



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO

GIOVANI SPINELLI DE ALMEIDA

**PLANO DIRETOR E NORMAS AMBIENTAIS: ANÁLISE DA CONFORMAÇÃO E
DA COMPATIBILIDADE NOS DEZ MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Caxias do Sul, RS

2026

GIOVANI SPINELLI DE ALMEIDA

**PLANO DIRETOR E NORMAS AMBIENTAIS: ANÁLISE DA CONFORMAÇÃO E
DA COMPATIBILIDADE NOS DEZ MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação submetida à banca examinadora como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado Acadêmico da Universidade de Caxias do Sul, Turma 2024.

Linha de Pesquisa: Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Scopel Vanin.

Caxias do Sul, RS

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

A447p Almeida, Giovani Spinelli de

Plano diretor e normas ambientais [recurso eletrônico] : análise da conformação e da compatibilidade nos dez municípios mais populosos do estado do Rio Grande do Sul / Giovani Spinelli de Almeida. – 2026.

Dados eletrônicos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2026.

Orientação: Fábio Scopel Vanin.

Modo de acesso: World Wide Web

Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>

1. Direito urbanístico. 2. Planejamento urbano - Rio Grande do Sul. 3. Direito municipal. I. Vanin, Fábio Scopel, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 349.44

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)
Carolina Machado Quadros - CRB 10/2236

**“PLANO DIRETOR E NORMAS AMBIENTAIS: ANÁLISE DA CONFORMAÇÃO E
DA COMPATIBILIDADE NOS DEZ MAIORES MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE
DO SUL”**

Giovani Spinelli de Almeida

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Linha de pesquisa: Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Caxias do Sul, 01 de abril de 2026.

Prof. Dr. Fábio Scopel Vanin (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Adir Ubaldino Rech
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. João Telmo de Oliveira Filho
Universidade Federal de Santa Maria

Prof. Dr. Leonardo da Rocha de Souza
Fundação Universidade Regional de Blumenau

“Temos dentro de nós, uma reserva insuspeita de força que surge, quando a vida nos põe à prova” (Isabel Allende)

Dedico este trabalho à criança que fui e ao homem que me tornei, moldado por muitas lutas ao longo desta trajetória.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus avós paternos, Loiol Franco de Almeida e Odite Roque de Almeida (*in memoriam*), pelo legado de amor, valores e princípios que moldam quem sou.

Ao Anderson, pelo amor, pelo apoio diário, pelas conversas, pela conexão única, pela pessoa inspiradora que é, pelo cuidado de sempre. Este mestrado existe porque existiu, antes, o seu incentivo constante à busca do conhecimento.

Ao Professor Dr. Fábio Scopel Vanin, orientador deste trabalho, pela confiança depositada, pelas leituras atentas, pelos conselhos generosos e pelo rigor acadêmico, sendo referência intelectual e profissional que conferiu forma e sentido a esta pesquisa.

Às minhas companheiras felinas, Gzinga e Tina, presenças fiéis durante os dias, sempre amorosas ao seu jeito. Não poderia ser mais grato ao universo por ter inserido em meu caminho seres tão amáveis.

À Universidade de Caxias do Sul, que me acolheu e me ensinou a caminhar com os pés na região e os olhos no mundo.

Aos docentes do PPGDIR, que integraram esta caminhada com generosidade intelectual, contribuindo de forma essencial para meu amadurecimento científico e para a consolidação de minha formação acadêmica.

Aos membros do grupo de pesquisa URBAIN – Direito Urbanístico, Ambiente e Infraestrutura, pelo espaço de diálogo, reflexão, inspiração e amadurecimento científico, na pessoa de seu líder, meu orientador.

Aos membros do grupo de pesquisa RAEP – Responsabilidade Ambiental e Ecologia Política, especialmente ao Prof. Dr. Alexandre Cortez Fernandes, pelas oportunidades e pelos espaços concedidos, fundamentais para o meu amadurecimento científico.

Aos membros do grupo de pesquisa DAC – Direito Ambiental Crítico, em especial ao Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, pelas provocações teóricas e pelo incentivo constante à reflexão crítica, bem como oportunidades concedidas.

Aos membros do grupo de pesquisa DAER – Direito Ambiental e Energias Renováveis, em especial à sua líder, Profa. Dra. Talissa Reato, pelo acolhimento e inspiração.

À Secretaria do PPGDIR, especialmente a Francielly Pattis, cuja dedicação, atenção e gentileza foram fundamentais para que cada etapa deste percurso transcorresse com serenidade e organização.

Aos colegas do PPGDir, com quem construí parcerias tão bonitas quanto potentes, tornando esta caminhada mais leve e significativa, especialmente Mauren Aurora da Silva Patel, Luíza Araújo Costa, Jordana Isse e Jéssica Scopel Signorini.

Ao querido amigo Mateus Vinicius Kaiser, inspiração constante, de humor refinado e referência intelectual no corpo discente do PPGDIR, pela generosidade e pela luz que compartilha no corredores do bloco 58 da Universidade de Caxias do Sul.

Ao Professor Dr. François Priet, da *Université d'Orléans*, pela gentileza, pelo tempo e pelo cuidado em tecer conselhos tão valiosos e pela indicação e encaminhamento de artigos e obras fundamentais para a compreensão da conformação e da compatibilidade na perspectiva do Direito Francês.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo fomento concedido por meio da bolsa de estudos, o qual possibilitou a dedicação às atividades de pesquisa e a realização deste trabalho.

"Mesmo uma sociedade inteira não é proprietária da terra, nem uma nação, nem todas as sociedades de uma época reunida. São apenas possuidoras, usufrutuários dela, e como *bonipatres familias* [bons pais de família] têm de legá-la melhorada às gerações vindouras".

Karl Marx, em "O capital".

RESUMO

A presente dissertação analisa a conformação e a compatibilidade entre os Planos Diretores e as normas ambientais dos dez municípios mais populosos do Estado do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Pelotas, Santa Maria, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão, São Leopoldo e Passo Fundo), considerando a centralidade do Plano Diretor como instrumento básico da Política Urbana. A pesquisa tem como objetivo verificar em que medida a legislação ambiental municipal, notadamente o regramento da Política Municipal de Meio Ambiente, do Sistema Municipal de Unidades de Conservação e das Áreas de Preservação Permanente, articula-se com os respectivos Planos Diretores. A metodologia adotada é de natureza qualitativa, com abordagem jurídico-dogmática e comparativa, baseada na análise sistemática da legislação municipal vigente, a partir de critérios previamente definidos de conformação e compatibilidade. O estudo estrutura-se em dois eixos complementares: um eixo teórico, voltado à análise do Plano Diretor e dos instrumentos ambientais no ordenamento jurídico brasileiro; e um eixo empírico, que procede ao mapeamento e à análise normativa nos dez municípios mais populosos do Rio Grande do Sul. Nesse contexto, a pesquisa desenvolve um panorama analítico centrado em três instrumentos ambientais municipais: a Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA), o Sistema Municipal de Unidades de Conservação (SNUC) e a disciplina das Áreas de Preservação Permanente (APPs), examinando sua relação com os respectivos Planos Diretores. Os resultados indicam que, embora haja avanços formais na incorporação de diretrizes ambientais nos Planos Diretores, persistem fragilidades significativas na integração normativa entre planejamento urbano e tutela ambiental, manifestadas por lacunas regulatórias, sobreposições normativas e ausência de articulação expressa entre os instrumentos analisados. Conclui-se que a fragmentação normativa compromete a unidade do ordenamento jurídico municipal, a segurança jurídica e a efetividade do planejamento urbano-ambiental, evidenciando a necessidade de fortalecimento da articulação entre o Plano Diretor e as políticas ambientais locais, especialmente diante dos desafios impostos pela intensificação dos riscos ambientais e das mudanças climáticas no espaço urbano.

Palavras-chave: Plano Diretor. Normas ambientais. Planejamento urbano. Direito Urbanístico. Direito Municipal.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the conformity and compatibility between Master Plans and environmental regulations in the ten most populous municipalities in the State of Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Pelotas, Santa Maria, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão, São Leopoldo e Passo Fundo), considering the central role of the Master Plan as the basic instrument of Urban Policy. The research aims to verify the extent to which municipal environmental legislation, notably the regulation of the Municipal Environmental Policy, the Municipal System of Conservation Units, and Permanent Preservation Areas, is articulated with the respective Master Plans. The methodology adopted is qualitative, with a legal-dogmatic and comparative approach, based on the systematic analysis of current municipal legislation, according to previously defined criteria of conformity and compatibility. The study is structured around two complementary axes: a theoretical axis, focused on the analysis of the Master Plan and environmental instruments within the Brazilian legal system; and an empirical axis, which carries out the mapping and normative analysis in the ten most populous municipalities of Rio Grande do Sul. In this context, the research develops an analytical framework centered on three municipal environmental instruments: the Municipal Environmental Policy (PMMA), the Municipal System of Conservation Units (SNUC), and the regulation of Permanent Preservation Areas (APPs), examining their relationship with the respective Master Plans. The results indicate that, although there have been formal advances in the incorporation of environmental guidelines into Master Plans, significant weaknesses persist in the normative integration between urban planning and environmental protection, evidenced by regulatory gaps, normative overlaps, and the absence of explicit articulation among the analyzed instruments. It is concluded that such normative fragmentation compromises the unity of the municipal legal system, legal certainty, and the effectiveness of urban-environmental planning, highlighting the need to strengthen the articulation between the Master Plan and local environmental policies, especially in light of the challenges posed by the intensification of environmental risks and climate change in urban areas.

Keywords: Master Plan. Environmental regulations. Urban planning. Urban Law. Municipalities. Municipal Law.

RÉSUMÉ

La présente dissertation analyse la conformité et la compatibilité entre les plans directeurs et les normes environnementales dans les dix municipalités les plus peuplées de l'État du Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Pelotas, Santa Maria, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão, São Leopoldo e Passo Fundo), en considérant la centralité du plan directeur en tant qu'instrument fondamental de la politique urbaine. La recherche vise à vérifier dans quelle mesure la législation environnementale municipale, notamment la réglementation de la politique municipale de l'environnement, du système municipal d'aires protégées et des zones de préservation permanente, s'articule avec les plans directeurs respectifs. La méthodologie adoptée est de nature qualitative, avec une approche juridico-dogmatique et comparative, fondée sur l'analyse systématique de la législation municipale en vigueur, à partir de critères préalablement définis de conformité et de compatibilité. L'étude est structurée autour de deux axes complémentaires: un axe théorique, consacré à l'analyse du plan directeur et des instruments environnementaux dans l'ordre juridique brésilien; et un axe empirique, qui procède à la cartographie et à l'analyse normative dans les dix municipalités les plus peuplées du Rio Grande do Sul. Dans ce contexte, la recherche développe un cadre analytique centré sur trois instruments environnementaux municipaux: la politique municipale de l'environnement (PMMA), le système municipal d'aires protégées (SNUC) et la réglementation des zones de préservation permanente (APP), en examinant leur relation avec les plans directeurs respectifs. Les résultats indiquent que, bien qu'il existe des avancées formelles dans l'intégration des directives environnementales dans les plans directeurs, des fragilités significatives persistent dans l'intégration normative entre la planification urbaine et la protection de l'environnement, se manifestant par des lacunes réglementaires, des chevauchements normatifs et l'absence d'articulation explicite entre les instruments analysés. Il est conclu que cette fragmentation normative compromet l'unité de l'ordre juridique municipal, la sécurité juridique et l'effectivité de la planification urbaine et environnementale, mettant en évidence la nécessité de renforcer l'articulation entre le plan directeur et les politiques environnementales locales, notamment face aux défis posés par l'intensification des risques environnementaux et des changements climatiques dans l'espace urbain.

Mots-clés: Plan directeur. Normes environnementales. Planification urbaine. Droit de l'urbanisme. Collectivités locales. Droit municipal.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Distribuição das Unidades de Conservação por bioma no Brasil

Quadro 2 – Municípios mais populosos do Rio Grande do Sul segundo o Censo Demográfico de 2022

Quadro 3 - Avaliação de indicadores dos ODS 13 e 15 aplicáveis à proteção ambiental

Quadro 4 - Políticas Municipais de Meio Ambiente nos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul

Quadro 5 – Síntese da relação entre a Política Municipal de Meio Ambiente e o Plano Diretor nos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul

Quadro 6 - Unidades de Conservação municipais instituídas nos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul

Quadro 7 - Síntese da relação entre os instrumentos normativos das Unidades de Conservação (atos instituintes e planos de manejo) e o Plano Diretor nos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul

Quadro 8 – Disciplina municipal de Áreas de Preservação Permanente nos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul

Quadro 9 – Síntese das disciplina municipal sobre Áreas de Preservação Permanente e o Plano Diretor nos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANA – Agência Nacional das Águas
APA – Área de Proteção Ambiental
APP – Área de Preservação Permanente
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDB – Convenção Internacional da Biodiversidade
CF/1988 – Constituição Federal de 1988
CNUC – Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
COMAM – Conselho Municipal do Meio Ambiente
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
Concidades – Conselho Nacional das Cidades
ECi – Estatuto da Cidade
ETEP – Espaços Territoriais Especialmente Protegidos
FNA – Fundo Nacional do Meio Ambiente
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ITR – Imposto Territorial Rural
LC – Lei Complementar
MMA – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PDUA – Plano Diretor Urbano Ambiental
PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PMMA – Política Municipal do Meio Ambiente
PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente
PPGDIR – Programa de Pós-Graduação em Direito
RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REBIOLJL – Reserva Biológica do Lami José Lutzenberger

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural

SEUC – Sistema Estadual de Unidades de Conservação

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SISMAM – Sistema Municipal do Meio Ambiente

SMUC – Sistema Municipal de Unidades de Conservação da Natureza

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

UC – Unidade de Conservação

URBAIN – Direito Urbanístico, Ambiente e Infraestrutura

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. PLANO DIRETOR, NORMAS AMBIENTAIS, CONFORMAÇÃO E COMPATIBILIDADE	16
2.1. Plano Diretor.....	18
2.2. Política Municipal de Meio Ambiente no contexto da Política e do Sistema Nacional do Meio Ambiente.....	38
2.3. Regime jurídico das Unidades de Conservação.....	58
2.4. Regime jurídico das Áreas de Preservação Permanente.....	83
2.5. Conformação e compatibilidade no Direito Urbanístico Brasileiro: uma proposta a partir de preceitos do Direito Comparado.....	90
3. MAPEAMENTO NORMATIVO NOS MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	105
3.1. Metodologia da Pesquisa.....	105
3.2. Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a necessidade de conformação e compatibilização de normas ambientais e jurídicas.....	111
3.3. Panorama da Política Municipal do Meio Ambiente e a conformação e a compatibilidade com os Planos Diretores.....	115
3.4. Panorama das Unidades Municipais de Conservação e a conformação e a compatibilidade com os Planos Diretores.....	133
3.5. Panorama da disciplina sobre Áreas de Preservação Permanente e a conformação e a compatibilidade com os Planos Diretores.....	205
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	220
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	223
APÊNDICES	239
APÊNDICE A -- Levantamento e classificação das normas municipais com ocorrência da expressão “Área de Preservação Permanente (APP)” - Porto Alegre.....	239
APÊNDICE B – Levantamento e classificação das normas municipais com ocorrência da expressão “Área de Preservação Permanente (APP)” – Caxias do Sul.....	241
APÊNDICE C – Levantamento e classificação das normas municipais com ocorrência da expressão “Área de Preservação Permanente (APP)” – Canoas.....	244
APÊNDICE D – Levantamento e classificação das normas municipais com ocorrência da expressão “Área de Preservação Permanente (APP)” – Pelotas.....	245

APÊNDICE E – Levantamento e classificação das normas municipais com ocorrência da expressão “Área de Preservação Permanente (APP)” – Santa Maria.....	246
APÊNDICE F – Levantamento e classificação das normas municipais com ocorrência da expressão “Área de Preservação Permanente (APP)” – Gravataí.....	247
APÊNDICE G – Levantamento e classificação das normas municipais com ocorrência da expressão “Área de Preservação Permanente (APP)” – Novo Hamburgo	248
APÊNDICE H – Levantamento e classificação das normas municipais com ocorrência da expressão “Área de Preservação Permanente (APP)” – Viamão.....	249
APÊNDICE I – Levantamento e classificação das normas municipais com ocorrência da expressão “Área de Preservação Permanente (APP)” – São Leopoldo.....	251
APÊNDICE J – Levantamento e classificação das normas municipais com ocorrência da expressão “Área de Preservação Permanente (APP)” – Passo Fundo.....	254
APÊNDICE K – Localização das Unidades de Conservação Municipais de Porto Alegre.....	256
APÊNDICE L – Localização da Unidade de Conservação Municipal de Caxias do Sul.....	257
APÊNDICE M – Localização das Unidades de Conservação Municipais de Santa Maria.....	258
APÊNDICE N – Localização da Unidade de Conservação Municipal de Novo Hamburgo.....	259
APÊNDICE O – Localização das Unidade de Conservação Municipal de Viamão.....	260
APÊNDICE P – Localização das Unidades de Conservação Municipais de São Leopoldo.....	261
APÊNDICE Q – Localização das Unidades de Conservação Municipais de Passo Fundo.....	262

1. INTRODUÇÃO

A cidade, desde os primórdios da civilização, mantém o mesmo poder de atração e de influência sobre as pessoas, o que se confirma pelo fato de a maioria da população mundial atualmente residir em áreas urbanas (Rech; Rech, 2010, p. 19). As tendências demográficas revelam a expansão progressiva da população urbana, em paralelo à redução da população rural, indicando que a intensificação da urbanização tende a configurar-se como um fenômeno irreversível (Alves Correia e Alves Correia, 2022, p. 14).

No Brasil, o crescimento urbano tem se caracterizado por um intenso e desordenado processo de expansão territorial. Como consequência, surgem complexas demandas sociais que, em grande parte, permanecem não atendidas. Entre elas, destacam-se o direito à moradia digna, a necessidade de uma mobilidade urbana eficiente, o acesso adequado a serviços públicos essenciais e a persistência de profundas desigualdades socioespaciais. Nesse sentido, exige-se a formulação de instrumentos normativos capazes de assegurar um desenvolvimento ordenado e sustentável das cidades. E mais do que isso, que sejam efetivos e atendam conforme Alfonsin (2016, p. 423) à “nova ordem jurídico-urbanística brasileira”.

A organização do espaço urbano, por sua vez, não se dá de forma neutra ou aleatória, sendo condicionada por relações de poder que se manifestam de maneira complexa e multifacetada. Essas dinâmicas decorrem tanto das escolhas quanto das omissões do Poder Público no planejamento e na gestão territorial. A insuficiência de planejamento estatal contribui, assim, para a consolidação de ocupações desordenadas e para a reprodução de desigualdades socioespaciais, evidenciando que o espaço urbano não constitui um dado meramente físico, mas o resultado de decisões políticas e jurídicas que impactam direta e positivamente a vida das pessoas.

Assim, a descridibilidade na vida nas cidades em decorrência da insegurança evidenciada pela violência, pelos alagamentos, pelos desabamentos, pelo trânsito caótico, são anomalias das cidades modernas, em que a solução encontra-se no planejamento jurídico de sustentabilidade (Rech; Rech, 2010, p. 20). Nesse contexto, o Plano Diretor consolida-se como o principal instrumento da Política Urbana, previsto no artigo 182 da CF/1988 e regulamentado pela Lei Federal nº 10.257/2001, denominado Estatuto da Cidade. A partir dele, os municípios devem estruturar as diretrizes que assegurem a função social da propriedade e da cidade, promovendo justiça social, qualidade de vida e proteção ambiental.

Todavia, a efetividade do Plano Diretor não se esgota em sua elaboração formal. Sua capacidade de orientar o desenvolvimento urbano depende da existência da harmonização

com as normas ambientais municipais. A ausência dessa integração compromete a unidade do ordenamento jurídico local, produzindo sobreposições normativas, lacunas regulatórias e insegurança jurídica, com reflexos diretos na concretização das políticas públicas urbanas e ambientais.

Desse modo, a ausência dessa integração normativa compromete a unidade do ordenamento jurídico, acarretando sobreposição de regras, lacunas regulatórias e insegurança jurídica, com impactos diretos na concretização das normas jurídicas. Bobbio (2013, p. 134) descreve o ordenamento jurídico como o conjunto de múltiplas normas, de modo que os principais desafios que ele enfrenta estão relacionados à forma como essas normas se interligam e se relacionam entre si (Bobbio, 2013, p. 134). Assim, a análise da coerência normativa é condição essencial para compreender a relação entre diferentes instrumentos jurídicos.

É nesse marco teórico que se insere a presente dissertação, desenvolvida no âmbito da área de concentração “Direito Ambiental e Sociedade” do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, a qual se dedica à análise crítica do papel do Direito na proteção do ambiente humano e dos ecossistemas, problematizando suas limitações institucionais e sua contribuição para a promoção da sustentabilidade socioambiental.

O trabalho vincula-se, de modo específico, à linha de pesquisa “Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico”, ao examinar instrumentos jurídicos municipais associados à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas ambientais, especialmente no contexto do ordenamento territorial urbano. A investigação adota perspectiva compatível com a abordagem multicêntrica das políticas públicas ambientais, reconhecendo o papel do Poder Público local, dos mecanismos de participação social e da interação entre planejamento urbano, proteção ambiental e desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, a dissertação dialoga diretamente com as pesquisas desenvolvidas pelo orientador, notadamente aquelas voltadas à centralidade do Plano Diretor como eixo estruturante da política urbana, bem como a articulação entre Direito Urbanístico e Direito Ambiental.

Nessa linha, o tema da pesquisa consiste na análise da conformação e da compatibilidade entre os Planos Diretores e a legislação ambiental nos dez municípios mais populosos do Estado do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Pelotas, Santa Maria, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão, São Leopoldo e Passo Fundo). Para tanto,

o estudo delimita-se à análise de três instrumentos ambientais específicos: a Política Municipal de Meio Ambiente, o Sistema Municipal de Unidades de Conservação e a disciplina das Áreas de Preservação Permanente.

Dessa forma, o problema de pesquisa do presente trabalho é o seguinte: em que medida as normas ambientais dos 10 (dez) municípios mais populosos do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Pelotas, Santa Maria, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão, São Leopoldo e Passo Fundo) apresentam conformação e compatibilidade com os respectivos planos diretores?

Para fins metodológicos, entende-se por conformação a relação estrutural de alinhamento entre o conteúdo normativo do Plano Diretor e as normas ambientais municipais, no sentido de que estas reproduzam, concretizem ou desenvolvam diretrizes previamente estabelecidas pelo plano. Já a compatibilidade refere-se à ausência de contradição normativa entre os instrumentos analisados, de modo que a legislação ambiental não fragilize, contradiga ou esvazie comandos estruturantes do Plano Diretor. Embora correlatas, as categorias não se confundem: é possível haver compatibilidade sem conformação.

Ressalta-se que tais categorias analíticas serão desenvolvidas de forma mais aprofundada em capítulo específico, no qual se examinam seus fundamentos teóricos e operacionais.

A pesquisa adota metodologia de natureza qualitativa, com abordagem jurídico-dogmática e comparativa, desenvolvida a partir da análise sistemática da legislação municipal vigente dos municípios selecionados, segundo critérios previamente definidos de conformação e compatibilidade.

O objetivo geral da pesquisa é analisar o arcabouço jurídico ambiental desses municípios, verificando a existência de conformação e compatibilidade entre a legislação ambiental municipal e os respectivos Planos Diretores. Como objetivos específicos, busca-se: (i) fundamentar teoricamente o Plano Diretor e os instrumentos ambientais selecionados; (ii) identificar e mapear a legislação municipal existente nos municípios analisados; e (iii) examinar se tais normas ambientais apresentam conformação e compatibilidade com os respectivos Planos Diretores.

Parte-se da hipótese de que, apesar dos avanços institucionais proporcionados pelo Estatuto da Cidade e pela consolidação de políticas ambientais locais, ainda existem fragilidades significativas na integração normativa, em razão de que as normas ambientais não estabelecem de forma plena a conformação e a compatibilidade necessárias com o Plano Diretor.

Diante desse cenário, a presente dissertação pretende contribuir para o debate acadêmico e institucional acerca da centralidade do Plano Diretor, sob a perspectiva da conformação e da compatibilidade com as normas ambientais.

A dissertação está estruturada em dois capítulos. O primeiro capítulo dedica-se à análise teórica do Plano Diretor e de sua articulação com as normas ambientais no ordenamento jurídico brasileiro, examinando sua conformação constitucional e infraconstitucional, sua natureza jurídica, eficácia normativa e força vinculante, bem como os fundamentos teóricos da Política Municipal de Meio Ambiente, do Sistema Municipal de Unidades de Conservação e da disciplina das Áreas de Preservação Permanente. O segundo capítulo desenvolve a análise empírica da pesquisa, por meio do exame da legislação urbanística e ambiental dos dez municípios mais populosos do Estado do Rio Grande do Sul, analisando a existência de conformação e compatibilidade entre os Planos Diretores e os instrumentos ambientais selecionados.

2. PLANO DIRETOR, NORMAS AMBIENTAIS, CONFORMAÇÃO E COMPATIBILIDADE

O estudo da Política Urbana, em especial do Plano Diretor assume relevância central no Direito Urbanístico, pois envolve a definição de instrumentos e diretrizes fundamentais para a ordenação das cidades. Desde as primeiras experiências normativas no período colonial¹ até a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a edição do Estatuto da Cidade (ECi) em 2001, observa-se uma progressiva construção de um sistema jurídico voltado à promoção das funções sociais da propriedade, bem como à democratização da gestão do espaço urbano.

Nesse contexto, o Plano Diretor configura-se como o principal instrumento de planejamento urbano, assumindo natureza jurídica e política singular, capaz de orientar o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos municípios. Assim, dedica-se um tópico específico no presente capítulo à segunda principal norma jurídica dos Municípios, com o objetivo de tecer argumentação teórica a partir de um conjunto de autores do Direito Urbanístico².

