

PLANO DIRETOR E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Fábio Dutra

Juiz de Direito

“Enquanto CHICO MENDES morria, a selva se afogava em pranto ... a selva ficava em agonia ...; ele era um defensor e um anjo; ... os anjos choram por cada árvore que morre, por cada estrela que se apaga...” (Fher Olvera – Grupo Maná).

SUMÁRIO: 1 – Introdução; 2 – Conceito de Cidade; 3 – Conceito de Plano Diretor; 4– Finalidade do Plano Diretor; 5– Plano Diretor na Constituição Federal; 6 – O Plano Diretor na Constituição do Estado do Rio de Janeiro; 6.a – O Plano Diretor no Estatuto Estadual; 6.b – O Plano Diretor no Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; 7 – Caráter Concorrente das Normas Municipais; 8 – Imperatividade do Plano Diretor; 9 – Conclusão; 10 – Bibliografia.

1 – Introdução

Convidado pela Procuradoria do Município de Rio das Ostras a falar sobre o assunto que naquele momento galvanizava o interesse da administração do Município, resolvemos elaborar este trabalho que serviu de rumo. Nele procuramos abordar alguns temas que nos pareceram mais relevantes pela sua implicação com a questão Cidade *versus* Meio Ambiente.

Se hoje a população mundial ultrapassa os seis bilhões de habitantes, a grande maioria deles vivendo nas cidades, é decorrência lógica desse adensamento populacional o surgimento de inúmeros problemas tendo o meio ambiente como protagonista e vítima.

Sendo a cidade produtora da degradação ambiental, de forma sistemática e permanente, urge diligenciar caminhos alternativos, sem olvidar os tradicionais modos de ordenamento urbanístico e de preservação dos recursos naturais. Sem descuidar as imposições legais, sejam elas federais ou estaduais, requer a questão a adoção de providências inovadoras e soluções criativas.

Objetivando minimizar os entraves surgidos a partir do confronto progresso *versus* qualidade de vida, em busca do tão sonhado desenvolvimento sustentável, muitos têm se voltado para o estudo do tema planejamento urbano e plano diretor e isso pretendemos fazer, ainda que de forma sucinta, neste artigo.

2 – Conceito de Cidade

Cidade, de acordo com a Enciclopédia Barsa, é a

“aglomeração humana permanente, densa, independente do solo para subsistência, com ativas relações e alto grau de organização. Caracteriza-se pelo contraste com os conglomerados rurais que são dotados de mobilidade, ao passo que as cidades são permanentes. Se algumas desaparecem (Tróia, Babilônia) ou ressurgem em outro local, muitas se reergueram no mesmo sítio. A cidade concentra populações; em vários países, exigindo-se um mínimo de 2 a 5 mil habitantes para a concessão do título”¹.

O conjunto de cidades de uma área, sob a liderança de uma delas, chamada metrópole, ou sem que exista qualquer domínio sobre as demais, recebe o nome de conurbação. Esta pode ocorrer de modo hierarquizado, quando as cidades periféricas desenvolvem atividades complementares às da principal. Outras ocorrem de modo espontâneo, com as cidades crescendo de modo parecido, complementando umas as necessidades das outras e vice-versa.

Numa conceituação mais jurídica, cidade, segundo CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO, “*é o espaço territorial onde vivem seus habitantes, de modo que o direito de propriedade não é ilimitado, mas sim condicionado ao cumprimento de sua função social*”².

Embora caiba ao município legislar sobre os assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, como ensina JOSÉ NILO DE CASTRO, o plano diretor “*da cidade (não do Município), compreendendo a zona urbana e de expansão urbana – não a rural -, é o conjunto de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global do Município*”³.

3 – Conceito de Plano Diretor

Plano diretor, de acordo com a Constituição Federal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes e, a contrário senso, facultativo para as demais. Inserido no capítulo referente à política de desenvolvimento urbano, tem suas diretrizes fixadas pela Lei 10.257/01, devendo ser aprovado pelas câmaras municipais.

Para PAULO DE BESSA ANTUNES, o Plano Diretor é “*o instrumento jurídico mais importante para a vida das cidades, pois é dele que se originam todas as diretrizes e normativas para a adequada ocupação do solo urbano*”⁴

O autor da consagrada obra **Direito Ambiental Brasileiro**, o festejado PAULO AFFONSO LEME MACHADO, conceitua plano diretor como o “*conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal*”⁵.

