto-legislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e complementar nos interesses locais ambientais.

Nesse contexto, destacamos que o Município possui competências privativas, concorrentes e comuns elencadas no texto constitucional, tanto de maneira expressa, como implícita, nos termos do art. 225 da Constituição Federal e demais dispositivos das legislações ambientais para dispor sobre a proteção ambiental.

O Estatuto da Cidade instituiu a política urbana de que trata o art. 182 da Constituição Federal, é a expressão legal da política pública urbano-ambiental, norma esta que originou um sistema que interage com os diversos agentes que constroem a cidade. O Estatuto elenca em seu art. 2º as diretrizes urbanísticas que refletem diretamente na questão ambiental da cidade e lista no art. 4º uma série de instrumentos de variadas naturezas de cunho ambiental a serem utilizados pelos

Municípios no atendimento da defesa e da preservação ambiental, que serão objeto do presente estudo.

Os Municípios, além dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, devem-se valer dos demais instrumentos jurídicos previstos nas legislações ambientais para uma efetiva proteção ambiental. Por isso, a Administração municipal tem diversos instrumentos normativos para a implantação da gestão ambiental, tendo competência para criação de dispositivos de atuação preventiva, de planejamento, de tributação, de educação, de normatização do licenciamento ambiental municipal, do exercício de polícia administrativa municipal, do sistema de informações ambientais, entre outros, todos almejando a um desenvolvimento sustentável e a proteção urbanística local ambiental.

Com o advento da Lei 10.257/01, os Municípios brasileiros passam a contar com um instrumento jurídico urbano-ambiental de extrema importância na busca de cidades sustentáveis. Com tais elementos em mãos, o Poder Público dispõe de um marco regulatório na garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

O principal objetivo do presente estudo é defender a extrema necessidade que os Municípios têm de se aparelhem de legislações próprias para normatizar o seu exercício de poder de polícia ambiental, expedição de licenças e aplicação de sanções, entre outros procedimentos e regulamentos que conduzam ao desenvolvimento sustentável das cidades.

Além disso, destaca-se que o Município deve se preocupar com uma gestão ambiental efetiva na defesa do meio ambiente positivado em nossa ordenação constitucional. O presente trabalho pretende salientar algumas considerações sobre os compromissos que o Município deve buscar na implantação da Gestão Ambiental municipal e dos deveres legais e institucionais dentro das suas respectivas competências para o alcance das cidades sustentáveis e para a preservação do meio ambiente, seja ele natural ou construído, para as presentes e futuras gerações.

1 COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, sendo suas atribuições e competências estabelecidas pela Constituição Federal. A Carta Magna confere aos entes federativos a capacidade de autodeterminação dentro de um rol de competências garantidoras de sua auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração¹.

Desde a promulgação da Constituição da República, os Municípios passaram a ocupar posição diferente e privilegiada no plano político-administrativo nacional. De meras unidades integrantes dos Estados, passaram a constituir entes federados autônomos. Segundo arts. 18 e 34, VII da Constituição, a autonomia municipal possui tal relevância que sua defesa autoriza até mesmo a intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal quando esses ferem a autonomia dos Municípios.

O Estado Federal é, portanto, um tipo de Estado composto onde existe a união de comunidades públicas dotadas de autonomia constitucional e política, submetida aos princípios da Constituição Federal, como fontes de organização, dos Estados e dos Municípios, possibilitando, assim, que o poder não fique concentrado nas mãos de uma única pessoa jurídica de direito público, mas que se divida entre os entes coletivos que a compõem contribuindo e participando para a formação da vontade estabelecida pela Constituição.

A Constituição Brasileira determina a existência de várias ordens legais na composição de nossa Federação, cabendo à União executar as normas nacionais, aos Estados às regionais e aos Municípios às locais, para que não exista o conflito entre o ordenamento geral da União e o dos outros entes federados.

As competências elencadas na Constituição Federal entre as pessoas jurídicas de direito público interno partilham de forma bastante complexa, existindo competências enumeradas que não dão margem a dúvidas, porém há aquelas que

¹ Art. 18 da Constituição Federal: "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição."

não são claras e precisas, fato este que gera grande dificuldade na empreitada de apartar o interesse nacional, do interesse regional e principalmente do interesse local do regional/nacional.

O grande entrave de difícil solução é separar o que seja de interesse nacional, regional ou local, porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos interesses dos Municípios como partes integrantes da Federação brasileira².

O art. 225 da Constituição Federal³ determina ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, por dar extrema importância e considerar essencial para a qualidade e a manutenção da vida, destacando os deveres que os entes federativos têm para cumprimento desse objetivo na gestão e defesa do meio ambiente.

A Constituição Federal dispõe basicamente sobre dois tipos de competência: a competência administrativa e a competência legislativa. A primeira cabe ao Poder Executivo e diz respeito à faculdade para atuar com base no poder de polícia, ao passo que a segunda cabe ao Poder Legislativo e diz respeito à faculdade para legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade. Nesse sentido, a competência administrativa é a atribuição que o Poder Executivo tem de proteger o meio ambiente, enquanto a competência legislativa é a atribuição que o Poder Legislativo tem para legislar a respeito de temas ligados ao meio ambiente.

A técnica utilizada para determinar a competência dos Municípios em matéria legislativa e administrativa está prevista no inciso I do art. 30 da Constituição Federal⁴. Segundo Leme Machado (2007, p. 272)⁵, os Estados e o Distrito Federal gozam de competência concorrente e suplementar, a União de competência privativa

² "a partilha de competências afigura-se em imperativo do federalismo para a preservação do relacionamento harmônico entre a União e os Estados-membros. Sim, porque a não delimitação das atribuições do conjunto e das partes, que devem coexistir e atuar simultaneamente tornaria inevitavelmente conflituosa sua convivência, pondo em risco o equilíbrio mútuo que há de presidir a delicada parceria a que corresponde". (ALMEIDA, F. D. M., 1991, p. 33).

³ Art. 225 da Constituição Federal: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."

⁴ Inciso I do Art. 30 da Constituição Federal: Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local.

⁵ "A Constituição Federal previu dois tipos de competência para legislar com referência a cada um dos membros da Federação: a União tem competência privativa e concorrente; os Estados e o Distrito Federal têm competência concorrente e suplementar; e os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual".

e concorrente e os Municípios para legislar sobre assuntos locais e para suplementar a legislação federal e estadual.

No mesmo sentido, Silva (1988, p 412-414) classifica as competências como sendo “o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse”⁶, incluindo também, quando a forma ou processo de sua distribuição em “competências enumeradas ou expressas; competências reservadas ou remanescentes e residuais; competências implícitas ou resultantes”. Para o autor a competência remanescente é a que compreende todas as matérias não expressamente incluídas numa enumeração, reputando-se sinônimas as expressões reservadas e remanescentes com o significado de competência que sobra a uma entidade após enumeração da competência de outra, exemplo demonstrado no § 1º do art. 25 da Constituição Federal⁷.

Portanto, seguindo as regras normativas da Constituição, destaca-se que aos Municípios compete elaborar as leis ambientais municipais em consonância com as demais legislações federais e estaduais, dentro dos limites estabelecidos na Constituição Federal e nas dos respectivos Estados, visando efetivar políticas de gestão ambiental que se destinem a atender as necessidades dos seus interesses ambientais locais.

2.1 COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

As competências exclusivas e privativas da União vêm disciplinadas no arts. 21 e 22 da Constituição Federal, que enumeram as competências materiais e as normativas, respectivamente. O parágrafo único do art. 22 da Constituição possibilita, por meio de lei complementar, autorização para que os Estados legislem sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo, porém,

⁶ “segundo o qual à União caberá aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local”. (SILVA, 1988, p 412-414).

⁷ Parágrafo 1º do Art. 25 da Constituição Federal:

“São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

limitando-as simplesmente a respeito de determinados interesses preponderantemente regionais.

Considerando as competências legislativas e normativas da União, conclui-se que ocupam papel de destaque na atividade legislativa em todos os níveis de atuação, determinando e estabelecendo competências aos Estados membros e aos Municípios as respectivas funções de atuação. No mesmo sentido, Bastos (1997, p. 295)⁸ esclarece que prevalece predominante a hegemonia da atividade legislativa e normativa da União sobre os demais entes federativos. Além disso, a Constituição Federal, em seu art. 30, inciso I, estabelece que os Municípios gozam de plena capacidade legislativa para estabelecerem normas jurídicas ambientais municipais para atender as necessidades do seu interesse local.

Os Estados, apesar de serem detentores de competência remanescentes não enumerados na Carta Maior, possuem competências privativas⁹, podendo mediante lei estadual, realizar a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios; a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações e microrregiões devendo respeitar às normas e princípios previstos nas legislações ambientais e na Constituição.

A Constituição Federal em seu art. 29 enumera as competências privativas materiais e legislativas do Município. O caput desse art. trata da criação da Lei Orgânica municipal, diploma este equivalente à sua Constituição, devendo este estar de acordo como os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na do respectivo Estado-membro. A Lei Orgânica deve prever dispositivos que visem à implantação de uma política municipal voltada para a preservação do meio ambiente, bem como políticas para o desenvolvimento das cidades sustentáveis.

O art. 30 da Constituição relaciona as competências do ente municipal para legislar sobre diversos assuntos, entre eles um rol de incisos relacionados à proteção do meio ambiente equilibrado nos moldes do art. 225 da Constituição

⁸ “a regra de ouro da nossa Federação tornou-se a de que a União cumpre um papel hegemônico na atividade legislativa em todos os níveis”. (Bastos, 1997, p. 295).

⁹ Art. 25 das Constituição Federal: Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Federal. Entre os principais, destacam-se a competência para legislar sobre assuntos ambientais de interesse local e complementar à legislação ambiental federal e estadual no que couber¹⁰.

Em decorrência da repartição de competências elencados na Constituição Federal, a União, os Estados e os Municípios devem atuar dentro do universo para eles reservado pela Lei Fundamental. Desta forma não pode existir hierarquia entre as normas federais, estaduais e municipais, devendo essas estar em harmonia dentro do sistema, respeitando o princípio da predominância do seu interesse, seja ele local, regional ou nacional, bem como por considerar o direito em sua unicidade, para a sua plena aplicação e eficácia.

Em sua obra, *Direito Municipal*, Ferrari (2005, p. 255) defende que a lei federal ou estadual pode incorrer em inconstitucionalidade quando violar a autonomia de lei municipal que regule matérias sobre assuntos de interesse local do Município, pois desrespeitaria um preceito expresso na Constituição. Porém, Celso Antônio Bandeira de Mello¹¹ afirma que a matéria da União pode ter ressonância no plano municipal, entretanto, perante certas matérias improcede alegar o interesse local do Município para fundamentar a legislação municipal.

O Município não pode dispor sobre o conteúdo de matérias de competência do Estado ou da União, mas pode e deve reger seus "aspectos externos" para disciplinar seu desempenho de forma compatível com a vida local¹². Tal raciocínio alcança também as leis estaduais voltadas a disciplinar matéria de competência privativa do Estado-membro. Assim, se um assunto for reservado privativamente à União ou ao Estado ou quando esse usufruir da competência autorizada pela União, é vedado ao Município legislar sobre tal matéria, ainda que sob argumento de predominante interesse local.

Importante destacar que o Município deve adotar medidas que efetivamente consigam atender os fins que a Constituição lhe determinou para legislar sobre os assuntos ambientais de seu interesse local. Importante considerar que as competências privativas do Município em matéria de meio ambiente compartilham em sua maior parte com a União e com os Estados membros, pois, nos termos do

¹⁰ Art. 30 da CF: Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber.

¹¹ FERRARI, R. M. M. N. Apud Celso Antônio Bandeira de Mello. (2005, p. 255).

art. 225 da Carta Magna, são encargos do Poder Público municipal em conjunto com os demais entes federados a defesa e a preservação do meio ambiente, integrando o universo das competências comuns e concorrentes.

2.2 COMPETÊNCIAS CONCORRENTES DO MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Segundo Ferrari (2005, p. 256), a competência legislativa e administrativa concorrente acontece quando existe a possibilidade de atuação de mais de um ente federativo para legislar ou regulamentar sobre a mesma ou determinadas matérias.

Ao analisar o caput do art. 24 da Constituição Federal, constata-se que não foi atribuída explicitamente à competência concorrente ao Município. Em virtude dessa exclusão, não podendo o ente municipal suprir a falta de normas gerais de competência da União, contudo, pode sim, em virtude da previsão contida no art. 30, II da Constituição Federal¹³, suplementá-las no que lhe couber, ou seja, dentro do universo de competências a ele reservadas pela Constituição.

O § 2.º do art. 24 da Constituição Federal dispõe que a União tem competência para legislar sobre normas gerais não excluindo a competência complementar dos Estados para complementá-las, considerando os seus aspectos peculiares regionais. Já o § 3.º atribui aos Estados competência plena na falta de lei federal para regulamentar as normas gerais sobre determinado assunto que lhes sejam de seu interesse.

Além de ser reservada a competência para os estabelecimentos de normas gerais, prioritariamente, a União, prevê no § 4º do art. 24 da Constituição Federal a superveniência de lei federal sobre as normas gerais estaduais no que lhe for contrário. O vocábulo complementar pode ser entendido com dois sentidos diferentes sendo necessário entender qual o sentido desta suplementação.

No § 2.º do artigo 24, complementar significa complementar, adaptar, de modo a ajustá-las às suas peculiaridades. Já no § 3.º, ao admitir que os Estados podem

¹² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. p 256.

¹³ Art. 30 da CF. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

criar normas gerais na falta da lei federal, refere-se suprir, ao preenchimento do vácuo criado pela ausência da criação de normas gerais pela União no uso de sua competência preponderante. Essa interpretação deve ser sistemática, pois calçada em artigos isolados podem levar a erro e acarretar inconstitucionalidades.

Nesse sentido, Almeida¹⁴ (1991, p. 168), por analogia conclui que os Municípios também podem exercer competência legislativa concorrente para complementarem as normas gerais da União, assim como as conferidas aos Estados, porém, nunca contrariando as normas gerais da União, bem como as dos Estados. Isso não tira a legitimidade dos Municípios de detalharem as normas gerais da União e dos Estados, reajustando-as para as suas particularidades locais.

Desta forma, conclui-se que inexistindo normas gerais da União, aos Municípios se possibilita suprir a lacuna, para editá-las e atender as suas peculiaridades. Entretanto, se o Estado tiver expedido-as, substituindo-se à União, o Município as haverá de respeitar, só podendo completá-las.

De importante posicionamento, Castro (1993, p. 49) afirma que cabe ao Município dispor sobre regras de direito, legislando em comum com a União e o Estado, quando através de lei, o Município venha disciplinar matéria de modo à peculiarizá-la em face da ordenação pela compatibilização local, e considerando a esta ou àquela vocação.

Mukai (1986, p. 131) ao tratar da autonomia municipal e a legislação sobre meio ambiente, afirma que a competência do Município é sempre concorrente com a da União e a dos Estados-membros, podendo legislar sobre todos os aspectos do meio ambiente, de acordo com sua autonomia local, quando então sua legislação deve prevalecer sobre qualquer outra, desde que inferida da predominância do interesse local. O que não ocorre nas hipóteses em que a emissão da lei decorra de competências privativas, subsistindo a do Município, entretanto, observando as mesmas.

Na mesma opinião, Vitta (1997, p. 40) nos esclarece que quando houver interesse nacional ou estadual e não existir legislações editadas por tais entes no

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

¹⁴ “que o Município também pode exercer sua competência legislativa concorrente assim como as conferidas aos Estados para complementarem as normas gerais da União, porém o Município não poderá contrariar as normas gerais da União, bem como as normas gerais estaduais, o que quer dizer que não possam detalhá-las, modelando-as mais adequadamente às particularidades locais”. (ALMEIDA, F. D. M., 1991, p. 168).

campo da legislação concorrente, ainda assim os Municípios poderão atuar no estrito campo do interesse local editando leis e atos administrativos de sua competência.

Do exposto, pode-se concluir a respeito da competência concorrente em matéria de meio ambiente, que o Município deve se ater às prescrições gerais da União e do Estado, não podendo sob a alegação de sua autonomia legislar diminuindo a restrição geral, mas pode até criar novas restrições para proteger o meio ambiente, desde que não afaste as determinadas pelas normas gerais existentes.