Da mesma forma, nesse mesmo capítulo, dedica-se um tópico específico à Política Municipal do Meio Ambiente, que necessariamente passa pelo estudo da Lei Federal nº 6.938/1981, a qual institui a Política Nacional do Meio Ambiente e confere robustez aos Municípios para elaborarem suas próprias normativas locais. Para tanto, recorreu-se aos estudiosos na área ambiental³, cujas contribuições mostraram-se indispensáveis para a compreensão da matéria.

Outrossim, será abordado o tema das unidades de conservação ambiental, tendo como base fundamental a Lei Federal nº 9.985/2000, que regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II,

¹ O Direito Urbanístico no Brasil evoluiu gradualmente desde os costumes locais e as Ordenações do Reino no período colonial, passando por normas sobre estética urbana, vizinhança e direito de construir em cidades como Vila Rica e São Paulo, até a positivação de regras de desapropriação a partir de 1826, que se tornaram fundamentais para obras públicas e reformas urbanas. No Império e na Primeira República, as Constituições conferiram às câmaras municipais e depois aos entes federativos competências ligadas ao interesse local, mas sem um tratamento sistemático da política urbana. Apenas com a Lei nº 4.380/1964 houve uma tentativa mais estruturada de política habitacional e urbanística, ainda sem base constitucional sólida, que só foi consolidada com a Constituição de 1988, ao conferir maior status normativo e diretrizes próprias à política urbana no país (Silva, 2025, p. 54).

² Adilson Abreu Dallari, Adivandro Rech, Adir Ubaldo Rech, Betânia Alfonsin, Edésio Fernandes, Fábio Scopel Vanin, Fernando Alves Correia, Gersa Colombo, Hely Lopes Meirelles, João Miranda, João Telmo de Oliveira Filho, Jorge Alves Correia, José Afonso da Silva, José dos Santos Carvalho Filho, Leandro Teodoro Andrade, Luiz Henrique Antunes Alochio, Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Toshio Mukai, Victor Carvalho Pinto, Vinicius Monte Custodio.

³ Antônio Benjamin Herman, Celso Antonio Pacheco Fiorillo, Édis Milaré, Guilherme José Purvi de Figueiredo, Ingo Wolfgang Sarlet, Klaus Bosselmann, Luís Paulo Sirvinskas, Paulo Affonso Leme Machado, Paulo de Bessa Antunes, Paulo José Leite Farias, Talden Farias, Terence Trennepohl, Tiago Fensterseifer.

III e VII, da CF/1988 e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Para tanto, a fim de conferir fortalecimento da análise teórica, encontrou-se apoio na doutrina especializada sobre o tema, conforme indicado anteriormente.

Além disso, realiza-se em tópico específico o importante estudo das Áreas de Preservação Permanente, a partir da base normativa descrita pela Lei Federal nº 12.651/2012, bem como nas referências teóricas sobre o tema⁴.

Por fim, o presente capítulo dedica uma análise específica sobre a conformação e a compatibilidade, a partir da visão de autores europeus, referência no assunto⁵.

⁴ Édis Milaré, Eduardo Echevengúá Barcellos, Ingo Wolfgang Sarlet, Pedro Niebuhr, Tiago Fensterseifer.

⁵ Fernando Alves Correia, Jorge Alves Correia, Jorge Miranda, François Priet, Pierre Yves Cadiou, Étienne Fatôme, Jean-Pierre Lebreton, Agathe Van Lang, Charles Eisenmann, Jean-Claude Bonichot, Norberto Bobbio.

2.1 Plano Diretor

O Direito Urbanístico na Constituição Federal de 1988

A CF/1988 dedicou atenção acurada à matéria urbanística (Silva, 2025, p. 53). Ela trouxe competência à União para, nos termos do art. 21, incisos IX⁶ e XX⁷, elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, bem como instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, respectivamente (Brasil, 1988).

Nesse tocante, ainda que a CF/1988 no art. 21, inciso IX, tenha conferido à União a responsabilidade de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenamento territorial, o fato é que, no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, não existe atualmente um plano nacional de urbanismo em vigor, o que se justifica diante da diversidade cultural, econômica, populacional, social, territorial, climática e geográfica que caracteriza os mais de cinco mil municípios⁸ distribuídos pelas vastas dimensões do território brasileiro (Andrade, 2024, p. 129).

Assim, corrobora o que aponta Andrade (2024, p. 129), observar a enorme diversidade municipal existente no Brasil: enquanto Manaus, no Amazonas, enfrenta desafios relacionados à gestão de áreas urbanas em meio à floresta amazônica e à logística fluvial (Brandão; Pereira, 2014, p. 18), cidades como São Paulo, em São Paulo, lidam com alta densidade populacional, intensa urbanização e mobilidade urbana complexa (Scaringella, 2001, p. 55). No Sul, municípios como Gramado, Canela, Cambará do Sul, São José dos Ausentes, no Rio Grande do Sul, demandam planejamento urbanístico voltado para o turismo (Rech; Gullo; César, 2024, p. 82), ao passo que cidades do Nordeste, como Maragogi, em Alagoas, enfrentam questões preocupantes relacionadas ao saneamento básico em contraste com o forte desenvolvimento turístico (Lins; Araújo; Lima, 2017, p. 278).

Essa multiplicidade de contextos demonstra que a elaboração de diretrizes urbanísticas comuns enfrenta limitações práticas e conceituais, refletindo a complexidade do planejamento urbano no Brasil (Andrade, 2024, p. 129). É no âmbito municipal que a vida efetivamente ocorre. Assim, é razoável que recaia sobre os municípios a responsabilidade central pela formulação e implementação do planejamento urbanístico. Nesse sentido, Rech e

⁶ CF, 1988. Art. 21. Compete à União: (...) IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

⁷ CF, 1988. Art. 21. Compete à União: (...) XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

⁸ O Brasil possui atualmente 5.570 municípios, incluindo o recém-criado município de Boa Esperança do Norte (MT), instalado em 1º de janeiro de 2025 (STF, 2023).

Rech (2010, p. 61) apontam que “é no município e na cidade que a maioria dos brasileiros vive”, de tal modo que “as políticas públicas incluindo a ocupação sustentável se fazem sentir nos municípios”.

Dessa forma, a CF/1988 atribuiu aos Municípios a competência para, à luz do art. 30, inc. VIII, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Também a a Norma Constitucional incumbiu aos Municípios competências atreladas ao interesse local, conforme art. 30, inc. I. Pelas palavras de Rech e Rech (2010, p. 60) “nada é mais local do que organização da própria cidade e o legislador não necessita incluir como competência concorrente o direito administrativo urbanístico, por ser de competência exclusiva e originária dos municípios”.

Por sua vez, a CF/1988 atribui competência à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre direito urbanístico⁹, nos moldes do art. 24, inc. I¹⁰. Aos Estados, a CF/1988 trouxe a competência para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, formadas por agrupamentos de municípios limítrofes, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, nos termos do art. 25, §3^o¹¹ (Brasil, 1988). No Rio Grande do Sul (RS), há duas regiões metropolitanas instituídas: a Região Metropolitana de Porto Alegre, instituída pela Lei Complementar Federal nº 14/1973 (Brasil, 1973); e a Região Metropolitana da Serra Gaúcha, instituída pela Lei Complementar Estadual nº 14.293/2013 (Rio Grande do Sul, 2013), as quais concentram 7 (sete)¹² dos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul.

A CF/1988 dedica um capítulo específico à Política Urbana, estabelecendo, nos artigos 182 e 183, que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder

⁹ Em análise crítica sobre o artigo 24, inciso I, da CF/1988, Rech e Rech (2010, p. 59) descrevem que a Constituição Federal, de forma equivocada e persistindo na cultura centralizadora da produção de direito, estabelece, no seu artigo 24, inciso I, que a competência de legislar sobre direito urbanístico é exercida concorrentemente entre União e estados. Na verdade, quem deveria ter competência concorrente são os Municípios, buscando adequar o Estatuto da Cidade de forma plena às situações locais. É por essas razões que se busca atacar a questão do Federalismo, como fundamento para a autonomia plena das cidades, dentro dos limites necessários para que possa efetivamente estabelecer normas de construção de um projeto de cidade efetivo, legítimo e eficaz. A alteração desse dispositivo constitucional é regra que se impõe para auxiliar e encaminhar a questão do caos em cidades brasileiras e evitar interpretações equivocadas do art. 182 da Constituição Federal.

¹⁰ CF, 1988. Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.

¹¹ CF, 1988. Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 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.

¹² Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão, São Leopoldo.

Público Municipal, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes. O texto constitucional ainda afirma que o Plano Diretor é o instrumento básico dessa política e que normas infraconstitucionais devem definir as diretrizes gerais da Política Urbana (Brasil, 1988). Assim, transcorridos treze anos desde a promulgação da Constituição, em 1988, foi editada em 2001, a norma geral determinada pela Constituição Federal, a Lei n 10.257/2001. No ano de 2026, ela completa 25 anos de existência.

Assim, em primeiro lugar, a Constituição atribui ao Plano Diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, a responsabilidade de delimitar o perímetro urbano, indicando as zonas urbanas e, quando for o caso, as zonas de expansão urbana (art. 182, §1º), em segundo lugar, estabelece que o Plano Diretor deve refletir as exigências essenciais da organização da cidade, às quais a propriedade urbana deve se submeter para cumprir sua função social (art. 182, §2º), ou seja, cabe ao plano diretor definir os critérios que viabilizam essa função social, e, por fim, decorre também da própria Constituição que o Plano Diretor deve indicar as áreas em que a legislação municipal poderá impor ao proprietário de imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado a obrigação de dar-lhe adequado aproveitamento (Custódio, 2024, p. 135).

A partir dessa distribuição constitucional de competências e da centralidade atribuída ao Plano Diretor como instrumento básico da política urbana, torna-se necessário examinar a forma como tais comandos foram concretizados no plano infraconstitucional, especialmente por meio do Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor no Estatuto da Cidade

A Lei n. 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade (ECi), tratou de regulamentar os arts. 182 e 183 da CF/1988 e contém diretrizes gerais, instrumentos aplicáveis, regramentos vinculados ao Plano Diretor e a gestão democrática das cidades (Brasil, 2001).

Conforme Vanin (2015, p. 98-99), as diretrizes dispostas no Estatuto da Cidade vinculam a construção do Plano Diretor e os demais instrumentos jurídicos de planejamento urbano e devem ser aplicadas pelos municípios de acordo com as suas características específicas. Da mesma forma, Rech e Rech (2010, p. 44) expõem que “o Município, independentemente do interesse local, não tem como ao elaborar o Plano Diretor ou praticar atos administrativos, deixar de observar as diretrizes dispostas no art. 2º do Estatuto da Cidade”. Conforme Rech, tais normas buscam efetivar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, sendo tais diretrizes direito do cidadão (Rech;

Rech, 2010, p. 44). Nesse contexto, o ECI possui capítulo próprio sobre o Plano Diretor nos arts. 39 a 45 e representa norma fundamental no Direito Urbanístico brasileiro, pois prevê diretrizes operacionais para realização dos mecanismos de planejamento dos municípios.

Nessa toada, o Plano Diretor possui conteúdo mínimo e regras de aprovação e vigência, como a necessidade de participação popular no seu processo de elaboração e a obrigatoriedade de revisão a cada dez anos (Vanin; Colombo, 2021, p. 1.101). Ademais, o conteúdo do plano diretor costuma ser complementado por normas que regulamentam outros instrumentos e temas, como o parcelamento do solo, o código de posturas, as obras públicas, entre outros, os quais devem estar alinhados às suas diretrizes (Vanin; Colombo, 2021, p. 1.107).

Conforme disposto no art. 42 do ECI faz parte do conteúdo mínimo do Plano Diretor a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização, compulsórios, considerando a existências de infraestrutura e de demanda para utilização; as disposições relativas ao direito de preempção, à outorga onerosa do direito de construir, às operações urbanas consorciadas, à transferência do direito de construir e ao sistema de acompanhamentos e controle (Brasil, 2001).

Desse modo, para alcançar o objetivo de ordenar e controlar o uso do solo, o Poder Público Municipal pode, por meio do plano diretor ou de legislação específica, adotar mecanismos que coíbam a retenção especulativa de imóveis urbanos, especialmente quando isso resultar em sua subutilização ou não utilização. Deve, ainda, conter instrumentos que assegurem a adequação do uso e da ocupação do solo, bem como das edificações, à infraestrutura urbana disponível, de forma a prevenir e corrigir distorções no processo de crescimento urbano e seus impactos negativos sobre o meio ambiente (Oliveira Filho, 2022).

Ademais, o artigo 42-A do ECI determina que os Planos Diretores dos municípios inseridos no cadastro nacional de áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos e hidrológicos correlatos devem atender a exigências específicas quanto ao seu conteúdo mínimo. Entre essas exigências, destacam-se: a definição de parâmetros para o parcelamento, uso e ocupação do solo, com o objetivo de promover a diversidade de usos e incentivar a geração de emprego e renda; a realização de mapeamento das áreas vulneráveis a tais eventos; o planejamento de ações preventivas e de estratégias para a realocação da população residente em áreas de risco; a implementação de medidas de drenagem urbana voltadas à prevenção e mitigação dos impactos causados por desastres; e a previsão de diretrizes para a regularização fundiária de

assentamentos urbanos irregulares, observadas as disposições da Lei nº 11.977/2009 e demais normas federais e estaduais pertinentes (Brasil, 2001).

Além disso, o Plano Diretor deve prever áreas destinadas à habitação de interesse social, por meio da delimitação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, nos locais em que o uso habitacional seja permitido, bem como a identificação e a orientação para a preservação e ocupação de áreas verdes municipais, quando couber, com vistas à redução dos processos de impermeabilização urbana (Brasil, 2001).

O ECi prevê a revisão do Plano Diretor, pelo menos, a cada dez anos (Brasil, 2001). A revisão do Plano Diretor, tal como a revisão constitucional, implica uma reanálise ampla e abrangente dessa lei, podendo resultar ou não em mudanças específicas ou de maior alcance em seu conteúdo diferentemente da modificação do plano diretor, comparado às emendas constitucionais, em que há alterações pontuais (Custódio, 2024).

Nesse tocante, pondera Vanin (2015) que o Plano Diretor deve possuir previsão de um processo de planejamento constante e dinâmico, isso porque é indispensável que a Administração Pública “responda aos anseios sociais e econômicos, que permanecem em constante mutação e que para tais mudanças culminem nos objetivos propostos pelo Estado e, para isso, são necessárias respostas rápidas e convincentes dos mecanismos legais em relação a esta realidade” (Vanin, 2015, p. 108).

Com efeito, o planejamento urbano deve ser entendido como um processo contínuo, razão pela qual o plano, enquanto seu principal instrumento, precisa estar em constante aprimoramento (Silva, 2025). Dessa maneira, a elaboração do Plano Diretor reclama a supervisão, especialmente diante das transformações que ocorrem ao longo do tempo.

Segundo Andrade (2024, p. 129-130), o Plano Diretor constitui o principal instrumento de planejamento urbanístico no ordenamento jurídico brasileiro, devendo nortear todas as diretrizes, fundamentos e metas voltadas ao desenvolvimento urbano dos municípios. Conforme estabelece o art. 182, §1º, da CF/1988, trata-se do instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (Brasil, 1988).

Definido o conteúdo normativo mínimo do Plano Diretor e os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, impõe-se avançar para a análise de sua natureza jurídica, de sua eficácia normativa e de sua força vinculante no ordenamento urbanístico brasileiro.

A posição do Plano Diretor na estrutura da política urbana municipal

O instrumento jurídico em estudo é objeto do Direito Urbanístico, que é ramo autônomo do ordenamento normativo brasileiro, com princípios e institutos próprios. Assim, o Plano Diretor possui singularidade interpretativa em relação às demais normas (Andrade, 2024, p. 132). Conforme Carvalho Pinto (2014, p. 186) ele não pode tão somente fixar diretrizes, princípios e conceitos gerais, posto que se o fizer estará descumprindo sua obrigação de planejar, de modo a permitir que intervenções pontuais sejam feitas sem a devida coordenação.

Desse modo, o Plano Diretor deve ser mais do que uma norma programática, ou mais do que uma norma “copia e cola”, em que se denota a prática nos mais diversos municípios, que adotam planos diretores uns dos outros sem a percepção concreta das idiossincrasias locais. Ele se constitui como ferramenta efetiva de ordenação territorial, garantindo coerência e controle social nas ações de transformação urbana. Assim, é recomendado que as normas do Município “dialoguem” com as respectivas diretrizes dispostas no Plano Diretor.

É nesse aspecto que cada município deve estabelecer, por meio do Plano Diretor, sua função social, definindo princípios e diretrizes que se concretizam na forma de zoneamentos, incentivos ou restrições a determinadas ocupações e atividades. Esse processo deve respeitar a história do município e considerar tanto as necessidades atuais quanto as das gerações futuras. Trata-se de garantir o bem-estar da população, envolvendo cuidado com o meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, religiosidade e valores humanos, sem deixar de atender às necessidades básicas como moradia, alimentação, vestuário, trabalho, lazer, transporte, saúde, educação e segurança. Tal planejamento exige uma visão sistêmica da elaboração das normas urbanísticas, superando uma abordagem puramente ideológica ou política (Rech; Rech, 2010, p. 42).

Registra-se o que apontam Rech e Rech ao indicarem que o principal instrumento do planejamento urbanístico nos municípios é a lei. Entretanto, nas Secretarias de Planejamento, geralmente não existe uma estrutura especializada capaz de tratar de forma sistemática, contínua e fundamentada o planejamento jurídico tanto da cidade quanto das áreas rurais, que historicamente carecem de normas de ocupação (Rech; Rech, 2010, p. 25). Acrescenta-se que em muitos municípios, sequer há órgão específico que tenha atribuições atreladas à política urbana.

Nesse passo, Andrade (2024, p. 131) aponta que o Plano Diretor não é uma lei como qualquer outra, haja vista que dela derivam todas as diretrizes, regulamentos e tecnologia acerca dos critérios e parâmetros a serem empregados na produção social do espaço urbano do município, devendo a lei que o aprova ser precisa e objetiva no que se refere às premissas,

aos objetivos, aos instrumentos e aos demais elementos regulados no âmbito da política de desenvolvimento urbano. Nesse ponto, Custódio (2024, p. 135) levanta dúvida se a espécie normativa que aprova o Plano Diretor deve ter natureza de lei ordinária ou complementar. Fato é que a CF/1988 não exige que ele seja formalizado por meio de lei complementar aprovada por maioria absoluta. No entanto, é possível que os próprios Municípios, por meio de suas Leis Orgânicas determinem procedimentos mais rigorosos para a aprovação do Plano Diretor (Custódio, 2024, p. 135; Oliveira Filho, 2022, p. 210).

Em pesquisa desenvolvida por Vanin e Colombo nos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul¹³, que analisou a forma como tais cidades operacionalizam a espécie normativa do Plano Diretor, “verificou-se que 40% dos planos diretores são aprovados por meio de lei complementar e 60% por lei ordinária” (Vanin; Colombo, 2024, p. 102), o que evidencia a ausência de um padrão de espécie normativa.

Assim, a heterogeneidade na forma de aprovação desses instrumentos, ao menos na análise efetuada nos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul por Vanin e Colombo (2024, p. 102), revela não apenas uma lacuna normativa, mas também suscita reflexões sobre a conformação e compatibilidade do sistema normativo municipal com os respectivos Planos Diretores.

Tal discussão torna-se ainda mais relevante diante do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2015, no Recurso Extraordinário nº 607.940 do Distrito Federal, em que se discutiu a constitucionalidade, tanto no aspecto formal quanto material, da Lei Complementar nº 710/2005, que legislou sobre formas de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, tendo o STF firmado a tese de que “os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor” (Brasil, 2015).

Nesse aspecto, Oliveira Filho (2022, p. 100) registra que o referido julgamento destaca a importância da existência do plano diretor municipal como condição fundamental para a formulação de projetos urbanísticos, uma vez que se trata de instrumento básico da política de desenvolvimento urbano dos municípios, consolidando o princípio da primazia do plano diretor. Para Vanin e Colombo (2021, p. 1.107), com o entendimento da Suprema Corte, “ganha relevância a proposta teórica do princípio da prominência do plano diretor”. Assim, “necessária a compatibilidade das leis de ordenação do espaço urbano com o seu

¹³ Porto Alegre; Caxias do Sul; Canoas; Pelotas; Santa Maria; Gravataí; Novo Hamburgo; Viamão; São Leopoldo e Passo Fundo, conforme dados do censo do IBGE de 2022.

conteúdo”. Desse modo, o plano diretor se constitui como eixo estruturante do desenvolvimento urbano, servindo de parâmetro para todas as demais normas municipais de ordenamento territorial e como instrumento importante na proteção ambiental, sendo imprescindível o diálogo com as normas correlatas.

A partir dessa necessária centralidade do plano diretor no meio jurídico municipal, decorrem instrumentos normativos e programáticos que viabilizam sua concretização. Vanin e Colombo (2021, p. 1.107) apontam que entre as normas de competência do Município, relacionadas a programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano que se originam do plano diretor, podem ser mencionadas: a lei de parcelamento do solo, o código de posturas, o código de obras, o zoneamento urbano, as operações urbanas, a transferência e a outorga onerosa do direito de construir, os mecanismos de regularização fundiária, entre outros. Assim, indicam os autores que o próprio elenco de instrumentos do ECI tem uma abrangência maior, indo além da questão do ordenamento do espaço. Com isso, há necessidade que o plano diretor articule-se “com instrumentos de outras políticas setoriais previstas na norma geral, como, por exemplo, a financeira (art. 4º, III, d, e, f) ou a ambiental (art. 4º, VI e III, c), é de extrema relevância” (Vanin e Colombo, 2021, p. 1.107).

Registra-se contudo, que diante do entendimento exarado pelo STF¹⁴, é fato que a observação mais apurada da decisão judicial mantém em aberto algumas questões, conforme destaca Vanin e Colombo (2021, p. 1.110) que refletem sobre a “ausência de precisão na distinção entre lei e plano urbanístico no Direito brasileiro” (Vanin; Colombo, 2021, p. 1.110). Tal indeterminação não possui caráter meramente teórico, pois repercute diretamente na compreensão da centralidade do Plano Diretor na ordem urbanística, bem como na definição de sua natureza jurídica e política, elementos fundamentais para a aferição de sua eficácia e de sua função estruturante na política de desenvolvimento urbano.

Nessa linha, a doutrina indica que o Plano Diretor possui natureza jurídica e política, em sua forma e em seu conteúdo. Do ponto de vista jurídico, sua vinculação ao princípio da legalidade lhe confere eficácia normativa, equiparando-o às demais fontes do Direito dotadas de força vinculante (Andrade, 2024, p. 131), de modo que Plano Diretor possui caráter vinculante não apenas para o Poder Público, que deve observá-lo na formulação e execução da política urbana, mas também para os particulares, em suas obras, intervenções urbanísticas

¹⁴ O Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, firmou a tese de que “os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor” (STF, RE 607.940, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 29 out. 2015, DJe 26 fev. 2016).

e empreendimentos imobiliários, alcançando inclusive o Poder Judiciário, quando chamado a solucionar controvérsias de natureza jurídico-urbanística (Andrade, 2024, p. 131).

Nesse aspecto, José Afonso da Silva (2025, p. 127) assinala que os planos urbanísticos devem ser aprovados por lei, em observância ao princípio da legalidade no sistema jurídico brasileiro, o qual não admite a criação de obrigações ou a imposição de restrições senão por meio de lei formal. No caso do plano diretor, trata-se de exigência expressa da Constituição Federal, que condiciona sua validade à aprovação pela Câmara Municipal.

Além do aspecto jurídico do Plano Diretor, há o político. Andrade (2024, p. 131) aponta a natureza política do Plano Diretor, o qual lhe confere um papel diretivo, comprometendo tanto o Executivo quanto o Legislativo com a observância de suas diretrizes e regulamentações de caráter técnico-formal. No mesmo sentido, Oliveira Filho (2022, p. 207) aponta que o Plano Diretor configura um processo político por meio do qual o Poder Público direciona seus esforços para questões centrais do desenvolvimento econômico e social das cidades, formulando estratégias de intervenção (planos estratégicos) e garantindo a participação da sociedade (planos participativos), de modo que desde a edição do Estatuto da Cidade, todos os Planos Diretores devem, por imposição legal, contemplar a promoção da justiça social, o desenvolvimento econômico e social, a sustentabilidade ambiental e a efetiva participação popular.

Em termos conceituais, José Afonso da Silva (2025, p. 124) indica que “é plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados, as atividades a serem executadas e quem deve executá-las”. Prossegue o autor indicando que “é diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento do Município”. O objetivo geral do plano é instrumentalizar estratégia de mudança para obtenção de melhoria de qualidade de vida dos habitantes da urbe (Silva, 2025, p. 125). Além do objetivo geral, o Plano Diretor traz consigo objetivos específicos.

Os objetivos específicos variam conforme a realidade que se pretende modificar¹⁵. Eles se materializam nas metas concretas de cada projeto que compõe o plano, como, por exemplo, a requalificação urbana de determinados bairros, o alargamento de vias públicas, a

¹⁵ Os objetivos específicos do Plano Diretor vão depender de cada especificidade municipal. No maior município do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, a capital do Estado, por exemplo, um objetivo específico pode ser a revitalização do Cais Mauá, articulando desenvolvimento urbano e turístico, com a valorização do patrimônio histórico. No décimo maior município do Rio Grande do Sul, Passo Fundo, um objetivo específico pode estar direcionado à melhoria da mobilidade urbana, por meio da reestruturação do sistema viário, da ampliação e integração da malha urbana e do melhoramento massivo do transporte público, a fim de acompanhar o crescimento populacional, e mitigar os impactos do aumento no volume de tráfego.

implantação de vias expressas, o estímulo à industrialização de certas regiões, a construção de moradias populares, a ampliação das redes de esgoto e saneamento, a retificação de cursos d'água e a urbanização de suas margens, bem como a realização de ações de zoneamento, abertura de ruas e loteamentos (Silva, 2025, p. 124).