HELLY LOPES MEIRELLES diz ser o plano diretor “*o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejados pela comunidade local*”⁶.

TUPINAMBÁ MIGUEL CASTRO DO NASCIMENTO afirma que o plano diretor “*é plano porque equaciona e estabelece objetivos a serem, pela execução, alcançados, e é diretor porque fixa regras básicas, ou diretrizes, a serem satisfeitas. De um lado, instrumentaliza o Poder Público Municipal para o exercício da política de desenvolvimento urbano, mas, de outro, limita a ação do executor, que deverá obedecer ao planejado*”⁷.

4– Finalidade do Plano Diretor

LUIZ PAULO SIRVINSKAS diz que a finalidade do plano diretor é “traçar a política de desenvolvimento urbano, estabelecendo as diretrizes de uso e ocupação do solo urbano”. O plano diretor, segundo o referido autor, diz para onde a cidade deve crescer e se desenvolver, esclarecendo que “sem ele a cidade crescerá desordenadamente”. E, conclui: “é através do plano diretor que se estabelecerão também os critérios para o zoneamento urbano com a conseqüente delimitação das áreas industriais, comerciais e industriais”.⁸

HELITA BARRETO CUSTÓDIO, destacando a relevância das normas do artigo 182, da Constituição Federal, referentes à política urbana a ser executada pelo poder público municipal, afirma que “o plano diretor, como plano urbanístico geral em nível local, deverá conter diretrizes aplicáveis a todos os usos suscetíveis na totalidade do território de cada Município, com a inclusão das atividades agrícolas, agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras, florestais e similares, tudo de acordo com as peculiaridades ou realidades locais e com as respectivas zonas de uso ajustáveis”.⁹

O plano diretor serve como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, devendo ser observado, de maneira que inexistente ilegalidade no ato da autoridade que ao responder consulta de viabilidade, faça referência à lei municipal e com base nesta, indique a impossibilidade de edificação.

5- Plano Diretor na Constituição Federal

A Constituição Federal no artigo da política de desenvolvimento urbano procurou abordar, de forma especial, o plano diretor. Nesse contexto traçou balizas a serem seguidas pelo administrador público municipal, não admitindo a omissão voluntária deste.

Além de ser uma garantia dos munícipes, as normas do plano diretor são o penhor de proteção para o prefeito que nele tem a motivação para o desatendimento de solicitações ilícitas, vindas de grupos econômicos e até mesmo de pessoas físicas que se sintam credoras de favores políticos, por razões diversas.

Estruturado na questão relacionada à propriedade urbana e à sua função social, reza o artigo 182, do Estatuto Político pátrio que:

“Art. 182 – 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 no plano diretor.

§ 4º – 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;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo”.

HELITA BARRETO CUSTÓDIO diz que “*sem prejuízo de normas mais restritivas e ajustáveis às peculiaridades de cada zona de uso, as diretrizes do plano diretor devem compatibilizar-se com as normas gerais da lei federal sobre direito urbanístico, bem como com as diretrizes gerais da lei federal sobre desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico, transportes urbanos, além de outras regras gerais previstas nas normas constitucionais e na legislação federal e estadual complementar*”¹⁰.

6– O Plano Diretor na Constituição do Estado do Rio de Janeiro

6.a – O Plano Diretor no Estatuto Estadual

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em diversos artigos, analisa a questão relativa à política urbana, disciplinando, no art. 229, que ela deverá ser formulada pelos municípios e, onde couber, pelo Estado. Acrescenta que a política urbana visa atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

As funções sociais da cidade, por sua vez dispõe o § 1º, são compreendidas como o direito de todo o cidadão de acesso a uma série de benefícios que relaciona, alguns dos quais estritamente ligados ao meio ambiente (saneamento básico, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas e preservação do patrimônio ambiental). A seguir disciplina que o exercício do direito de propriedade deverá atender à função social quando condicionado às funções sociais da cidade e às exigências do plano diretor. Conclui o § 3º que aos municípios, nas leis orgânicas e nos planos diretores, caberá submeter o direito de construir aos princípios previstos no citado artigo 229.