2.3 COMPETÊNCIAS COMUNS DO MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

É a competência atribuída a todos os entes federados, que, em pé de igualdade, exercem-na, sem, todavia, excluir a do outro, para a realização das leis e dos atos administrativos que visem à proteção ambiental. Os incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal¹⁵ estabelecem o compromisso dos entes a empregarem os meios necessários para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, da fauna e da flora, reafirmando o dever do Poder Público elencado no art. 225 da Carta Maior na proteção ambiental para as presentes e futuras gerações.

O art. 23 da Carta Maior disciplina as matérias de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa norma tem natureza programática e conteúdo administrativo, e confere, indiferentemente, às entidades federativas a capacidade para atuar, com vistas a manter o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, regional e local seguindo as normas de cooperação a serem fixadas por lei complementar conforme disciplina o § único do art. 23 da Constituição Federal¹⁶.

¹⁵ Art. 23 da Constituição Federal: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

¹⁶ Parágrafo único do Art. 23 da CF. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os

Segundo Horta (1994, p. 27), as competências comuns, embora possam ser exercidas isoladamente pelo poder federal, estadual e municipal, contém o chamamento à cooperação intergovernamental, consagrando a moderna tendência do federalismo cooperativo. O dispositivo constitucional deve ser interpretado no sentido de favorecimento, o que leva a aceitar que a referida lei complementar serve apenas para detalhar a maneira da cooperação, mas sua falta não impede que esta se realize.

Nesse sentido, Leite (2003, p. 54) ensina que a cooperação deve ser entendida como política solidária, pressupondo ajuda, acordo, troca de informações e transigência quanto a um objetivo de importância para toda coletividade.

Para Neto (1989, p. 99), a competência comum distingue-se da competência concorrente. A esta incumbe à tarefa de legislar, enquanto, àquela a de executar os encargos e objetivos comuns, preferencialmente de forma cooperativa, o que não impede que possa dar margem a conflitos entre as diversas esferas federativas.

Meirelles (1993, p. 119-120), recitando a lição de Victor Nunes Leal, enumera algumas regras que colaboram para afastar as possibilidades de conflitos e incerteza, ou ajudam a diminuí-los, facilitando a distinção das órbitas de ações governamentais. A primeira regra esclarece que a competência municipal expressa e exclusiva, afasta, repele qualquer outra competência sobre o assunto, de modo que qualquer ingerência será inconstitucional e pode ser afastada por via judicial. A segunda diz respeito à competência implícita do Município, sobre a qual prevalece a estadual expressa e também a federal expressa ou implícita. Já a terceira prevê que em relação às competências remanescentes do Estado, prevalece sempre a competência implícita e explícita do Município e da União. No entanto, a quarta regra dirige-se às esferas federal, estadual e municipal quando disputam a mesma competência. Somente neste caso prevalece a primazia da União sobre os Estados e dos Estados sobre os Municípios, com decorrência lógica de que os interesses nacionais devem prevalecer sobre os locais.

De modo a atender as prerrogativas da Constituição Federal, conclui-se que o Município, com base na preponderância do interesse local, deve ser responsável pelas realizações das tarefas que visem à proteção ambiental municipal, atendendo de modo mais efetivo o interesse comum, conforme as competências a ele

Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

elencadas, destacando que o ente municipal é aquele que se encontra mais perto da população, cuja necessidade deva ser atendida no Município, pois é nele que a população efetivamente vive, considerando que as ações da administração pública são mais evidentes e visíveis à população.

Com base nos dispositivos constitucionais que elencam as competências do Município para a implantação de uma administração municipal efetiva na defesa do Meio Ambiente, e nas demais normas de proteção ambiental, destaca-se, como importante instrumento desse trabalho, o Estatuto da Cidade.

Essa Lei federal veio regulamentar o art. 182 da Constituição Federal e implantar uma política urbana comprometida com o meio urbano, regulando a ordenação das Cidades, bem como, disciplinar como o Poder Público municipal deve atuar de forma a garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, a gestão e a proteção dos recursos naturais.

3 INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL NO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, instituiu a política urbana e criou sistema de normas e institutos que têm em sua base a ordem urbanística, fazendo nascer um direito urbano-ambiental dotado de institutos e características peculiares, enraizado e fundamentado no texto constitucional. A Lei estabelece diretrizes e instrumentos para a construção das cidades respeitando as ordens urbanísticas e ambientais.

O uso da propriedade está condicionado ao meio ambiente cultural, ao meio ambiente do trabalho e ao meio ambiente natural, da mesma maneira que está diretamente, por força do Estatuto da Cidade, ao meio ambiente construído. O Estatuto regula o direito urbanístico das cidades e influencia diretamente o meio ambiente construído, tendo como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante garantia da criação do direito a cidades sustentáveis.

O conteúdo da Lei Federal 10.257/01 é um excelente instrumento jurídico de política urbano-ambiental, apesar de ser uma norma de direito urbanístico que não

trata diretamente de normas de cunho ambiental¹⁷, porém, o seu alcance está diretamente relacionado com o Meio Ambiente em razão do planejamento das cidades e do uso sustentável dos recursos naturais.

Mata (2004, p. 103) salienta que o Estatuto da Cidade traz ausência de tratamento imediato na proteção do meio ambiente, entretanto, traz diretrizes e instrumentos, cuja aplicação reflete diretamente na tutela ecológica, de tal sorte que os próprios aplicadores do Direito Ambiental admitem a preocupação do Estatuto da Cidade com esta disciplina jurídica, mesmo que de forma insatisfatória e assistemática, impondo-se a sua conjugação com as leis ambientais propriamente ditas. Não se pode negar, contudo, os avanços em relação à proteção do meio ambiente urbano.

A preocupação central do Estatuto da Cidade é as questões urbanísticas, cujo objetivo, além de regulamentar o art. 182 da Constituição Federal¹⁸, reflete, entretanto, diretamente no meio ambiente construído e natural. Nesse sentido Miralé¹⁹ defende que a questão ambiental não deve ser tratada em separado da realidade social, considerando que o Direito Ambiental deve ser interpretado de modo sistêmico com as demais normas jurídicas, integrando a Ciência jurídica com as outras Ciências.

No mesmo sentido, Wolff (2004, p. 1.357) também entende que o meio ambiente deve ser compreendido de modo holístico e sistêmico esclarecendo que o significado da expressão “Meio Ambiente” ultrapassa o comum, antes compreendido como o hábitat natural do ser humano (flora, fauna, solo e água), incluindo também o *modus vivendi* do homem, abrangendo aspectos culturais, históricos, antropológicos.

Com o advento da Lei nº 10.257/01, os Municípios brasileiros passam a contar com um instrumento jurídico de extrema importância na busca de uma cidade

¹⁷ Nesse sentido Milaré ressalva que “a Lei não apresenta formalmente conceitos, nem requisitos claros, e muito menos impõe obrigações específicas para a proteção ambiental, ao contrário do que fez com a propriedade e o uso do solo urbano”. (MILARÉ, 2005, p. 631).

¹⁸ Art. 182 da Constituição Federal: 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.

¹⁹ “Como se vê, o alvo principal é a regulação da propriedade urbana, porém em prol de objetivos sociais. (...) Esta lassidão conceitual em relação ao meio ambiente não é rara nos textos legais, que costumam compartimentar a realidade ambiental separada da realidade social. Diga-se, de passagem, que esta prática bastante questionável não é peculiar aos textos legais, mas é bastante difundida por causa de deficiências conceituais e da visão reducionista que se tem da Questão Ambiental. Eis uma razão a mais para que o Direito Ambiental, em sua doutrina e em sua prática, considere o meio ambiente de modo holístico e sistêmico, tanto na ciência jurídica quanto no aporte de outras ciências, uma vez que o ambiente não pode separar-se do dia-a-dia da sociedade e de

sustentável e uma efetiva preservação ambiental. Com tais elementos em mãos, o Poder Público Municipal dispõe agora de um marco regulatório na garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações²⁰.

A Lei das Cidades está destinada a ser o instrumento pelo qual a Administração Pública Municipal, atendendo aos anseios da coletividade finalmente poderá determinar quando, como e onde edificar de maneira a melhor satisfazer o interesse público, por razões estéticas, funcionais, econômicas, sociais e ambientais.

A execução da política urbana determinada pelo Estatuto da Cidade passa a ser orientada em decorrência dos principais valores do direito ambiental constitucional, em especial, pela realização dos fundamentos estabelecidos pelo art. 1º da Constituição Federal²¹. Por via de consequência, não só o Poder Público Municipal, mas principalmente a população brasileira, isolada ou de forma organizada, será responsável pela aplicação da Lei 10.257/01 mediante a utilização imprescindível dos instrumentos de política urbana, apontados no art. 4º desta Lei.

O art. 2º do Estatuto da Cidade elencou diversas diretrizes relacionadas à preservação do meio ambiente objetivando a garantia do direito às cidades sustentáveis, planejando o desenvolvimento das cidades a fim de evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, bem como: a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos; ao parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental.

Após ter fixado as diretrizes da política urbana que objetivem ao direito às cidades sustentáveis, a Lei das Cidades também fixou em seu art. 4º uma série de

cada cidadão." (MILARÉ, 2005, p. 632).

²⁰ Inciso I do art. 2º da Lei 10.257/01.

²¹ Art. 1º da Constituição federal e seus incisos: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.

instrumentos de variadas naturezas, que são objeto do presente estudo, a serem utilizados pelos Municípios no atendimento da questão ambiental. O objetivo principal desse estudo é destacar os principais instrumentos elencados no Estatuto da Cidade que repercutem diretamente na gestão e na preservação do Meio Ambiente, bem como os instrumentos urbanísticos que o administrador público deve usar como ferramenta para uma efetiva gestão ambiental municipal.

Em primeiro lugar trataremos o Plano Diretor pela sua grande importância e por ser um instrumento normativo, com previsão constitucional, de fundamental relevância no desenvolvimento e estruturação das cidades sustentáveis. Logo em seguida abordaremos outros instrumentos elencados no art. 4 do Estatuto da Cidade com a finalidade de expressar a relevância que a norma urbanística poderá influenciar positivamente sobre a manutenção do Meio Ambiente e salientar a poderosa arma que os administradores públicos municipais têm para a gestão ambiental municipal.

3.1 PLANO DIRETOR

Com a Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor ganhou status de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana dos Municípios. Tão grande é a sua importância, que por determinação constitucional passou a ser exigido para todos os Municípios com população acima de vinte mil habitantes, entre outras exigências.

O Plano Diretor tem previsão no § 1º, do art. 182 da Constituição Federal, regulado na alínea "a" do inciso III do art. 4º e nos arts. 39 a 42 da Lei 10.257/01. Esse instrumento Constitucional de política urbana, também elencado no Estatuto da Cidade, é imprescindível para que haja uma ordenação do crescimento e da transformação da cidade e do campo, bem como todo planejamento para o equilíbrio ambiental do Município.

O Plano Diretor é incumbido da tarefa de estabelecer as normas imperativas aos particulares e aos agentes privados, as metas e diretrizes da política urbana, bem como os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, a fim de alcançar os objetivos da

política urbana, garantindo as condições dignas de vida, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia de um Meio Ambiente sadio e equilibrado.

Machado (2007, p. 338) conceitua o instituto como sendo um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado ou público, a serem levados a efeito no território municipal²². Ainda, o autor afirma que o plano diretor tem prioridade sobre outros planos existentes no Município ou que possam vir a ser instituídos. O termo “diretor” tem dimensão jurídica considerável, pois é um plano criado pela lei para dirigir e para fazer com que as outras leis municipais, decretos e portarias anteriores ou posteriores tenham que se ajustar ao Plano Diretor.

Com efeito, é um importante instrumento de política ambiental não só do Município, mas também dos órgãos metropolitanos estaduais e federal, pois, doravante sua vigência, todas as ações de todos os níveis governamentais que comprometam a qualidade do meio ambiente terão que levar em conta o conteúdo do Plano Diretor.

O Plano Diretor possui um conteúdo mínimo obrigatório previsto no art. 42 do Estatuto da Cidade, ainda previsto no art. 1º da Resolução nº 34/05 do Conselho das Cidades²³ - Ministério das Cidades²⁴, mas não possui um conteúdo máximo²⁵. O

²² Parágrafo 1º do artigo 40 do Estatuto da Cidade: O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

²³ Art. 1º e 2º da Resolução de nº 34 do Conselho das Cidades: O Plano Diretor deve prever, no mínimo:

I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano;

II- as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;

Art. 2º As funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas a partir da destinação de cada porção do território do município bem como da identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência, de forma a garantir:

I – espaços coletivos de suporte à vida na cidade, definindo áreas para atender as necessidades da população de equipamentos urbanos e comunitários, mobilidade, transporte e serviços públicos, bem como áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

²⁴ A criação do Conselho das Cidades (ConCidades), no ano de 2004, representa a materialização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, em processo de construção. Ele é um órgão colegiado de natureza deliberativa e

conteúdo mínimo acima aludido merece ser avaliado no plano diretor municipal, devendo o administrador ir além do conteúdo mínimo exigido pelo legislador na criação de mecanismos de gestão ambiental municipal.

A propriedade urbana e a cidade têm funções sociais, e estas serão cumpridas pela política urbana quando, no que diz respeito ao meio ambiente, se observarem as diretrizes gerais²⁶ de: 1) garantir o direito ao saneamento ambiental; 2) realizar o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; 3) ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental; 4) adotar padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental do Município; 5) proteger, preservar e recuperar o meio ambiente natural e construído e o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

O Plano Diretor tem a atribuição de definir as áreas urbanas consideradas subutilizadas ou não utilizadas, sujeitas, portanto, à aplicação dos referidos instrumentos, para que a propriedade urbana cumpra a função social garantida na Constituição. Na elaboração do Plano Diretor deverão ser providenciadas normas específicas para regulamentação dos diversos instrumentos elencados no art. 4^a do Estatuto da Cidade.

Como regra geral, todo assunto que interfira na política de desenvolvimento e expansão urbano-ambiental deverá ser contemplado pelo Plano Diretor. Desta forma, espera-se que contenha, pelo menos, diretrizes e objetivos sobre o zoneamento ambiental, indicando, especialmente, as áreas a serem preservadas diante da expansão urbana e as áreas a serem recuperadas, as unidades de conservação e outras áreas de interesse ambiental, a relação dos instrumentos de política ambiental, em especial o licenciamento ambiental, o sistema de informações

consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>>. Acesso em 08/10/2009.

²⁵ O art. 42 do referido Estatuto determina que o plano diretor deverá conter no mínimo delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º da Lei das Cidades; as disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 da mesma lei, e o sistema de acompanhamento e controle.

²⁶ Artigo 2, incisos I, IV, VI, VIII e VII, da Lei 10.257/01.

ambientais do município e o programa municipal de qualidade e metas ambientais.

O Plano Diretor é requisito obrigatório para o Poder Público Municipal aplicar, disciplinar e regulamentar o planejamento ambiental, o parcelamento ou edificação compulsórios, os instrumentos tributários e financeiros, as limitações administrativas, o tombamento, as instituições de unidades de conservação, a preempção, as operações urbanas consorciadas, as transferências do direito de construir, o zoneamento ambiental, o estudo de impacto de vizinhança e o estudo de impacto ambiental, instrumentos esses que dependem de articulação previstas no Plano Diretor para atender o interesse ambiental local e para efetivar a gestão municipal que respeite os princípios normativos ambientais elencados no ordenamento jurídico brasileiro.

Importante demonstração de política ambiental municipal, São Paulo adotou em seu Plano Diretor para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano-ambiental, dentre outros, vários instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade em consonância com as diretrizes contidas na Política Nacional do Meio Ambiente. A referida lei municipal tem um capítulo próprio destinado a regulamentação dos instrumentos de gestão urbana e ambiental, demonstrando a tamanha importância que os Municípios têm na administração e planejamento no crescimento das cidades, considerando os aspectos urbanos e a sustentabilidade dos recursos naturais disponíveis ao Município. O Capítulo III (Dos Instrumentos de Gestão Urbana e Ambiental) do Título III (Do Plano Urbanístico e Ambiental), da referida lei municipal, elenca, expressamente, 41 instrumentos de gestão urbana e ambiental, na qual destaca vários dispositivos relacionados diretamente com a questão ambiental²⁷.