Por essa ótica, frise-se que um importante papel atribuído pela CF/1988 diz respeito à atribuição de especificar os critérios para o cumprimento da função social da propriedade. A CF/1988 indica que propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (Brasil, 1988). Assim, seu conteúdo abrange, ao menos, dois princípios jurídicos fundamentais: o da função social da propriedade urbana, previsto no §2º do art. 182, e o da função social da cidade, estabelecido no *caput* do mesmo artigo. Tais princípios são considerados basilares da “ordem urbanística constitucional”, cabendo ao Município papel central em sua concretização (Oliveira Filho, 2022, p. 41).

Desse modo, o Plano Diretor deve fixar as diretrizes relativas ao cumprimento da função social da propriedade, a qual deve garantir a satisfação das necessidades da população no que se refere à qualidade de vida, à justiça social e ao incentivo ao desenvolvimento econômico (Vanin; Colombo, 2019, p. 275). Assim, pelas palavras de Rech e Rech (2010 p. 42) a propriedade tem uma função social, a qual é definida pelo Plano Diretor, através de regras de ocupação, que assegurem uma cidade sustentável, de modo que “a inexistência de normas ou a não efetiva construção de normas de direito urbanístico, que definam a função social da propriedade e da cidade, viola os princípios e direitos fundamentais previstos na Constituição Federal” (2010, p. 42).

Nesse sentido, Barros (2014, p. 714) destaca a importância do Plano Diretor, uma vez que, entre suas múltiplas funções, destaca-se a de ser o instrumento jurídico apto a estabelecer o conceito e os limites daquilo que se entende por função social da propriedade urbana. Trata-se, portanto, nas palavras de Andrade (2024, p. 131) “uma legislação que estende o conteúdo constitucional da política urbana à realidade fática de cada cidade”. Desse modo, a construção de todos os contornos que envolvem o Plano Diretor não pode ser concebida como um processo unilateral do Poder Público, mas como uma prática coletiva que se efetiva por meio da participação popular.

O Plano Diretor e a Participação Popular

O princípio democrático previsto na Constituição brasileira está disposto no artigo 1º, parágrafo único (CF, 1988, art. 1º, parágrafo único), e contempla tanto a democracia

representativa quanto a participativa e apesar de o modelo representativo constituir o eixo principal da concepção liberal de democracia, a Constituição de 1988 reconhece, nesse mesmo dispositivo, que os dois modelos são compatíveis, sendo eles não excludentes nem concorrentes entre si, atuando de maneira complementar (Oliveira Filho, 2022, p. 55).

Destaca-se que o ECi valoriza amplamente a participação popular ao estabelecer a gestão democrática como uma de suas diretrizes fundamentais. Para isso, prevê mecanismos como audiências públicas, debates, consultas populares e a atuação dos órgãos colegiados. Assim, a importância da participação direta está expressa tanto na existência de um capítulo específico sobre o tema quanto no art. 2º, inciso II, que dispõe que a política urbana deve promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante a participação da população e de associações representativas dos diversos segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 2001).

Desse modo, conforme Oliveira Filho (2022, p. 57), os conselhos de representação social instituídos no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 se firmaram como importantes espaços de participação social e comunitária, reunindo ampla representação dos movimentos sociais e exercendo influência nas políticas públicas governamentais. No contexto dos planos diretores municipais, conforme previsto pelo Estatuto da Cidade, a participação popular deve se concretizar por meio de audiências e consultas públicas, além da atuação em instâncias participativas como fóruns, grupos ou comitês gestores, e conselhos em diferentes esferas, incluindo os conselhos municipais, estaduais e o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) (Oliveira Filho (2022, p. 57).

O Conselho das Cidades (ConCidades) retomou suas atividades em 2023, após um período de inatividade iniciado em 2017 (Brasil, 2023). Tal inatividade insere-se em um contexto mais amplo de fragilização dos mecanismos de participação social no âmbito federal, processo que também alcançou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e foi objeto de controle pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 623¹⁶, ao reconhecer que a redução da representatividade social compromete a dimensão democrática da formulação das políticas ambientais. Nesse sentido, a reativação do ConCidades representa avanço relevante para a

¹⁶ No julgamento da ADPF nº 623, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do Decreto nº 9.806/2019, ao reconhecer que a redução da participação social no CONAMA compromete a igualdade política, os direitos procedimentais ambientais e a dimensão democrática da governança ambiental, estabelecendo limites constitucionais à discricionariedade administrativa do Poder Executivo (STF, ADPF 623, Rel. Min. Rosa Weber, j. 22 maio 2023).

consolidação de uma gestão urbana mais inclusiva, participativa e alinhada aos princípios previstos no Estatuto da Cidade.

Nesse intervalo, entretanto, as resoluções do ConCidades permaneceram em vigor e continuaram a orientar a execução da política urbana, conforme observa Oliveira Filho (2022, p. 212). Ressalta-se, ainda, que o referido órgão colegiado produziu relevantes resoluções voltadas à ampliação da participação popular no planejamento urbanístico, fortalecendo o caráter democrático das decisões sobre o espaço urbano¹⁷.

Sob essa perspectiva, os órgãos colegiados de política urbana, nos âmbitos nacional, estadual e municipal, são normalmente instituídos sob a forma de conselhos, com composição obrigatoriamente paritária, reunindo representantes da sociedade civil, do poder público e de entidades que tenham como finalidade tratar de temas relacionados às questões urbanas. Sua criação deve ocorrer por meio de lei, de iniciativa do Poder Executivo municipal, e seu funcionamento exige a existência de regimento interno, estrutura adequada e a devida publicidade de suas deliberações, por meio de registros oficiais (Oliveira Filho, 2022).

Diante desse cenário, é inconcebível um Plano Diretor sem a observância de normas técnicas que fundamentem uma construção deliberativa e efetiva da participação popular, orientada por objetivos racionais e exequíveis, em consonância com as diretrizes vinculantes da política urbana (Vanin, 2015, p. 108). Com efeito, a participação pública deve ser vista como um instrumento substancial de qualificação das decisões administrativas e de democratização da gestão urbana.

Nesse sentido, Oliveira *et al.* (2021, p. 28) ressaltam que a participação popular no planejamento urbano cumpre múltiplos desideratos, entre os quais se destacam: a recolha dos interesses privados que devem ser objeto de ponderação no processo de planejamento; o ajustamento da atuação administrativa às efetivas necessidades econômicas, sociais e territoriais vivenciadas pela população; a democratização e a legitimação da atuação estatal; a impulsão da formação da consciência cívica e política dos particulares em suas relações com a Administração Pública; bem como a redução de conflitos e resistências à aprovação e à execução dos instrumentos de planejamento, com consequente ampliação de seu grau de efetividade.

¹⁷ Algumas dessas resoluções podem ser citadas como a Resolução nº 15/2006 do Conselho das Cidades recomenda aos entes federados a criação dos Conselhos Estaduais e Municipais das Cidades (Brasil, 2006); a Resolução nº 80/2009, por sua vez, que propõe que a existência de conselhos e conferências seja critério de priorização na seleção de programas financiados com recursos do Ministério das Cidades (Brasil, 2009a); a Resolução nº 83/2009 que orienta a revisão dos Planos Diretores (Brasil, 2009b); e a Resolução nº 133/2012 que recomenda a realização de seminários em todas as regiões do país, para divulgar, apresentar e debater a Lei nº 12.587/2012, que dispõe sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Brasil, 2012).

Pelas palavras de Vanin (2015, p. 109), “não se pode aceitar que o plano seja um projeto político e não um projeto de cidade”. Na mesma linha, Oliveira Filho (2022, p. 215) assinala que através dos dispositivos do ECI há intenção de superação de práticas autoritárias e centralizadoras de planejamento e gestão, impondo aos gestores e autoridades públicas o dever de promover a democratização desses processos, garantindo a participação efetiva da sociedade.

Assim, através da participação ativa da população que se viabiliza a necessária ponderação entre os interesses públicos e privados envolvidos na gestão democrática e sustentável das cidades (Andrade, 2024, p. 133). Em consequência, “como princípio decorrente do princípio democrático, a democracia participativa tem como premissa o direito básico dos indivíduos de autodeterminação política e concebe a formação de vontade política em processos e/ou estrutura com a participação dos cidadãos” (Oliveira Filho, 2022, p. 56).

Não obstante o papel fundamental dos conselhos municipais, Oliveira Filho (2022, p. 245) destaca a existência dentro de tais órgãos de pressão de entidades privadas, tornando tais órgãos como “meros “chanceladores” de interesses e demandas das administrações municipais, atuando mais como uma “estrutura administrativa e burocrática” para a aprovação de projetos urbanos do que instância de participação e discussão cidadão sobre a cidade” (Oliveira Filho, 2022, p. 245), o que desvirtua por completo o espírito da democracia participativa.

O que Oliveira Filho menciona é percebido nos mais diversos tipos de Conselho, não apenas os relacionados à política urbana. Assim, quando esses espaços passam a ser ocupados majoritariamente por pressões de entidades privadas e pela lógica administrativa do Executivo, eles deixam de cumprir sua função essencial de instâncias deliberativas da cidadania, transformando-se em instrumentos legitimadores de decisões já previamente tomadas. Assim, esse fenômeno não apenas esvazia a democracia participativa, mas também fragiliza a confiança da população nesses órgãos, reduzindo-os a peças burocráticas que mascaram uma suposta participação popular. Trata-se, assim, de uma captura institucional¹⁸ que mina o propósito original dos conselhos e perpetua a desigualdade de vozes no processo de planejamento urbano.

Isso ocorre também na realização das audiências públicas, que como indica Oliveira Filho (2022, p. 213) são realizadas apenas para cumprir as formalidades previstas na lei:

¹⁸ Oliveira e Cardoso (2024, p. 916) sobre a Teoria da Captura do Setor Público apontam que por definição ela ocorre quando interesses privados, ainda que não preponderem no início, acabam por ultrapassar os motivos do interesse público, visto que as agências reguladoras acabam por se curvar à influência dominante dos regulados ou serem capturadas pelos seus interesses.

Um problema recorrente nas audiências públicas é que as mesmas são convocadas pelos poderes municipais apenas para “cumprir a obrigação” prevista na lei e sem ter a participação efetiva da população ou de vários segmentos e representações sociais. A falta de efetividade pode se dar pela ausência de um número mínimo ou adequado de participantes, pela dinâmica das reuniões, pela falta de representação ampla de segmentos populares, bem como por não considerar as decisões tomadas em audiências e consultas públicas. Muitas audiências públicas têm sido objeto de apreciação pelo poder judiciário por falta de efetiva participação (Oliveira Filho, 2022, p. 213).

É importante destacar que a participação popular deve ser incluída não apenas na elaboração do Plano Diretor, mas também na fiscalização do cumprimento de seus institutos, sendo condição de validade e legitimação de sua implementação (Andrade, 2024, p. 134). Assim, “a participação popular efetiva é requisito normativo da validade das ações do planejamento urbano como processo de elaboração, alteração e gestão dos planos diretores (e regulamentos urbanísticos) se não houver efetiva (significativa, ativa e livre) participação popular” (Oliveira Filho, 2022, p. 58).

No mesmo sentido, Rech e Rech (2010, p. 76) apontam que todas as normas urbanísticas municipais, seja na criação ou alteração do Plano Diretor, devem necessariamente ser elaborada com a efetiva participação popular, em respeito ao princípio da gestão democrática da cidade. Assim, a ausência desse requisito torna a norma ilegal e sujeita à nulidade, já que o princípio assume caráter normativo vinculante, inserindo-se no âmbito do dever-ser jurídico e orientando de forma obrigatória a conformação do ordenamento.

Assim, as audiências públicas relativas aos Planos Diretores, seja na elaboração, revisão e gestão, têm como finalidade informar a população, coletar contribuições, promover debates, revisar e analisar o conteúdo do plano. Com efeito, para assegurar a efetiva participação popular, conforme Oliveira Filho (2022, p. 215), essas audiências devem ocorrer em horários e locais acessíveis à maioria da população e garantir a ampla presença dos cidadãos. Sem o cumprimento desses requisitos, não é possível afirmar que houve participação popular efetiva no processo (Oliveira Filho, 2022, p. 215).

Há de se destacar que o que deliberado nas audiências públicas não vincula na redação do texto do plano diretor. No entanto, com base nos princípios da soberania do interesse público, da supremacia do interesse público e da exigência de motivação dos atos administrativos, qualquer decisão pública tomada em audiência ou consulta popular só pode ser rejeitada pela autoridade competente mediante justificativa devidamente fundamentada, seja ela de natureza técnica ou política, conforme explicita Oliveira Filho (2022, p. 214). Nesse mesmo sentido, Rech e Rech (2010, p. 76) apontam que

O Plano Diretor deve ser aprovado por força de normas superiores, soberanas, tendo a vontade popular como norma superior de interpretação e inspiração das leis urbanísticas isso não significa que o parlamento municipal não possa legislar sobre direito urbanístico, mas que as normas positivas devem contemplar o princípio da participação popular, isto é, não contrariar o que foi decidido pelo povo, na elaboração do Plano Diretor. O povo não precisa decidir detalhes técnicos, normas específicas, mas essas não podem se sobrepor ao que foi decidido pelo povo. Mesmo nos temas importantes, que envolvem conhecimento técnico, e que a população ignora, impõe-se que a mesma seja esclarecida para poder decidir (Rech; Rech, 2010, p. 76).

Com efeito, a população deve participar dos rumos da cidade em que deseja viver. Pelas palavras de Rech e Rech (2010, p. 77-78):

O Plano Diretor que define o projeto de cidade e de município não pode ser propriedade e obra de um prefeito ou de um grupo de vereadores, mas ele deve ser um projeto construído com a participação de todos e para todos. Os prefeitos são apenas administradores do projeto de cidade e de município que o povo definiu. Cada prefeito vai acrescentar alguns tijolos nessa construção, mas jamais pode derrubar o prédio ou simplesmente projetar um novo, pois o projeto não lhe pertence. Aqui está a certeza da continuidade administrativa, da segurança jurídica, de um planejamento a longo prazo (Rech; Rech, 2010, p. 77-78).

Diante desse panorama, verifica-se que a participação popular, embora juridicamente consagrada como diretriz vinculante da política urbana, não se esgota em sua mera previsão normativa ou em procedimentos formais de consulta e audiência. Ao contrário, para que produza efeitos concretos e democráticos, a participação deve ser incorporada de maneira estruturante ao processo decisório, articulando-se a instrumentos capazes de traduzir as deliberações coletivas em diretrizes, metas e ações territorialmente orientadas. É precisamente nesse ponto que o planejamento urbano assume papel central, ao funcionar como mediação técnica e institucional entre a vontade popular e a conformação do espaço urbano.

A participação popular, contudo, somente produz efeitos concretos quando articulada a processos técnicos e institucionais capazes de traduzir as deliberações coletivas em diretrizes, metas e ações territorialmente orientadas, o que evidencia a centralidade do planejamento urbano na conformação do Plano Diretor.

Plano Diretor e Planejamento

O planejamento é elemento fundamental na elaboração de um plano diretor voltado à construção de uma cidade justa, inclusiva, sustentável e bem ordenada e que preserve os

elementos identitários, históricos e sociais da comunidade que o ajudou a arquitetar. Nesse tocante, conforme aduz Vanin (2015, p. 112) “é o planejamento que garante um município ambientalmente sustentável, e os impactos ambientais urbanos têm sua origem, entre outros, na sua ausência”.

José Afonso da Silva (2025, p. 121-122) ao abordar sobre o processo de planejamento urbano, destaca que é necessário ir além da simples elaboração de um plano técnico. Nesse sentido, o doutrinador observa que a experiência brasileira demonstra que muitos planos diretores, embora juridicamente consistentes, acabam se tornando inócuos por não dialogarem com a realidade municipal ou por permanecerem restritos ao papel, sem a devida exequibilidade. Assim, segundo ele, o processo de planejamento revela-se mais relevante que o próprio plano, pois de nada adianta um plano tecnicamente perfeito se permanecer na gaveta, sem efetiva influência nas atividades do Município (Silva, 2025, p. 121-122)

Nessa perspectiva, a efetividade do planejamento urbano não se mede apenas pela sua existência formal, mas por sua capacidade de orientar concretamente as ações administrativas e garantir o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, ponto em que se conecta com os princípios estruturantes do direito urbanístico.

Nesse passo, cabe ao direito urbanístico estabelecer diretrizes relacionadas à salubridade, ao bem-estar, à segurança e à estética dos espaços urbanos, abrangendo desde a organização do traçado das cidades até a realização de obras públicas e a regulamentação das moradias (Meirelles, 2025, p. 470), e o Plano Diretor é um dos elementos em que isso se perfectibiliza. A cidade é um direito a ser exercido e, nesse sentido, “quem constrói a casa está construindo a cidade. Mas a cidade não é do proprietário da casa; é de todos. E sendo de todos, há de predominar, na sua ordenação, o interesse da coletividade sobre o do particular” (Meirelles, 2025, p. 470). Desse modo, é através da construção do Plano Diretor que o projeto de cidade será arquitetado para posteriormente, dentro de cada realidade local, ser concretizado.

José Afonso da Silva (2025, p. 127) aponta que é papel do Plano Diretor prever “mudanças institucionais, organizatórias e jurídicas necessárias ao seu funcionamento”, com a previsão de órgão responsável pelo planejamento local, a capacitação dos funcionários municipais para a elaboração, revisão, implementação e execução do plano, uma vez que essas atividades não podem ser executadas por técnicos externos ao Município. Também Silva (2025, p. 127) menciona o papel fundamental de que o Plano Diretor proponha modificações nas legislações existentes, com o objetivo de adaptá-las ao processo de

planejamento, e preparar os anteprojetos de leis necessários para sua implementação, incluindo regulamentos e outros atos jurídicos pertinentes.

Nesse contexto, o Plano Diretor deve estabelecer um diálogo jurídico sistemático com o conjunto das normas municipais, assegurando, na medida do possível, sua conformação e compatibilidade, como a Política Municipal do Meio Ambiente, os atos normativos relativos às áreas de preservação permanente e às unidades de conservação. Trata-se de elemento essencial para que o planejamento urbano se desenvolva de forma integrada e juridicamente coerente, prevenindo conflitos normativos e assegurando a efetividade da proteção ambiental no âmbito municipal.

Silva (2025, p. 127) descreve que muitas das disposições previstas no Plano Diretor exigirão um desenvolvimento posterior, por meio de leis específicas ou ações de execução que serão abordadas em planos especiais, parciais e executivos. Cita o mencionado doutrinador como exemplo as disposições relacionadas à renovação urbana de bairros antigos, à construção de novas redes viárias, à implementação de redes de infraestrutura urbana (água, gás, eletricidade, esgoto) e aos planos para serviços específicos, como a criação de distritos industriais ou a construção de conjuntos habitacionais populares (Silva, 2025, p. 127).

Com efeito, a efetividade do que previsto no Plano Diretor depende da articulação entre o planejamento local, a capacitação contínua dos servidores municipais, a atualização legislativa e a implementação contínua de projetos específicos. Todavia, na prática, como expõe Vanin (2015, p. 129), o Plano Diretor acaba sendo elaborado não com foco real no planejamento urbano, na organização das funções sociais da cidade ou na promoção da qualidade de vida da população, mas unicamente para evitar sanções legais decorrentes da omissão do Município. Assim, em vez de ser um instrumento efetivo de planejamento, torna-se uma resposta meramente formal à exigência imposta pelo ECi.

Diante desse cenário, o próprio ECi traz uma solução inteligente ao exigir que as diretrizes e prioridades definidas no Plano Diretor estejam refletidas nas leis orçamentárias, o que fortalece a vinculação entre o planejamento urbano e a alocação de recursos públicos (Vanin, 2025, p. 129)¹⁹. Dessa forma, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades estabelecidas no referido plano (Silva, 2025). Contudo, Oliveira Filho (2022, p. 210) aponta que esse alinhamento ainda representa um obstáculo nos parlamentos brasileiros, pois, frequentemente, a

¹⁹ Ademais, Vanin (2015, p. 129) expõe que o EC prevê diversos instrumentos para garantir a efetividade do Plano Diretor, entre eles o Zoneamento Ambiental, que busca integrar suas diretrizes com outros mecanismos de ordenamento territorial.

elaboração das leis orçamentárias ocorre de forma desconectada do planejamento urbano previsto no plano diretor. Com efeito, conforme apontam Vanin (2015), Silva (2025) e Oliveira Filho (2021), o desafio não reside na previsão normativa, que existe, mas na concretização dela.

O Plano Diretor também deve englobar outros aspectos em sua construção como o social e o administrativo institucional. Conforme José Afonso da Silva (2025, p. 126) “o plano deve prever os meios institucionais necessários à sua implementação, execução, continuidade e revisão”. O doutrinador prossegue indicando que “o processo de planejamento há de ser contínuo; por isso, o plano, como seu instrumento fundamental, há de estar sempre aperfeiçoando-se” (Silva, 2025, p. 126).

Silva (2025, p. 126) aduz que o aspecto social é relevante no urbanismo, na formulação do Plano Diretor, e que “entra no campo de seus objetivos oferecer à população serviços de educação, saúde e saneamento básico, habitação, bem-estar social, lazer, recreação, cultura e esporte”, complementando o doutrinador que

a ordenação do solo importa já criar as condições necessárias à instituição de equipamentos e prestação dos serviços sociais e estabelecer os meios para que a população possa auferi-los. (...) É também necessário que os destinatários desses serviços disponham de tempo para gozá-los. por isso, na ordenação do solo, convém procurar diminuir as distâncias entre o trabalho e a moradia, a fim de sobrar tempo para o lazer e a recreação, além do destinado à produção, ao sono e à alimentação (Silva, 2025, p. 126).

Assim, o Plano Diretor deve desempenhar papel estruturante ao arquitetar formas de deslocamentos menores, aproximando moradia, trabalho e lazer em núcleos urbanos mais integrados. Essa diretriz, presente em experiências do urbanismo moderno em diversos países, busca reduzir a dependência de grandes deslocamentos cotidianos²⁰, gerando mais tempo livre, menos impacto ambiental e melhores condições de vida para a população. Com isso, o Plano Diretor também deve estar alinhado a outro instrumento importante: o Plano de Mobilidade Urbana, seguindo as diretrizes da Lei Federal nº 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

²⁰ Nessa linha, traz-se o conceito de cidade de 15 minutos, criada por Moreno, a partir do conceito de “*crono-urbanismo*”, que estabelece que a qualidade da vida urbana é inversamente proporcional ao tempo investido em transporte, sobretudo quando realizado por automóveis” (Moreno *et al* 2021, p. 100). Moreno *et al* (2021, p. 100) indica que para a consecução da cidade de 15 minutos deve existir uma configuração urbana em que os moradores possam acessar todos os bens essenciais em distâncias que não ultrapassem 15 minutos a pé ou de bicicleta. Para o autor, seis funções sociais urbanas essenciais para manter uma vida urbana digna, que incluem incluem: (a) habitação, (b) trabalho, (c) comércio, (d) saúde, (e) educação e (f) lazer/cultura (Moreno *et al*, 2021, p. 100). Nessa perspectiva, Rech e Rech, ainda em 2010, indicaram a necessidade da descentralização das cidades, de modo que seja proporcionado serviços e atividades econômicas, que evite que “toda população de uma cidade tenha que se dirigir para um único centro, para ir ao banco, ao médico, à escola, ao trabalho, etc” (Rech; Rech, 2010, p. 73-74).

Ressalta-se que a concretização dessas funções estruturantes do Plano Diretor, contudo, não se dá de forma espontânea, mas depende de sua institucionalização como instrumento jurídico obrigatório em determinados contextos urbanos, conforme previsto na CF/1988 e no ECI.

Assim, a institucionalização do planejamento urbano por meio do Plano Diretor, contudo, não se dá de forma universal e indistinta, estando condicionada a critérios constitucionais e legais que delimitam sua obrigatoriedade no âmbito municipal.

A obrigatoriedade do Plano Diretor

A CF/1988 prescreve que o Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (Brasil, 1988). O ECI foi além e tornou obrigatório também para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos constitucionais da política urbana; integrantes de áreas de especial interesse turístico²¹; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (Brasil, 2001).

Impõe destacar importante decisão do STF que declarou a inconstitucionalidade do art. 195 da Constituição do Estado do Amapá²², que exigia a elaboração de plano diretor para todos os municípios com mais de cinco mil habitantes, por entender que tal imposição violava o princípio da autonomia municipal (Brasil, 1999; Custódio, 2024, p. 130).

Custódio observa que parte da doutrina considera inconstitucionais os incisos III, IV, V e VI do art. 41 do Estatuto da Cidade²³, por imporem obrigações aos Municípios sem amparo expreso na Constituição, o que configuraria violação ao princípio da autonomia municipal. Com efeito, questiona o autor se o entendimento do STF, na ADI 826, que

²¹ Rech e Rech (2010, p. 210) explicita o caso de Gramado que somente após reformulação do seu plano diretor, assegurou as características específicas da arquitetura da cidade: “O fato tem uma relevância enorme, pois é a arquitetura um dos aspectos que caracteriza a cidade como turística. Mas tudo era feito de forma empírica, sem pesquisa, sem fundamentação científica, sem preocupação com as normas urbanísticas, que visassem a preservar a tendência natural, histórica e cultural, além de garantir a própria economia da cidade”.

²² ADI 826, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 17 set. 1998, DJ 12 mar. 1999.

²³ Os incisos III, IV, V e VI do art. 41 do Estatuto da Cidade trata da obrigatoriedade da instituição do Plano Diretor onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

analisou a Constituição do Estado do Amapá, seria suficiente para entender pela inconstitucionalidade do dispositivos do art. 41 do EC (Custódio, 2024, p. 132).