Começando a discorrer sobre o plano diretor, o artigo 231, da Constituição Estadual, reitera o texto da Constituição Federal, afirmando ser ele obrigatório para as áreas urbanas de mais de vinte mil habitantes, sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O plano diretor, segundo o §1º, é parte integrante de um processo contínuo de planejamento a ser conduzido pelos municípios, abrangendo a totalidade dos respectivos territórios e contendo diretrizes de uso e ocupação do solo, vocação das áreas rurais, defesa dos mananciais e demais recursos naturais, vias de circulação integradas, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras e administrativas.

Cabe aos municípios, segundo o §2º, a atribuição exclusiva da elaboração do plano diretor e a condução de sua posterior implementação, acrescentando o § 3º que as intervenções de órgãos federais, estaduais e municipais deverão estar de acordo com as diretrizes definidas pelo plano diretor.

Na esteira do permissivo da Constituição Federal que estabeleceu uma gestão democrática, o §4º reafirmou a participação popular e que ela ocorreria através de entidades representativas, nas fases de elaboração e implementação do plano diretor, em conselhos municipais a serem definidos em lei. O §5º, tratando dos municípios com população inferior a vinte mil habitantes, impôs a obrigatoriedade do estabelecimento, com a participação das entidades representativas, de diretrizes gerais de ocupação do território que garantam, através de lei, as funções sociais da cidade e da propriedade.

O projeto de plano diretor e da lei de diretrizes gerais previstos neste artigo, de acordo com §6º, determinou a regulamentação, segundo as peculiaridades locais, das seguintes normas básicas, dentre outras: I – proibição de construções e edificações sobre dutos, canais, valões e vias similares de esgotamento ou passagem de cursos d'água; II – condicionamento da desafetação de bens de uso comum do povo à prévia aprovação das populações circunvizinhas ou diretamente interessadas; III – restrição à utilização de área que apresente riscos geológicos.

O art. 236 é taxativo no sentido de que a lei municipal, na elaboração de cujo projeto as entidades representativas locais participarão, deverá dispor sobre o zoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as construções e edificações, a proteção ao meio ambiente, o licenciamento, a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor.

6.b – O Plano Diretor no Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro

Também o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Magna estadual abordou a questão, fazendo-o para o estabelecimento de prazos. Segundo o artigo 39, *caput*, “o plano diretor urbano, quando obrigatório, ou a lei de diretrizes gerais de ocupação do território, deverá ser elaborado e aprovado no prazo de até 1 (um) ano da data da promulgação da Lei Orgânica Municipal”.

A norma, por sua vez, cria no §1º, um mecanismo de segurança para a hipótese de omissão na iniciativa de remessa do projeto. Reza o parágrafo: “O prazo mencionado no *caput* deste artigo fica prorrogado por 90 (noventa) dias, caso o projeto não tenha sido encaminhado ao Legislativo, para apreciação, com a antecedência de igual período”.

Por fim, aventando a hipótese de rejeição do plano diretor pelo legislativo municipal, o §2º disciplina novos prazos, de modo que nenhum município para o qual tal documento seja obrigatório, deixe de confeccionar o seu. Diz assim, *ipsis literis*, o citado dispositivo: “o projeto de plano diretor que tenha sido rejeitado pela Câmara Municipal, dentro do prazo fixado no ‘*caput*’ deste artigo, poderá ser reapresentado pelo Executivo Municipal até 90 (noventa) dias após a promulgação da Lei Orgânica do Município no período da prorrogação estabelecida pelo parágrafo anterior, tendo o Legislativo Municipal o prazo de até 60 (sessenta) dias para deliberação a contar da data de sua reapresentação”.

7 – Caráter Concorrente das Normas Municipais

GERALDO MARIO ROHDE afirma que “*legislações municipais recentes tendem a instituir órgãos de gestão ambiental específicos com atribuições quase paralelas às do*

Estado. Anteriormente a isso, porém, o município tem em suas mãos um instrumento ideal para a gestão ambiental, em âmbito local, que é a disciplina do uso do solo, que abrange todas as atividades exercidas no espaço urbano, incluindo itens de preservação ambiental. A introdução de normas de proteção ambiental nessa disciplina será, de si, mais eficaz e coerente, integrando as variáveis ambientais. Contudo, por várias outras razões, de cunho conceitual e operacional, vem se impondo uma institucionalização de sistemas municipais especialmente criados para a gestão ambiental”¹¹.