²⁷ Capítulo III da Lei 13.430/02, Plano Diretor do Município de São Paulo/SP: DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA E AMBIENTAL; Seção I - Dos instrumentos urbanísticos:

Art. 198: Para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, o Município de São Paulo adotará, dentre outros, os instrumentos de política urbana que forem necessários, notadamente aqueles previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e em consonância com as diretrizes contidas na Política Nacional do Meio Ambiente:

I) disciplina do parcelamento, uso e da ocupação do solo;

II) gestão orçamentária participativa;

III - planos regionais;

IV - planos locais de bairro;

V – programas e projetos elaborados em nível local;

VI - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU progressivo no tempo;

VII - contribuição de melhoria;

VIII - incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

Outro destaque que o Plano Diretor de São Paulo estabeleceu foi à implantação da Política Ambiental no Município²⁸, a qual se articula às diversas políticas públicas de gestão e proteção ambiental com objetivo de: implementar as diretrizes contidas na Política Nacional do Meio Ambiente, Política Nacional de Recursos Hídricos, Política Nacional de Saneamento, Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar, Lei Orgânica do Município e demais normas correlatas e regulamentares da legislação federal e da legislação estadual, no que couber; a proteção e a recuperação do meio ambiente e da paisagem urbana; controlar e reduzir os níveis de poluição e de degradação em quaisquer de suas formas; pesquisar, desenvolver e fomentar a aplicação de tecnologias orientadas ao uso racional e à proteção dos recursos naturais; ampliar as áreas integrantes do Sistema de Áreas Verdes do Município; incentivar a adoção de hábitos, costumes, posturas, práticas sociais e econômicas que visem à proteção e restauração do meio ambiente; a preservação dos ecossistemas naturais e das paisagens notáveis; e garantir a produção e divulgação do conhecimento sobre o meio ambiente por um sistema de informações integrado.

IX - desapropriação;
X - servidão e limitações administrativas;
XI - tombamento e inventários de imóveis, conjuntos urbanos, sítios urbanos ou rurais, acompanhados da definição das áreas envoltórias de proteção e instituição de zonas especiais de interesse social;
XV - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
XIX - direito de preempção;
XX - outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
XXI - transferência do direito de construir;
XXII - operações urbanas consorciadas;
XXVI - Relatórios de Impacto Ambiental e de Impacto de Vizinhança;
XXIX - licenciamento ambiental;
XXX - avaliação dos impactos ambientais;
XXXI - certificação ambiental;
XXXII - Termo de Compromisso Ambiental;
XXXIII - Termo de Ajustamento de Conduta;
XXXIV - Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;
XXXVI - estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
XXXVII - incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
XXXVIII - criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Municipal, tais como áreas de proteção ambiental e reservas ecológicas;
XXXIX - Sistema Municipal de Informações sobre o Meio Ambiente;
XL - Relatório de Qualidade do Meio Ambiente;
XLI - Zoneamento Ambiental.

Disponível em: < http://www6.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004>.
Acesso em 24/09/2009.

²⁸ Arts. 54 e 55 da Lei 13.430/02, Plano Diretor do Município de São Paulo/SP.

3.2 PLANEJAMENTO AMBIENTAL

Planejamento ambiental municipal, segundo Prestes²⁹ ações que visem a tutelar o meio ambiente, utilizando, para tanto, os instrumentos jurídicos de competência do Município. Esse instrumento constante no art. 225 da Constituição Federal estabelece que as preocupações e as ações que visem à preservação do meio ambiente não podem mais ser de responsabilidade de apenas um setor do Poder Público, mas sim, tratar-se de política geral a ser garantida pelas ações e execuções na atuação das mais diversas políticas públicas, não podendo tratar dos diversos setores que envolvem a estrutura do meio ambiente urbano sem considerar a preservação ambiental.

Os instrumentos de política urbana previsto nos incisos I, II e III do art. 4º da Lei 10.257/01 destacam os planos nacionais, os regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e o planejamento municipal.

As políticas no planejamento devem ser elaboradas de forma compatibilizada e considerando a necessidade de observância do princípio de defesa do meio ambiente. As criações de normas que visam à proteção ambiental devem advir do Planejamento Ambiental.

O Plano Diretor, principal instrumento de gestão de política urbana, estabelece regras tanto para o meio urbano quanto para o meio rural, na medida em que planeja todo o território municipal, não atuando somente como área específica, mas refletindo uma efetiva política de proteção ambiental. O plano diretor não se restringe a um planejamento físico, da espacialização da cidade, sendo sim, um instrumento de gestão da cidade nas suas mais variadas funções.

Uma efetiva política pública de administração ambiental precisa contar com um Plano Diretor que contenha limitações ao direito de propriedade, contemplando a função ambiental tanto dos imóveis individuais, quanto das regiões da cidade. O zoneamento ambiental, por sua vez, está dentre as ações de poder de polícia

²⁹ PRESTES, V. B. **Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental.** Artigo disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/caoma/politica_ambiental/arquivos/material_de_apoio_do_ministerio_meio_ambiente/instrumentos_legais_%20e_%20normativos_na_area_ambiental.pdf>. Acesso em 30/11/09.

administrativa, limitando o direito de propriedade. Esse poder no dizer de Machado³⁰ atua a fim de garantir a proteção ambiental para o bem das gerações futuras.

Por intermédio do planejamento ambiental, os Municípios na realização do zoneamento que pode estar previsto no Plano Diretor ou em leis esparsas, desde que compatíveis com o mesmo, podem, por exemplo, identificar as áreas passíveis de receber resíduos sólidos urbanos, aquelas em que há necessidade de manejo e ações tecnológicas que diminuam o processo de erosão, as áreas com vocação industrial, as áreas de preservação permanente e de uso especial, respeitando a vocação natural das respectivas áreas.

Ainda, Machado alerta da necessidade da elaboração do zoneamento municipal para que os interesses ambientais não continuem ao sabor das improvisações e das atitudes precipitados de muitos administradores, causando, inclusive, maiores ônus financeiros aos Municípios com posteriores indenizações e desapropriações.

Inventariar e diagnosticar qual a vocação ecológica das diferentes áreas ou espaços de uma cidade, quais os seus usos e quais as limitações do uso desses espaços será o mínimo que um efetivo planejamento ambiental deverá conter³¹.

3.3 PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA

Elencado na alínea “b” do inciso III da Lei 10.257/01 e decorrente art. 182, parágrafo 4º da Constituição³², possibilita ao Poder Público Municipal exigir do proprietário de imóvel urbano o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de sua propriedade. A Constituição determina que as propriedades urbanas devem

³⁰ “atua com a finalidade de garantir a salubridade, a tranqüilidade, a paz, a saúde, o bem-estar do povo”. (MACHADO, 1998, p. 139).

³¹ PRESTES, V. B. **Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental.** Artigo disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/caoma/politica_ambiental/arquivos/material_de_apoio_do_ministerio_meio_ambiente/instrumentos_legais_%20e_%20normativos_na_area_ambiental.pdf>. Acesso em 30/11/09.

³² § 4º do art. 182 da Constituição Federal: É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
I - parcelamento ou edificação compulsórios;

cumprir sua função social, somente atendidas quando os imóveis urbanos são adequadamente aproveitados, obedecendo as normas urbanísticas e ambientais na forma determinada pelo Plano Diretor e por lei municipal específica.

Os proprietários de imóveis urbanos em área incluída no Plano Diretor têm o dever de utilizá-los adequadamente dentro dos parâmetros ambientais estabelecidos pelo Poder Público Municipal visando à qualidade e manutenção do meio ambiente sadio e equilibrado garantindo na Constituição Federal.

A especulação imobiliária é um grave problema a ser enfrentado no combate a degradação ambiental, que segundo Milaré (2005. p. 630)³³ é um dos principais problemas do meio ambiente urbano, pois além de trazer prejuízos ao Poder Público quando realiza benfeitorias em áreas com terrenos vazios, que acabam se valorizando sem atender uma função social, força a zona urbana das cidades a se expandirem em direção às áreas rurais, degradando estas, onde normalmente se encontram os últimos remanescentes de preservação da natureza.

Assim, o Estatuto da Cidade pensou em como inibir esta valorização unilateral dos imóveis urbanos que estão dispostos nos arts. 5º ao 8º da referida Lei³⁴. Através desses dispositivos legais, o Poder Público poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. O não atendimento desta determinação acarretará a incidência de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, durante cinco anos. Persistindo o descumprimento da determinação retro, o Município poderá desapropriar o imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.

O principal objetivo desses instrumentos é induzir a ocupação de áreas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos mais aptas para urbanizar ou povoar, evitando pressão de expansão horizontal na direção de áreas não servidas de infra-estrutura ou frágeis, do ponto de vista ambiental. Além disso, a intenção de tais instrumentos é controlar a retenção especulativa de imóveis urbanos, contribuindo para a redução do ritmo dessas especulações e a diminuição de transformação de áreas rurais por urbanas, refletindo assim, na preservação do meio ambiente natural

³³ "A especulação imobiliária é um dos piores inimigos do meio ambiente urbano, se não for o pior deles". (MILARÉ, 2005, p. 630).

³⁴ Art. 5º do Estatuto da Cidade: Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da

do entorno destas cidades.

Cabe à lei municipal específica conter de forma detalhada os critérios específicos de uso e ocupação do solo para a área urbana incluída no Plano Diretor. A lei municipal específica deve dispor sobre o detalhamento das exigências concretas para a propriedade urbana atender sua função social, em consonância com as normas urbanísticas e ambientais, bem como sobre o procedimento e o prazo para o cumprimento da obrigação de parcelar ou edificar. O Plano Diretor do Município de São Paulo em seu art. 198, inciso XV, prevê esse instrumento ao poder público para a administração do seu interesse urbanístico e ambiental no desenvolvimento sustentável e ordenado da cidade³⁵.

3.4 INSTITUTOS TRIBUTÁRIOS E FINANCEIROS

A tributação pode ser utilizada como meio para direcionar as atividades ao objetivo da preservação ambiental. O Estatuto da Cidade mencionou no art. 4º, IV os seguintes impostos³⁶: a) o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), b) as contribuições de melhoria e c) os incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

A tributação pode ser utilizada como meio para proporcionar e estimular as atividades de interesse municipal na gestão ambiental. A União detém a maior parcela de competência tributária, especialmente quanto aos impostos. Portanto, tem maior possibilidade de utilizar a política tributária em prol do meio ambiente. No âmbito dos Estados já temos exemplo do ICMS ecológico³⁷.

referida obrigação.

³⁵ Inciso XV do art. 198 da Lei 13.430/02, Plano Diretor do Município de São Paulo/SP: Para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, o Município de São Paulo adotará, dentre outros, os instrumentos de política urbana que forem necessários, notadamente aqueles previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e em consonância com as diretrizes contidas na Política Nacional do Meio Ambiente:

XV - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

³⁶ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

IV - institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

³⁷ O Paraná já possui legislação nesse sentido através da Lei Complementar nº 59, de 1º de outubro de 1991. Disponível em: Disponível em: <<http://www.fazenda.pr.gov.br/UserFiles/File/LEI%20ESTADUALN59.pdf>>.

No Paraná o ICMS Ecológico³⁸ é um instrumento de política pública que trata do repasse de recursos financeiros sobre o porcentual de 5% do ICMS, a que alude o art. 2º da Lei nº 9.491/90³⁹, aos Municípios que abrigam em seus territórios Unidades de Conservação ou áreas protegidas, ou ainda mananciais para abastecimento de municípios vizinhos.

O art. 145 e seus incisos, I e II da Lei Fundamental⁴⁰ autorizam os Municípios a instituírem tributos de sua competência, tais como impostos e taxas, cabendo ao ente municipal adequar o direcionamento desses tributos para uma efetiva gestão e preservação ambiental.

Prestes⁴¹ afirma que o Imposto Predial e Territorial Urbana é um imposto real que incide sobre a propriedade. É importante instrumento de arrecadação, no sentido fiscal, podendo ser um importante mecanismo para realização de atividade relacionada à gestão ambiental e a preservação dos recursos naturais das áreas ambientais do Município.

Neste sentido, pode ocorrer redução de IPTU como incentivo aos proprietários de imóveis tombados, por exemplo, os quais constituem o patrimônio

³⁸ Art. 4º da Lei Complementar Estadual 59: A repartição de cinco por cento (5%) do ICMS a que alude o artigo 2º da Lei Estadual nº 9.491, de 21 de dezembro de 1990, será feita da seguinte maneira:

I - cinquenta por cento (50%) para municípios com mananciais de abastecimento.

II - cinquenta por cento (50%) para municípios com unidades de conservação ambiental.

Parágrafo único. No caso de municípios com sobreposição de áreas com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, será considerado o critério de maior compensação financeira. Disponível em: <<http://www.fazenda.pr.gov.br/UserFiles/File/LEI9491.pdf>>. Acesso em 16/09/2009.

³⁹ Art.2º da Lei Estadual do Paraná 9491/90: Regulamentado o art.132 e seu parágrafo único, da Constituição do Estado do Paraná, aplicar-se-á aos municípios beneficiados por aquela norma, cinco por cento (5%). Disponível em: <<http://www.fazenda.pr.gov.br/UserFiles/File/LEI9491.pdf>>. Acesso em 16/09/2009.

⁴⁰ Incisos, I e II do Art. 145 da Constituição Federal: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

⁴¹ PRESTES, V.B. **Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental.** Artigo disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/caoma/politica_ambiental/arquivos/material_de_apoio_do_ministerio_meio_ambiente/instrumentos_legais_%20e_%20normativos_na_area_ambiental.pdf>. Acesso em 30/11/09.

ambiental construído e são importantes para preservação cultural, artística e do ambiente as quais estão inseridas.

Além disso, Prestes salienta que os Municípios podem instituir o denominado IPTU Ecológico para aquelas áreas especiais declaradas de interesse e importância ambiental. Dado as características do bem natural, as quais devem estar descritas detalhadamente para motivar a decisão administrativa de criação da área especial constituída em área privada, em concordância com o proprietário. O proprietário somente poderá utilizar o bem com a atividade compatível com a área de preservação das características naturais que ensejaram na declaração da unidade especial de conservação, constituindo-se, portanto uma limitação ao direito de propriedade.

A exemplo, o Município de Porto Alegre/RS implantou o IPTU ecológico no seu sistema de arrecadação isentando as áreas consideradas de interesse ambiental e ecológico. Os critérios que definem as áreas consideradas de interesse ambiental estão no Decreto 14.265/2003⁴². No caso em tela, o proprietário deve solicitar ao órgão ambiental competente (Secretaria Municipal do Meio Ambiente) o reconhecimento do imóvel, ou parte dele, como sendo de interesse ambiental, anexando a matrícula do imóvel e a planta com a sua localização. Após, a vistoria para verificar se a área é de preservação e, em caso positivo, é elaborado um Termo de Compromisso Ambiental Fiscal (TCAF)⁴³, assinado pelo proprietário do imóvel,

⁴² Art. 1º do Decreto Municipal de Porto Alegre 14265/2003: Ao proprietário do imóvel considerado de interesse ambiental pelo órgão ambiental municipal será concedida isenção do Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU, nos termos do inciso XIX do artigo 70 da lei Complementar 7/73, com a alteração dada pela Lei Complementar n. 482/02. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/513884/decreto-14265-03-porto-alegre-rs>>. Acesso em 16/09/2009.

⁴³ Art. 3º do Decreto Municipal de Porto Alegre 14265/2003: Uma vez declarado o imóvel de interesse ambiental, nos termos desse Decreto, o seu proprietário deverá firmar Termo de Compromisso Ambiental Fiscal - TCAF, junto ao órgão ambiental municipal, no qual conterà, no mínimo:

I - a descrição da localização exata da área reconhecida;

II - o mapa da área;

III - a descrição dos atributos que deram causa ao reconhecimento;

IV - a obrigação, por parte do proprietário do imóvel ou seu representante legal, de que os atributos constantes no inciso III serão protegidos de forma perpétua;

V - permissão expressa, por parte do proprietário do imóvel ou seu representante legal, para vistorias periódicas a critério do órgão ambiental municipal;

VI - penalidades determinadas pelo descumprimento do termo;

VII - obrigação de, após averbado no Registro de Imóveis o gravame ambiental, entregar uma cópia da respectiva matrícula ao órgão ambiental municipal.