Custódio em relação ao artigo do ECi que determina a existência de Plano Diretor em cidades que fazem parte de região metropolitana entende pela constitucionalidade, haja vista que os municípios integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas não podem invocar sua autonomia para se eximir da elaboração do plano diretor, já que a ausência desse instrumento compromete o planejamento integrado e o bem-estar coletivo da região (Custódio, 2024, p. 133). Por sua vez, quanto aos outros dispositivos, o entendimento do doutrinador é pela inconstitucionalidade, conforme suas próprias palavras:

Já os incisos IV, V e VI do art. 41 do ECi não tem a mesma sorte. Conquanto a interpretação da constituição conforme a lei seja um princípio hermenêutico, sobretudo para interpretação de fórmulas condensadas e indeterminadas do texto constitucional e concretizadas pelo legislador não se pode incorrer no erro de se sobrepor a legalidade da constituição à constitucionalidade da lei. Portanto, os incisos IV, V e VI do art. 41 do ECi, interpretados à luz da CR, são inconstitucionais. (Custódio, 2024, p. 134).

Seja o entendimento pela constitucionalidade ou não, o fato é que o Supremo Tribunal Federal ainda não teve a oportunidade de manifestar-se quanto ao tema. Portanto, a norma permanece válida, com fulcro no princípio da presunção de constitucionalidade dos atos normativos, obrigando aos Municípios abrangidos pela norma.

Outra questão diz respeito à opção constitucional em exigir Plano Diretor para cidades pelo critério estipulado de cidade com mais de 20 mil habitantes, que segundo Vanin e Colombo (2019, p. 279) é preocupante. A maioria dos municípios brasileiros possui número menor de habitantes que o estipulado como obrigatório, de modo que estão desobrigados a instituir plano diretor (Vanin; Colombo, 2019, p. 279).

Tal constatação é confirmada empiricamente no âmbito do Rio Grande do Sul, onde, conforme dados do Censo Demográfico de 2025, apenas 94 dos 497 municípios possuem mais de 20 mil habitantes, o que representa cerca de 18,9% do total, ao passo que 81,1% dos municípios gaúchos enquadram-se abaixo desse limite populacional (IBGE, 2025)²⁴. Desse modo, como assinalam Vanin e Colombo (2019, p. 279), “o Estatuto da Cidade deveria expressamente definir ao menos um plano mais simplificado para esses Municípios, evitando que no futuro eles sofram os mesmos problemas, em especial os ambientais, dos grandes aglomerados urbanos”.

²⁴ Os percentuais e a classificação dos municípios por faixa populacional foram calculados pelo autor a partir da lista de população residente por município divulgada pelo Censo Demográfico de 2025 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em sentido complementar, importa destacar que, nos municípios em que o Plano Diretor é exigido ou adotado como instrumento central de planejamento urbano, a edição do ECI promoveu significativa ampliação de sua complexidade normativa, passando esses planos a exercer funções reguladoras, estratégicas e participativas, com conteúdo mínimo delineado pela legislação urbanística (Oliveira Filho, 2022, p. 229).

Portanto, o Plano Diretor revela-se como o eixo estruturante da Política Urbana, indispensável para a efetivação das funções sociais da cidade e da propriedade, bem como para a construção de um espaço urbano justo, sustentável e inclusivo, de modo que a força normativa e política exige não apenas coerência normativa, mas também a integração com as políticas setoriais, a vinculação às leis orçamentárias e, sobretudo, a efetiva participação popular, condição que legitima sua implementação. Mais do que um texto formal, o Plano Diretor deve traduzir-se em instrumento dinâmico, em permanente atualização, capaz de responder às transformações sociais, econômicas e ambientais que moldam a realidade municipal.

Inseridos nesse marco normativo, institucional e democrático, os tópicos subsequentes deste capítulo analisam, de forma articulada, os principais instrumentos jurídicos municipais relacionados ao ordenamento territorial e à proteção ambiental, com destaque para a Política Municipal de Meio Ambiente, o Sistema Municipal de Unidades de Conservação e a disciplina das Áreas de Preservação Permanente, em diálogo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor.

2.2. Política Municipal de Meio Ambiente no contexto da Política e do Sistema Nacional do Meio Ambiente

Política Nacional do Meio Ambiente como marco estruturante da política local

Enquanto o Plano Diretor constitui o principal instrumento de ordenação da Política Urbana, o qual está vocacionado à promoção do ordenação territorial, a Política Municipal do Meio Ambiente (PMMA) exerce função indispensável ao incorporar a dimensão ecológica na esfera local, exercendo o Município sua competência constitucional, bem como seu dever de proteção ambiental, conforme disposto no art. 225²⁵; art. 23, incisos III, VI, VII²⁶; e art. 30, inc. I²⁷, todos da CF/1988.

Se o Plano Diretor orienta a conformação e o desenvolvimento do espaço urbano, a PMMA atua como vetor de integração entre crescimento territorial e proteção ambiental, assegurando que a dinâmica urbana se desenvolva em conformação com os limites ecológicos e com os princípios estruturantes do Direito Ambiental.

Nesse contexto, mostra-se indispensável resgatar os contornos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938/1981, que para Benjamin Herman (2003, p. 52) representa o marco inicial do Direito Ambiental Brasileiro. Por sua vez, para Sarlet e Fensterseifer (2024, p. 637) a “sistematização da proteção jurídica ambiental começou a dar seus primeiros passos com a edição da Lei 6.938/1981”. Evidente que a PNMA é o marco centralizador e irradiador das outras políticas ambientais, seja dos Estados, seja dos Municípios.

Sarlet e Fensterseifer (2025, p. 637) indicam que a PNMA “edificou um verdadeiro microsistema legislativo ambiental”. Ela traz os marcos de proteção jurídica ao meio ambiente, delinea princípios, objetivos e mecanismos de atuação, ao mesmo tempo em que organiza o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), estabelecendo a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Sartlet; Fensterseifer, 2025, p. 637).

A Lei 6.938/1981 surgiu em meio a diversas inovações legislativas, tanto nacionais quanto internacionais, inspiradas em experiências de outros países e em instrumentos

²⁵ CF, 1988. Art. 225. 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.

²⁶ CF, 1988. Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora.

²⁷ CF, 1988. Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local.

internacionais, como a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972)²⁸ (Sartlet; Fensterseifer, 2025, p. 637). É uma norma anterior à CF/1988, editada em 1981, em plena ditadura militar.

Nessa toada, Milaré acrescenta que a Lei 6.938/1981 possui caráter de vanguarda, não se limitando apenas ao contexto do meio ambiente, mas também na história da Administração Pública brasileira (2014, p. 687), visto que até a segunda guerra mundial as ações governamentais eram vinculadas a “tendências”, sem a preocupação com projetos de longo prazo, como projetos devidamente articulados, planos e programas, imperando as leis de improviso e de curto prazo. Desse modo, indica o doutrinador que

Isto explica o caráter inovador da Política Nacional do Meio Ambiente. Sua implementação, seus resultados, assim como a estabilidade e a efetividade que ela denota, constituem um sopro renovador e, mais ainda, um salto de qualidade na vida pública brasileira. Seus objetivos nitidamente sociais e a solidariedade com o planeta Terra, que, mesmo implicitamente, se acham inscritos em seu texto, fazem dela um instrumento legal de grandiosíssimo valor para o País e de alguma forma, para outras nações sul-americanas com as quais o Brasil tem extensas fronteiras (Milaré, 2014, p. 687).

Conforme Bessa Antunes (2023, p. 60), a modernização implantada no Brasil a partir de março de 1964 configurou um processo de desenvolvimento marcadamente insustentável, responsável por significativos danos ambientais. Segundo o autor, tais danos foram, em grande medida, estimulados pelo próprio Poder Público, ainda que já existisse uma legislação de caráter predominantemente simbólico voltada à proteção do meio ambiente (Código Florestal). A realidade urbana, nesse contexto, revelou-se especialmente sensível, uma vez que o crescimento econômico passou a impor severos ônus à saúde pública, decorrentes da ausência de controle das condições de produção e da insuficiência de infraestrutura de saneamento básico para grande parte da população. Essa dinâmica manifestou-se de forma emblemática no rápido crescimento de Brasília e na urbanização desordenada de suas cidades satélites (Antunes, 2023, p. 60).

²⁸ Dessa época também nos Estados Unidos e na Europa foram editadas diversas normas ambientais: Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (*National Environmental Policy Act*) de 1970, a Lei do Ar Limpo (*Clean Air Act*), de 1970, a Lei da Água Limpa (*Clean Water Act*), de 1972, a Lei das Espécies Ameaçadas de Extinção (*Endarage Species Act*), de 1973. As constituições espanhola (1978) e portuguesa trouxeram previsões específicas sobre a proteção do meio ambiente. Também na Alemanha houve a produção legislativa. Elas influenciaram a edição da Lei 6.938/1981 (Sartlet; Fensterseifer, 2025, p. 637). No mesmo sentido, aponta Édis Milaré e Lucas Tamer Milaré (2021, p. 255) que embora tenha havido algum progresso ao longo do tempo, pode-se afirmar que apenas a partir da década de 1980 a legislação ambiental brasileira passou a se desenvolver de maneira mais consistente e rápida, especialmente sob a influência da Conferência de Estocolmo de 1972, período em que houve uma intensificação na criação de normas mais amplas e estruturadas, voltadas à proteção do patrimônio ambiental, refletindo uma visão global e sistêmica da questão.

Essa constatação dialoga diretamente com a crítica desenvolvida por Milaré (2014, p. 640), ao reconhecer que, embora o crescimento econômico seja uma necessidade, ele encontra limites impostos pela própria constituição física do planeta. Para o autor, a chamada “civilização da abundância”, que convive com a indigência de milhões de pessoas em diversos países, constitui uma prerrogativa de minorias privilegiadas, produzindo uma situação estruturalmente insustentável, na qual os ricos tendem a se tornar cada vez mais ricos, enquanto os pobres se tornam progressivamente mais pobres (Milaré, 2014, p. 640).

As críticas dirigidas ao modelo de desenvolvimento adotado no país, bem como à sua expressão no espaço urbano, revelam que a problemática ambiental não pode ser compreendida apenas como uma falha de gestão ou de planejamento, mas como uma questão estrutural que envolve escolhas. Conforme o jurista alemão Klaus Bosselmann (2015, p. 28) “há escolhas éticas que devem ser feitas, por exemplo, tratar o ambiente natural como base e limitação para o desenvolvimento humano, ou o desenvolvimento humano como base e limitação para o ambiente natural”. Nesse sentido, Bosselmann (2015, p. 14) reforça que a ideia de sustentabilidade desafia a própria noção de justiça:

É difícil evitar a conclusão de que a sustentabilidade fundamentalmente coloca-se como um desafio para a ideia de justiça. Se uma pessoa vive à custa dos outros, consideramos “injusto”. Se as sociedades ricas vivem à custa das sociedades pobres, entendemos também “injusto”. Por que então deveria ser aceitável viver à custa das gerações futuras e do ambiente natural? Se ou não a sustentabilidade exige, de fato, a reformulação da ideia de justiça, é necessário uma análise mais aprofundada. No entanto, entender as ligações entre os dois conceitos também nos ajuda a acessar o significado de sustentabilidade. É uma ideia relacionada à continuidade das sociedades humanas e da natureza (Bosselmann, 2015, p. 14).

No Brasil, a sustentabilidade ganhou dimensão constitucional com a promulgação da Lei nº 8.028/1990, que reformulou o artigo 1º da Lei nº 6.938/1981, alinhando os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) com os princípios constitucionais previstos no artigo 225 da Constituição Federal (Sarlet; Fensterseifer, 2025, p. 641).

Desse modo, tendo a PNMA como objetivo central a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental favorável à vida, assegurando condições ao desenvolvimento socioeconômico, à segurança nacional e à proteção da dignidade da pessoa humana, o art. 2º da Lei nº 6.938/1981 estabelece um conjunto de princípios fundamentais que orientam a atuação do Poder Público e da coletividade. Tais princípios merecem especial atenção, na medida em que são, em grande parte, reproduzidos e operacionalizados no âmbito

das Políticas Municipais de Meio Ambiente, constituindo parâmetros normativos relevantes para a gestão ambiental local.

Milaré observa que o objetivo geral consagrado no *caput* do art. 2º da PNMA, ao tratar a qualidade ambiental como condição para o desenvolvimento, acaba por subordinar o meio ambiente à lógica desenvolvimentista, em vez de reconhecer a qualidade ambiental como um elemento intrínseco e indissociável do próprio desenvolvimento. Nesse ponto, Bosselmann (2015, p. 25) aduz que nenhum Estado e nenhuma organização corporativa nega a importância do “desenvolvimento sustentável”, e a vasta literatura envolvendo o assunto não existiria, se o desenvolvimento sustentável não guardasse a promessa para nos salvar do colapso. Como destaca Milaré, tal perspectiva somente seria superada quase uma década mais tarde, com a consolidação do paradigma do desenvolvimento sustentável, no qual a proteção ambiental deixa de figurar como limite externo e passa a integrar o núcleo conceitual do desenvolvimento (Milaré, 2014, p. 693).

Por sua vez, Bessa Antunes propõe uma leitura sistemática e teleológica da PNMA, destacando que a boa condição ambiental atua como indutora do desenvolvimento socioeconômico e como meio indispensável à segurança nacional e à proteção da dignidade humana, elementos que devem ser compreendidos, no atual estágio do Direito Ambiental, sob a ótica do desenvolvimento sustentável. Nessa perspectiva, a PNMA pode ser compreendida como um conjunto articulado de instrumentos voltados à promoção do desenvolvimento sustentável da sociedade e da economia brasileiras (Antunes, 2023, p. 64).

No art. 2º da PNMA encontram-se elencados diversos enunciados normativos identificados como princípios na letra da norma. De forma precursora, a PNMA arrolou um conjunto de princípios do Direito Ambiental na legislação brasileira, que ainda hoje são referenciais, não obstante, em alguns casos, faça confusão conceitual entre eles²⁹, os conceitos, os instrumentos e os objetivos (Sarlet; Fensterseifer, 2025, p. 641). Na mesma linha, Bessa Antunes adverte que nem todos os tópicos indicados no art. 2º da PNMA configuram verdadeiros princípios jurídicos ambientais, na medida em que a maioria dos incisos consubstancia orientações práticas à ação governamental, derivadas de princípios mais amplos do Direito Ambiental, assumindo, portanto, a natureza de instrumentos de gestão ambiental (Antunes, 2023, p. 65).

Ademais, Bessa Antunes destaca que o princípio do meio ambiente como direito humano fundamental apresenta-se de forma implícita na PNMA, uma vez que, embora não

²⁹ No mesmo sentido, Milaré (2014, p. 688) indica que alguns princípios apresentados na PNMA são programas, metas ou modalidades de ação. Ele ainda aponta que, normalmente, os princípios são construídos em forma de oração, de modo que o verbo indica a natureza e o rumo das ações. As metas, por sua vez, são substantivas.

esteja expressamente enunciado no texto da Lei nº 6.938/1981, decorre diretamente da Constituição Federal, irradiando seus efeitos sobre toda a legislação infraconstitucional ambiental (Antunes, 2023, p. 65). Outros diplomas ambientais, por sua vez, replicaram e acrescentaram novos princípios ao rol inicial e exemplificativo previsto na PNMA, alguns até trazendo maior precisão conceitual à matéria (Sarlet; Fensterseifer, 2025, p. 641).

No art. 2º, inciso I, a PNMA, colaciona o princípio da atuação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico (Brasil, 1981). Milaré destaca que, à luz do art. 225 da Constituição Federal, o Poder Público assume papel central e qualificado na concretização do comando constitucional. Por tratar-se de bem de uso comum do povo e envolver interesses eminentemente sociais e difusos, o meio ambiente encontra no Estado um verdadeiro “depositário fiel” por sua proteção. Nessa perspectiva, o patrimônio ambiental não pode ser dilapidado ou negligenciado, devendo, ao contrário, ser continuamente ampliado em quantidade e qualidade (Milaré, 2014, p. 688). É nesse sentido que os Municípios possuem a árdua tarefa de realizar a proteção ambiental no seu ordenamento territorial, de modo que não só as políticas municipais devem trazer essa preocupação normativa, mas também os respectivos Planos Diretores, na ordenação do território.

A “racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar” é prevista como um princípio no art. 2º, inciso II, da PNMA (Brasil, 1981). Conforme Milaré, a gestão e o aproveitamento dos recursos naturais devem ser orientados por critérios de racionalidade, especialmente em razão de sua relevância para a ordem social e econômica, bem como para a manutenção do equilíbrio do meio físico e das funções vitais indispensáveis à vida, o que impõe ao Poder Público e à coletividade uma atuação pautada pelo uso adequado, eficiente e sustentável desses recursos (Milaré, 2014, p. 688-689). Em seguida, no art. 2º, inciso III, a PNMA arrola como princípio o “planejamento e fiscalização do uso dos recursos naturais” (Brasil, 1981), com intrínseca relação com o princípio estabelecido no inciso II do art. 2º.

A proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas está arrolado como um princípio da PNMA (art. 2º, inc. IV), bem como o controle e o zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras (art. 2º, inc. V) (Brasil, 1988). A efetividade depende do planejamento urbano, através do Plano Diretor, principal instrumento do ordenamento territorial das cidades. Desse modo, é indispensável a harmonização entre as diretrizes ambientais e o desenvolvimento urbano sustentável, motivo, porque a conformação e compatibilidade entre as normas faz-se tão necessária.

O art. 2º, inciso VI, da PNMA traz como princípio “incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais (Brasil,

1981)³⁰. Compete ao Poder Público fomentar pesquisas, tanto básicas quanto aplicadas, destinadas à promoção do uso sustentável e à tutela dos recursos naturais, bem como ao desenvolvimento de tecnologias adequadas às especificidades dos ecossistemas brasileiros e às demandas econômico-sociais e ambientais do País (Milaré, 2014, p. 690).

Outrossim, é previsto o princípio do acompanhamento do estado da qualidade ambiental, previsto no art. 2º, inciso VII, da PNMA. Milaré aponta que o legislador buscou assegurar a estabilização e a manutenção de condições ambientais positivas, indispensáveis à vida e à proteção do patrimônio ambiental em seu conjunto. Trata-se de um mecanismo que permite ao Poder Público conhecer, monitorar e intervir sobre a dinâmica ambiental, prevenindo processos de degradação e orientando a formulação de políticas públicas ambientais, em consonância com a finalidade de preservação do equilíbrio ecológico (Milaré, 2014, p. 691). Também há previsão dos princípios da recuperação de áreas degradadas (art. 2º, inc. VIII), “proteção de áreas ameaçadas de degradação” (art. 2º, inc. IX) e da educação ambiental (art. 2º, inc. X)³¹ (Brasil, 1981).

A PNMA arrola no artigo 3º diversas definições importantes relacionadas à norma: meio ambiente³², degradação da qualidade ambiental³³, poluição³⁴, poluidor³⁵ e recursos

³⁰ Nesse ponto, a importância prática desse comando normativo pode ser ilustrada por iniciativas recentes da pesquisa pública brasileira, como o resgate genético de uma araucária (*Araucaria angustifolia*) com cerca de 700 anos de idade, espécie atualmente ameaçada de extinção, que tombou após um evento climático extremo no Estado do Paraná. A partir da queda da árvore, pesquisadores da Embrapa Florestas conseguiram cloná-la por meio de técnicas de enxertia, preservando seu material genético e possibilitando tanto a conservação da espécie quanto o seu uso sustentável, inclusive com potencial econômico para a agricultura familiar (Embrapa, 2025). O caso evidencia que o investimento contínuo em pesquisa e inovação ambiental não apenas atende às diretrizes da PNMA, como também se mostra essencial diante do agravamento das mudanças climáticas e da vulnerabilidade de espécies nativas. Esse tipo de iniciativa também tem impacto direto no contexto urbano, onde áreas verdes e remanescentes florestais desempenham papel crucial na qualidade de vida, regulação do microclima e promoção da biodiversidade local (Oke; Mills; Christen e Voogt, 2017, p. 29). Assim, a conservação e recuperação de espécies nativas, como a araucária, contribuem para cidades mais sustentáveis, resilientes e conectadas aos seus ecossistemas naturais, em consonância com os os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 (Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis), 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima) e 15 (Vida Terrestre).

³¹ A educação ambiental é fundamental para a construção de um pensamento protetivo ao meio ambiente. Nesse sentido, conforme Milaré (2014, p. 640), “a Universidade não prepara os profissionais do futuro para “pensar e agir meio ambiente”, no exercício da profissão e da cidadania. O mesmo se pode dizer, *mutatis mutandis*, de outras escolas no ensino médio e no fundamental. Por isso, o sentido prático da responsabilidade para com o meio ambiente é escasso”.

³² A PNMA define meio ambiente como “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” (Brasil, 1981).

³³ Definida pela PNMA a degradação ambiental como “a alteração adversa das características do meio ambiente” (Brasil, 1981).

³⁴ Conforme previsto no inciso III do art. 3º da PNMA, a poluição é definida como 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” (Brasil, 1981).

³⁵ Poluidor para a PNMA pode ser tanto pessoa física ou jurídica, seja de direito privado como também público, que seja responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (Brasil 1981).

ambientais³⁶ (Brasil, 1981). Sarlet e Fensterseifer (2025, p. 643) destacam que, em relação ao meio ambiente, a PNMA traz um conceito que “permite uma abordagem jurídica funcional, teleológica e sistemática para a proteção ecológica, sedimentando inclusive um paradigma não antropocêntrico, ao contemplar a proteção da vida em termos amplos (para além da vida humana”.

Ademais, o conceito de poluição esculpido na norma não contempla apenas a hídrica ou atmosférica, mas também a sonora, conforme entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça (STJ)³⁷, na perspectiva de um direito ao silêncio (Sarlet; Fensterseifer, 2025, p. 641). Outrossim, aplica-se à poluição visual. A proteção jurídica deve abranger a integridade estética do meio ambiente artificial, uma vez que “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do ambiente, no sentido de degradação, é considerada relevante, porque gera impacto ambiental” (Bedin; Ferrari; Gajardo, 2015, p. 1.729). Assim, a poluição visual deixa de ser vista como um mero incômodo acessório para ser reconhecida como um fator real de desequilíbrio que compromete a saúde psíquica e o bem-estar da coletividade, passível de repreensão estatal.

Tendo como objetivo geral, o que estabelecido no art. 2º, caput, já mencionado, a busca pela sua consecução dá-se pelos objetivos específicos. Milaré (2014, p. 693) indica que a definição de objetivos na Lei 6.938/1981 não goza da melhor técnica legislativa somada à confusão conceitual. Os objetivos são tratados nos arts. 2º, caput, 4º e 5º, de modo que, conforme o doutrinador, há “uma faixa cinzenta de superposição ou mistura de objetivo, de objetivos (plural), de metas, de princípios e diretrizes)” (Milaré, 2014, p. 693). Assim, imperiosa a leitura de forma contextualizada, não de forma isolada.

Dentre os objetivos específicos estampados no art. 4º da PNMA estão a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, a definição de áreas prioritárias para a atuação

Nesse ponto, cabe destacar que, por omissão no dever de fiscalizar, o Poder Público é considerado poluidor indireto, de modo que, conforme Súmula nº 652 do Superior Tribunal de Justiça “a responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária” (STJ, 2021).

³⁶ Os recursos ambientais são entendidos pela PNMA como a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora (Brasil, 1981).

³⁷ Observe-se trecho fundamental do voto do Ministro Herman Benjamin sobre a seriedade da poluição sonora: "Até hoje, infelizmente, ainda apequenamos a seriedade da poluição sonora porque entendemos ser um mal menor. No entanto, são abundantes os estudos técnico-científicos que dão conta dos danos à saúde humana e à tranquilidade pública causados pela poluição sonora. [...] Não é porque vivemos em centros urbanos barulhentos que vamos renunciar ou perder, por inação, o direito ao silêncio, garantido duplamente pela Constituição de 1988, não só como componente inseparável do 'meio ambiente ecologicamente equilibrado' [...] mas também por constituir derivação do próprio direito à saúde" (BRASIL. STJ. REsp nº 1.051.306/MG. Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/09/2009).

governamental nos diferentes níveis federativos, o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e a normatização do uso e do manejo dos recursos naturais. A política também abrange o incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias voltadas ao uso racional dos recursos ambientais, a difusão de informações e a formação de uma consciência pública ambiental, bem como a preservação e restauração dos recursos naturais, assegurando sua utilização racional e disponibilidade permanente. Por fim, incorpora o princípio da responsabilização, ao impor ao poluidor e ao predador o dever de reparar ou indenizar os danos causados e ao usuário a contribuição pela utilização econômica dos recursos ambientais (Brasil, 1981).

O art. 4º, inciso II, da PNMA determina a definição de áreas prioritárias para a ação governamental voltada à qualidade ambiental e ao equilíbrio ecológico, considerando os diferentes níveis federativos. Milaré destaca que esse objetivo visa manter o equilíbrio entre os componentes do meio ambiente e garantir a saúde dos ecossistemas, que devem ser respeitados em sua capacidade natural de responder às intervenções humanas, preservando sua função e estabilidade (Milaré, 2014, p. 695). Sobre tal previsão normativa, o doutrinador indaga: “a Política Nacional do Meio Ambiente suscita uma pequena questão: seria a ação governamental federal a mais indicada para prover aos interesses referidos ou, antes, cada ente federativo deveria cuidar dos seus respectivos interesses?” (Milaré, 2014, p. 695), com a seguinte resposta do doutrinador:

A meu ver, ambas as alternativas podem ser entendidas, sem que isto suscite conflito de competência e atribuições. Cabe à União o papel normativo de abrangência nacional, o que ficou bem claro no texto constitucional. Por outro lado, as competências concorrente e suplementar para legislar em matéria ambiental restaram igualmente bem definidas na Lei Maior e na legislação infraconstitucional. Podemos, pois, concluir que cada ente federativo, no âmbito de sua competência, pode e deve desenvolver uma ação governamental sua, que priorize ações concernentes à qualidade e ao equilíbrio ecológico, valendo-se de instrumentos legais, políticas governamentais e políticas públicas (Milaré, 2014, p. 695).