A Constituição Federal instituiu o plano diretor como *instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana* (art. 182, §1º). A Constituição do Estado do Rio de Janeiro acrescenta que o plano diretor deverá considerar a totalidade do território municipal. A Lei 10.257/01 também reafirma que *“o plano diretor deverá englobar o território do município como um todo”* (art. 40, §2º).

O plano diretor é um excelente instrumento para efetivar a proteção ambiental na esfera municipal de forma articulada e coordenada com as demais questões de interesse local, especialmente porque o plano diretor não se limita ao espaço urbano, mas considera todo o espaço municipal, com os seus diversos componentes (ecológico, econômico, social, sanitário, cultural etc.).

Vale lembrar o alerta de GERALDO MARIO ROHDE, para quem *“o pretexto da municipalização é totalmente descabido, já que os municípios possuem, no mínimo, os seguintes instrumentos para realizar o planejamento e o gerenciamento ambiental: Lei Orgânica, Lei Orçamentária, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo, Código Tributário, Código de Obras, Código de Posturas e Código de Saúde”*¹²

Concluindo, pode-se dizer que a tradicional competência exclusiva do município para ordenar a ocupação do solo urbano dá lugar à competência mais abrangente, porém não excludente. Mais abrangente, porque o plano diretor não é mera lei de uso do solo, mas instrumento definidor de toda a política de desenvolvimento, em todo o território municipal e não apenas na área urbana. É de desejar que seja incorporada a ótica do desenvolvimento sustentável. Não excludente, porque, quer no plano diretor, quer nas leis dele decorrentes, não de ser observados os parâmetros urbanísticos de interesse nacional ou regional, fixados em lei federal ou estadual, bem como as normas federais ou estaduais de proteção ambiental.

8 – Imperatividade do Plano Diretor

Ao compararmos a proteção ambiental no Brasil com aquela levada a efeito em outros países, constatamos que a nossa legislação é vasta e abrangente. Mas, quando procuramos contrastar a efetividade dessas normas, ficamos surpresos com a grande quantidade de leis que não se tornam efetivas, não saindo do plano teórico da existência. Isso, por certo, é fruto da incipiente conscientização ambiental e de um padrão cultural que remonta ao período do descobrimento.

Se a proteção das áreas ou espaços verdes constitui assunto de crescente preocupação e de real atualidade, evidenciando-se, cada vez mais, a necessidade de sua definição e

disciplina, será nos planos urbanísticos específicos de organização do espaço público e de reconstrução, que ela irá se consubstanciar.

Diante da adoção da política da cidade verde e mais humana, torna-se necessária a adoção dos instrumentos de desenvolvimento e expansão urbana que possibilitem tal desiderato. Hoje, de forma imperativa na Carta Constitucional vigente, as cidades com mais de vinte mil habitantes devem elaborar seus planos diretores.

Além do aspecto população, fixada em vinte mil pela Constituição Federal, o artigo 41, da Lei nº 10257/2001, tornou obrigatória a elaboração do plano diretor para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Também tornou cogente a criação de tal instrumento para as cidades onde se pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º, do artigo 182, da Constituição Federal, quais sejam, parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

O plano diretor, como se constata, é um eficiente instrumento de controle de preservação dos espaços verdes existentes nos grandes centros urbanos. Através desse instrumento se pode exigir a preservação de tais espaços. Onde não houver espaços verdes suficientes, deve o Poder Público desapropriar até mesmo as áreas edificadas para a criação de parques, jardins etc.

Os municípios poderão disciplinar o uso e a ocupação do solo urbano, tendo em vista o seu interesse local (art. 30, I, da CF) e, em especial, pelo plano diretor (art. 182, § 1º, da CF). É através do plano diretor que o Município passa a ter um instrumento poderoso para ordenar as funções sociais da cidade, visando o bem comum da sociedade.

9 – Conclusão

Ao concluir este trabalho afirmamos que a preservação do meio ambiente de qualquer município depende de uma atuação consciente da administração pública, de uma educação ambiental constante, de uma participação popular democrática, de um processo permanente de visibilidade dos resultados e de uma implementação dos investimentos. O plano diretor possibilita todas essas realizações.