VIII - outras exigências estabelecidas pelo órgão ambiental municipal.

Parágrafo Único - O órgão ambiental municipal criará e manterá um cadastro dos TCAFs. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/513884/decreto-14265-03-porto-alegre-rs>>. Acesso em 16/09/2009.

que deve ser averbado no Registro de Imóveis para ser requerido o benefício a Fazenda Municipal.

Os proprietários dos bens comprometidos com a preservação do meio ambiente da sua propriedade podem obter lucro econômico compatível com o grau de garantia de conservação do bem com as suas características naturais, bem como serem desonerados do pagamento do tributo incidente sobre os referidos bens.

Evitar a desapropriação de uma propriedade particular pelo ente municipal é uma garantia que recursos financeiros poderão ser empregados em outras atividades fundamentais na gestão ambiental. Os Municípios podem se desonerar de desapropriações, tendo em vista que muitas destas áreas são consideradas de preservação permanente, as quais, ao fim, precisarão passar para o domínio público para serem preservadas, na medida em que não podem ser utilizadas de nenhuma outra forma, retirando o valor econômico do bem, o que enseja, em tese, a necessidade de desapropriar e aumentar as despesas do Município.

A implantação do IPTU Ecológico é um importante instrumento tributário que estimula a preservação ambiental e desonera o Poder Público municipal de investimentos para tal preservação.

Outro importante instrumento tributário de gestão ambiental previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade são as taxas⁴⁴. Segundo art. 77 do Código Tributário Nacional⁴⁵ os Municípios podem cobrar taxas, no âmbito de suas respectivas atribuições, tendo como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, referentes a serviços que prestem ao contribuinte na gestão da administração pública municipal.

As taxas são uma forma de remuneração do serviço prestado, sendo também, meio para qualificar órgãos ambientais para estarem aptos a exercerem o poder de polícia administrativa, com a decorrente fiscalização do exercício da atividade ambiental, devendo ter, portanto, condições para tal.

⁴⁴ Inciso II do Art. 145 da Constituição Federal: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

⁴⁵ Art. 77 da Lei 5172/66: As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

O exercício do poder de polícia é o meio pelo qual a administração pública, editando e fazendo cumprir as leis, limita o direito de propriedade, fazendo com que a propriedade cumpra com a sua função social. O Código Tributário Nacional, em seu art. 78 define o poder de polícia⁴⁶ como sendo a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público.

Para Meirelles (1993, p. 115) o poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividade e direitos individuais, em benefício da coletividade e do próprio Estado.

Leme Machado (1998, p. 253) define o poder de polícia ambiental como sendo a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício das atividades econômicas ou de outras atividades dependentes da concessão, autorização/permissão ou licença do Poder de Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

Destaca-se a importância que os Municípios sejam aptos a realizarem o licenciamento ambiental municipal, na medida em que centenas de estabelecimentos clandestinos operam suas atividades de forma irregular, desrespeitando a legislação ambiental e não são fiscalizadas e licenciadas pelos respectivos órgãos estaduais. No Estado do Paraná, alguns Municípios têm firmado convênio com o Instituto Ambiental do Paraná (IAP)⁴⁷, órgão ambiental competente estadual, para exercer a atividade licenciatória desde que demonstre capacidade técnica para tanto, exemplo disso, é o convênio realizado com o Município de Curitiba.

⁴⁶ Art. 78 do Código Tributário Nacional: Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Os Municípios deverão exercer sua atividade tributária pública para alcance de seu objetivo na preservação ambiental respeitando os princípios constitucionais tributários tais como a isonomia, a capacidade contributiva, a legalidade, a irretroatividade, a anterioridade e a proibição de confisco entre outros.

O inciso II do art. 145 da Constituição Federal autoriza o ente municipal cobrar taxas em razão do exercício do poder de polícia pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Essas taxas poderão ser cobradas para o financiamento da prestação de serviços ambientais pelo Município na conservação e para gestão administrativa ambiental. Sugere-se, ainda, a cobrança de taxa de conservação, tendo por fato gerador a utilização de áreas de relevante interesse ambiental, visando à manutenção das respectivas áreas públicas.

É de suma importância que os Municípios, respeitados os princípios gerais do meio ambiente e do sistema tributário, devam verificar a melhor destinação dos recursos financeiros advindos dos tributos em favor de sua gestão ambiental, de forma a empregar os recursos financeiros para equipar e readequar os meios empregados na fiscalização, bem como para investir em capacitação dos seus servidores.

Outro instrumento tributário de destaque é a contribuição de melhoria, também inclusa no rol de instrumentos de política urbana, elencada na alínea “b”, inciso IV do art. 4º do Estatuto da Cidade. Trata-se de tributo vinculado a uma atuação estatal indiretamente referida ao sujeito passivo, consistente na realização de obra pública de que decorra valorização imobiliária. Com a regulamentação desse instrumento, o legislador pretende incentivar a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

O ente municipal pode instituir a contribuição de melhoria, regulado pelo art. 81 do Código Tributário Nacional⁴⁸, quando no emprego de recursos públicos para o custeio de obras públicas, no âmbito de suas respectivas atribuições, vier ocorrer a valorização imobiliária dos imóveis dos particulares.

⁴⁷ Instituto Ambiental do Paraná, IAP.

⁴⁸ Art. 81 do Código Tributário Nacional: A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

A construção de um parque ecológico nas mediações dos proprietários particulares, além de contribuir para a preservação do meio ambiente, acabou valorizando o patrimônio em decorrências de investimentos públicos. Esse instituto pretende que esse investimento estatal que valorizou o do patrimônio particular retorne para os cofres públicos em benefício da coletividade e futuros investimentos para a manutenção dos investimentos na gestão ambiental dos entes municipais.

A lei municipal poderá prever a cobrança de contribuição de melhoria ambiental de quantos se beneficiassem por obra pública que tivesse contribuído para a melhoria da qualidade ambiental, como o saneamento de uma praia, a canalização de esgoto, a despoluição de córrego ou rio da vizinhança.

O Estatuto da Cidade prevê a concessão de incentivos e benefícios fiscais em diversas categorias de expedientes tais como isenção total ou parcial de impostos, desconto no pagamento por atividades de colaboração a programas municipais que atendem para a preservação do meio ambiente, entre outros.

Deve o Município estabelecer como utilizar sua competência legislativa em matéria tributária em caráter extra-fiscal, incentivando os proprietários de imóveis para que adotem comportamentos que se afinem com os objetivos da política urbana municipal na defesa dos interesses ambientais da localidade.

Em suma, é de importância que os Municípios atendem para os instrumentos tributários, garantidos pela Constituição e nos demais diplomas legais, com a finalidade de criar os recursos necessários para que passe atuar efetivamente na administração dos problemas criados advindos da poluição e da degradação do Meio Ambiente, tais como as destinações dos lixos urbanos, a poluição atmosférica e a dos rios, bem como para a manutenção do Meio Ambiente como um todo.

3.5 LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS E TOMBAMENTO

Através dos institutos das limitações administrativas e do tombamento, garantidos nas alíneas “c” e “d”, inciso V do art. 4º do Estatuto da Cidade⁴⁹, o Poder Público pode e deve proteger os bens ambientais de valor histórico, artístico,

⁴⁹ d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

paisagístico, turístico e urbano que atendam aos interesses da administração no interesse local das disposições urbanísticas e ambientais.

O Município poderá, através de imposições previstas em lei, controlar o exercício do direito de propriedade sobre os imóveis e as edificações urbanas, objetivando atender o interesse público, o bem-estar geral e a proteção do meio ambiente. Tais imposições poderão ser das mais variadas espécies, cabendo a cada Município prevê-las de acordo com o seu interesse local, como previsto no inciso VIII do art. 30 da Constituição Federal⁵⁰ e no art. 4º, V, "c" do Estatuto da Cidade⁵¹.

Segundo Gasparim (1993, p. 178), limitação administrativa é toda imposição do Estado de caráter geral, que condiciona direitos dominiais do proprietário, independentemente de qualquer indenização. Já Pietro (1997, 221) conceitua como medidas de caráter geral, impostas com fundamento no poder de polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social. Na gestão ambiental municipal o ente público deve se valer desse instrumento para a conservação e preservação dos bens naturais de seu interesse local para a manutenção do Meio Ambiente equilibrado e sustentável para as presentes e futuras gerações independente se indenizará ou não o proprietário particular.

Esse instituto resulta de um procedimento administrativo, que o Poder Público municipal declara ou reconhece valor cultural a bens que, por suas características especiais, passam a ser preservados no interesse de toda a coletividade e do meio ambiente. Seu fundamento, portanto, assenta-se na imperiosa necessidade de adequação da propriedade à correspondente função social disposta nos art. 5º, XXII, e 170, III da Constituição Federal.

O instrumento do Tombamento segundo Frigueiredo Neto (1989. p. 318) é uma "intervenção ordinária e concreta do Estado na propriedade privada, limitativa de exercício de direitos de utilização e disposição, gratuita, permanente e indelegável, destinada à preservação, sob regime especial, dos bens de valor histórico, arqueológico, artístico, turístico ou paisagístico".

⁵⁰ Art. 30 da Constituição Federal. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

⁵¹ V - institutos jurídicos e políticos:

c) limitações administrativas;

O art. 216 da Constituição Federal dispõe que constituem patrimônio cultural os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. Segundo § 1º do art. 216 o Poder Público promoverá e protegerá, com a colaboração da comunidade, o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento, limitações administrativas e de outras formas de acautelamento e preservação.

Em matéria ambiental, merece destaque a limitação administrativa referente ao gabarito de altura permitido às construções. Esta talvez seja a que mais reflexos diretos têm sobre a qualidade do meio ambiente urbano, desde ventilação e insolação, até ao visual estético das cidades. Outro exemplo importante que visa à diminuição da poluição atmosférica é a limitação que é imposta aos automóveis que trafegam na cidade de São Paulo sob o regime de rodízio de veículos em dias previamente determinados.

Esses instrumentos, segundo Peterz e Paulo de Tarso Lara Pires (2004. p. 38) podem ser executados de ofício pela autoridade administrativa competente, por provocação do Ministério Público ou de entidades associativas, ou então pode ser decretado judicialmente, através do ajuizamento de ação civil pública declaratória de reconhecimento de valor histórico, cultural ou natural. Como exemplo de tombamento em matéria ambiental para a manutenção meio ambiente natural e o equilíbrio do ecossistema local/nacional, destaca-se o da Serra do Mar, no Estado do Paraná⁵², que estabeleceu restrição de uso na propriedade particular com o fim de preservação do bioma característico da região e do bem natural nacional.

3.6 INSTITUIÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A Lei 9985/2000⁵³ regula o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, SNUC, é constituído pelo conjunto das unidades de conservação

⁵² Peterz, Edson Luiz. **Manual de direito ambiental**./Edson Luiz Peters e Paulo de Tarso de Lara Pires. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004, p. 38.

⁵³ Art. 3º O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei.

federais, estaduais e municipais. O art. 4º da referida Lei elenca vários objetivos⁵⁴, ao qual destacamos, entre eles, os principais direcionados a gestão ambiental do Município: a contribuição para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; a proteção das espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; a promoção da utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento; a recuperação ou restauração dos ecossistemas degradados; o favorecimento de condições e promoção da educação e da interpretação ambiental, da recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; e a proteção dos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

A resolução de nº 011/87 do CONAMA⁵⁵ determina, em seu art. 1º, que as Unidades de Conservação são áreas naturais protegidas e sítios ecológicos com características naturais relevantes, de domínio público ou privado, legalmente instituído pelo Poder Público para proteger a natureza, com objetivos e limites definidos e com regimes específicos de manejo e administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção⁵⁶.

⁵⁴ Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

⁵⁵ São atos do CONAMA: Resoluções: quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm>>. Acesso em 09/10/2009.

⁵⁶ Peterz, Edson Luiz. **Manual de direito ambiental**./Edson Luiz Peters e Paulo de tarso de Lara

A criação de unidade de conservação é uma das maneiras mais importantes para a proteção dos recursos naturais ambientais, tanto assim, que a Constituição Federal⁵⁷ em seu inciso III, do § 1º do art. 225 e na alínea “e”, inciso V, do art. 4º da Lei 10.257/01⁵⁸ declararam como sendo dever do Poder Público Municipal instituir as unidades de conservação ambiental para a preservação e conservação dos recursos naturais das cidades.

Essas áreas serão divididas em dois grupos distintos: as Unidades de Proteção Integral, que têm o objetivo de preservar a natureza, admitindo apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, e as Unidades de Uso Sustentável, para compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais.

Além de prevista no Estatuto da Cidade, as unidades de conservação estão instituídas e previstas em leis federais de diversas ordens e que tratam da proteção ambiental em âmbitos setoriais e específicos, em especial, na Lei 6938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, no Código Florestal, Lei 4771/65 e na Lei 9985/2000. De importante observação, deve-se considerar esse instrumento de uso obrigatório pelos entes municipais, visto que é regulado por normas gerais.

O art. 1º da Resolução 11/87 do CONAMA prevê como Unidades de Conservação, de forma exemplificativa, categorias distintas tais como: os parques, as florestas, os parques de caça, as reservas biológicas, as estações ecológicas, as áreas de proteção ambiental, as reservas biológicas, as estações ecológicas, as áreas de proteção ambiental, as reservas ecológicas e as áreas de relevante interesse ecológico, nacionais, estaduais ou municipais, monumentos naturais, jardins botânicos, jardins zoológicos e hortos florestais⁵⁹. Isso não impede que o

Pires. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2004, p. 88 e 89.

⁵⁷ Inciso III, § 1º, do art. 225 da Constituição Federal: definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção

⁵⁸ Alínea “e” do inciso V do art. 4 do Estatuto da Cidade: Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

V - institutos jurídicos e políticos:

e) instituição de unidades de conservação;

⁵⁹ Art 1º da Resolução 11/1987 do CONAMA: Declarar como Unidades de Conservação as seguintes categorias de Sítios Ecológicos de Relevância Cultural, criadas por atos do poder público:

a) Estações Ecológicas;

b) Reservas Ecológicas;

c) Áreas de Proteção Ambiental, especialmente suas zonas de vida silvestre e os Corredores Ecológicos;

d) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais;

Poder Público Municipal possa criar novas unidades de conservação, de acordo com as suas necessidades e objetivos locais.

Portanto, para a configuração jurídico-ecológica de uma unidade de conservação deve haver a relevância natural, o caráter oficial, a delimitação territorial, o objeto conservacionista, o regime especial de proteção e a administração do ente público municipal no interesses das suas peculiaridades ambientais locais.

Em exemplo a ser seguido pelos demais Municípios da federação, a cidade de Curitiba possui hoje mais de 77 milhões de metros quadrados de vegetação nativa de porte arbóreo, entre bosques públicos e em áreas particulares e essa vegetação é regulamentada por lei municipal que tem como objetivo garantir a sustentabilidade dos recursos naturais do Município⁶⁰.

Os principais objetivos das unidades de conservação são preservação ambiental natural, bem como a manutenção da permeabilidade do solo junto aos rios, da mata ciliar, da fauna, da flora, bem como na despoluição hídrica, aérea e sonora. Esses objetivos visam à proteção do Meio Ambiente e o equilíbrio das relações da cidade com seu meio ambiente.

3.7 PREEMPÇÃO

Trata-se da preferência, por parte do Poder Público Municipal, para a compra de imóveis de seu interesse no momento de sua venda. O poder público definirá a área sobre a qual incide este direito, desde que seja para projetos de regularização fundiária, programas habitacionais de interesse social, implantação de

-
- e) Reservas Biológicas;
 - f) Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais;
 - g) Monumentos Naturais;
 - h) Jardins Botânicos;
 - i) Jardins Zoológicos; e
 - j) Hortos Florestais.