A PNMA tem como objetivo, conforme o art. 4º, inciso III, estabelecer critérios e padrões de qualidade ambiental, além de normas para o uso e manejo dos recursos naturais. Assim, tal objetivo tem em mira que os parâmetros de qualidade ambiental avaliem se o desenvolvimento em uma região ou cidade é sustentável. Sua relevância está relacionada à saúde ambiental, tanto dos elementos abióticos (água, ar e solo) quanto dos elementos bióticos (flora e fauna) que impactam diretamente a saúde humana, ampliando seu alcance social (Milaré, 2014, p. 696).

O inciso IV do art. 4º da PNMA prevê o desenvolvimento de pesquisas e tecnologias nacionais voltadas ao uso racional dos recursos ambientais. Milaré destaca que essas tecnologias envolvem o domínio dos processos necessários para aferir e controlar a qualidade ambiental, incluindo monitoramento, coleta e sistematização de dados, elaboração de cadastros, zoneamento e planejamento ambiental, além da produção e divulgação de informações. Para isso, é fundamental o desenvolvimento contínuo de pesquisas que possibilitem a criação dessas tecnologias adequadas ao contexto nacional (Milaré, 2014, p. 697), no mesmo sentido quando tratou sobre o princípio do “incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais”, indicado no art. 2º, inc. VI da PNMA.

A PNMA estabelece, no inciso VII do art. 4º, a obrigação do poluidor e do predador em recuperar e/ou indenizar os danos ambientais causados, bem como a responsabilidade do usuário pela contribuição econômica pelo uso dos recursos ambientais. Entretanto, como ressalta Milaré, por mais custosa que seja a recuperação ou vultosa a compensação, jamais será possível restituir plenamente a integridade ambiental ou a qualidade original do meio afetado. Além disso, a Lei nº 9.433/1997 reconhece os recursos hídricos como bens com valor biológico e social intrínseco, aos quais se soma o valor econômico, justificando a aplicação dos princípios do poluidor-pagador e usuário-pagador, cuja gestão cabe à Agência Nacional das Águas (ANA) e aos Comitês de Bacia (Milaré, 2014, p. 698).

Conforme Milaré, o legislador no art. 5º da PNMA deixa claro que o desenvolvimento econômico-social, em seus planos, programas e projetos, deve ajustar-se às exigências ambientais. Assim, deve-se levar em conta dois fatores: a qualidade ambiental e o ecológico (2014, p. 694). Nesse sentido, o autor explicita a definição de qualidade ambiental, aduzindo que ela é pressuposto da vida:

A qualidade ambiental é um conjunto de requisitos e condições que atestam a saúde do meio ambiente, ou seja, fatores propícios à vida tal qual se encontra nos sistemas vivos do mundo natural, principalmente daqueles elementos que entram no metabolismo dos processos essenciais à vida: ar, água, alimentos, componentes do solo, microclima, entre outros (Milaré, 2014, p. 694)

Ademais, Milaré descreve sobre o equilíbrio ecológico (2014, p. 694), indicando que ele é “a permanência dos ecossistemas em suas características próprias e essenciais - uma vez que cada ecossistema ou habitat ou meio tem as suas peculiaridades”.

Assim a análise dos objetivos, princípios e instrumentos previstos na PNMA evidencia que sua efetividade depende de uma estrutura administrativa capaz de operacionalizar, de forma coordenada, as ações de proteção, controle e gestão ambiental. A promoção de pesquisas e tecnologias ambientais, a responsabilização por danos, a internalização dos custos ambientais e a compatibilização entre desenvolvimento econômico-social, qualidade ambiental e equilíbrio ecológico exigem atuação estatal organizada, técnica e contínua, com adequada distribuição de competências entre os entes federativos. É nesse contexto que a PNMA institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), previsto nos arts. 6º a 8º da Lei nº 6.938/1981, como instrumento estruturante destinado a viabilizar a implementação de seus comandos normativos.

Sobre o SISNAMA, Sarlet e Fensterseifer (2025, p. 640) indicam que a PNMA inaugurou um novo parâmetro administrativo-organizacional no Estado Brasileiro; edificou a pedra de toque da estrutura administrativa de proteção ambiental, inclusive no sentido do exercício do poder de polícia ambiental, irradiando para todas as esferas federativas” (Sarlet; Fensterseifer, 2025, p. 640). O SISNAMA consiste no conjunto articulado de órgãos e entidades da Administração Pública integrantes do Poder Executivo que, nos âmbitos federal, estadual e municipal, são responsáveis pela formulação, coordenação, execução e fiscalização das políticas voltadas à proteção, preservação e melhoria da qualidade ambiental (Antunes, 2023, p. 63), “ainda que aberta à participação de instituições não governamentais e da sociedade, através dos canais competentes” (Milaré, 2014, p. 643).

O SISNAMA é estruturado por meio de vários órgãos: órgão superior; órgão consultivo e deliberativo; órgão central; órgãos executores; órgãos seccionais; e órgãos locais (Brasil, 1981), de modo que “representa a articulação da rede de órgãos ambientais existentes e atuantes em todas as esferas da Administração Pública” (Milaré, 2014, p. 646).

Em analogia, Milaré descreve o SISNAMA como uma ramificação capilar, que parte da União, percorre os Estados e alcança as periferias mais remotas do organismo político-administrativo por meio dos Municípios, evidenciando o caráter descentralizado e cooperativo do sistema (Milaré, 2014, p. 646). Trata-se, portanto, de um instituto jurídico, e não de uma instituição dotada de personalidade jurídica própria, cuja existência concreta reside na atuação coordenada dos órgãos que o compõem, aos quais são atribuídas competências específicas no âmbito da gestão ambiental (Milaré, 2014, p. 646).

Nessa perspectiva, o principal fluxo que estrutura o funcionamento do SISNAMA é o da informação, que engloba comunicações, deliberações, orientações, avaliações, processos de licenciamento e demais atos de gestão ambiental. Assim, é fundamental para que o sistema

funcione, que se opere de forma contínua e bidirecional, tanto no sentido vertical, da cúpula às bases, quanto no sentido inverso, das instâncias locais para os níveis superiores. Assim, enquanto a instância central possibilita uma visão ampla e sistêmica, as bases locais oferecem uma percepção concreta e realista dos problemas ambientais, permitindo a retroalimentação do sistema e a adequação das políticas públicas à realidade territorial (Milaré, 2014, p. 646).

O Órgão Superior do SISNAMA é composto pelo Conselho de Governo que, conforme art. 6º, inc. I, da PNMA, possui a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais (Brasil 1981). Destaca-se que conforme Milaré (2014, p. 643) tal órgão não teve, até o momento, qualquer atuação concreta na formulação de diretrizes da ação governamental relacionada ao meio ambiente, atribuição concentrada no órgão consultivo e deliberativo, o CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente, o maior órgão do sistema, com composição³⁸ que obedece a critérios geopolíticos, critérios institucionais, critérios sociopolíticos (Milaré, 2014, p. 643) e que tem como competência assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais.

Além disso, cabe ao CONAMA deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (Brasil, 1981). Conforme Sarlet e Fenstersifer (2025, p. 641), embora a atuação inicial do CONAMA tenha sido relativamente tímida, sua relevância institucional cresceu ao longo do tempo, consolidando-se como órgão de destaque na estrutura do SISNAMA, especialmente em razão de seu poder regulamentar.

O órgão central do SISNAMA é atualmente exercido pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima³⁹; e os órgãos seccionais e locais, correspondem, respectivamente aos Estados e aos Municípios, através da Administração Direta ou Indireta, aos quais são atribuídas competências relacionadas à formulação, implementação e execução

³⁸ Registra-se que a composição e o processo decisório do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) foram substancialmente alterados pelo Decreto nº 9.806/2019, que reduziu de forma significativa a participação da sociedade civil e de entes subnacionais, concentrando o poder decisório no âmbito do Poder Executivo federal. Tal reconfiguração institucional foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 623, por violação aos direitos fundamentais procedimentais ambientais, à igualdade política e ao princípio da participação popular na governança ambiental, reconhecendo-se a ocorrência de retrocesso institucional-democrático e socioambiental, incompatível com a arquitetura constitucional do Estado de Direito Ambiental (STF, ADPF 623, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, j. 22 maio 2023).

³⁹ A PNMA, no inc. III do art. 6º, indica como órgão central a a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República. No entanto, conforme alerta Milaré (2014, p. 643) há necessidade de distinguir a a estrutura real da estrutura formal definida pela lei. “Ou seja: o que é de facto (real) não coincide plenamente como que de com o que de *jure* está prescrito (formal, ideal). É certo, porém: as modificações que vieram sendo introduzidas na legislação não têm traído nem a letra nem o espírito da lei”.

das políticas ambientais em seus respectivos territórios, em conformidade com a repartição de competências estabelecida no ordenamento jurídico (Brasil, 1981).

Conforme Milaré (2014, p. 645) os órgãos seccionais cosnstituem peça fundamental na estrutura do SISNAMA, de modo que “o espírito federativo da nossa Carta Magna vem reforçar esta concepção, uma vez que os estados não agem apenas com poder delegado, mas são dotados de poder próprio, nos termos da lei”. Por sua vez, quanto aos órgãos locais, que exercem a gestão ambiental no respectivo território e no âmbito da sua competência, desejável que assumam o papel de protagonistas na proteção ambiental (Milaré, 2014. p. 645).

Como órgãos executores do SISNAMA, destacam-se o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), ambos constituídos como autarquias federais de direito público, dotadas de personalidade jurídica própria, autonomia administrativa e financeira, e vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente. O IBAMA foi criado pela Lei nº 7.735/1989, enquanto o ICMBio foi instituído pela Lei nº 11.516/2007. Milaré (2014, p. 644) assinala que o ICMBio recebeu a missão institucional de zelar pelo patrimônio ambiental natural da União, com especial atenção à biodiversidade, às florestas e ao patrimônio genético, tendo como principal campo de atuação o SMNUC, no âmbito das unidades de conservação federais.

A PNMA, no art. 9º, dispõe de instrumentos voltados à efetivação de seus objetivos, dentre os quais se destacam o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Preveem-se, ainda, incentivos ao desenvolvimento e à incorporação de tecnologias voltadas à melhoria da qualidade ambiental, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, a instituição de cadastros técnicos ambientais, a aplicação de penalidades em caso de degradação, a elaboração do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a garantia do acesso à informação ambiental e a utilização de instrumentos econômicos de proteção ambiental (Brasil, 1981).

A PNMA, instituída pela Lei 6.938/1981, prevê a “proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas” como um de seus princípios, conforme art. 2º, inc. IV; que a PNMA visará a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, nos termos do art. 4º, inc. II; e no art. 9º, inc. VI que a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público

federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas é um instrumento da PNMA (Brasil, 1981).

Considerando que a repartição de competências estabelecida pela ordem constitucional brasileira atribui ao Município um papel ativo na proteção do meio ambiente, transformando as diretrizes gerais da PNMA em normas de aplicação local, a transposição dos instrumentos previstos na Lei Federal nº 6.938/1981 para a esfera municipal não é apenas uma faculdade, mas um imperativo do princípio do interesse local (art. 30, I, CF/88). Para compreender como essa autonomia se materializa em normas cogentes, é fundamental examinar os pilares que sustentam a atuação do ente federado.

A centralidade do Município na política municipal do meio ambiente

A análise da Política Municipal do Meio Ambiente (PMMA) exige compreender de que modo o ordenamento jurídico local estrutura e disciplina as ações voltadas à tutela ambiental, em articulação com as diretrizes nacionais e estaduais, bem como em diálogo com os desafios concretos da realidade municipal. Nesse sentido, indica Milaré (2014, p. 647) que “no âmbito do Município, seria aconselhável associar - nas estruturas administrativas e nos planos e programas - meio ambiente e desenvolvimento urbano, a partir do princípio de que o Plano Diretor é o roteiro de desenvolvimento e da sustentabilidade do Município”.

Sob essa perspectiva, a PMMA não se limita a um conjunto de diretrizes programáticas, mas assume natureza normativa, orientando e determinando a atuação do Poder Público e dos particulares. Como observa Venosa (2016, p. 86), as normas jurídicas possuem caráter prescritivo, na medida em que orientam e direcionam condutas, podendo recomendar, estabelecer, impor ou mesmo vedar determinadas ações. Ademais, as normas jurídicas também desempenham a função de definir institutos jurídicos e organizar fenômenos sociais relevantes (Venosa, 2016, p. 86), o que se verifica de modo evidente na PMMA, enquanto instrumento de ordenação da tutela ambiental no plano local.

Nessa linha, na obra "*Teoría del Derecho*", Manuel Calvo García (1992, p. 45) observa que “*las normas jurídicas pueden ser tomadas en consideración bien como pautas de conducta o bien como objeto de la ciencia y la metodología jurídica*”⁴⁰, evidenciando que tais normas, além de orientar práticas concretas, também constituem objeto de análise e sistematização pela ciência jurídica. Assim, a PMMA apresenta-se simultaneamente como

⁴⁰ Tradução livre: “As normas jurídicas podem ser consideradas tanto como pautas de conduta quanto como objeto da ciência e da metodologia jurídica” (Calvo García, 1992, p. 45).

instrumento normativo de regulação de condutas e como campo de estudo indispensável para a compreensão da relação entre direito, sociedade e proteção ambiental.

Ramón Martín Mateo (2003, p. 56) aponta que apesar da abrangência territorial limitada de determinada norma, tal como a PMMA, a finalidade última alcança contornos globais, haja vista que o meio ambiente não possui fronteiras:

La normativa ambiental tiene por lo general un ámbito localizado de aplicación diseñada para incidir en las relaciones sometidas a las soberanías de los distintos Estados. Sin embargo su ambición es a la postre planetaria, en cuanto que como vimos los sistemas naturales básicos se integran por los subsistemas menores e interaccionan a su vez entre sí. La contaminación atmosférica generada en un país puede afectar a outro ocasionando quizás en la destrucción de ecosistemas acuáticos, como ha sucedido en los lagos nórdicos que han recibido la lluvia ácida generada en Inglaterra. Un vertido tóxico que afecte a un acuífero del centro de España puede terminar en la aleta de un atún atlántico. Los ejemplos pueden ser infinitos⁴¹ (Martín Mateo, 2003, p. 56).

Nessa ótica, Milaré (2014, p. 633) aduz que “a problemática ambiental tem crescido de tal forma que se converteu em desafio global”, de modo que “já não se pode pensar em soluções isoladas: impõe-se a busca de soluções articuladas”. Desse modo, ainda que a política ambiental em um município possua como foco o território local, seus efeitos se projetam em um contexto mais amplo, na medida em que a degradação ambiental ultrapassa fronteiras políticas e produz consequências planetárias, mas é no Município, em especial, que a vida ocorre e que as práticas de cuidado com o meio ambiente devem ser concretizadas.

Nesse contexto, Martín Mateo aduz que “*las entidades locales son cualificadas y excepcionales protagonistas de la defensa del ambiente*”⁴². Assim, “*todas las agresiones que se producen surgen de territorios controlados por Municipios o sus equivalentes y el grueso de ellas, las más importantes, proceden de áreas urbanas*”⁴³ (Mateo, 2003, p. 87). Tal constatação reforça a centralidade do ente municipal na governança ambiental, especialmente diante da concentração das pressões ambientais nos espaços urbanos.

Milaré (2014, p. 639) destaca a importância da consciência ambiental coletiva como

⁴¹ Tradução livre: “A normativa ambiental, em geral, possui um âmbito localizado de aplicação, desenhada para incidir nas relações submetidas às soberanias dos distintos Estados. No entanto, sua ambição é, em última instância, planetária, visto que, como vimos, os sistemas naturais básicos são formados por subsistemas menores que, por sua vez, interagem entre si. A poluição atmosférica gerada em um país pode afetar outro, ocasionando talvez a destruição de ecossistemas aquáticos, como ocorreu nos lagos nórdicos que receberam a chuva ácida gerada na Inglaterra. Um derramamento tóxico que atinja um aquífero no centro da Espanha pode acabar na barbatana de um atum atlântico. Os exemplos podem ser infinitos” (Martín Mateo, Ramón; 2003, p. 56).

⁴² Tradução livre: “As entidades locais são qualificadas e excepcionais protagonistas da defesa do meio ambiente.” (Martín Mateo, Ramón, 2003, p. 87).

⁴³ Tradução livre: “Todas as agressões que ocorrem surgem de territórios controlados por Municípios ou seus equivalentes, e a maior parte delas, as mais importantes, procede de áreas urbanas.” (Martín Mateo, Ramón, 2003, p. 87).

pressuposto indispensável à efetividade da tutela do meio ambiente:

Algumas pessoas despertaram há décadas; outras, mais recentemente. Na atualidade, o embasamento científico, com suas projeções para o futuro da Terra, reforçou esse despertar, de modo que as boas consciências individuais e grupais refletem claramente doutrinas e práticas, já consolidadas e presentes nos segmentos organizados da sociedade e na Administração Pública. Bem verdade, é que as pessoas e grupos conscientes reduzem-se a minorias quase imperceptíveis; porém, na dinâmica social isto ocorre sempre, porque são as minorias, conscientes e mobilizadas, que fazem a sociedade avançar (Milaré, 2014, p. 639).

Como observa o mesmo autor (Milaré, 2014, p. 639), “nada se pode realizar de duradouro, no Direito, na gestão do ambiente, sem que haja um suporte mínimo de consciência cívica e colaboração efetiva da coletividade”. As Políticas Ambientais Municipais, nesse contexto, assumem papel fundamental não apenas como instrumentos normativos, mas como vetores orientadores da ação pública e social no território, oferecendo diretrizes claras para a atuação estatal e para o engajamento da sociedade.

Assim, em sentido amplo, uma “política” consiste em um conjunto articulado de diretrizes orientadas à concretização de objetivos de determinada sociedade. Seu caráter orgânico é indispensável para evitar dispersões, contradições, sobreposições e o desperdício de recursos, fatores incompatíveis com a eficácia das ações públicas e com a racionalização dos procedimentos necessários à manutenção do equilíbrio ecológico. Nesse passo, toda política é concebida para produzir resultados concretos, sendo a sua efetividade elemento essencial à realização de seus fins (Milaré, p. 636). Prossegue o autor:

“Política” é o ordenamento de práticas ou ações para que sejam alcançados os fins estabelecidos pelos cidadãos da *polis* no intuito de realizar o bem comum. O conceito de *polis*, na realidade brasileira, pode muito bem ser estendido a todos e a cada um dos entes federados: União, Estados, Municípios e Distrito Federal, vale dizer, cada um desses entes pode personificar a *polis*, ou, mais simplesmente, o “Estado”. Por conseguinte, no Estado brasileiro, conforme a esfera de abrangência, pode haver políticas gerais e setoriais, conforme a extensão do resultado que se quer alcançar e o universo abrangido pelas ações. Assim, pode haver políticas envolvendo os mais diversos setores da sociedade e estes, por seu turno, identificando-se com um bem social, determinado e específico, a ser procurado com eficácia pela comunidade (educação, saúde, transporte, emprego, moradia, cultura e lazer, dentre outros) (Milaré, 2014, p. 636).

Não obstante o reconhecimento da centralidade das políticas ambientais e do papel fundamental dos Municípios na tutela do meio ambiente, fato é que, ao longo dos anos, persistente a distância entre o desenho normativo e a prática político-administrativa, especialmente em contextos de retrocesso institucional, nos quais políticas públicas

ambientais são esvaziadas, órgãos de controle fragilizados e a proteção ambiental relegada a um plano secundário⁴⁴.

Governança e desafios de efetividade

Como registra Milaré (2014, p. 640), a vida política nacional é marcada, com frequência, pela ausência de propósitos claros e de vontade política nos níveis mais elevados de poder, o que compromete tanto a implementação quanto a continuidade de projetos e políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e à proteção ambiental. Soma-se a esse cenário a atuação de *lobbies* econômicos poderosos que, orientados por interesses particulares, operam em sentido contrário à racionalidade ambiental e, não raras vezes, sabotam ou esvaziam as agendas ambientais por meio de práticas de pressão institucional.

Nesse cenário, os retrocessos observados na estruturação e na implementação das políticas ambientais revelam-se incompatíveis não apenas com o ordenamento jurídico interno, mas também com os compromissos assumidos pelo Brasil no plano internacional, como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992); a Convenção sobre Diversidade Biológica; a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; o Acordo de Paris. Nesse sentido, conforme Galbiati *et al* (2022, p. 13) os retrocessos ambientais recentes no Brasil não decorreram de omissões pontuais, mas de uma estratégia política deliberada de enfraquecimento da governança ambiental, marcada pela desestruturação institucional, pela redução dos espaços participativos e pelo afastamento progressivo dos compromissos assumidos no plano internacional, em especial aqueles vinculados à Agenda 2030 e aos ODS.

Assim, as normas jurídicas e os instrumentos de gestão voltados à preservação do meio ambiente, bem como à sua sustentabilidade, enquanto base de recursos para o desenvolvimento, são, não raras vezes, esvaziados, relativizados ou mesmo confrontados por interesses diversos (Milaré, 2014, p. 640). Nesse contexto, é o desafio para o Direito Ambiental: “impor-se como ordenamento lúcido, indispensável, instrumento valioso para que o Poder Público e a coletividade cumpram suas respectivas incumbências, nos termos da Lei Maior e dos alertas da ciência moderna” (Milaré, 2014, p. 640).

É precisamente nesse ponto que se torna fundamental compreender a gestão ambiental como um processo estruturado por diretrizes, normas e ações voltadas à administração

⁴⁴A esse respeito, ver Relatório do Observatório do Clima (2021), que examina alterações institucionais e normativas na política ambiental federal, com impactos sobre a governança ambiental e os mecanismos de fiscalização. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-1.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

integrada dos recursos naturais, da qualidade ambiental e do meio ambiente como um todo. Como esclarece Milaré, a gestão ambiental pressupõe políticas apropriadas, ações coordenadas e elevado grau de participação, tanto do Poder Público quanto dos segmentos organizados da sociedade, os quais constituem elementos essenciais desse processo. Trata-se, portanto, de uma responsabilidade compartilhada, que não pode ser indevidamente transferida ou restrita às atividades industriais ou às classes empresariais. Ao contrário, cada cidadão e cada grupo social, dentro de suas respectivas competências e responsabilidades, é, em alguma medida, gestor ambiental (Milaré, 2014, p. 640).

Para Milaré, a PNMA preocupa-se com a garantia de condições ambientais sadias e tem como fundamento a qualidade do meio ambiente enquanto relação. Todavia, indica o autor que em seu enunciado normativo, não explicita de forma direta os termos dessa relação, quais sejam, o ser humano e a natureza, compreendida como o mundo natural e seus componentes bióticos e abióticos. Com efeito, aduz que “a parte que cabe ao Homem é definida pelo Direito e Ética; o que cabe à natureza é definido pela ciência. A conjunção dessas duas “responsabilidades” é que faz o equilíbrio ecológico” (Milaré, 2014, p. 637).

Enquanto bem difuso e de uso comum do povo, o meio ambiente caracteriza-se por sua impessoalidade e pela incapacidade de autogestão, o que impõe a necessidade de tutela jurídica específica. Como assinala Milaré, “o meio ambiente é impessoal e não pode gerir-se por si mesmo: ele carece de proteção” (Milaré, 2014, p. 638), incumbindo ao Poder Público o papel de tutor institucional desse bem jurídico. A noção de tutela, historicamente associada à proteção de sujeitos ou interesses vulneráveis, aplica-se com especial pertinência ao meio ambiente, em razão de sua fragilidade ecológica, de sua natureza transindividual e do relevante interesse social que o envolve (Milaré, 2014, p. 638).

Federalismo ecológico e articulação das políticas ambientais

No ordenamento jurídico brasileiro, a função tutelar do meio ambiente é exercida de forma descentralizada e cooperativa, a partir do modelo do denominado federalismo ecológico, no qual todos os entes federativos compartilham competências e deveres na proteção ambiental (Sarlet; Fensterseifer, 2025, p. 615). Em consequência, as Políticas Municipais de Meio Ambiente assumem papel estratégico na concretização do comando constitucional do art. 225 da Constituição Federal, sobretudo por sua proximidade com a realidade territorial e social. Contudo, para que alcancem plena eficácia normativa e material, tais políticas devem necessariamente conformar-se e compatibilizar-se com os respectivos

Planos Diretores de modo a assegurar coerência sistêmica, racionalidade territorial e efetividade na aplicação das normas ambientais.

Nesse passo, a política local desenvolve-se de forma autônoma, mas não de maneira isolada, pois encontra-se vinculada ao modelo federativo de competências estabelecido pela Constituição de 1988. Coexistem em uma Unidade Federativa as políticas nacional, estadual e municipais do meio ambiente, que se desenvolvem de forma autônoma, mas interdependentes, a partir do modelo federativo de competências estabelecido pela Constituição de 1988. Como observa Almeida (2025, p. 8), “há de considerar-se a arquitetura de competências instituída do federalismo ecológico brasileiro, o que pode chamar-se de sombreamento de competências”. Assim, cabe à União editar normas gerais, enquanto aos Estados, Distrito Federal e Municípios incumbe a edição de normas específicas em suas realidades regionais e locais, desde que respeitado o mínimo ecológico e sem flexibilizar a legislação federal (Almeida, 2025, p. 8).

Como bem sintetiza Milaré (2014, p. 638), a tutela administrativa ambiental, estruturada a partir de um sistema jurídico e de instrumentos legais adequados, orienta a atuação do Poder Público rumo a um modelo de gestão ambiental integrado, em consonância com o art. 225 da Constituição Federal, bem como com as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais. Trata-se de dever constitucional indeclinável, que vincula todas as esferas federativas e reforça a centralidade do Município como espaço privilegiado de implementação das políticas ambientais.