Para não permitir que os recursos naturais se tornem objeto da satisfação de apenas alguns poucos privilegiados, disponibilizando-os para toda a coletividade, em favor de quem toda a legislação ambiental foi escrita, urge ampliar os espaços destinados à melhoria da qualidade de vida e isso pode ser feito através de um plano diretor que veja a cidade como local de realização do ser humano.

Se o meio ambiente é bem comum do povo, a sua preservação permitirá a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável, possibilitando-se a retenção das águas e a permanência da integridade dos mananciais hídricos. A proteção dos manguezais garantirá a reprodução das espécies abrigadas naqueles ecossistemas. A elaboração de uma política séria de fiscalização das atividades potencialmente poluidoras possibilitará a obtenção de um solo propício à produção de alimentos livres de agrotóxicos. A criação de mecanismos de reciclagem dos resíduos sólidos tornará possível a recuperação dos investimentos, tanto financeiros quanto humanos. Enfim, o

cumprimento das normas do plano diretor implicará no acesso à auto sustentabilidade e, em consequência, a uma melhor qualidade de vida para os munícipes que criarem um plano diretor inteligente e se empenharem na sua realização prática.

Concluindo, lembro as palavras do poeta citado na introdução deste trabalho, em uma composição intitulada *Viver sem Ar*: “*Como queria poder viver sem ar! Como eu queria poder viver sem água! Porém, não posso. Sinto que morro. Como poderia o peixe nadar sem água? Como poderia a ave voar sem ar? Como poderia a flor crescer sem terra?*.” Se não podemos viver sem água, se não podemos viver sem ar, se a flor não pode crescer sem terra, se esses elementos são essenciais à vida dos seres humanos do planeta e estão sendo degradados, outro meio não nos resta que não o de defender a preservação dos recursos naturais e a recuperação do ambiente degradado. Essa é uma tarefa de todos e de cada um, prevista na Constituição Federal e, esperamos, impregnada na consciência de cada ser humano.

10 – Bibliografia

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Ed. Lumen Juris, RJ, 8ª ed., 2005.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**, 1996.

CUSTÓDIO, Helita Barreto. **Agrotóxicos no Sistema Legal Brasileiro** in Revista de Direito Ambiental nº 8, out./dez./1997.

ENCYCLOPAEDIA Britannica do Brasil Publicações Ltda., RJ/SP, Vol. 5, 1995.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 3ª ed., Saraiva: São Paulo, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. Ed. Malheiros, SP, 2005, 13ª ed.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**, 2ª ed., São Paulo:1964.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano-Ambiental Brasileiro**. 2ª ed., São Paulo:2002, Ed. Dialética.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. **A Ordem Econômica e Financeira na Nova Constituição**.

ROHDE, Geraldo Mario. **Retrocesso no Licenciamento Ambiental Brasileiro: A Resolução do CONAMA Nº 237**. CD da Academia Paulista dos Magistrados/Petrobrás.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual do Direito Ambiental**, Saraiva: São Paulo, 2002.

1 **Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações Ltda.**, RJ/SP, Vol. 5, 1995, p. 327.

2 **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, 3ª ed., Saraiva: São Paulo, 2002, p. 208.

3 **Direito Municipal Positivo**, 1996, p. 286.

- 4 **Direito Ambiental**, Ed.Lumen Juris, RJ, 2005, 8ª ed., p. 299.
- 5 Editora Malheiros, SP, 13ª ed., 2005, p.377.
- 6 **Direito de Construir**, 2ª ed., São Paulo:1964, Ed. Revista dos Tribunais, p. 101.
- 7 **A Ordem Econômica e Financeira na Nova Constituição**, p. 78.
- 8 **Manual do Direito Ambiental**, Saraiva: São Paulo, 2002, p. 252.
- 9 **Agrotóxicos no Sistema Legal Brasileiro** *in* **Revista de Direito Ambiental** nº 8, out./dez./1997, p. 139).
- 10 *Ibidem*, p. 139.
- 11 **Retrocesso no Licenciamento Ambiental Brasileiro: A Resolução do CONAMA Nº 237**, *in* **Direito Ambiental**, CD da Academia Paulista de Magistrados.
- 12 **Retrocesso no Licenciamento Ambiental Brasileiro: A Resolução do CONAMA Nº 237** *in* **Direito Ambiental**, CD da Academia Paulista de Magistrados.

Texto disponibilizado no Banco do Conhecimento em 23 de julho de 2008.