⁶⁰ Essa vegetação é regida pela Lei 9806/00 que institui o Código Florestal Municipal. Projeto de lei ordinária de nº 05.00038.2000. Altera a redação do § 1, do art. 22, incisos II, III e IX, do art. 43 e art. 44, da Lei n 9806, de 04 de janeiro de 2000 que "institui o Código Florestal do Município de Curitiba". Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/publico/secretaria.aspx?id=398&servico=26>>. Acesso em 09/10/2009.

equipamentos comunitários, espaços públicos e de lazer e áreas de preservação ambiental.

O Estatuto da Cidade previu e regulou na alínea "m" do art. 4º e nos arts. 25 a 27, o direito de preempção em favor do Poder Público Municipal conferindo preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares. A Lei municipal, baseada no Plano Diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência para os fins previstos no art. 26 da Lei das Cidades⁶¹, dos quais merecem destaque o ordenamento e direcionamento da expansão urbana, entre eles: a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, a criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental ou a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

O principal objetivo do Direito de Preempção é facilitar a aquisição, por parte do Poder Público Municipal, de áreas de seu interesse, para a realização de projetos específicos na valoração do meio ambiente e os que visem a sua defesa. O Município, através do Plano Diretor, deverá indicar áreas onde o instrumento pode incidir. É desejável que este instrumento possa se combinar com outros, a exemplo das operações urbanas, de forma a facilitar a negociação final entre as partes envolvidas, evitando a desapropriação, bem como ajustando os interesses ambientais para a manutenção do meio ambiente natural.

O Plano Diretor do Município de São Paulo, em seu art. 204 disciplinou esse instrumento de política urbana em sua gestão ambiental municipal. O Poder Público municipal poderá exercer o direito de preempção quando necessitar de áreas para a ordenação e o direcionamento da expansão urbana para a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; para a criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, bem como as de interesse histórico, cultural ou paisagístico⁶². As áreas que a administração pública declarar a

⁶¹ Artigo 26 da Lei 10.257/01: O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

⁶² Art. 204 da Lei 13.430/02, Plano Diretor do Município de São Paulo/SP: O Poder Público Municipal poderá exercer o direito de preempção para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, conforme disposto nos artigos 25, 26 e 27 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.

incidência do direito de preempção deverão necessariamente ser oferecidos ao Município, que terá preferência para aquisição pelo prazo de cinco anos⁶³.

Destaca-se a importante ferramenta prevista no Estatuto da Cidade que o ente municipal implantou, através de lei, para a gestão ambiental do Município, salientando a prioridade e preferência que o interesse público exerce sob o interesse particular em favor do desenvolvimento urbanístico e ambiental.

3.8 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Os arts. 32 a 34 da Lei 10.257/01⁶⁴ tratam desse instrumento que tem a finalidade de alcançar em uma determinada área da cidade transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, através de um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos moradores e proprietários da região, usuários permanentes e investidores privados, locais ou não.

A operação Urbana Consorciada compreende o conjunto de intervenções urbanas coordenadas pelo Poder Executivo Municipal em áreas específicas, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores

Parágrafo único - O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. Disponível em: <http://www6.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004>. Acesso em 24/09/2009.

⁶³ Art. 205 da Lei 13.430/02, Plano Diretor do Município de São Paulo/SP: Os imóveis colocados à venda nas áreas de incidência do direito de preempção deverão ser necessariamente oferecidos ao Município, que terá preferência para aquisição pelo prazo de cinco anos. Disponível em: <http://www6.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004>. Acesso em 24/09/2009.

⁶⁴ Art. 32. da Lei 10.257/01: Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a

privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais e a adequação ambiental na área da intervenção⁶⁵.

O Poder Público poderá negociar com os demais consorciados, entre outras medidas, modificações de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrentes.

O principal objetivo do instrumento das operações urbanas é viabilizar intervenções de maior escala, em atuação concertada entre o poder público e os diversos atores da iniciativa privada na defesa da valoração ambiental.

A aplicação desse instrumento deve ser, antes de mais nada, decorrente da estratégia estabelecida no Plano Diretor, devendo ser identificada a área onde se quer alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, em consonância com os objetivos gerais do plano. Na Lei do Plano, além da área ser indicada, deve constar também aquilo que se quer alcançar com a operação e os objetivos que o programa ambiental almeja alcançar.

O Município de Porto Alegre/RS implantou através de Lei Complementar Municipal 627/09, em conformidade com o Estatuto da Cidade, o instrumento de operações consorciadas na gestão municipal local. Essa lei apesar de ser de cunho urbanístico tratou o instrumento em consonância com a gestão ambiental do Município⁶⁶. A lei tem a finalidade de promover a sustentabilidade ambiental por meio da solução de problemas urbano-ambientais com a responsabilidade compartilhada por todos⁶⁷. Também privilegiou, nas áreas abrangidas pelo instrumento, através de outras medidas, a modificação dos índices construtivos e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e do subsolo, bem como

legislação vigente.

⁶⁵ Art. 2º da Lei Complementar Municipal de Porto Alegre/RS 627/09. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030572.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em 27/09/2009.

⁶⁶ Lei Complementar Municipal 627/09: Institui a Operação Urbana Consorciada, em conformidade com a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade –, e dá outras providências.

⁶⁷ Inciso IV do art. 3º da Lei Complementar Municipal 627/09:

A promoção da sustentabilidade, por meio da solução de problemas urbano-ambientais como responsabilidade compartilhada por todos. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030572.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em 27/09/2009.

alterações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrente.

3.9 TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Presente no art. 35 do Estatuto da Cidade⁶⁸, a transferência do direito de construir trata-se de um instrumento de compensação que autoriza o proprietário a exercer em outro local, ou alienar, o direito de construir de imóvel considerado necessário para fins, dentre outros, de preservação do meio ambiente natural ou construído, quando de interesse ambiental, histórico, paisagístico, social ou cultural.

O Estatuto da Cidade dispõe a respeito da transferência do direito de construir, direito que não se apresenta como uma faculdade decorrente da propriedade do solo, mas é um poder conferido pelo plano urbanístico municipal, resultado de uma decisão política consubstanciada no plano diretor necessariamente aprovado por lei.

O proprietário pode negociar seu direito de construção numa determinada área delimitada no Plano Diretor, desde que lei municipal específica assim possibilite, a fim de que possa algum investidor superar, dentro dos limites permitidos pela legislação, o coeficiente de aproveitamento na respectiva área negociação de que se fará mediante a outorga onerosa do direito de construir.

É um importante instrumento para o ente municipal, pois poderá estabelecer restrições, mediante lei específica, à propriedade particular para proteção ambiental de interesse local objetivando a preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural.

Um dos principais objetivos da transferência do direito de construir é viabilizar a preservação de imóveis ou áreas de importante valor histórico ou ambiental, devendo ser claramente definidas as condições de transferência. O Poder Público deve formular o planejamento de planos de preservação ou de regularização

⁶⁸ Art. 35 da Lei 10.257/01: Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

II - preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico,

ambiental, para que a destinação do imóvel seja realmente cumprida, bem como se faz necessário um acompanhamento e monitoramento destes imóveis preservados.

Em Curitiba a transferência de potencial construtivo é um instrumento presente na Lei Orgânica do Município sendo usada desde 1982, com a criação da Lei 6.337/82⁶⁹, para preservação de patrimônio histórico. Seu uso foi ampliado pela Lei 9803/2000⁷⁰ com a inserção de áreas verdes e de fundos de vale a ser preservados, com limites de área máxima ser incorporada aos empreendimentos e os usos permitidos. Essa lei admite a transferência de potencial construtivo mediante convênios ou consórcios entre Curitiba e os demais Municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba, de forma a assegurar as condições ambientais adequadas à proteção e preservação dos mananciais.

Esse instrumento foi empregado na construção dos parques Tanguá, Barigui Sul, e Nascentes do Iguaçu para uma melhor qualidade de vida das pessoas e a preservação ambiental municipal⁷¹.

3.10 ZONEAMENTO AMBIENTAL

O zoneamento ambiental está contido no art. 4, inciso III, alínea “c” da Lei 10.257/01⁷², instituto já disciplinado pelo inciso II do art. 9º da Lei Federal 6.938/81, é um importante instrumento de Política Nacional do Meio Ambiente porque visa a subsidiar processos de planejamento e de ordenamento do uso e da ocupação do território, bem como a utilização dos recursos ambientais.

Esse instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente⁷³ consiste em procedimento de divisão de determinado território em áreas onde “se autorizam

social ou cultural;

⁶⁹ Lei Municipal 6.337/82: Institui incentivo construtivo para a preservação de imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico.

⁷⁰ Art. 3º da Lei Municipal 9803/2000: Art. 3º. Será admitida a transferência de potencial construtivo mediante convênios ou consórcios entre Curitiba e os demais Municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba, de forma a assegurar as condições ambientais adequadas à proteção e preservação dos mananciais.

⁷¹ CIDADE, Estatuto da. **Guia para implementação pelos Municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, p 78.

⁷² Artigo 4, III, “c” da Lei 10.257/01:

c) zoneamento ambiental;

⁷³ Art. 9º, II da Lei 6938/1981.

determinadas atividades ou se interdita, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras⁷⁴ em razão das características ambientais e sócio-econômicas do local. Pelo zoneamento ambiental são instituídos diferentes tipos de zonas nas quais o Poder Público estabelece regimes especiais de uso, gozo e fruição da propriedade na busca da melhoria e recuperação da qualidade ambiental e do bem-estar da população. Suas normas, que deverão obrigatoriamente respeitar o disposto em legislação ambiental, vinculam todas as atividades exercidas na região de sua incidência, o que implica na inadmissibilidade de ali serem exercidas atividades contrárias a elas.

Embora seja a Lei Federal que disciplina o zoneamento ambiental em nível nacional, é importante frisar que esse instrumento tem enorme importância e aplicabilidade ainda maior nas esferas locais e regionais, tanto que também foi previsto como instrumento de política urbana no Estatuto da Cidade⁷⁵. A participação da sociedade civil no processo de elaboração e implementação do zoneamento está garantida por força do disposto no inciso II do art. 4º do Decreto 4297/2002⁷⁶, e deverá ocorrer de forma democrática. No âmbito municipal a Constituição Federal de 1988⁷⁷ conferiu ao Poder Público competência para, através do Plano Diretor, promover o adequado ordenamento territorial (zoneamento urbano) mediante planejamento e controle do uso; do parcelamento e da ocupação do solo urbano, visando à proteção da qualidade de vida da população e o desenvolvimento ambiental sustentável das cidades.

Machado (1998, p. 98) dispõe que o Município deverá prever na Lei do Plano Diretor o zoneamento ambiental ao lado do urbanístico que se complementarão através de lei própria num só esquema, devendo cumprir os objetivos do plano nacional e regional sendo que a contrariedade das finalidades vicia o conteúdo do zoneamento e poderão ser argüidas judicialmente.

Segundo Milaré (2005, p. 643) o presente instrumento propiciará aos Municípios a possibilidade de disciplinarem a “ocupação e destinação de áreas geográficas para que elas atendam à sua vocação geoeconômica e ecológica”. Além

⁷⁴ MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 177.

⁷⁵ Art. 4º, III, c da Lei 10257/2001.

⁷⁶ Inciso II do art. 4º do Decreto 4297/2002:

II - contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4297.htm. acesso em 29/10/2009.

⁷⁷ Artigos 30, VIII, e 182 da Constituição Federal.

disso, o macrozoneamento ambiental dos Municípios deverá contemplar não somente as áreas de interesse ambiental instituídas pelo Poder Público local, mas também as unidades de conservação estaduais, metropolitanas e federais, devido ao caráter ubíquo do meio ambiente.

Em Curitiba o zoneamento ambiental, regulado pela Lei Municipal 9.800/00⁷⁸, deve objetivar a proteção e preservação do Patrimônio Cultural, Natural e Ambiental no Município⁷⁹. Ao imóvel que compõe esse patrimônio, poderá ser estabelecida condição especial de ocupação ou autorizado pelo órgão competente, a transferência a terceiros do potencial construtivo permitido no imóvel objeto de limitações urbanísticas ambientais, ou aos que doarem ao Município o imóvel com o fim de proteção e preservação.

3.11 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

A preocupação da sociedade com a degradação ambiental gerou a necessidade da criação de instrumentos de tutela ambiental que visem à responsabilização e reparação do dano pelas pessoas que não respeitam as leis que regulamentam a sustentabilidade dos recursos naturais. Recentemente o direito incorporou instrumentos que buscam a prevenção e a sustentabilidade ambiental destacando o Estudo de Impacto Ambiental nos empreendimentos que gerarão impactos ambientais consideráveis ao Meio Ambiente.

Benjamin (1993, p. 27)⁸⁰ descreve que o Estudo de Impacto Ambiental é um “estudo das prováveis modificações nas diversas características sócio-econômicas e

⁷⁸ Lei Municipal de Curitiba 9.800/00: Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Disponível em: <<http://sitepmcestatico.curitiba.pr.gov.br/servicos/governo/legislacao/zoneamento/index.html>>. Acesso em 22/09/2009.

⁷⁹ Parágrafo único do art. 43 da Lei Municipal de Curitiba 9.899/00: O Patrimônio Cultural, Natural e Ambiental do Município de Curitiba constitui o conjunto de bens existentes em seu território, de domínio público ou privado, cuja proteção e preservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história, quer por seu significativo valor arqueológico, artístico, arquitetônico, etnográfico, natural, paisagístico ou ambiental, tais como: as Unidades de Interesse de Preservação; as Unidades de Conservação; o Anel de Conservação Sanitário-Ambiental e as Áreas Verdes.

⁸⁰ Consoante lição Benjamin o Estudo de Impacto Ambiental é “o instrumento de prevenção ambiental que incide diretamente na discricionariedade do administrador, justamente porque limita o poder discricionário, à medida que restringe a liberdade do responsável pelas decisões, exigindo

biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto”. Inserido como instrumento essencial da função ambiental planejadora, visa fazer com que a administração pública integre a preocupação ambiental como elemento a ser analisado quando da decisão administrativa de licenciar empreendimentos. Trabalha justamente na raiz do problema, porque exige do administrador que além de se preocupar com a questão, manifeste-se fundamentadamente sobre o empreendimento e sua viabilidade ambiental, atendendo o princípio constitucional da motivação dos atos administrativos.

Para Prestes⁸¹, o Estudo de Impacto Ambiental é um limitador da decisão administrativa a ser tomada, sendo um pressuposto do licenciamento ambiental, que necessita ser analisado pelo órgão ambiental licenciador. Para avaliação do impacto ambiental da atividade proposta, os órgãos do SISNAMA⁸², antes do licenciamento, para tomada de decisão, deverão solicitar o Estudo de Impacto Ambiental, o qual será realizado por uma consultoria independente e deverá ser custeado pelo empreendedor.

Ainda a referida autora acima citada afirma que na elaboração do Estudo de Impacto Ambiental, o órgão ambiental deve expedir Termo de Referência, apontando as questões que deverão ser estudadas. Conforme exposto, o Estudo de Impacto Ambiental é um elemento para tomada de decisão. Não significa que o administrador público deva aderir a todas as suas conclusões. Porém, como funciona como limitador da discricionariedade administrativa, todas as questões apontadas pelo Estudo de Impacto Ambiental devem ser analisadas pelo órgão ambiental e a licença somente pode ser concedida com respectiva avaliação, bem como indicação das medidas compensatórias que se façam necessárias em decorrência do empreendimento.

que na motivação do ato administrativo esteja presente a análise da questão ambiental. O Estudo de Impacto Ambiental atua, fundamentalmente, na esfera de discricionariedade da Administração Pública. Seu papel é limitar, no plano da decisão ambiental, a liberdade de atuação do administrador. Se o EIA é limite da decisão administrativa, não se confunde, pois com a decisão administrativa em si. Sendo momento preparatório da decisão, o Estudo de Impacto Ambiental a orienta, informa, fundamenta e restringe, mas tecnicamente falando, não a integra como um dos seus elementos internos. É parte do procedimento decisório, porém não é componente interior da decisão administrativa”. (BENJAMIN, 1993, p. 27).