Com efeito, a centralidade normativa e institucional da Política Nacional do Meio Ambiente e do SISNAMA não apenas legitima, mas reclama que o Município estruture a sua Política Municipal do Meio Ambiente como expressão concreta do dever constitucional de proteção da competência comum e suplementar no âmbito do federalismo ecológico. Essa estruturação não se restringe à reprodução formal de princípios e objetivos: demanda a tradução, em linguagem normativa local, de instrumentos capazes de orientar o ordenamento territorial e a tomada de decisões administrativas, inclusive em matéria de licenciamento, fiscalização, planejamento e indução de comportamentos ambientalmente adequados.

Por isso, a efetividade da PMMA depende de dois pontos importantes: o primeiro é a coerência interna da política municipal, isto é, a presença de diretrizes, institutos e mecanismos de implementação minimamente articulados, de modo a evitar lacunas normativas e a dispersão de competências dentro da Administração Pública; o segundo ponto é a coerência externa, voltada à compatibilização com os demais instrumentos estruturantes da governança urbana e ambiental, especialmente o Plano Diretor, a legislação de uso e

ocupação do solo, os instrumentos econômicos e os regimes jurídicos de proteção territorial. Sem essa dupla coerência, a política municipal tende a assumir feição meramente programática, pouco apta a orientar decisões vinculadas e a constranger, juridicamente, práticas administrativas e privadas que produzem degradação.

Nessa perspectiva, a PNMA oferece um parâmetro decisivo: ao prever a criação de espaços territoriais especialmente protegidos como instrumento de implementação (art. 9º, VI, Lei nº 6.938/1981), ela evidencia que a tutela ambiental se projeta necessariamente sobre o território, convertendo o espaço em categoria jurídico-ambiental. No plano local, tal diretriz adquire densidade particular, pois é justamente no Município que se materializam as pressões mais intensas sobre ecossistemas, paisagens, recursos hídricos e biodiversidade, bem como as escolhas urbanísticas que podem agravar ou mitigar riscos e vulnerabilidades socioambientais.

Desse modo, para além das diretrizes gerais da PMMA, impõe-se avançar para a análise dos mecanismos normativos territoriais pelos quais o Município concretiza a proteção ecológica em seu espaço geográfico. Entre esses mecanismos, assumem posição de destaque as Unidades de Conservação, enquanto técnica jurídico-institucional de proteção qualificada de áreas representativas, com regime jurídico próprio, objetivos definidos e instrumentos de gestão. Trata-se de uma dimensão da política ambiental municipal que revela, de modo particularmente nítido, o grau de maturidade institucional do ente local e a consistência de sua articulação com o planejamento urbano, já que a criação, a manutenção e a gestão de unidades de conservação exigem compatibilidade com o Plano Diretor.

2.3. Regime jurídico das Unidades de Conservação

Fundamentos, definições e finalidades das Unidades de Conservação no SNUC

A conservação da natureza nasceu com o objetivo de proteger o meio ambiente em seu sentido mais amplo, carregando uma visão naturalista, poética e ideológica, que apresenta a natureza como um ser próprio, merecedor de respeito e cuidado. Com o tempo, essa ideia evoluiu para um campo mais técnico e científico, passando a ter metas diversificadas, como a preservação da diversidade biológica do planeta (Milano, 2001, p. 5).

A Constituição Federal de 1988 conferiu tratamento às áreas especialmente protegidas ao estabelecer, no art. 225, §1º, inciso III, que incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, como forma de assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 1988). Trata-se de comando constitucional que inaugura, no ordenamento jurídico brasileiro, a noção de tutela diferenciada de determinados espaços em razão de suas características ambientais relevantes.

Em consonância com a CF/1988, o Brasil incorporou a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), promulgada pelo Decreto Federal nº 2.519/1998, a qual define área protegida como “área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” (Brasil, 1998). A definição internacional reforça a compreensão de que a proteção ambiental exige não apenas a delimitação espacial, mas também a adoção de regimes jurídicos e administrativos próprios.

Paulo de Bessa Antunes (2023, p. 326) conceitua os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEP) como áreas que, em razão de suas características ambientais especiais, demandam tutela diferenciada por parte do Poder Público. Tais espaços podem ser instituídos por distintos instrumentos jurídicos, sendo as unidades de conservação uma de suas espécies. As unidades de conservação desempenham papel central na manutenção dos serviços ecossistêmicos, na medida em que visam à proteção dos processos naturais responsáveis pelo equilíbrio do clima, do solo, da fauna e da flora, além de resguardarem paisagens de significativo valor cênico para as presentes e futuras gerações (Farias, 2021, p. 832).

Nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei Federal nº 9.985/2000, unidade de conservação é definida como o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, dotado de características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder

Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Desse modo, a partir da definição prescrita pela mencionada norma, depreende-se que as unidades de conservação correspondem a espaços territoriais, públicos ou privados, especialmente destinados à preservação ambiental (Farias, 2021, p. 831; Antunes, 2023, p. 327). Nesse passo, o objeto principal das unidades de conservação, conforme assinala Talden Farias (2021, p. 832), é a diversidade biológica, cuja conservação constitui o objetivo final desses espaços. A biodiversidade, conforme Milano (2001, p. 3-4) constitui a variedade total de formas de vida existentes, abrangendo desde o nível genético (ou intraespecífico) até o nível dos ecossistemas.

Já a noção de recurso relaciona-se a tudo aquilo que é ou pode vir a ser útil a alguma finalidade humana, sendo fundamental considerá-la tanto em sua condição dinâmica e tecnologicamente dependente quanto em sua função como meio de desenvolvimento. Nessa perspectiva, a biodiversidade passa a ser compreendida como um dos recursos mais valiosos para a humanidade, o que torna imprescindível a formulação de estratégias voltadas à sua manutenção (Milano, 2001, p. 5).

Conforme Lei Federal nº 9.985/2000 os objetivos incluem a proteção da biodiversidade e dos recursos genéticos, na preservação e recuperação dos ecossistemas naturais e na promoção do desenvolvimento sustentável, conciliando a conservação ambiental com as dimensões sociais, culturais e econômicas (Brasil, 2000). Assim, para a concretização de tais desideratos, o SNUC organiza-se em uma estrutura administrativa composta por diferentes órgãos, distribuídos em níveis consultivo, central e executor, responsáveis pela formulação, coordenação e implementação das políticas ambientais, conforme suas respectivas competências.

Estrutura institucional do SNUC

Ao CONAMA cabe a função consultiva e deliberativa, com a atribuição de acompanhar a implementação do Sistema; ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima o papel de órgão central, responsável por sua coordenação; e ao ICMBio e ao Ibama, bem como, de forma supletiva, aos órgãos estaduais e municipais, a execução das políticas ambientais, a proposição da criação e a gestão das unidades de conservação nas respectivas esferas de atuação. Excepcionalmente, poderão integrar o SNUC unidades de conservação estaduais ou municipais que, a critério do CONAMA, possuam objetivos de manejo

específicos não contemplados pelas categorias previstas em lei, desde que apresentem características que as distingam de forma clara das demais (Brasil, 2000).

Criação, alteração e ampliação das Unidades de Conservação

Quanto ao ato normativo que cria uma unidade de conservação, art. 22 da Lei nº 9.985/2000 admite sua instituição por diferentes espécies normativas, incluindo lei⁴⁵, decreto ou decisão judicial⁴⁶ (Farias, 2021, p. 842; Milaré, 2014, p. 1261; Antunes, 2023, p. 326)”. Trata-se de uma obrigação de fazer da Administração Pública, em qualquer dos seus níveis (Antunes, 2023, p. 331).⁴⁷ Contudo, pondera Antunes (2023, p. 324) que a criação de uma unidade de conservação por lei não é o caminho mais adequado, visto que se trata de uma “lei de efeitos concretos”, “as quais materialmente são atos administrativos”. Soma-se a isso, o fato de que o processo legislativo torna mais difícil a realização de audiências públicas e oportunização da ampla defesa e o contraditório para o direito dos proprietários (Antunes, 2023, p. 324).

Assim, “o ato de criação de uma Unidade de Conservação deve apontar a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração, conforme exige o art. 2º do Decreto n. 4.340/2002” (Farias, 2021, p. 842). Contudo, nas palavras de Farias, tais requisitos revestem-se como meramente formais para oficializar a área como digna de proteção permanente e rígida do Estado, devendo indentificar-se se a área em questão possui relevância natural suficiente para tal proteção estatal, cabendo ao órgão ambiental tal análise (Farias, 2021, p. 842).

Nesse sentido, a instituição de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos de consulta pública, na qual se permita verificar a localização, a dimensão e os limites, sendo somente dispensável nos casos de Estação Ecológica e de Reserva Biológica (Farias, 2021, p. 842). Antunes (2023, p. 331) aponta que do texto constitucional pode-se extrair três os requisitos cumulativos para a existência de uma unidade de conservação: ato do

⁴⁵ O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a criação de unidades de conservação por iniciativa parlamentar não configura ofensa à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ainda que implique atuação administrativa posterior ou aumento de despesas (Brasil, 2024, ARE 1.499.369).

⁴⁶ No ARE 1.550.946 AgR/MG, julgado pela Segunda Turma do STF, discutiu-se a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ação civil pública, para compelir o Estado de Minas Gerais à implementação de medidas de gestão e preservação de unidade de conservação ambiental (APA Serra do Sabonetal), diante de prolongada omissão administrativa. O Tribunal reafirmou o entendimento de que, em situações excepcionais, é legítima a atuação judicial para determinar a implementação de políticas públicas constitucionalmente previstas, especialmente para assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF) (Brasil, 2025b).

⁴⁷ O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a criação de unidades de conservação por iniciativa parlamentar não configura ofensa à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ainda que implique atuação administrativa posterior ou aumento de despesas (Brasil, 2024, ARE 1.499.369).

Poder Público; espaço territorial e seus componentes; proteção especial. Sem tais elementos, os quais são exigidos cumulativamente, não há unidade de conservação.

Milaré (2014, p. 1261), de forma muito didática, aponta que a criação de uma Unidade de Conservação deve ser precedida da elaboração de estudos técnicos e da realização de consulta pública. Sem o preenchimento de tais requisitos, o ato de criação é nulo. O jurista explicita cada um dos requisitos:

Quanto ao primeiro requisito, vale registrar que, além de permitirem a correta delimitação da unidade de acordo com os aspectos sociais, econômicos, ambientais e da biodiversidade da região afetada, a realização de estudos técnicos também se presta a evitar abusos e arbitrariedades que possam decorrer do Poder Executivo.

Já a realização de consultas públicas, que encontra fundamento nos princípios constitucionais da participação comunitária e da publicidade e no direito fundamental à informação, tem como objetivo primordial a ampla divulgação e o aprimoramento das propostas de criação de unidades de conservação por meio de reuniões preliminares com as comunidades locais e os setores interessados, de modo que também sejam levadas em consideração, ao longo do processo de criação, as questões de seu interesse. (Milaré, 2014, p. 1261-1262).

Antunes (2023, p. 331) ressalta que “o Constituinte não deixou margem de discricionariedade ao Administrador que, uma vez identificados os espaços dignos de proteção possível, deve estabelecer a unidade de conservação capaz de dar a melhor proteção possível”. Com isso, após a conclusão de que área detém características aptas à proteção especial, cabe, única e exclusivamente, ao Poder Público decretar o regime especial de proteção (Antunes, 2023, p. 332). Contudo, conforme reflete o mesmo autor (Antunes, 2023, p. 332) os recursos orçamentários são escassos e precisam ser divididos em diversas áreas de atuação do Poder Público. Assim, deve-se buscar fórmulas criativas para implementar a obrigação de proteção do meio ambiente; possibilitar que o cidadão participe ativamente; e não criar pressão sobre os recursos públicos:

Em primeiro lugar, (i) há que se registrar que a relação e UCs postas à disposição do administrador corresponde ao atual nível de compreensão das diferentes modalidades de proteção necessárias para que se possa atingir, simultaneamente, os objetivos de proteção ambiental com o desenvolvimento econômico que, se assim feito, tem-se por sustentável. Em seguida, há que se compatibilizar os direitos da coletividade em usufruir de um meio ambiente equilibrado com os direitos constitucionais dos indivíduos, relativos à propriedade. Assim, sempre que ecologicamente possível garantir a proteção ambiental sem a violação aos direitos de propriedade pública ou privada, tal fórmula deve ser obrigatoriamente adotada pela Administração. A Administração deve instituir a unidade de conservação que, atingido os objetivos de proteção identificados nos estudos

técnicos, seja a menor onerosa para o contribuinte, com a menor mobilização de recursos técnicos, econômicos e financeiros possíveis. Essa é uma determinação da CF, como se pode concluir do *caput* do art. 37. Cuida-se de uma técnica elementar de administração pública que busca a obtenção dos melhores resultados para a aplicação de recursos escassos. (Antunes, 2023, p. 332)

Conforme a Lei Federal nº 9.985/2000, as unidades de conservação integrantes do grupo de Uso Sustentável podem ter sua totalidade ou parte reclassificada como unidade do grupo de Proteção Integral, mediante ato normativo de igual hierarquia àquele que instituiu a unidade originária, desde que observados os procedimentos de consulta aptos a identificar a localização, a extensão e os limites mais adequados da área, na forma estabelecida em regulamento. A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ocorrer por meio de lei específica, conforme dispõe o art. 22, §7º da Lei 9.985/2000 e art. 225, §1º, inciso III, da CF/1988 (Brasil, 2000; Brasil, 1988).

A criação, a ampliação e a gestão das unidades de conservação, embora regidas por legislação ambiental específica, produzem efeitos diretos sobre o ordenamento territorial, impondo restrições e condicionantes ao exercício do direito de propriedade. Por essa razão, tais espaços especialmente protegidos devem ser compatibilizados com os instrumentos de planejamento urbano, em especial o Plano Diretor municipal, sob pena de fragmentação das políticas públicas territoriais. No mesmo sentido, a exigência de consulta pública no processo de instituição das unidades de conservação guarda evidente paralelismo com as audiências públicas obrigatórias previstas para a elaboração e revisão do Plano Diretor, ambas fundadas no princípio constitucional da gestão democrática e da participação popular. Trata-se, portanto, de instrumentos participativos que, embora previstos em regimes jurídicos distintos, compartilham a finalidade de legitimar decisões estatais que impactam a conformação do território e a função social da propriedade.

Instrumentos de gestão das unidades de conservação

Superada a fase de criação formal, a efetiva materialização de uma unidade de conservação é a adoção de um conjunto de medidas para torná-la realidade. Nesse sentido, três instrumentos centrais para a implantação das unidades de conservação: o plano de manejo, a zona de amortecimento e o mosaico de unidades de conservação. Em sentido convergente, Farias (2021, p. 835) identifica como instrumentos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação o plano de manejo, a zona de amortecimento e os corredores ecológicos.

Dentre tais instrumentos, o plano de manejo assume papel estruturante. Nos termos do art. 2º, inciso XVII, da Lei nº 9.985/2000, o plano de manejo consiste no documento técnico que, com fundamento nos objetivos gerais da unidade de conservação, estabelece seu zoneamento e as normas que devem orientar o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à sua gestão (Brasil, 2000). Nas palavras de Milano (2001, p. 23) diante da multiplicidade de objetivos atribuídos à conservação, é necessário reconhecer a existência de diferentes categorias de manejo das unidades de conservação, cada uma voltada prioritariamente ao atendimento de determinados fins, os quais podem assumir maior ou menor relevância para a preservação da biodiversidade e dos sistemas naturais.

Conforme registra Farias (2021, p. 835) por ser uma espécie de plano diretor da Unidade de Conservação ele deverá apontar o que é proibido, priorizado e permitido na área. Nesse passo, afirma o autor que o Plano de Manejo deve ser elaborado em consonância com as necessidades e as especificidades da área protegida, uma vez que cada Unidade de Conservação apresenta características próprias e realidades distintas. Para sua adequada formulação, exige-se a realização de estudos técnicos aprofundados, desenvolvidos por equipe multidisciplinar (Farias, 2021, p. 835).

A obrigatoriedade desse instrumento encontra respaldo no art. 27 da Lei do SNUC, que determina que toda unidade de conservação disponha de plano de manejo abrangendo a área da unidade, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, devendo incluir medidas destinadas a promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas. O referido plano deve ser elaborado no prazo máximo de cinco anos a contar da data de criação da unidade de conservação (Brasil, 2000).

Milano chama atenção para um dos principais entraves à efetividade das unidades de conservação no Brasil: a recorrente ausência de implementação dos planos de manejo. Segundo o autor, os problemas enfrentados pelas unidades de conservação não decorrem, em regra, da inadequação do sistema de planejamento ou da abrangência territorial do manejo, mas da incapacidade institucional de executar os planos elaborados, em razão da fragilidade histórica das estruturas estatais responsáveis pela gestão dessas áreas (Milano, 2001, p. 30). Ademais, o autor critica o uso meramente formal de procedimentos participativos, que, em muitos casos, têm servido apenas para legitimar decisões políticas previamente tomadas, quando não incorrem em práticas flagrantemente ilegais.

No plano normativo, contudo, a participação popular é expressamente assegurada pela Lei nº 9.985/2000 (Lei do SNUC), que garante à população residente, tanto na elaboração

quanto na revisão e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico (Brasil, 2000). Nesse ponto, cabe destacar que a gestão de uma unidade de conservação, seja ela pública ou privada, deve ser colegiada, contando com a participação da sociedade, Administração Pública e populações das áreas diretamente vinculadas à área objeto de proteção (Antunes, 2023, p. 333), o que se coaduna com o princípio da participação comunitária (Milaré, 2014, p. 1267).

Para Bessa Antunes (2023, p. 344), o Plano de Manejo é a materialização concreta das unidades de conservação, sem o qual, não passam de abstrações, especialmente para aqueles modelos de unidades de conservação que estabelecem restrições para o gozo da propriedade, sem se apossarem de bens de terceiros.

A zona de amortecimento está definida no inc. XVIII do art. 2º como “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (Brasil, 2000). A zona de amortecimento deve estar delimitada em todas unidades de conservação, exceto a Área de Proteção Ambiental (APA) e a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) (Brasil, 2000).

Assim, a zona de amortecimento busca limitar as ações humanas no entorno das Unidades de Conservação, a fim de resguardar seus recursos naturais, de modo que se a finalidade principal dessas áreas é preservar a biodiversidade, os recursos naturais e a paisagem, é natural que a zona de amortecimento também cumpra, ainda que de modo complementar, esse mesmo papel (Farias, 2021, p. 836). Trata-se, conforme Milaré indica (2014, p. 1265) de uma espécie de zoneamento obrigatório, pelo qual certas atividades econômicas são permitidas e regradas.

Ademais, o art. 26 da Lei do SNUC criou o mosaico de unidades de conservação⁴⁸, prevendo que quando houver um conjunto de unidades de conservação, pertencentes a categorias distintas ou não, localizadas de forma próxima, justaposta ou sobreposta, bem como outras áreas protegidas, públicas ou privadas, caracterizando um mosaico, a gestão desse conjunto deverá ocorrer de maneira integrada e participativa, levando em conta os diferentes objetivos de conservação, de modo a harmonizar a proteção da biodiversidade, a

⁴⁸ O mosaico, como diz o próprio vocábulo, consiste na justaposição de peças ou figuras distintas que, entretanto, contribuem com as suas individualidades para formar um quadro, ou seja, um todo que resulta numa figura maior e integrada (Milaré, 2014, p. 1266).

valorização da sociodiversidade e a promoção do desenvolvimento sustentável no âmbito regional (Brasil, 2000).

O mosaico de unidades de conservação trata-se de uma figura jurídica nova no direito brasileiro, já existente em outros países, como no direito francês. A existência do mosaico de unidades de conservação depende do reconhecimento do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, em resposta a requerimento dos órgãos gestores das unidades interessadas em compatibilizarem as suas formas de gestão. Existindo o reconhecimento da existência do mosaico, é constituído um conselho de gestão (Antunes, 2023, p. 343).

Além do Plano de Manejo e a zona de amortecimento, o corredor ecológico também é um instrumento da Lei do SNUC, e ele é definido no art. 2º, inciso XIX da referida norma como

porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

Dessa forma, é indispensável que tanto o plano de manejo quanto as diretrizes das zonas de amortecimento e corredores ecológicos estejam em conformação com o Plano Diretor do Município no qual se insere a unidade de conservação, bem como com as normas ambientais relativas à proteção do meio ambiente, de modo a assegurar a efetividade da tutela ambiental e garantir um adequado ordenamento territorial.

Categorias das unidades de conservação

Dispõe na Lei n. 9.985/2000, no art. 7º, que as unidades de conservação dividem-se em duas categorias: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável (Brasil, 2000).

Nas unidades de proteção integral, admite-se exclusivamente o uso indireto dos recursos naturais⁴⁹, salvo hipóteses excepcionais previstas em lei (Brasil, 2000). Elas têm como objetivo a preservação da natureza, livrando-a, na medida do possível, da interferência humana (Milaré, 2014, p. 1246). Incluem-se nesta categoria a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural e o Refúgio da Vida Silvestre (Brasil, 2000).

A Estação Ecológica tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas, sendo de posse e domínio públicos. As áreas particulares incluídas em

⁴⁹A Lei do SNUC define no art. 2º, inciso IX como aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais (Brasil, 2000).

nos limites da UC serão desapropriadas. Como regra, a visitação é proibida. É permitida com o objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico. A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento (Brasil, 2000).

Na Estação Ecológica só podem ser permitidas alterações dos ecossistemas no caso de medidas que visem a restauração de ecossistemas modificados; manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica; coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas; pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares (Brasil, 2000).

Conforme dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), existem, no Brasil, atualmente 112 Estações Ecológicas, sendo 30 federais, 67 estaduais e 15 municipais⁵⁰. Especificamente, no Rio Grande do Sul, existem 2 federais (Estação Ecológica do Taim e Estação Ecológica de Aracuri-Esmeralda) e 1 estadual (Estação Ecológica Estadual Aratinga), sem dados de municipais (Brasil, 2025a).

A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais. As áreas particulares incluídas em nos limites da UC serão desapropriadas. Como regra, a visitação é proibida. É permitida com o objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico. A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento (Brasil, 2000).

Conforme Milaré, (2014, p. 1247) “diferem a Reserva Biológica e a Estação Ecológica no que se refere à porcentagem da área a ser preservada: enquanto a primeira deve ser 100%, a segunda pode ter até 3% de sua área modificada para fins de pesquisa científica”.

No Brasil, existem 78 Reservas Biológicas, sendo 31 federais, 29 estaduais e 18 municipais⁵¹ (Brasil, 2025a). No Rio Grande do Sul, conforme dados do CNUC, há 9

⁵⁰ Consulta realizada no dia 27 de dezembro de 2025 ao CNUC.

⁵¹ Consulta realizada no dia 27 de dezembro de 2025 ao CNUC.

Reservas Biológicas: 6 estaduais⁵²; e 3 municipais⁵³. Além dessas, conforme dados do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), existe mais uma Reserva Biológica municipal, ainda não reconhecida pelo CNUC: a Reserva Biológica Municipal Moreno Fortes, localizada em Dois Irmãos das Missões (Rio Grande do Sul, 2025).

Os Parques, sejam eles nacionais, estaduais ou municipais, são outro importante segmento das unidades de conservação (Antunes, 2023). Eles têm como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (Brasil, 2000).

As áreas particulares incluídas nos limites dos Parques serão desapropriadas. A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento (Brasil, 2000).

Ainda, em relação aos Parques, a visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento (Brasil, 2000). Antunes indica que regime de visitação desta UC é mais liberal do que outras unidades de conservação do grupo de proteção integral (2023, p. 337).

São existentes no Brasil 633 Parques: 316 municipais; 242 estaduais; 75 federais. O Rio Grande do Sul possui 29 Parques, sendo 16 municipais⁵⁴; 12 estaduais⁵⁵; e 4 federais, o

⁵² Reserva Biológica do Mato Grande, em Arroio Grande; Reserva Biológica do Ibirapuitã, em Alegrete; Reserva Biológica do São Donato, em Itaqui e em Maçambará; Reserva Biológica da Serra Geral, em Itati, em Maquiné e em Terra de Areia; Reserva Biológica do Ibicuí Mirim, em Itaara a São Martinho da Serra; Reserva Biológica Estadual Mata Paludosa, em Itati

⁵³ Reserva Biológica do Lami José Lutzenberg, em Porto Alegre; Reserva Biológica Dárvim João Geremia, em Bento Gonçalves; Reserva Biológica Biopampa, em Candiota

⁵⁴ São eles: Parque Municipal Natural Mata do Rio Uruguai Teixeira Soares, em Marcelino Ramos; Parque Natural Municipal Banhado da Imperatriz, em São Leopoldo; Parque Natural Municipal da Barra do Rio Grande, em Rio Grande; Parque Natural Municipal Cascata do Salso, em Caçapava do Sul; Parque Natural Municipal Mata Leste, em Campo Bom; Parque Natural Municipal da Ronda, em São Francisco de Paula; Parque Natural Municipal de Sertão, em Sertão; Parque Natural Municipal do Apertado, em Severiano de Almeida; Parque Natural Municipal dos Morros, em Santa Maria; Parque Natural Municipal dos Pinheiros, em Gramado; Parque Natural Municipal Logemann, em Horizontina; Parque Natural Municipal Manuel de Barros Pereira, em Santo Antônio de Patrulha; Parque Natural Municipal Morro José Lutzenberger, em Guaíba; Parque Natural Municipal Saint Hilaire, em Viamão; Parque Natural Municipal do Pampa, em Bagé (CNUC, 2025).