⁸¹ PRESTES, V. B. **Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental.** Artigo disponível em:

<http://www.mp.go.gov.br/caoma/politica_ambiental/arquivos/material_de_apoio_do_ministerio_meio_ambiente/instrumentos_legais_%20e_%20normativos_na_area_ambiental.pdf>. Acesso em 30/11/09.

⁸² Sistema Nacional de Meio Ambiente, SISNAMA.

Também inserido neste procedimento está à consulta da população mediante a realização das audiências públicas. Esse procedimento é um importante instrumento de aprimoramento da participação popular na administração pública, para que em conjunto com o Poder Público Municipal tenha a possibilidade de fiscalizar a efetiva atuação do Município na gestão ambiental.

A Resolução 001/86 do CONAMA⁸³ estabeleceu a exigência do Estudo de Impacto Ambiental, e o seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIA), bem como estabelece as exigências gerais para sua elaboração. “O Estudo é de ampla abrangência que o Relatório e o engloba em si mesmo. O Estudo de Impacto Ambiental compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório”⁸⁴. O Relatório de Impacto Ambiental se destina especificamente ao esclarecimento das vantagens e conseqüências ambientais do empreendimento, refletindo as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental⁸⁵.

Nas palavras de Antunes (2005, p. 284) o Relatório de Impacto Ambiental é parte integrante do Estudo de Impacto Ambiental e tem por finalidade fazer com que conceitos técnicos e científicos sejam acessíveis à população em geral, devendo ser dada a mais ampla divulgação ao Relatório de Impacto Ambiental, admitindo apenas o sigilo dos empreendimentos de natureza industrial.

Muitas vezes existe confusão entre o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental, sendo aquele o conjunto de pesquisa que se fazem necessárias para avaliar o impacto ambiental de um determinado empreendimento e este é uma parte do Estudo de Impacto Ambiental como acima exposto.

Prestes destaca que, “dentre os estudos exigidos estão arrolados exemplificativamente estudos de tráfego, levantamentos de vegetação, impactos no solo e rochas, impactos na infra-estrutura urbana, impactos na qualidade do ar, impactos paisagísticos, impactos no patrimônio histórico-cultural, impactos nos recursos hídricos, impactos de volumetria das edificações, impactos na fauna, impactos na paisagem urbana e estudos sócio- econômicos”. Enfim, após a análise desses problemas ambientais, constatada a possibilidade de execução do

⁸³ Resolução CONAMA 001/86 - Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em 22/09/2009.

⁸⁴ Antunes, P. de B. **Direito Ambiental brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p 214.

⁸⁵ MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.402.

empreendimento, deverá ser definida medidas preventivas ou compensatórias para implementação do empreendimento. Tais medidas devem constar na Licença Ambiental. Estas medidas decorrem da análise dos impactos efetuados pelo órgão ambiental na fase anterior da execução do projeto.

Nessa fase do procedimento, busca-se explicitar as medidas que visem a minimizar os impactos adversos ao Meio Ambiente, entre as quais deverão ser apresentadas e classificadas quanto: a) À sua natureza preventiva ou corretiva, avaliando-se, inclusive, a eficiência dos equipamentos de controle de poluição em relação aos critérios de qualidade ambiental e aos padrões de disposição de efluentes líquidos, emissões atmosféricas e resíduos sólidos; b) À fase do empreendimento em que tais medidas deverão ser adotadas: planejamento, implantação, operação e desativação, e para os casos de acidentes; c) Ao fator ambiental a que se destinam: físico, biológico ou sócio-econômico; d) Ao prazo de permanência de suas aplicações: curto, médio ou longo; e) À responsabilidade pela implementação do empreendedor, do Poder Público ou de outros vinculados e f) Ao seu custo⁸⁶.

As medidas compensatórias devem prever a recuperação do meio ambiente, a monitoração das condições ambientais na área do empreendimento e nas áreas afetadas ou de influência. Desenvolver programas de educação ambiental para a comunidade local e ações que visem diminuir ou impedir os impactos gerados, podendo, ainda, adotar outras formas de intervenção que possam contribuir para a manutenção ou melhoria da qualidade ambiental.

No Município de Curitiba, o licenciamento ambiental é regido pelo Decreto 1153/2004⁸⁷. O Poder Público Municipal considerando a necessidade de incorporar ao sistema de licenciamento os instrumentos de gestão ambiental, que objetivam a manutenção e a melhoria contínua das condições ambientais da cidade, aplicou em sua gestão ambiental esse importante instrumento. Curitiba celebrou convênio com o órgão ambiental Estadual⁸⁸ e através de legislação própria⁸⁹, respeitando as

⁸⁶ PRESTES, V. B. **Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental.** Artigo disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/caoma/politica_ambiental/arquivos/material_de_apoio_do_ministerio_meio_ambiente/instrumentos_legais_%20e_%20normativos_na_area_ambiental.pdf>. Acesso em 30/11/09.

⁸⁷ Decreto Municipal de Curitiba 1154/04: regulamenta os arts. 7º e 9º, da lei nº 7.833/91, institui o sistema de licenciamento ambiental no Município de Curitiba e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/forpgs/showinglaw.pl>>. acesso em 22/09/2009.

⁸⁸ Instituto Ambiental do Paraná (IAP).

⁸⁹ Arts. 1º e 2º do Decreto Municipal de Curitiba 1153/04:

normas gerais federais e estaduais, disciplinou esse instrumento de preservação e manutenção ambiental. O exemplo deve ser seguido pelos demais Municípios da federação, desde que observem as regras gerais do procedimento, respeitando a publicidade, a opinião da comunidade, entre outros fatores legais exigíveis.

3.12 ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV)

O objetivo do Estudo de Impacto de Vizinhança é democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, dando voz a bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos do grandes empreendimentos. Dessa maneira, consagra esse instrumento como parte integrante da política urbana, condicionando o direito de propriedade.

Em razão das limitações ao direito de propriedade, quando alguém pretender construir em imóvel urbano, ou nele instalar-se, deve verificar, previamente, duas condições: 1) se a edificação e o uso pretendidos não ofendem a legislação urbanística e a ambiental; e 2) qual o impacto de vizinhança que causará. Daí a importância do Estudo de impacto de Vizinhança, cujo objetivo é justamente o de garantir e esgotar o debate prévio sobre todas as influências que a inovação

Art. 1º A localização, construção, instalação, ampliação, modificação, desativação, reativação e operação de empreendimentos e atividades, públicas ou privadas instaladas ou a se instalar no Município de Curitiba, utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras e capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio Licenciamento Ambiental, a ser realizado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SMMA, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Art. 2º Entende-se por Licenciamento Ambiental o procedimento administrativo pelo qual a SMMA licencia a localização, construção, instalação, ampliação modificação, desativação, reativação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, as consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras e as capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Parágrafo Único - São instrumentos do Licenciamento Ambiental:

- a) Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), conforme definido em regulamento próprio e termo de referência;
- b) Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), a ser definido em regulamento próprio e termo de referência;
- c) Relatório Ambiental Prévio (RAP), conforme definido em regulamento próprio e termo de referência;
- d) Licenças Ambientais;
- e) Autorizações Ambientais;
- f) Plano de Recuperação Ambiental, conforme termo de referência;
- g) Automonitoramento Ambiental, a ser definido em regulamento próprio.

pretendida em determinado imóvel pode provocar nos seus arredores. O documento produzido segundo parâmetros legais terá de contemplar todos os aspectos do impacto de vizinhança e, por isso, fornecerá os subsídios para avaliar direitos e obrigações para o proprietário e seus vizinhos.

Novidade encontrada nos arts. 36 ao 38 do Estatuto da Cidade, o Estudo de Impacto de Vizinhança deverá ser elaborado previamente à emissão das licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos efetiva ou potencialmente impactantes urbanisticamente.

A Lei municipal que o instituir obrigará a análise dos prováveis efeitos na implementação de certos empreendimentos ou atividades, de acordo com o interesse local. Serão levados em conta aspectos tanto de natureza urbanística, como de natureza ambiental, tais como ventilação, iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

A avaliação de uma atividade não implica tão somente em saber qual é o gênero do empreendimento, mas deverá estar vinculada ao impacto ambiental que gerará ao entorno e à própria cidade.

O Estudo de Impacto de Vizinhança e o Estudo de Impacto ambiental são instrumentos inspirados pela mesma preocupação⁹⁰. O art. 38 do Estatuto da Cidade⁹¹ disciplina que a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança não substitui a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental, requerido nos termos da legislação ambiental. Há que se deixar claro os objetivos de cada um dos estudos, de forma que um não interfira ou substitua o outro; cada qual cumpre sua finalidade. Enquanto o Estudo de Impacto de Vizinhança deverá analisar aspectos corriqueiros do meio ambiente construído, como já relatado, o Estudo de Impacto Ambiental se ocupará dos assuntos mais pertinentes ao meio ambiente natural: morfologia do solo, qualidade dos recursos ambientais, mananciais subterrâneos, fauna, flora, etc.

Na elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança, sempre que possível, deverão ser levadas em consideração as diretrizes estabelecidas no art. 2º do Estatuto da Cidade com a vizinhança atingida. Com efeito, nos termos de referência, deverão ser abordados tanto as diretrizes gerais da política urbana, para o Estudo

⁹⁰ "qual seja a de avaliar as proporções das possíveis alterações que em empreendimento, público ou privado, pode ocasionar ao meio ambiente. Trata-se de um meio de atuação preventiva, que visa evitar as conseqüências danosas, sobre o ambiente, de um projeto de obras, de urbanização ou de qualquer atividade". (Silva, 2000, p. 252-253).

⁹¹ Art. 38 da Lei 10.257/01: A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo

de Impacto de Vizinhança, como os princípios, objetivos e diretrizes gerais da política ambiental, para o Estudo de Impacto Ambiental, ou mesmo ambas.

O instituto de Estudo de Impacto de Vizinhança comporta a possibilidade de hipóteses de mudanças previstas no Plano Diretor, especialmente do rural para o urbano. Isto porque esta mudança implica em destinação diversa da usualmente praticada, afetando diretamente os vizinhos.

O Estudo de Impacto de Vizinhança quando implantado na política do Município, deverá avaliar, no mínimo os itens referidos no art. 37 do Estatuto da Cidade⁹², podendo o órgão municipal acrescentar outras questões a serem examinadas, que sejam pertinentes ao empreendimento ou atividade. Além disso, é de importância que o instituto preveja audiência pública nos empreendimentos sujeitos a Estudo de Impacto Ambiental, considerando a participação popular no processo de tomada de decisão.

As conclusões do Estudo de Impacto de Vizinhança poderão aprovar o empreendimento ou atividade, estabelecendo condições ou contrapartidas para seu funcionamento, ou poderão impedir sua realização quando não atender as exigências urbanísticas e as ambientais ou quando prejudicar o Meio Ambiente. O presente instrumento poderá também exigir alterações no projeto do empreendimento, como diminuição de áreas construída, bem como a preservação de áreas verdes e as de preservação permanente.

Nesse sentido o § 2º do art. 257 do Plano Diretor do Município de São Paulo/SP⁹³ determina que o Estudo de Impacto de Vizinhança deverá contemplar os

prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

⁹² Art. 37 da Lei 10.257/01; 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I - adensamento populacional;
- II - equipamentos urbanos e comunitários;
- III - uso e ocupação do solo;
- IV - valorização imobiliária;
- V - geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI - ventilação e iluminação;
- VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

⁹³ Art. 257 da Lei 13.430/02, Plano Diretor do Município de São Paulo/SP: Quando o impacto ambiental previsto corresponder, basicamente, a alterações das características urbanas do entorno, os empreendimentos ou atividades especificados em lei municipal estarão dispensados da obtenção da Licença Ambiental referida no artigo anterior, mas estarão sujeitas à avaliação do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (EIVI/RIV) por parte do órgão ambiental municipal competente, previamente à emissão das licenças ou alvarás de

efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, dentre outras, do adensamento populacional, do uso e ocupação do solo, da valorização imobiliária, da geração de tráfego e demanda por transporte público, da ventilação e iluminação, das paisagens urbanas e o patrimônio natural e cultural, bem como os aspectos positivos e negativos que o empreendimentos ocasionarão no meio ambiente. Essa legislação municipal demonstra um importante avanço para a reordenação da cidade e de grande importância para a gestão ambiental municipal.

4 GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

Segundo art. 30 da Constituição Federal, aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual⁹⁴, bem como executar a política de desenvolvimento urbano e elaborar o Plano Diretor⁹⁵.

construção, reforma ou funcionamento, conforme dispõem a Lei Orgânica do Município e o Estatuto da Cidade.

§ 2º - O Estudo de Impacto de Vizinhança referido no -caput- deste artigo, deverá contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, dentre outras, das seguintes questões:

I - adensamento populacional;

II - equipamentos urbanos e comunitários;

III - uso e ocupação do solo;

IV - valorização imobiliária;

V - geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI - ventilação e iluminação;

VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural;

VIII - definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como daquelas Intensificadoras dos impactos positivos. Disponível em: <http://www6.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004>. Acesso em 24/09/2009.

⁹⁴ Art. 30 da Constituição Federal:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle

Todas as competências citadas interferem diretamente no meio ambiente urbano, motivo pelo qual há evidente atuação municipal nas matérias que são atribuídas constitucionalmente aos Municípios em matéria ambiental. Além disso, o art. 23 da Constituição Federal estabelece ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer das suas formas.

No meio urbano, esta dicção assume relevância em decorrência das condições ambientais causadoras da poluição do ar e das águas, da falta de tratamento dos resíduos sólidos e das águas servidas, dos enormes engarrafamentos, características que, infelizmente, não são mais exclusivas de grandes metrópoles.

Segundo Prestes (2005, p. 316)⁹⁶ uma gestão ambiental efetiva precisa superar a forma de atuar isolada dos entes federativos, sem a necessidade de centralizar tudo, porém funcionando de forma integrada, inclusive partilhando as informações decorrentes dos licenciamentos realizados, retroalimentando o próprio sistema⁹⁷. Aliás, registre-se que são da essência da federação cooperativa estabelecida pelo constituinte a subsidiariedade e a descentralização, princípios inerentes à federação incluídos na Carta Magna.

Disso decorre a necessidade de os Municípios passarem a atuar ambientalmente em matérias que outrora não eram licenciadas por órgãos ambientais. Grandes empreendimentos, shoppings, empreendimentos habitacionais significativos, rodovias urbanas, loteamentos, condomínios fechados, atividades sujeitas à poluição sonora, poluição decorrente de ondas eletromagnéticas, destinação de águas servidas, equipamentos, construções ou edificações que causam impacto visual significativo são exemplos de questões urbanas que afetam a qualidade ambiental, motivo pelo qual precisam ser avaliados pelos Municípios.

do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

⁹⁵ Art. 182 da CF: 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.

§ 1º O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas pelo Plano Diretor.

⁹⁶ FREITAS, V. P. **Direito Ambiental em Evolução nº 4**, Curitiba: Juruá, 2005, p. 316.

⁹⁷ Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

A atuação dos Municípios nesta perspectiva acrescenta alguns elementos à pauta ambiental, dentre os quais se ressaltam: 1) o conceito de meio ambiente aplicado ao espaço urbano; 2) a necessidade de interação entre o direito urbanístico e o direito ambiental, compreendendo o direito urbanístico como direito à cidade e não somente ao urbano; 3) a elaboração de Planos Diretores de gestão e não apenas físico-territoriais; 4) a necessidade de metodologia para propiciar a efetiva participação popular e 5) à exigência de cumprimento da função social da propriedade e a sustentabilidade ambiental, na forma definida pelo Plano Diretor⁹⁸.

4.1 MEIO AMBIENTE NO ESPAÇO URBANO

O conceito de meio ambiente está positivado no inciso I do art. 3º da Lei 6.938/81⁹⁹ como sendo o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. O conceito contempla a vida em todas as suas formas, inclusive a humana, bem como dispõe genericamente sobre todos os aspectos que, de alguma forma, dizem respeito ao meio ambiente, não se restringindo ao ambiente natural. O mesmo se diga para o conceito de degradação ambiental, pois se trata de conceito jurídico em aberto, podendo ser aplicado para o ambiente artificial ou construído.