⁵⁵ São eles: Parque Estadual do Turvo, em Derrubadas; Parque Estadual de Espigão Alto, em Barracão; Parque Estadual do Camaquã, em Camaquã e São Lourenço do Sul; Parque Estadual do Espinilho, em Barra do Quaraí; Parque Estadual do Ibitirí, em Bom Jesus e Vacaria; Parque Estadual do Podocarpus, em Encruzilhada do Sul; Parque Estadual do Tainhas, em Cambará do Sul, em Jaquirana e em São Francisco de Paula; e Parque Estadual do Delta do Jacuí; Parque Estadual do Papagaio-Charão, em Sarandi; Parque Estadual de Itapuã, em Viamão; Parque Estadual de Itapeva, em Torres; Parque Estadual da Quarta Colônia, em Agudo e em Ibarama (CNUC, 2025).

Parque Nacional da Lagoa do Peixe, em Mostardas (RS e em Tavares (RS); Parque Nacional do Albardão, em Santa Vitória do Palmar; Parque Nacional da Serra Geral, que abrange Cambará do Sul (RS), Jacinto Machado (RS) e Praia Grande (SC); Parque Nacional da Serra Geral, em Cambará do Sul (RS), Jacinto Machado (SC) e Praia Grande (SC). conforme dados do CNUC (2025)⁵⁶.

Por sua vez, o SEUC (2025) registra a existência de outros parques municipais não referenciados no CNUC, além dos 15 parque já indicados, quais sejam: Parque Natural Municipal Base Ecológica do Rio Velho, em São Leopoldo; Parque Natural Municipal da Grápia, em Sobradinho; Parque Natural Municipal de Sagrisa, em Sagrisa; Parque Natural Municipal de Sobradinho, em Sobradinho; Parque Natural Municipal do Pampa, em Bagé; Parque Natural Municipal Dois Lajeados, em Dois Lajeados; Parque Natural Municipal Dr. Tancredo Neves, em Porto Alegre; Parque Natural Municipal João Alberto Xavier da Cruz, em Sapucaia do Sul; Parque Natural Municipal Longines Malinowski, em Erechim; Parque Natural Municipal Morro do Osso, em Porto Alegre; e Parque Natural Municipal Tupancy, em Arroio do Sal⁵⁷.

O Monumento Natural tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. É possível que esta UC seja constituída por áreas particulares, desde que haja compatibilização dos objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. Desse modo, o Monumento Natural submete-se, simultaneamente, ao regime jurídico privado e ao público. Contudo as áreas privadas somente serão consideradas integrantes do Monumento Natural com a concordância dos proprietários” (Antunes, 2023, p. 337). Assim, não sendo possível a compatilização quanto ao uso, ela será desapropriada (Brasil, 2000).

No Brasil, atualmente, existem 115 Monumentos Naturais instituídos. No Rio Grande do Sul, só há 2 reconhecidos pelo CNUC (2025), todos municipais: o Monumento Natural Paleontológico Sanga da Alemoa, em Santa Maria; Monumento Natural Municipal Capão da Amizade, em Cristal. O SEUC (2025) apenas reconhece dois monumentos naturais: Monumento Natural Palanquinho, em Caxias do Sul; e o Monumento Natural Paleontológico Sanga da Alemoa, em Santa Maria⁵⁸.

O Refúgio de Vida Silvestre tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória. A visitação pública está sujeita às condições e

⁵⁶ Consulta realizada no dia 27 de dezembro de 2025 ao CNUC.

⁵⁷ Consulta realizada no dia 27 de dezembro de 2025 ao CNUC.

⁵⁸ Consulta realizada no dia 27 de dezembro de 2025 ao CNUC.

restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento (Brasil, 2000).

O Refúgio de Vida Silvestre pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Refúgio de Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei (Brasil, 2000).

No Brasil, atualmente, há 125 unidades de conservação do tipo Refúgio de Vida Silvestre: 59 estaduais, 55 municipais e 11 federais. No Rio Grande do Sul, são 4 unidades instituídas, sendo 2 estaduais (Refúgio da Vida Silvestre Banhado dos Pachecos, em Viamão; Refúgio da Vida Silvestre Banhado do Maraçarico, em Rio Grande); 1 municipal (Refúgio da Vida Silvestre do Molhe Leste, em São José do Norte); e 1 federal (Refúgio da Vida Silvestre da Ilha dos Lobos, em Torres). Além dessas, o SEUC (2025) também reconhece o Refúgio de Vida Silvestre São Pedro, em Porto Alegre⁵⁹.

Já a segunda modalidade de unidade de conservação, busca conciliar a preservação ambiental com o uso sustentável de parte desses recursos, em conformidade com o art. 7º da Lei nº 9.985/2000, e estão incluídas a Área de Relevante Interesse Ecológico, a Floresta Nacional, a Reserva Extrativista, a Reserva da Fauna, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva Particular do Patrimônio Natural (Brasil, 2000; Farias, 2021, p. 836)⁶⁰.

As Áreas de Proteção Ambiental (APA) é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (Brasil, 2000).

A APA é constituída por terras públicas ou privadas (Brasil, 2000) e nas palavras de Antunes (2023, p. 338) é mais uma forma de gestão do território do que uma UC, não existindo proibição de habitação, residência e atividades produtivas nas APAs, desde que

⁵⁹ Consulta realizada no dia 27 de dezembro de 2025 ao CNUC.

⁶⁰ Farias (2021, p. 836) ressalta que “embora classificada formalmente como de Uso Sustentável pela Lei nº 9.985/2000, a Reserva Particular do Patrimônio Natural é, na prática, de Proteção Integral, já que o o inciso III, do art. 21, que permitia a ocorrência de atividade extrativista foi vetado pela Presidência da República”.

sejam orientadas e supervisionadas pelo órgão ambiental encarregado do atendimento das finalidades da legislação instituidora.

Sendo assim, a criação de uma APA não impede o exercício de atividades econômicas, desde que tais atividades sejam compatíveis com o plano de manejo e que sejam executadas de forma sustentável (Antunes, 2023, p. 338). Desse modo, não cabe pagamento de indenização pelo simples estabelecimento de uma APA, salvo no caso concreto de estabelecimento que tenha as atividades encerradas pela não possibilidade da continuidade do exercício, sendo cabível a indenização, neste caso. Contudo, Antunes (2023, p. 338) alerta que “há que se evitar a utilização da APA como um pretexto para o encerramento de atividades que já estavam em situação pré-falimentar ou mesmo inviabilizadas por outros motivos que nada têm a ver com a APA”.

Nesse contexto, nas APAs algumas atividades são limitadas ou proibidas: indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar o sistema hídrico; obras de terraplanagem e abertura de canais, quando importarem em alterar as condições ecológicas locais; atividades que provoquem erosão de terras e assoreamento dos rios; exercício de atividades que ameacem ou sejam suscetíveis de extinguir na área protegidas espécies raras da biota regional (Antunes, 2023, p. 338).

No tocante à previsão do art. 15 do SNUC que prevê como um dos objetivos da APA disciplinar o processo de ocupação, Antunes (2023, p. 339) traz o paralelo com a competência dos Municípios, prevista no art. 30 da CF, no tocante à ocupação do solo:

Penso que estamos em um terreno extremamente delicado, pois, em minha opinião, dificilmente se poderá compatibilizar a existência de APA federais ou estaduais em áreas urbanas, dados os particulares poderes constitucionais atribuídos aos municípios que, *ipso facto*, teriam as competências em disciplinar a utilização do solo usurpadas por outros entes federativos. Essa, obviamente, é uma questão em aberto que somente pode ser dirimida por uma decisão do STF sobre o tema. É evidente, entretanto, que as leis gozam de presunção de constitucionalidade e não pode, *tout court*, apregoar a inconstitucionalidade da norma que ora está sendo examinada.

No Brasil são 530 APAs instituídas atualmente: 273 municipais; 219 estaduais e 38 federais. No Rio Grande do Sul, existem 8 APAs: 4 municipais⁶¹; 3 estaduais⁶²; 1 federal⁶³,

⁶¹ São elas: Área de Proteção Ambiental Morro de Osório, em Osório; Área de Proteção Ambiental Lagoa de Itapeva, em Torres; Área de Proteção Ambiental da Lagoa Verde, em Rio Grande; Área de Proteção Ambiental Corredores de Biodiversidade, em Canela.

⁶² São elas: Área de Proteção Ambiental Rota do Sol, em Cambará do Sul, São Francisco de Paula e Três Forquilhas; Área de Proteção Ambiental do Banhado Grande, em Glorinha, Gravataí, Santo Antônio da Patrulha e Viamão; Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí, em Canoas, Charqueadas, Eldorado do Sul e Nova Santa Rita.

⁶³ Área de Proteção Ambiental do Ibirapuitã, localizada em Alegrete, Quaraí, Rosário do Sul e Santana do Livramento.

conforme dados do CNUC (2025). O SEUC reconhece também outras APAs: Área de Proteção Ambiental de Caraá, em Caraá; Área de Proteção Ambiental de Riozinho, em Riozinho; Área de Proteção Ambiental dos Arroios Doze e Dezenove, em Carlos Barbosa (SEUC, 2025). A Área de Proteção Ambiental de Corredores de Biodiversidade de Canela é reconhecida apenas pelo CNUC⁶⁴.

A Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIL) é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza (Brasil, 2000). Ela é constituída por terras públicas ou privadas. Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Relevante Interesse Ecológico (Brasil, 2000).

Atualmente, no Brasil, existem 104 Áreas de Relevante Interesse Ecológico, sendo 56 municipais; 35 estaduais; e 13 municipais conforme CNUC (2025). No Rio Grande do Sul, pelo CNUC (2025), existem 3: 2 municipais (ARIE Ecológico Morro Ferrabraz, em Araricá; ARIE do Morro Ferrabraz, em Sapiranga); e 1 estadual (ARIE Ecológico do Litoral Norte, em Tramandaí). O SEUC (2025) reconhece estas unidades de conservação municipais: ARIE Henrique Luís Roessler, em Novo Hamburgo; ARIE Matinho do Padre Réus, em São Leopoldo; ARIE São Bernardo, em São Francisco de Paula; ARIE do Morro Ferrabraz, em Sapiranga⁶⁵.

A Floresta Nacional, Floresta Estadual ou Floresta Municipal, conforme o Ente instituidor, é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas (Brasil, 2000).

As áreas privadas nos limites da Floresta serão desapropriadas. A visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e àquelas previstas em regulamento (Brasil, 2000). Admitem-se a permanência das populações

⁶⁴ Consulta realizada no dia 27 de dezembro de 2025 ao CNUC.

⁶⁵ Consulta realizada no dia 27 de dezembro de 2025 ao CNUC.

tradicionais que habitavam a Floresta quando de sua criação, devendo ser respeitado o Plano de Manejo (Brasil, 2000).

Existem 111 Florestas no Brasil, sendo a maioria federal, com 62 unidades; seguido de 42 unidades estaduais. Não há unidades de florestas municipais cadastradas no CNUC. No Rio Grande do Sul existem 3 Florestas Nacionais (todas federais): Floresta Nacional de Passo Fundo, em Mato Castelhano; Floresta Nacional de Canela, em Canela; Floresta Nacional de São Francisco de Paula, em São Francisco de Paula (CNUC, 2025)⁶⁶.

A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade (Brasil, 2000). Assim, foi criada com o intuito de solucionar a questão das atividades seringueiras na Amazônia (Milaré, 2014, p. 1254).

Na Reserva Extrativista é admitida a visita pública, desde compatibilizada com os interesses locais e o Plano de Manejo da área respectiva. Quanto à pesquisa na área, ela é permitida e incentivada, desde que autorizada pelo órgão responsável pela administração da unidade e respeitadas as condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento. A lei proíbe a caça amadorística e profissional em tal área (Brasil, 2000).

Tal unidade de conservação deve ser criada em espaços de interesse ecológico e social, com características naturais ou exemplares da biota que possibilitem a exploração sustentável, sem prejuízo da conservação ambiental. As populações extrativistas devem firmar contrato com o Estado para a concessão do direito real de uso, a título gratuito, intransferível; e a degradação do meio ambiente por parte do concessionário implica a rescisão contratual (Antunes, 2023, p. 340).

No Brasil, existem 98 Reservas Extrativistas, com apenas uma localizada no Sul do Brasil, em Florianópolis (SC), denominada “Reserva Extrativista Federal Marinha do Pirajubaé”⁶⁷.

A Reserva de Fauna é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos (Brasil, 2000). As áreas privadas nos limites da Reserva de Fauna serão desapropriadas; com visitação permitida, desde que compatível com o Plano de Manejo e de acordo com as normas do órgão gestor. A

⁶⁶ Consulta realizada no dia 27 de dezembro de 2025 ao CNUC.

⁶⁷ Consulta realizada no dia 27 de dezembro de 2025 ao CNUC.

lei proíbe a caça amadorística e profissional em tal área. Permite-se a comercialização de produtos e subprodutos resultante de pesquisas, nos termos da norma correlata (Brasil, 2000).

Conforme o CNUC (2025), apenas existe uma Reserva de Fauna instituída no Brasil pelo Estado de Roraima em 2018⁶⁸.

As Reservas de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica (Brasil, 2000). Conforme Milaré, nesta UC, as populações tradicionais são alçadas a peça-chave na sustentabilidade de tais áreas. de modo que suas práticas possam tornar exemplares para inúmeros outros empreendimentos (2014, p. 1256).

Desse modo, o objetivo desta UC é a preservação da natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações (Brasil, 2000).

A área da Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de domínio público, razão pela qual, caso sua instituição recaia sobre imóvel de propriedade privada, impõe-se a prévia desapropriação, nos termos da legislação vigente (Brasil, 2000).

A Lei do SNUC estabelece as condições para o desenvolvimento das atividades no interior da RDS, buscando compatibilizar a conservação ambiental com a permanência e o modo de vida das populações tradicionais.

Nesse sentido, admite-se e incentiva-se a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais e observadas as diretrizes previstas no Plano de Manejo da unidade. Da mesma forma, é permitida e estimulada a realização de pesquisas científicas voltadas à conservação da natureza, ao aprimoramento da relação das populações residentes com o meio ambiente e à promoção da educação ambiental, desde que previamente autorizadas pelo órgão gestor da unidade e em conformidade com as condições, restrições e normas regulamentares estabelecidas. A legislação também impõe a observância permanente do equilíbrio dinâmico entre o contingente populacional residente e a necessidade de conservação dos recursos naturais. Por fim, admite-se a exploração dos componentes dos ecossistemas naturais sob regime de manejo sustentável, bem como a substituição da cobertura vegetal por espécies

⁶⁸ Consulta realizada no dia 27 de dezembro de 2025 ao CNUC.

cultiváveis, desde que tais atividades respeitem o zoneamento da unidade, as limitações legais aplicáveis e as disposições constantes no respectivo Plano de Manejo (Brasil, 2000).

Detemina a lei que o Plano de Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável preveja as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos, e seja aprovado pelo Conselho Deliberativo da unidade (Brasil, 2000).

Milaré explicita a diferença entre a Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável, considerando aquela muito mais restritiva que esta, visto que ela é baseada na coleta e extração sustentável de recursos ambientais renováveis. Por sua vez, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem objetivos mais ampliados para presumir outras atividades que sejam sustentáveis (2014, p. 1256).

Existem 49 Reservas de Desenvolvimento Sustentável no Brasil: 6 municipais; 4 federais; e as demais estaduais. O Rio Grande do Sul não possui esta UC. No Sul do Brasil, o Paraná possui duas unidades federais: Reserva de Desenvolvimento Sustentável Faxinal Bom Retiro; e Reserva de Desenvolvimento Sustentável Faxinal São Roquinho, criadas em 2025. Santa Catarina, por sua vez, possui uma unidade municipal: Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Ilha do Morro do Amaral, em Joinville (CNUC, 2025)⁶⁹.

A Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica (Brasil, 2000). Ela surge com o propósito de trazer o cidadão no processo de proteção do meio ambiente, incentivando-o à criação, mediante a isenção de impostos (Milaré, 2014, p. 1257). O gravame deve em de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis (Brasil, 2000).

Na RPPN, somente poderão ser desenvolvidas as atividades expressamente autorizadas em regulamento, as quais se restringem à realização de pesquisas científicas e à visitação com finalidades turísticas, recreativas e educacionais, vedadas quaisquer outras formas de uso não compatíveis com os objetivos de conservação da unidade. Os órgãos do SNUC sempre que possível e oportuno, prestarão orientação técnica e científica ao proprietário de Reserva Particular do Patrimônio Natural para a elaboração de um Plano de Manejo ou de Proteção e de Gestão da unidade (Brasil, 2000). O proprietário da RPPN pode buscar junto ao INCRA isenção do Imposto Territorial Rural (ITR). Há prioridade na análise de concessão de recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) destinados à realização de projetos necessários à implantação e gestão da RPPN, reconhecida pelo

⁶⁹ Consulta realizada no dia 27 de dezembro de 2025 ao CNUC.

IBAMA. A propriedade que possuir uma RPPN em seu perímetro tem preferência na análise do pedido de concessão de crédito agrícola por instituições oficiais de crédito (Milaré, 2014, p. 1259).

A inclusão da RPPN entre o rol do grupo de unidades de uso sustentável, em princípio, soa estranho, mas isso se deve ao veto presidencial ao art. 21, §2º, inciso III, da Lei 9.985/2000, que possibilitava o extrativismo na área. Assim, a exclusão da possibilidade de práticas de extrativismo em tais áreas, leva a enquadrá-la no mesmo regime jurídico de proteção integral (Milaré, 2014, p. 1258-1259).

São 1.344 RPPNs no Brasil: 751 federais; e 586 estaduais, reconhecidas pelo CNUC (2025).

No Rio Grande do Sul, existem 40 unidades: 35 federais⁷⁰ e 5 estaduais⁷¹. Todas as RPPNs integrantes do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) encontram correspondência no reconhecimento do SEUC/RS⁷².

Todavia, o inverso não se verifica, uma vez que algumas unidades reconhecidas no âmbito estadual não constam no cadastro nacional⁷³. Assim, apesar de se tratar de Reservas Particulares do Patrimônio Natural qualificadas como federais no âmbito do sistema estadual, algumas delas não constam no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, o que pode decorrer de inconsistências cadastrais, defasagem de atualização ou divergências quanto à esfera de reconhecimento da unidade.

Ao lado dos grupos - unidades de proteção integral; e unidades de uso sustentável, o art. 41 da Lei do SNUC prevê a Reserva da Biosfera, definido como “modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais”

⁷⁰ RPPN Schuster, em Humaitá; RPPN Sítio Porto da Capela, em Porto Alegre; RPPN Estância Santa Izabel do Butuí, em São Borja; RPPN Fazenda Branquilha, em Dom Pedrito; RPPN Granja São Roque (Reserva do paredão), em São Francisco de Assis; RPPN Rancho Mira-Serra, em São Francisco de Paula; RPPN Bosque de Canela, em Canela; RPPN Estância Santa Rita, em Santa Vitória do Palmar; RPPB Fazenda Curupira, em Pedro Osório; RPPN Chácara Sananduva, em Viamão; RPPN Mariana Pimentel, em Mariana Pimentel; RPPN Minas do Paredão, em Piratini; RPPN Pontal da Barra, em Pelotas; RPPN Professor Delmar Harry dos Reis, em Viamão; RPPN Costa do Serro, em Porto Alegre; RPPN Reserva dos Mananciais, em Dom Pedrito; RPPN Fazenda das Palmas, em Encruzilhada do Sul; RPPN Fazenda Morro de Sapucaí, em Sapucaia do Sul; RPPN Recanto do Robalo, em Torres; RPPN Farroupilha, em Viamão; RPPN Reserva do Maragato, em Passo Fundo; RPPN da UNISC, em Sinimbu; RPPN Professor Baptista, em Dom Pedro Alcântara; RPPN Ronco do Bugio, em Venâncio Aires; RPPN Rincão das Flores, em Porto Alegre; RPPB Natural o Bosque; em Gramado; RPPB Natural Posse dos Franciosi, em Taquaruçu do Sul; RPPN Universidade de Passo Fundo, em Passo Fundo; RPPN Santa Bárbara, em Caxias do Sul; RPPN Natural Pró-Mata, em São Francisco de Paula; RPPN Natural Solar das Borboletas, em Itaara.

⁷¹ RPPN Estadual Barba Negra, em Barra do Ribeiro; RPPN Estadual Mo'ã, em Barra do Ribeiro; RPPB Natural Boa Vista, em Santana da Boa Vista; RPPN Salto Forqueta, em São José do Herval; RPPN Passo do Buraco, em Vacaria.

⁷² Consulta realizada no dia 27 de dezembro de 2025 ao CNUC.

⁷³ Embora integrantes do SEUC/RS, não constam no CNUC as seguintes RPPNs: Jardim da Paz (Porto Alegre), Fazenda Espora de Ouro (São Luiz Gonzaga), Fazenda Caneleira (Dom Pedrito) e Reserva do Capão Grande (Barra do Ribeiro).

(Brasil, 2002). Conforme o mesmo dispositivo legal, tal unidade de conservação tem como objetivos básicos a preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações (Brasil, 2000).

A Reserva da Biosfera estrutura-se a partir de um modelo territorial integrado, composto por diferentes zonas com funções complementares. Nesse sentido, é formada por uma ou mais áreas-núcleo, destinadas à proteção integral da natureza e à preservação dos ecossistemas mais sensíveis. Ao seu redor, estabelecem-se uma ou mais zonas de amortecimento, nas quais apenas são admitidas atividades compatíveis com os objetivos de conservação, desde que não acarretem impactos negativos às áreas-núcleo. Por fim, a Reserva da Biosfera compreende uma ou mais zonas de transição, caracterizadas pela ausência de limites rígidos, nas quais o processo de ocupação humana e o manejo dos recursos naturais são planejados e conduzidos de forma participativa, orientados por critérios de sustentabilidade (Brasil, 2000).

A Unidade de Conservação da Reserva da Biosfera pode ser privada ou pública; e a ser integrada por unidades de conservação já criadas pelo Poder Público; é gerida por um Conselho Deliberativo. Ela é reconhecida pelo Programa Intergovernamental "O Homem e a Biosfera – MAB", estabelecido pela Unesco, organização da qual o Brasil é membro (Brasil, 2000).

Em 1995, o Brasil contava com um total de 34 Parques Nacionais, 23 Reservas Biológicas federais, 30 Estações Ecológicas, 38 Florestas Nacionais, 15 Áreas de Proteção Ambiental, além de 4 Reservas Extrativistas e 6 Reservas Ecológicas (Antunes, 2023, p. 324-325).

Assimetria territorial na distribuição das Unidades de Conservação no Brasil

Bessa Antunes (2023, p. 325) descreve que o total de áreas protegidas correspondia a aproximadamente 3,7% da superfície nacional, somadas as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, destacando que, embora tenha havido expansão quantitativa dessas áreas, tal incremento deve ser analisado criticamente à luz da dimensão territorial do Brasil, quinto maior país do mundo. A reflexão proposta pelo autor conduz, portanto, à necessidade de examinar não apenas a quantidade, mas sobretudo a distribuição territorial das Unidades de Conservação, evidenciando assimetrias relevantes no modelo brasileiro de proteção ambiental.

A vasta extensão territorial combinada com a diversidade de climas, relevo e solo do Brasil proporcionam a existência de seis biomas⁷⁴, conforme o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (2004). O artigo 225, §4º, da CF/1988 reconhece expressamente como patrimônio nacional apenas a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira (Brasil, 1988). Desse modo, observa-se que, dos seis biomas existentes, apenas parte deles recebe menção constitucional explícita, o que contribui para uma proteção juridicamente assimétrica desde o plano normativo originário.

Essa desigualdade torna-se ainda mais evidente quando analisados os dados empíricos relativos à distribuição das Unidades de Conservação por bioma, conforme demonstrado no Quadro 1, elaborado a partir de informações do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). Os dados revelam uma forte concentração da proteção ambiental no bioma Amazônico, ao passo que biomas como o Pampa⁷⁵ apresentam índices significativamente reduzidos de cobertura por unidades de conservação, tanto de proteção integral quanto de uso sustentável:

Quadro 1 - Distribuição das Unidades de Conservação por bioma no Brasil

Bioma	Bioma protegido por UC	Proteção Integral	Uso Sustentável
Amazônia	28,88%	10,37%	18,51%
Mata Atlântica	11,76%	2,75%	9,01%
Caatinga	9,65%	2,55%	7,10%
Cerrado	9,44%	2,85%	6,59%
Pantanal	4,66%	2,91%	1,75%
Pampa	3,05%	0,63%	2,41%

Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC/MMA, atualizados em 28 jan. 2026.
Elaboração: autor, 2025.

No caso do bioma Pampa, a assimetria assume contornos particularmente sensíveis. Embora ocupe aproximadamente 2% do território nacional, o bioma abriga mais de 12.500

⁷⁴ Bioma refere-se ao conjunto de ecossistemas terrestres que compartilham características fisionômicas e climáticas semelhantes, como tipos de vegetação e formas de vida adaptadas às condições locais, representando importância ecológica, climática e socioeconômica significativas (Veyret, 2012).

⁷⁵ O bioma Mata Atlântica, que enfrenta um elevado grau de degradação, já dispõe de um regime jurídico de proteção consolidado, por meio da Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006), a qual estabelece diretrizes claras para a conservação, recuperação e uso sustentável desse bioma. No entanto, o bioma Pampa, embora igualmente ameaçado, não conta com um regime jurídico de proteção específico e abrangente. Essa lacuna legislativa deixa o Pampa vulnerável à intensificação de práticas predatórias e ao avanço da degradação ambiental. A criação de um regime jurídico específico para o bioma Pampa é indispensável para garantir a manutenção da biodiversidade, o manejo sustentável dos recursos naturais e a mitigação dos impactos ambientais que afetam diretamente as comunidades que dependem desse bioma (Almeida; Silva, 2025. p. 11)

espécies conhecidas, representando cerca de 9% da biodiversidade brasileira, das quais 92 encontram-se ameaçadas de extinção, classificadas nas categorias “Criticamente em Perigo”, “Em Perigo” e “Vulnerável” (Almeida; Silva, 2025, p. 5). Não obstante essa expressiva relevância ecológica, o Pampa apresenta uma das menores proporções de áreas protegidas do país, revelando um descompasso entre a densidade biológica e a densidade protetiva.