Souza Filho (1997, p. 9) sustenta que o meio ambiente compreende a natureza e as modificações nela introduzidas pelo ser humano. Esclarece, ainda que o meio ambiente seja composto pela terra, pela água, pelo ar, pela flora, pela fauna, pelas edificações, pelas obras de arte e pelos elementos subjetivos e evocativos

⁹⁸ FREITAS, V. P. **Direito Ambiental em Evolução nº 4**, Curitiba: Juruá, 2005, p. 317.

⁹⁹ Art. 3º da Lei Federal nº 6.938/81⁹⁹: "Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental: a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição: a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

como a beleza da paisagem ou a lembrança do passado, inscrições, marcos ou sinais de fatos naturais ou da passagem de seres humanos. Classifica como meio ambiente natural os elementos que existem independentes da ação do homem e do meio ambiente cultural, os elementos que são frutos da sua intervenção.

Seguindo a mesma linha de definições, a conceituação de poluição contempla os mais variados aspectos, explicitando não se restringir ao ambiente natural, quando cita, por exemplo, na alínea "b", do art. 3º da Lei 6.938/81: "condições adversas às atividades sociais e econômicas". Neste sentido, também é a conceituação de José Afonso da Silva (1994, p. 6) ¹⁰⁰ que afirma que o meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.

A Constituição Federal consagrou a defesa do meio ambiente como princípio geral da ordem econômica e financeira ao lado dos princípios da função social da propriedade, da redução das desigualdades sociais e da busca do pleno emprego, entre outros inscritos no seu art. 170¹⁰¹. Segundo Prestes (2005, p. 316),¹⁰² a adoção desse princípio conformador da ordem constitucional implica reconhecer que todo o crescimento econômico deve respeitar o meio ambiente, ou que apenas o crescimento econômico integrado ao meio ambiente é o passível de ser realizado no Brasil.

Nesse sentido Derani (1996, p. 17) salienta que as normas ambientais são essencialmente voltadas a uma relação social e não a uma "assistência à natureza", aduzindo que a finalidade do Direito Ambiental coincide com a finalidade do Direito Econômico. Ambos propugnam pelo aumento do bem-estar ou pela qualidade de vida individual ou coletiva. No meio ambiente urbano, esta compreensão é fundamental, pois a propriedade e a forma de utilização desta interferem diretamente

¹⁰⁰ "O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza, o artificial e original, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arquitetônico. O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas." (SILVA, J. A. da, 1994, p. 6).

¹⁰¹ Art. 170 da CF: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

III - função social da propriedade;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

¹⁰² FREITAS, V. P. **Direito Ambiental em Evolução nº 4**, Curitiba: Juruá, 2005, p. 320.

na qualidade do meio ambiente e esta análise é que cabe aos Municípios efetuar a fim de aplicar as medidas necessárias para minorar os impactos ambientais causados pelo crescimento das cidades.

Transpondo esses conceitos para o espaço urbano, podemos dizer que para o planejamento, a avaliação, a indução, a redução dos impactos visando ao equilíbrio ambiental nas cidades, precisamos necessariamente adotar o conceito de meio ambiente previsto no art. 3º da Lei 6.938/81, o qual pressupõe a presença do homem e todos os aspectos do espaço construído que interagem e repercutem no ambiente. Sobretudo no espaço urbano, notadamente modificado pelo homem, o conceito de meio ambiente não pode ficar adstrito ao ambiente natural.

Na avaliação dos impactos, no planejamento da cidade, é imprescindível considerar o processo de urbanificação, os serviços postos à disposição do mercado consumidor, as necessidades vitais da vida em sociedade, entre elas a saúde, a educação, o emprego, o lazer, a cultura, a habitação, a segurança e o meio ambiente. A relação com os empreendimentos e a infra-estrutura urbana, a repercussão social e o impacto econômico destes, a fim de efetivamente buscar o equilíbrio ambiental no espaço urbano.

4.2 SUSTENTABILIDADE URBANO-AMBIENTAL

Para esclarecer, Prestes (2005, p. 322)¹⁰³ aponta algumas diretrizes visando à construção de um conceito de sustentabilidade urbano-ambiental a partir dos seguintes elementos: 1) garantia do direito a cidades sustentáveis¹⁰⁴; 2) o direito à ordem urbanística; 3) o conceito de meio ambiente no espaço urbano; 4) legislação sobre todo o território das cidades, contemplando o urbano e o rural; 5) reforço da gestão e dos instrumentos de atuação municipal e 6) gestão democrática.

¹⁰³ PRESTES, V. B. **Municípios e Meio Ambiente: a Necessidade de uma Gestão Urbano-Ambiental**. Artigo disponível em: FREITAS, V. P. **Direito Ambiental em Evolução nº 4**, Curitiba: Juruá, 2005.

¹⁰⁴ Inciso I do art. 2º do Estatuto da Cidade: Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

O art. 2º do Estatuto da Cidade, em seu inciso I, introduz o conceito legal de garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, a preservação do Meio Ambiente para as presentes e futuras gerações. Observa-se que a definição contempla todas as necessidades humanas para vida em uma sociedade. Contudo, para além de um direito individual, o direito à cidade está entre aqueles direitos que visam garantir a perpetuação da vida em todas as suas formas.

O direito à ordem urbanística estabelece “o direito à cidade como difuso, assim como o é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”¹⁰⁵. Há um claro reconhecimento dos problemas urbanos como sendo problemas ambientais, na medida em que o meio ambiente no espaço urbano contempla a dimensão construída e modificada pelo homem e não somente o meio ambiente natural. Destaca-se ainda, a necessidade de realização de parceria entre agentes públicos e privados na construção da cidade, tendo o Poder Público papel articulador e coordenador das ações, enquanto os agentes privados são co-responsáveis pela construção da cidade sustentável.

A gestão democrática da cidade é outro elemento que integra o conceito de cidade sustentável. Expressa-se na gestão orçamentária participativa, que é condição obrigatória para a aprovação dos orçamentos pelo Legislativo Municipal¹⁰⁶ e da criação de órgãos colegiados de política urbana (conselhos) em todos os níveis da Federação.

Segundo Prestes (2005, p. 323), o processo de planejamento, de avaliação e de monitoramento dos impactos de empreendimentos urbanos constitui um importante instrumento para a gestão das cidades e da sustentabilidade ambiental. Saliencia-se que o Estatuto da Cidade e as demais legislações ambientais disponibilizam vários institutos a serem utilizados em âmbito municipal visando à melhoria da qualidade de vida nas cidades. “Contudo, somente implicará mudanças substanciais se for interdisciplinar, permanente e integrar os vários órgãos que possuem interfaces com os temas de forma efetiva”¹⁰⁷.

¹⁰⁵ FREITAS, V. P. **Direito Ambiental em Evolução nº 4**, Curitiba: Juruá, 2005, p. 323.

¹⁰⁶ Art. 4º, III, f, do Estatuto da Cidade:

III - planejamento municipal, f) gestão orçamentária participativa;

4.3 GESTÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO

O Estatuto da Cidade é a expressão legal da política pública urbano-ambiental, norma originadora de um sistema que interage com os diversos agentes que constroem a cidade. Essa lei criou um sistema de normas e institutos que tem em sua base avaliar e dar conta das necessidades urbanas e estabelecer os limites para vida em sociedade, bem como atentar para a escassez de recursos naturais e para a manutenção do Meio Ambiente equilibrado garantido na Constituição.

Há uma mudança de paradigma caracterizada pela análise da cidade a partir do direito urbano-ambiental. Este direito separa o direito de propriedade do direito de construir, não reconhecendo a propriedade se esta não cumprir com a função social, tendo no Plano Diretor o instrumento principal da política urbana e o definidor da função social da propriedade na cidade, bem como reforça os instrumentos de gestão do Município na defesa do equilíbrio ambiental.

A Lei Federal nº 6.938/81 estabeleceu a política nacional do meio ambiente a ser executada em todo o país. Krell (1994, p. 7) salienta que a promulgação dessa lei partiu da correta premissa de que qualquer política ambiental terá maior probabilidade de resolver os problemas locais concretos se puder contar com o apoio da União e dos Estados, sem, todavia, excluir os Municípios, visto que todos os problemas ambientais surgem localmente.

O sistema nacional prevê a descentralização da aplicação das leis ambientais nos Municípios¹⁰⁸. Contudo, poucos Municípios efetivamente gerenciam o seu meio ambiente, bem como têm dados disponíveis sobre a qualidade de seu ar, sua vegetação, patrimônio histórico-cultural, entre outros.

Não obstante a existência do Sistema¹⁰⁹ e a integração formal dos

¹⁰⁷ FREITAS, V. P. **Direito Ambiental em Evolução nº 4**, Curitiba: Juruá, 2005, p. 323.

¹⁰⁸ Neste sentido: "O estabelecimento de um sistema de proteção ambiental que tenta unir todos os três níveis de estado baseou-se também no raciocínio de que, num país de porte continental como o Brasil, o controle efetivo da execução de políticas ambientais não deve ser demasiadamente centralizador. Esperava-se obter resultados mais positivos através da fiscalização descentralizada da aplicação das leis ambientais nos municípios, já que se constatou que somente no âmbito local é possível obter uma imagem precisa das partes concretas do meio ambiente da região, bem como decidir quanto à melhor forma de proteção às mesmas. Além disso, somente as ações das prefeituras locais podem ser diretamente submetidas ao controle da população." (KRELL, 1994, p. 7-9).

¹⁰⁹ Sistema Nacional do Meio Ambiente, SISNAMA.

Municípios neste¹¹⁰, o processo de urbanificação, de 1981 até os dias atuais, foi muito intenso e, de maneira geral, não observou os parâmetros ambientais necessários ao crescimento das cidades e nesse sentido Krell (1994, p. 10)¹¹¹ salienta que é muito difícil verificar um verdadeiro planejamento municipal ambiental e que são raríssimos os Municípios que o possui uma efetiva administração na sua gestão ambiental.

Com a Constituição de 1988, houve uma revitalização do federalismo brasileiro. O constituinte discriminou a partilha de competências federativas, incluiu os Municípios no rol dos entes federados, atribuindo competências próprias aos entes municipais na defesa de interesses locais em prol da defesa do meio ambiente.

Neste contexto de revitalização do federalismo, Prestes (2005, p. 324)¹¹² afirma que os Municípios assumem relevante função, tanto na formulação quanto na execução das políticas públicas. De executor, passa à agente ativo na formulação destas. Leis federais dispõem sobre o sistema nacional, identificando competências específicas à União, Estados e Municípios, constituindo um processo articulado e cooperado, sem, contudo, estabelecer subordinação e hierarquia entre os entes federativos.

A política pública atinente ao meio ambiente trilha o mesmo caminho, qual seja, a efetiva integração dos Municípios no Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA¹¹³, bem como a necessidade de descentralização para buscar maior efetividade do sistema.

Neste sentido, o disposto no art. 182, combinado com o art. 225 da Constituição Federal¹¹⁴ exigiram dos Municípios a elaboração de Plano Diretor

¹¹⁰ A teor do que dispõe o art. 6º da Lei Federal nº 6.938 de 1981, "os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio ambiente - Sisnama". Assim, os Municípios pertencem ao Sisnama desde 1981.

¹¹¹ "Na verdade, é muito difícil verificar uma verdadeira integração e adaptação entre leis federais e estaduais e o planejamento local concreto. São raríssimos os Municípios brasileiros que dispõem de informações e dados atualizados sobre a qualidade do seu solo, da sua vegetação, do uso agrícola e até das edificações presentes no seu território. A maioria das cidades somente agora começa a interessar-se por suas próprias condições geográficas, a fim de cumprir o mandamento constitucional de elaborar o seu plano diretor." (KRELL, 1994, p. 10).

¹¹² FREITAS, V. P. **Direito Ambiental em Evolução nº 4**, Curitiba: Juruá, 2005, p. 324.

¹¹³ Conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm>>. Acesso em 23/09/2009.

¹¹⁴ Art. 182 da Constituição Federal: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder

contendo o instrumentos jurídicos que permitam a defesa do Meio Ambiente, sendo deveres do Poder Público, juntamente com a coletividade a obrigação da defesa ambiental.

Buscando esse objetivo acima citado, o Estatuto da Cidade veio regulamentar o art. 182 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais de política urbana e enumerando uma série de instrumentos que possam atender as obrigações decorrentes estabelecidas na norma constitucional na implantação de políticas que visem a garantir o efetivo direito urbanístico e ambiental¹¹⁵, garantindo assim o desenvolvimento sustentável das cidades.

Constitui prerrogativa dos Município pensar, planejar, executar e monitorar a política municipal de meio ambiente. Essa atribuição inderrogável e fundamental da implantação de uma efetiva gestão ambiental no âmbito municipal é dever do ente municipal tanto para a efetividade do sistema de meio ambiente quanto para melhorar a qualidade de vida da sociedade em geral.

4.4 NECESSIDADE DA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

À luz da Constituição Federal, "o SISNAMA¹¹⁶ se foi modificando, a fim de incorporar a concepção de descentralização e subsidiariedade inerente à federação, tal como delineada na Carta Magna".

Na Eco-92¹¹⁷, os debates mundiais acerca do desenvolvimento sustentável fizeram emergir a discussão acerca das atividades com impacto local, a necessidade

Público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana."

¹¹⁵ "Ser ente da federação é um reconhecimento constitucional de exercício de parcela de poder na federação, o que implica obrigações decorrentes desta competência constitucional". (ALMEIDA, F. D., 1991, p. 38).

¹¹⁶ Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

¹¹⁷ Realizada de 3 a 14 de junho de 1992, a Conferencia das Nações Unidas sobre o ambiente e o Desenvolvimento (também conhecida como Cúpula da Terra, Eco 92 ou Rio 92) reuniu 108 chefes de Estado para buscar mecanismos que rompesse o abismo de desenvolvimento entre o norte e o sul do planeta, mas preservando os recursos naturais da Terra. A intenção era introduzir a idéia do desenvolvimento sustentável, um modelo de crescimento econômico menos consumista e mais adequado ao equilíbrio ecológico. As bases para a Rio 92 foram lançadas em 1972, quando a ONU organizou sua primeira conferencia ambiental. Disponível em: <www.estadao.com.br/especiais/entenda-o-que-foi-a-rio-92,3827.htm>. Acesso em 27/07/2009.

de avaliação prévia, controle e monitoramento, indicação de medidas mitigadoras e compensatórias para as atividades, a fim de que a qualidade de vida no meio urbano possa melhorar.

Passaram a ter relevância político-social e jurídica os padrões de emissão e a poluição sonora, proliferaram as ações civis públicas contra lixões a céu aberto, exigindo o tratamento dos efluentes, localização de empreendimentos de grande porte, entre outras questões. Os problemas urbanos passaram a ser vistos como problemas ambientais e não somente questões de natureza urbanística.

Esses elementos já seriam suficientes para motivar e fundamentar a necessidade de uma gestão ambiental no âmbito municipal. Prestes (2005, p. 327)¹¹⁸ acrescenta mais três aspectos de fundamental consideração. O primeiro deles é o enfrentamento dos problemas urbanos que o sistema centralizado não resolveu. Assim, entendemos que os problemas da urbanificação excessiva são, também, ambientais. Os enfrentamentos desses problemas são objeto da gestão ambiental municipal. Não é mais possível simplesmente adotar medidas restritivas de reduzida eficácia sem apontar caminhos para os problemas urbanos. O processo de planejamento ambiental precisa contemplar as necessidades vitais da cidade e não somente o ambiente natural.

O segundo é a necessidade de registro cadastral da realidade local. Os municípios precisam cadastrar e disponibilizar informações sobre o seu solo, o seu subsolo, suas características naturais, a qualidade dos seus recursos hídricos, a qualidade do ar, identificar as áreas passíveis de preservação, identificar os bens culturais passíveis de proteção jurídica, as espécies de edificações, enfim, manter um sistema de registro e controle das condições de seu meio ambiente natural e construído, bem como o da infra-estrutura implantada.

Esses dados são fundamentais tanto para o conhecimento da realidade, quanto para auxiliar no processo de tomada de decisões e de definição das políticas ambientais prioritárias, bem como para a implantação de novos empreendimentos na cidade. A decisão administrativa, para ser qualificada, depende desses dados, que são essenciais porque dão conta da realidade.

Por último, entende-se fundamental no Estado Democrático de Direito a democratização da informação e a participação popular no processo de decisão,

¹¹⁸ FREITAS, V. P. *Direito Ambiental em Evolução* nº 4, Curitiba: Juruá, 2005, p. 327.

incorporando a gestão ambiental municipal. A disponibilização dos dados é fundamental para democratização da informação e para a qualificação do processo de tomada de decisão. Não se decide adequadamente sobre o que não se conhece, por isso a enorme necessidade de cadastrar e disponibilizar dados, ao mesmo tempo em que se trabalha com a participação popular.

O direito a informação é um dos elementos essenciais no rumo a uma democracia participativa efetiva. Os Municípios são os entes federativos que mais interagem com a população têm maiores condições e possibilidades de fazer deste princípio uma efetividade na preservação ambiental.

Diante disso, é extremamente importante criar mecanismos de participação popular nos processos de tomada de decisões sobre assuntos relacionados ao Meio Ambiente, um exemplo é a consulta da população na decisão da aprovação do licenciamento ambiental. No Estudo de Impacto Ambiental está prevista audiência pública. Contudo, além destes exemplos, os Municípios podem criar fóruns específicos, meios de interação diretamente com as regiões da cidade, bem como com a sociedade civil organizada de modo que a informação de que o Estado dispõe seja partilhada com a sociedade, a fim de que conjuntamente sejam tomadas as decisões ambientais mais adequadas.

Ainda, inserido neste mesmo espírito, está à formação de cadastros ambientais, desde infratores e poluidores contumazes, até práticas ambientalmente adequadas, a fim de que seja partilhados com a sociedade e com os demais entes públicos, tanto o que deve ser combatido, quanto às práticas e ações que merecem ser incentivadas.

A exigência do cadastro decorre, inclusive, da Lei dos Crimes Ambientais, Lei 9605/98, na medida em que é considerada sanção restritiva de direito a proibição de contratar com a Administração Pública. Para o efetivo cumprimento da regra legal é necessária à implantação de cadastro unificado e disponível entre todos os entes da Federação.

Do exposto, o gerenciamento ambiental requer várias formas de participação popular, meio significativo de expressão da democracia participativa no Brasil. Os Conselhos Municipais, as audiências públicas, os cadastros públicos são exemplos importantes e fundamentais para uma gestão ambiental qualificada, e devem ser implantados no âmbito da administração pública municipal.

5 CONCLUSÃO

1) Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, os Municípios passaram a ocupar posição diferente e privilegiada no plano político-administrativo nacional. De meras unidades integrantes dos Estados, passaram a constituir entes federados autônomos. Segundo art. 18 e 34, VII da Constituição Federal, a autonomia municipal possui tal relevância que sua defesa autoriza até mesmo a intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal. Segundo as regras normativas da Constituição, concluem que ao Município compete elaborar as suas leis ambientais em consonância com as demais legislações federais e estaduais para atenderem as necessidades dos seus interesses ambientais locais.

2) O Município deve adotar medidas que efetivamente consigam atender os fins que a Constituição lhe determinou para legislar sobre os assuntos ambientais de seu interesse local. Importante considerar que as competências privativas do Município em matéria de meio ambiente compartilham em sua maior parte com a União e com os Estados membros, pois, nos termos do art. 225, são encargos do Poder Público municipal em conjunto com demais os entes federados a defesa e preservação do meio ambiente.

3) O Município mesmo não possuindo expressamente na Constituição Federal competências concorrentes em matéria de meio ambiente, por analogia, pode legislar e expedir atos administrativos sobre determinados assuntos quando não existirem normas gerais da União e dos Estados-membros, ou mesmo suplementá-las, quando revestidas da predominância do seu interesse local para atender as necessidades de suas peculiaridades. Além disso, os Municípios sob determinação expressa do art. 225 da Constituição Federal não podem sob alegação de sua autonomia legislar diminuindo as restrições das leis gerais, mas podem, no entanto, criarem novas restrições para proteger o meio ambiente, desde que não afaste as determinadas pelas normas gerais existentes.

4) O art. 23 da Constituição Federal estabelece a competência comum atribuída a todos os entes federados, que, em pé de igualdade, exercem-na, sem, todavia, excluir a do outro, para a realização das leis e dos atos administrativos que visem à gestão e a proteção ambiental.

5) De modo a atender as prerrogativas da Constituição Federal, destaca-se que ao Município, com base na preponderância do interesse local, cabe a

responsabilidade das tarefas que visem à gestão e a proteção ambiental municipal, atendendo de modo efetivo o interesse comum, conforme as competências que lhe são elencadas, destacando que o ente municipal é aquele que se encontra mais perto da população, cuja necessidade deva ser atendida no Município, pois é nele que a população efetivamente vive.

6) O Estatuto da Cidade, Lei que instituiu a política urbana e veio regulamentar o art. 182 da Constituição Federal, criou um sistema de normas e institutos que têm em sua base a ordem urbanística, fazendo nascer um direito urbano-ambiental dotado de institutos e características peculiares, enraizado e fundamentado no texto constitucional. A referida lei estabelece diretrizes e instrumentos para a construção das cidades respeitando as ordens urbanísticas e ambientais, sendo uma importante ferramenta para os Municípios implantarem uma efetiva gestão ambiental em suas administrações.

7) Com o advento da Lei nº 10.257/01, os Municípios brasileiros passam a contar com um instrumento jurídico de extrema importância na busca das cidades sustentáveis, bem como na efetivação da gestão ambiental municipal. O art. 2º do Estatuto da Cidade elencou diversas diretrizes relacionadas à preservação do meio ambiente objetivando a garantia do direito a cidades sustentáveis, planejando o desenvolvimento das cidades a fim de evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas e a poluição e a degradação ambiental.

8) O Plano Diretor ganhou status de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana dos Municípios. Tão importante é a sua importância, que passou a ser exigido para todos os Municípios com população acima de vinte mil habitantes, entre outras exigências. O Plano Diretor tem previsão no parágrafo 1º, do art. 182 da Constituição Federal e previsto pela Lei 10.257/01 na alínea "a" do inciso III do art. 4º e nos arts. 39 a 42. Esse instrumento Constitucional de política urbana, também elencado no Estatuto da Cidade é imprescindível para que haja uma ordenação do crescimento e da transformação da cidade e do campo, bem como todo planejamento para o equilíbrio ambiental e a gestão do Município.

9) Cabe aos Municípios aplicar as diretrizes gerais de acordo com as suas especificidades e a sua realidade local, devendo, para tanto, constituir uma ordem legal urbana própria e específica tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor.

10) Destaca-se a importância do Plano Diretor regular e disciplinar os instrumentos elencados no art. 4º Estatuto da Cidade e os outros previstos em legislação ambiental para uma efetiva política urbana na gestão e na defesa do Meio Ambiente municipal. O Plano Diretor deve contemplar o conteúdo ambiental na implantação dos instrumentos: de planejamento ambiental; de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; nos instrumentos tributários e financeiros; nas limitações administrativas, no exercício do direito de preempção, nas operações urbanas consorciadas; na transferência do direito de construir; no zoneamento ambiental, destacando-se que esses institutos jurídicos aludidos merecem ser avaliados no plano diretor municipal, devendo o administrador ir além do conteúdo mínimo exigido pelo legislador.

11) A elaboração do Plano Diretor não deve ser restrita ao planejamento físico-territorial, devendo contemplar as funções sociais da cidade, bem como os diversos aspectos da gestão democrática para definição das políticas públicas urbanísticas e ambientais. O Plano Diretor deve compreender a realidade urbano-ambiental, sem, contudo, implicar desregulamentação de outras matérias (Freitas, 2005, p. 328).

12) Necessidade de interação entre o direito urbanístico e o direito ambiental, compreendendo o direito urbanístico como o direito à cidade em todas as suas dimensões e não somente direito ao urbano, bem como aliando às práticas municipais o conceito de escassez dos bens ambientais naturais, a fim de incorporar medidas racionais de reutilização da água, de aproveitamento das águas pluviais, da energia solar, de reaproveitamento dos resíduos sólidos domiciliares, entre outras tantas medidas que podem ser adotadas pelo ente público municipal.

13) Conhecimento e registro da realidade local, para que os dados possam ser utilizados, bem como disponibilizados às pessoas. Esses dados devem abranger o solo, as características e utilização do subsolo, os serviços e a infra-estrutura à disposição na cidade, o patrimônio histórico-cultural e as características e condições do ambiente natural (ar, água, solo, fauna e flora).

14) Desenvolvimento de metodologias para a democratização das decisões

urbano-ambientais. O direito à informação e à democratização do processo de decisão em matéria urbanística e ambiental são fundamentais para a gestão ambiental municipal qualificada. Cabendo à legislação municipal prever o momento e a forma de realização de consultas e audiências populares, o regramento do licenciamento ambiental, prever audiência pública para consulta à população acerca dos empreendimentos a serem instalados ou ampliados na cidade.

15) O grande desafio da atuação municipal na defesa do meio ambiente implica em criatividade na compreensão do processo de municipalização das diversas políticas públicas ambientais. “Desafiam os agentes públicos municipais e os técnicos das mais diversas áreas a olharem os mesmos problemas sobre diferentes ângulos com as universalidades que merecem, considerando a maior gama possível das políticas públicas na gestão municipal do Meio Ambiente, tendo como base a Constituição Federal” (Freitas, 2005, p. 328). Essa análise deve ser realizada de maneira sistêmica e interdisciplinar que o caso concreto o exigir, visualizando as questões urbanas nas suas diversas dimensões, bem como o esforço para buscar soluções que visem a melhorar a qualidade de vida das cidades.

16) O equilíbrio ambiental no espaço urbano hoje se constitui uma das questões mais desafiadoras para os grandes centros. A cidade sustentável precisa estabelecer exatamente esta discussão. Para tanto, a municipalização do licenciamento ambiental é extremamente importante na realização e debates que à União ou ao Estado não competia fazer, pois atuavam exatamente nesses grandes temas.

17) Há necessidade de investimentos na capacitação de pessoal, na logística de materiais e implemento de tecnologias no processo de gestão, a fim de que existam condições para que, tanto o processo de planejamento quanto a execução das políticas públicas sejam interdisciplinares, democráticas e efetivas.

18) Do exposto, salienta-se que os Municípios devem agir propositivamente nas questões de planejamento, prevenção, repressão e correção ambiental. Os gestores públicos municipais precisam colocar este tema na sua pauta, exercendo a competência constitucional atribuída aos Municípios. O equilíbrio ambiental no espaço urbano exige interação e compromisso com a questão ambiental, sendo que os Municípios são o locus em que as degradações ocorrem, motivo pelo qual os gestores públicos e a cidadania precisam ser sujeitos ativos das formulações de uma efetiva gestão ambiental.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. D. M. **Competências na Constituição de 1988**. Atlas, São Paulo, 1991.

ANTUNES, P. de B. **Direito Ambiental**, 8 ed, Ed. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2005.

BASTOS, C. **Curso de Direito Constitucional**, 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BENJAMIN, A. H. V. e MILARÉ, É. **Estudo prévio de Impacto Ambiental**, Editora RT, 1ª edição, São Paulo, 1993.

BRASIL, 2001. **Estatuto da Cidade, Lei 10257/01**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 23/04/2009.

_____, 1981. **Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de nº 6938/1981**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6938org.htm>>. Acesso em 23/09/2009.

_____, 1988. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20/10/2009.

_____, 1966. **Código Tributário Nacional**: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm>. Acesso em: 17/09/2009.

CASTRO, J. N. de. **Perspectivas do Direito Municipal**. , Belo Horizonte: Ciência Jurídica, 1993.

CIDADE, Estatuto da, 2001. **Guia para implementação pelos Municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Brasília Deputados, 2001.

CIDADES, Ministério da.: **Conselho das Cidades**: Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>>. Acesso em 08/10/2009.

CURITIBA, 2000. **Lei Municipal 9803/2000**. Disponível em: <<http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/baac9fc8c6760aa5052568fc004fc17e/58906cc7502823d8032568cd0063ac74?OpenDocument>>. Acesso em 23/09/2009.

_____, 2000. **Lei Municipal de Curitiba 9.899/00**. disponível em: <<http://sitepmcestatico.curitiba.pr.gov.br/servicos/governo/legislacao/zoneamento/index.html>>. Acesso em 22/09/2009.

_____, 2004. **Decreto Municipal de Curitiba 1154/04**. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/forpgs/showinglaw.pl>>. Acesso em 22/09/2009

DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1997.

FREITAS, V. P. **Direito Ambiental em Evolução nº 4**, Curitiba: Juruá, 2005.

_____. **Direito Administrativo do Meio Ambiente**, 2. Ed. Curitiba, Juruá, 1998.

FERRARI, R. M. M. N. **Direito Municipal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FRIGUEIREDO N. D. de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Florence, 1989.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

HORTA, R. M. **O meio ambiente na legislação ordinária e o Direito Constitucional brasileiro**. Brasília: Revista de informação Legislativa, 1994.

KRELL, A. J. **A Posição dos Municípios Brasileiros no Sistema Nacional de Meio Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais nº 709, 1994.

LEITE, J. R. M. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extra-patrimonial**. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

NETO, P. L. L. **Competência Concorrente dos Estados-membros na Constituição de 1988**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, 1989.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**, 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MATA, L. R. da. **O Estatuto da Cidade à luz do direito ambiental**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MEIO AMBIENTE, Ministério: **Resoluções do CONAMA**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm>>. Acesso em 09/10/2009

_____. **Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm>>. Acesso em 23/09/2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**, 18 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MILARÉ, É. **Direito do Ambiente**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000.

_____. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MUKAI, T. **Atuação administrativa e legislativa dos poderes públicos em matéria ambiental**. Porto alegre: Interesse Público, 2002.

_____. **Legislação, meio ambiente e autonomia municipal**. São Paulo: Revista

de direito Público, 1986.

PARANÁ, 1990. **Lei Estadual 9491**: Disponível em: <<http://www.fazenda.pr.gov.br/UserFiles/File/LEI9491.pdf>>. Acesso em 16/09/2009.

_____, 1991. **Lei Complementar 59, de 1º de outubro de 1991**. Disponível em: <<http://www.fazenda.pr.gov.br/UserFiles/File/LEI%20ESTADUALN59.pdf>>. Acesso em 16/09/2009.

RIO, 1992. **Conferencias das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento**. Disponível em: <www.estadao.com.br/especiais/entenda-o-que-foi-a-rio-92,3827.htm>. Acesso em 27/07/2009.

PAULO, São. 2002. **Lei Municipal 13.430/02**. Disponível em: <http://www6.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004>. Acesso em 24/09/2009.

PETERZ, E. L.. **Manual de direito ambiental**. Edson Luiz Peters e Paulo de tarso de Lara Pires. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

PORTO ALEGRE, 2003. **Decreto Municipal de Porto Alegre 4265/2003**: Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/513884/decreto-14265-03-porto-alegre-rs>>. Acesso em 16/09/2009.

PORTO ALEGRE, 2009. **Lei Complementar Municipal de Porto Alegre 627/2009**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030572.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simple.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em 18/09/2009.

PRESTES, V, B. **Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental**. Artigo disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/caoma/politica_ambiental/arquivos/material_de_apoio_do_ministerio_meio_ambiente/instrumentos_legais_%20e_%20normativos_na_area_ambiental.pdf>. Acesso em 30/11/09.

PRESTES, V. B. **Municípios e Meio Ambiente: a Necessidade de uma Gestão Urbano-Ambiental**. Artigo disponível em: FREITAS, V. P. **Direito Ambiental em Evolução nº 4**, Curitiba: Juruá, 2005.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____, 2000. **Direito ambiental constitucional**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____, 1988. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

SOUZA FILHO, C. F. M. **Bens culturais e proteção jurídica**. Porto Alegre: EU/Porto Alegre, 1997.

VITTA, H. G. **A classificação de competências das pessoas políticas e o meio ambiente**. São Paulo: Revista Ajufe, 1997.