Além disso, diversamente do que ocorre com a Mata Atlântica, que dispõe de regime jurídico próprio por meio da Lei nº 11.428/2006, o Pampa não conta com marco normativo específico voltado à sua proteção, circunstância que evidencia lacuna legislativa relevante e reforça a necessidade de políticas públicas direcionadas à conservação do bioma (Almeida; Silva, 2025, p. 11). Tal ausência potencializa a vulnerabilidade do bioma, pois a proteção passa a depender predominantemente dos instrumentos gerais do SNUC, cuja implementação territorial, como demonstrado, revela-se desigual.

A assimetria na distribuição das unidades de conservação entre os biomas brasileiros revela que a política nacional de áreas protegidas, embora estruturada em bases normativas homogêneas, produz efeitos territoriais desiguais. Nesse passo, observa-se que, em biomas como o Pampa, a cobertura por unidades de conservação é significativamente inferior à observada em outros contextos ecológicos, revelando um *déficit* histórico de proteção institucionalizada. Assim, a proteção da biodiversidade não pode depender exclusivamente dos instrumentos clássicos do SNUC. Dessa forma, o Município assume papel estratégico na tutela ambiental, não apenas como ente instituidor de unidades de conservação municipais, mas, sobretudo, como responsável direto pelo ordenamento territorial por meio do Plano Diretor e de seus instrumentos correlatos.

Nessa perspectiva, a integração entre as diretrizes do Plano Diretor e a política de unidades de conservação revela-se imprescindível para evitar a fragmentação das políticas públicas territoriais. A ausência de articulação entre esses instrumentos tende a reproduzir lacunas de proteção ambiental, especialmente em biomas historicamente negligenciados pela política nacional de conservação.

Redução e supressão de unidades de conservação à luz da Constituição Federal

Quanto à supressão ou alteração de uma Unidade de Conservação, o art. 225 da Constituição Federal determina que “a alteração e a supressão” de espaços territoriais especialmente protegidos só corra mediate lei (Brasil, 1988). Nesse ponto, Farias (2021, p. 842) explica que constituinte originário estabeleceu mecanismos que tornam mais difícil a extinção ou redução das Unidades de Conservação, ao mesmo tempo em que buscou

simplificar a sua criação, permitindo a atuação do Executivo, do Legislativo e, de forma excepcional, também do Judiciário nesse processo.

Antunes (2023, p. 324) aponta que o Constituinte atribuiu à Administração o dever de demarcar áreas a serem especialmente protegidas. Contudo, a mesma Administração não pode promover alterações ou supressões, sem manifestação do Poder Legislativo⁷⁶. No julgamento da ADI 3.646, o Tribunal assentou que a reserva legal prevista no art. 225, §1º, III, da CF/1988 incide apenas sobre hipóteses de modificação ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos que representem retrocesso ambiental. Outrossim, o STF decidiu que a redução de unidade de conservação sem prévia consulta pública e com diminuição injustificada do nível de proteção ambiental configura inconstitucionalidade formal e material, por violação ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental (RE 1.431.558)⁷⁷.

Novo regime do licenciamento ambiental e Unidades de Conservação

A Lei Federal nº 15.190/2025 institui um novo marco normativo para o licenciamento ambiental no Brasil, ao regulamentar o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal e promover alterações significativas na PNMA, no SNUC e na Lei dos Crimes Ambientais, além de revogar dispositivos de normas setoriais específicas.

No âmbito do SNUC, a Lei Federal nº 15.190/2025 buscou alterar o § 3º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000, que trata da destinação da compensação ambiental nos casos de empreendimentos de significativo impacto ambiental. O texto aprovado pelo Congresso suprimiu a exigência de autorização do órgão gestor da unidade de conservação, passando a dispor apenas que, quando o empreendimento afetar unidade de conservação ou sua zona de amortecimento, a unidade atingida deverá ser uma das beneficiárias da compensação ambiental (Brasil, 2025c). Antes da alteração proposta, o dispositivo condicionava o licenciamento à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade afetada, além de assegurar sua participação como beneficiária da compensação ambiental.

⁷⁶ Antunes cita dois exemplos de unidades de conservação extintas por Decreto, mesmo diante da proibição constitucional: o do Parque Nacional das Sete Quedas extinto por Decreto (Decreto 86.071/1981); e o Parque Estadual Morro do Chapéu (Decreto 12.744/2011), o qual posteriormente foi anulado pelo próprio Poder Executivo (2023, p. 324).

⁷⁷ No RE 1.431.558/RO, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 918/2016, que reduziu significativamente os limites da Área de Proteção Ambiental do Rio Madeira, por reconhecer vício formal decorrente da ausência de consulta pública à população afetada e inconstitucionalidade material por violação ao princípio da proibição do retrocesso ambiental, uma vez que a redução da área protegida visou possibilitar a expansão da exploração mineral, em afronta ao art. 225 da Constituição Federal (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.431.558/RO, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 25 ago. 2025, DJe 24 out. 2025).

Assim, apesar de a alteração promovida pelo Congresso Nacional aparentar fortalecer a lógica territorial da compensação ambiental ao direcionar os recursos à unidade de conservação efetivamente impactada, a supressão da exigência de autorização do órgão gestor da unidade representa um risco relevante no regime jurídico do SNUC, ao deslocar o centro decisório da proteção ambiental e esvaziar a atuação técnica especializada do órgão responsável pela gestão da unidade de conservação.

Dessa forma, embora a tentativa de alteração do art. 36, § 3º, da Lei nº 9.985/2000 tenha sido pontual, o novo regime do licenciamento ambiental passou a disciplinar as Unidades de Conservação por meio de diversos dispositivos procedimentais da Lei nº 15.190/2025, que produzem efeitos diretos sobre a gestão e a proteção desses espaços territoriais especialmente protegidos, ainda que formalmente situados fora do texto do SNUC.

Nesse sentido, a Lei nº 15.190/2025 passou a enquadrar o órgão gestor da unidade de conservação como autoridade envolvida no processo de licenciamento ambiental, nos termos do art. 14⁷⁸, atribuindo-lhe a função de manifestação técnica sobre impactos incidentes sobre unidades de conservação e suas zonas de amortecimento. Todavia, conforme dispõe o art. 42⁷⁹, a manifestação da autoridade envolvida possui natureza não vinculante, devendo ser considerada pela autoridade licenciadora, sem, contudo, impedir a concessão da licença ambiental (Brasil, 2025c).

Ademais, o mesmo art. 42 estabelece prazos peremptórios para a manifestação das autoridades envolvidas, inclusive os órgãos gestores de unidades de conservação, prevendo expressamente que a ausência de manifestação no prazo legal não obsta o prosseguimento do licenciamento ambiental (Brasil, 2025c). Tal disciplina normativa introduz, no âmbito da tutela das unidades de conservação, a lógica do “silêncio administrativo positivo”, o que se revela particularmente sensível em contextos de elevada complexidade ecológica e de impactos cumulativos, característicos desses espaços protegidos.

Outro ponto relevante diz respeito à possibilidade de realização de estudos técnicos e ambientais em unidades de conservação. O art. 54 da Lei nº 15.190/2025⁸⁰ autorizou a

⁷⁸ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: III - autoridade envolvida: órgão ou entidade que, nos casos previstos na legislação, pode manifestar-se no licenciamento ambiental acerca dos impactos da atividade ou do empreendimento sobre as terras indígenas ou quilombolas, sobre o patrimônio cultural acatelado ou sobre as unidades de conservação da natureza.

⁷⁹ Art. 42. A participação das autoridades envolvidas definidas no inciso III do *caput* do art. 3º desta Lei nos processos de licenciamento ambiental observará as seguintes premissas: I - não vincula a decisão da autoridade licenciadora; (...) III - não obsta, no caso de sua ausência no prazo estabelecido, a continuidade da tramitação do processo de licenciamento ambiental nem a expedição da licença (Brasil, 2025c).

⁸⁰ Art. 54. Quando exigidos pelo órgão licenciador, os estudos técnicos de atividade ou de empreendimento, relativos ao planejamento setorial que envolva a pesquisa, e os demais estudos técnicos e ambientais aplicáveis, podem ser realizados em quaisquer categorias de unidades de conservação, previstas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

execução de estudos necessários ao licenciamento ambiental em quaisquer categorias de unidades de conservação, desde que observada a menor interferência possível nos atributos protegidos e realizada comunicação prévia ao órgão gestor da unidade (Brasil, 2025c). Tal previsão enfraquece o regime jurídico das unidades de proteção integral e relativiza o papel normativo do plano de manejo como instrumento estruturante da gestão da unidade.

Não por acaso, parte desses dispositivos foi objeto de veto presidencial, formalizado na Mensagem nº 1.097, de 8 de agosto de 2025, na qual o Chefe do Poder Executivo consignou que a retirada ou o esvaziamento do papel decisório dos órgãos gestores de unidades de conservação comprometeria a coerência do sistema constitucional de proteção ambiental e violaria o dever estatal de proteção dos processos ecológicos essenciais, previsto no art. 225 da Constituição Federal (Brasil, 2025d)

No caso das unidades de conservação, tais alterações procedimentais assumem gravidade ainda maior, pois incidem sobre espaços submetidos a um regime jurídico constitucionalmente reforçado. A submissão da atuação dos órgãos gestores a prazos rígidos, à lógica do silêncio administrativo e à natureza não vinculante de suas manifestações revela uma tendência de flexibilização incompatível com o dever de proteção adequada imposto pelo art. 225 da Constituição Federal. Nesse contexto, o veto presidencial operou como mecanismo de contenção normativa frente a um potencial cenário de proteção ambiental insuficiente, preservando, ao menos em parte, a coerência sistêmica do SNUC no novo regime do licenciamento ambiental.

Portanto, as unidades de conservação, enquanto espaços territoriais especialmente protegidos, não se limitam a instrumentos de tutela ambiental setorial, mas configuram verdadeiras decisões de ordenação do território, na medida em que delimitam regimes jurídicos diferenciados e impõem condicionantes ao uso da propriedade.

Por essa razão, seus efeitos projetam-se diretamente sobre o planejamento urbano, exigindo articulação com os instrumentos da política urbana, em especial o Plano Diretor municipal, sob pena de fragmentação das políticas públicas territoriais. Essa necessidade de integração evidencia que a proteção ambiental e a ordenação do solo urbano não podem ser tratadas de forma dissociada, o que se torna ainda mais sensível quando se analisam outros

§ 1º A interferência da realização dos estudos referidos no caput deste artigo nos atributos da unidade de conservação deve ser a menor possível.

§ 2º O órgão gestor da unidade de conservação será informado com 15 (quinze) dias de antecedência sobre as datas e os horários de realização dos estudos referidos no caput deste artigo, o seu conteúdo e a metodologia utilizada.

espaços juridicamente protegidos que igualmente estruturam o território, como as Áreas de Preservação Permanente, tema que será examinado na sequência.

2.4. Regime jurídico das Áreas de Preservação Permanente

As recorrentes enchentes que atingem cidades brasileiras estão diretamente relacionadas à supressão das matas ciliares, áreas legalmente protegidas. Esse processo de degradação ambiental também se evidencia em grandes centros urbanos, onde o intenso processo de urbanização resultou em uma paisagem quase integralmente construída, sem espaços de preservação, o que contribui para alagamentos, desequilíbrios ambientais e graves problemas de saúde pública (Rech; Rech, 2010, p. 57).

De modo ainda mais dramático, as enchentes recentes que devastaram o Rio Grande do Sul em 2024 revelam como a conjugação entre mudanças climáticas, ausência de planejamento territorial adequado e degradação ambiental agrava a vulnerabilidade das populações urbanas e rurais, resultando em perdas humanas, sociais e econômicas de grandes proporções. As consequências das enchentes atingem de forma desproporcional as populações mais pobres, que vivem em áreas de maior risco e têm menor capacidade de adaptação, o que evidencia a urgência de se incorporar a justiça climática como eixo central nas políticas públicas ambientais e urbanas.

Conforme aponta Rech (2010, p. 58) a ausência de preservação das matas ciliares, associada à expansão urbana sem critérios de sustentabilidade e à carência de sistemas adequados de drenagem pluvial, constitui realidade frequente nos municípios brasileiro. Nessas situações, a resposta do Poder Público local tem se limitado a decretar estado de calamidade e solicitar auxílio das esferas estadual e federal, transferindo à população os custos da histórica ineficiência decorrente da inexistência de Planos Diretores elaborados de forma técnica e científica.

Com efeito, a Área de Preservação Permanente (APP) ocupa posição de destaque de preocupação dos estudiosos do Direito Ambiental. A APP constitui-se um dos instrumentos mais relevantes de proteção do meio ambiente. Com isso, mais do que impor limitações ao direito de propriedade, as áreas de preservação permanente cumprem funções essenciais de garantia dos recursos hídricos, da biodiversidade e do equilíbrio ecológico, protegendo, ao mesmo tempo, a coletividade contra riscos ambientais.

Nesse sentido, a proteção de tais áreas depende não apenas da previsão, por si só, no Código Florestal (Lei Federal 12.651/2012); ou de atos normativos declaratórios do Poder Público, mas também da integração com os instrumentos de política urbana, em especial o plano diretor, que deve incorporar a proteção dessas áreas na lógica do ordenamento territorial.

Sarlet e Fernseifer (2025, p. 1.034) apontam que a Área de Preservação Permanente (APP) é "um dos institutos jurídicos-ambientais mais importantes regulamentados pelo diploma florestal, reproduzindo, na sua essência, conteúdo que já havia sido consagrado na legislação brasileira anteriormente pelo Código Florestal de 1965".

Dispõe o art. 225, §1º, inciso I, da CF/1988, ao Poder Público cabe preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, os quais se relacionam diretamente com as funções ecológicas ou serviços ambientais prestados pelas áreas de preservação permanente (Sarlet; Fensterseifer, 2025, p. 1.041). Assim, a instituição das áreas de preservação permanente no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu com a promulgação da Lei nº 4.771/1965, que estabeleceu, como regra geral, a proibição de exploração econômica desses espaços, aplicando-se essa restrição tanto a imóveis públicos quanto privados, sem depender de qualquer outra condição específica (Niebuhr, 2022, p. 13).

Nesse ponto, Barcellos (2022, p. 38) explica que a proteção das florestas e demais formas de vegetação no Brasil pode ser analisada a partir de três marcos normativos principais⁸¹: os Códigos Florestais de 1934, de 1965 e o atual, de 2012. Nesse sentido, Milaré (2014, p. 1.286) destaca que o primeiro Código Florestal Brasileiro, instituído pelo Decreto 23.793/1934 considerava as florestas bem de interesse comum e, em consequência, o direito de propriedade sobre elas sofria limitações, especialmente quanto ao corte de árvores em florestas protetoras ou remanescentes consideradas de conservação perene. O mesmo autor, ainda, aponta que o Código Florestal de 2012 introduziu mudanças e aperfeiçoamentos relevantes, como a modificação dos critérios para delimitação das áreas de preservação permanente (APP) nas margens dos corpos d'água, a ampliação da proteção das APP para também abranger áreas urbanas e a definição das áreas rurais consolidadas, permitindo a

⁸¹ Nesse ponto cabe destacar o que aponta Milaré, ao indicar que na classificação adotada pelo antigo Código Florestal, as florestas eram divididas em quatro categorias: as protetoras tinham a função de conservar o regime hídrico, prevenir a erosão, estabilizar dunas, colaborar na defesa de fronteiras, garantir a salubridade pública, proteger paisagens de valor natural e abrigar espécies raras da fauna; as remanescentes abrangiam aquelas destinadas à formação de parques nacionais, estaduais e municipais, bem como áreas que possuíam espécies de elevado valor biológico ou estético, além de espaços reservados para pequenos parques ou bosques públicos; as chamadas florestas modelo eram compostas por formações florestais plantadas, de caráter artificial; e, por fim, as florestas de rendimento correspondiam àquelas voltadas para a exploração econômica, atualmente denominadas "florestas plantadas", "industriais" ou termos equivalentes (Milaré, 2014, p. 1.286). Aduz, ainda, Milaré que o Código Florestal de 1965 manteve o sistema adotado em 1934, abolindo as categorias de florestas, e instruindo as florestas de preservação permanente. Com a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, foram criadas as faixas de preservação permanente, então denominadas reservas ou estações ecológicas. Ademais, destaca-se as sucessivas alterações do Código Florestal de 1965, especialmente por meio de medidas provisórias, com ênfase na Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Esse ato normativo foi responsável por introduzir o conceito de área de preservação permanente em termos semelhantes aos atualmente vigentes. Além disso, trouxe importante inovação ao explicitar as funções ecológicas e ambientais dessas áreas, com a finalidade de proteger os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico da fauna e da flora, o solo e, ainda, assegurar o bem-estar das populações humanas (Milaré, 2014, p. 1.286-1.287).

manutenção de atividades nessas áreas sem a obrigatoriedade de recomposição em determinados casos (Barcellos, 2022).

Desse modo, o artigo 3º, inciso II, da Lei 12.651/2012, define Área de Preservação Permanente como

a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Com efeito, conforme Niebuhr (2022, p. 15) as áreas de preservação permanente correspondem a espaços que, em regra, devem permanecer livres de ocupação ou intervenção do homem e como o próprio termo indica, tratam-se de áreas destinadas à preservação contínua, com o objetivo de manter suas características naturais. Assim, para o autor, preservar, nesse contexto, significa assegurar a integridade desses ambientes, evitando qualquer tipo de dano ou alteração que possa comprometer os elementos essenciais que justificaram sua proteção legal (Niebuhr, 2022, p. 15).

Denota-se que a APP busca a preservação da função ambiental de determinadas áreas e conforme Milaré as referidas áreas

(...) têm esse papel (maravilhoso, aliás!) de abrigar a biodiversidade e promover a propagação da vida; assegurar a qualidade do solo e garantir o armazenamento do recurso água em condições favoráveis de qualidade e quantidade; já a paisagem é intrinsecamente ligada aos componentes do ecossistema. E mais, têm tem muito a ver com o bem-estar humano das populações que estão em seu entorno, contribuindo para a sadia qualidade de vida assegurada no caput do art. 225 da CF/1988 (Milaré, 2014, p. 1.287)

Nesse aspecto, Milaré traz uma abordagem quanto à visão sistêmica das áreas de preservação permanente, apontando que é fundamental reforçar a compreensão do meio ambiente considerando a interdependência dos elementos que compõem os ecossistemas. Não existem componentes naturais isolados ou irrelevantes, uma vez que o meio ambiente se organiza por meio de redes complexas de interações que sustentam a vida. Nesse contexto, as funções ecológicas, vinculadas ao equilíbrio dos ecossistemas, e as funções ambientais, relacionadas às interações com a espécie humana, estão intrinsecamente conectadas e são complementares (Milaré, 2014, p. 1.287).

Nesse passo, o art. 6º do Código Florestal enumera diversas funções ecológicas, ou serviços ambientais, atribuídos às áreas de preservação permanente, que são essenciais para a manutenção do equilíbrio dos ecossistemas florestais (Sarlet; Fensterseifer, 2025). Desse modo, em razão de sua função protetiva, as áreas de preservação permanente exercem papel

fundamental na manutenção do equilíbrio ambiental dos ecossistemas em que se inserem, contribuindo diretamente para a preservação dos processos ecológicos essenciais e, conseqüentemente, para a proteção da biodiversidade, com especial relevância para as espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção (Sarlet; Fensterseifer, 2025). Nesse sentido, Barcelos (2023, p. 36) indica que a APP tem como “objetivo de proteger não só a qualidade ambiental dos recursos hídricos como também as diversas funções ambientais do solo e da biodiversidade ali existente e, ainda, não menos importante, a população de eventos climáticos severos”.

Quanto à forma de instituição de uma APP, Milaré aponta que elas podem ser constituídas tanto diretamente por determinação legal (*ope legis*) quanto por ato administrativo do Poder Público, quando identificada a necessidade de proteção específica. com efeito, as hipóteses previstas no art. 4º do Código Florestal, a Lei 12.651/2012) possuem proteção automática, decorrente exclusivamente do seu enquadramento nas situações descritas nesse dispositivo legal (Milaré, 2014, p. 1.288).

Desse modo, na linha do que expõe Milaré, é a norma que vai indicar o que é APP. Com efeito, de acordo com o que dispõe o art. 4º da Lei nº 12.651/2012, configuram-se como Áreas de Preservação Permanente (APP), tanto em zonas rurais quanto urbanas, as faixas marginais de cursos d'água naturais, perenes ou intermitentes, excluindo-se os cursos efêmeros. A largura dessas faixas varia conforme a dimensão do curso d'água, sendo de, no mínimo, 30 metros para rios com largura inferior a 10 metros, 50 metros para aqueles entre 10 e 50 metros, 100 metros para rios que possuam entre 50 e 200 metros, 200 metros para os de 200 a 600 metros, e 500 metros quando a largura excede 600 metros (Brasil, 2012).

O art. 4º, caput, do atual Código Florestal deixa evidente que os limites das áreas de preservação permanente previstos no inciso I se aplicam tanto em áreas rurais quanto urbanas, em contraste com a redação do código anterior. Essa interpretação se confirma quando se observa que, ao tratar de lagos e lagoas naturais, o legislador diferenciou expressamente os limites conforme a localização, seja rural ou urbana, o que não ocorre no caso das margens de cursos d'água, cujos parâmetros são os mesmos para ambos os espaços (Barcellos, 2022).

Em consequência, também são consideradas APP as áreas no entorno de lagos e lagoas naturais, sendo de 100 metros nas zonas rurais, reduzida para 50 metros quando o corpo hídrico tiver até 20 hectares, e de 30 metros nas zonas urbanas. Incluem-se ainda as áreas no entorno de reservatórios artificiais, conforme o definido na licença ambiental, bem como as nascentes e olhos d'água perenes, que devem ser protegidos em um raio mínimo de

50 metros. A legislação também protege encostas com declividade superior a 45 graus, restingas que desempenham função de fixação de dunas ou estabilização de manguezais, além dos próprios manguezais em toda sua extensão. São igualmente protegidas as bordas de tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, com faixa mínima de 100 metros, e os topos de morros, montanhas e serras, observados critérios de altura e inclinação. Áreas localizadas acima de 1.800 metros de altitude e as faixas marginais de veredas, com largura mínima de 50 metros a partir da área brejosa, também são classificadas como APP (Brasil, 2012).

Por sua vez, a outra tipologia de Área de Preservação Permanente, enquadrada por ato do Poder Público, isto é, administrativa, está prevista no artigo 6º da Lei Federal n 12.651/2012, que deve ser configurada em caso de declaração de interesse social e estejam cobertas por florestas ou outras formas de vegetação, desde que tenham como finalidade conter a erosão do solo, reduzir riscos de enchentes e deslizamentos; proteger restingas, veredas e várzeas; abrigar espécies da fauna ou flora ameaçadas de extinção; preservar locais de beleza excepcional ou valor científico, cultural ou histórico; formar faixas protetoras ao longo de rodovias e ferrovias; garantir o bem-estar público; ou colaborar na defesa do território nacional conforme avaliação militar (Brasil, 2012).

Ressalta-se que na hipótese de Área de Preservação Permanente denominada administrativa, o chefe do Poder Executivo não exerce função legislativa, mas apenas identifica, delimita e declara como de interesse social determinada área para fins de preservação permanente. Assim, quando essas áreas são de domínio privado, sua destinação à preservação configura hipótese que demanda expropriação, com pagamento de indenização justa, prévia e em dinheiro, conforme determina o art. 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal (Milaré, 2014, p. 1.291).

As áreas de preservação permanente representa elevado grau de restrição imposto ao direito de propriedade, figurando como uma das limitações mais severas previstas no ordenamento jurídico, ficando atrás apenas da expropriação (Niebuhr, 2022). Com isso, instalam-se três grandes obrigações à propriedade imobiliária: (i) de não fazer, consistentes na vedação de atividades, obras e empreendimentos que comprometam suas características; (ii) de fazer, relacionadas à obrigação de recuperar ou compensar eventuais danos ambientais causados de forma irregular; e (iii) de tolerar, que se traduzem no dever de permitir atos destinados à proteção ambiental, como fiscalizações e medidas de restauração executadas por terceiros (Niebuhr, 2022. p. 17).

Barcelos (2022, p. 51) aponta que o processo de urbanização ocorreu, em grande medida, nas proximidades de mananciais, uma vez que esses recursos garantiam o acesso à água e serviam como meio de descarte de resíduos. Como consequência, as áreas ribeirinhas, originalmente cobertas por vegetação típica, foram sendo progressivamente suprimidas para dar lugar às ocupações humanas. Esse processo intensificou a relação de pressão da sociedade sobre o meio ambiente, gerando impactos que, inclusive, repercutem sobre a própria população. Trata-se de um fenômeno de origem histórica, que, não obstante, ainda persiste por meio de novas intervenções em áreas ambientalmente sensíveis (Barcelos, 2022).

Desse modo, em 2021, o Código Florestal foi alterado para permitir que, nas áreas urbanas consolidadas, os limites das áreas de preservação permanente (APP) marginais aos cursos d'água possam ser definidos por lei municipal ou distrital, desde que sejam ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. Essa definição deve observar diretrizes de instrumentos como o plano de recursos hídricos, o plano de bacia, o plano de drenagem ou o plano de saneamento básico, quando existentes. Além disso, as atividades e empreendimentos a serem instalados nessas APP urbanas devem respeitar os critérios de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental previstos na legislação. A alteração também estabeleceu que esses limites serão fixados nos planos diretores e nas leis municipais de uso do solo, sempre com a participação dos conselhos ambientais competentes (Brasil, 2012).

Conforme Taborda (2024, p. 36) ao indicar os eventos extremos que ocasionaram grandes desastres no Vale do Taquari, em 2024, aponta que a ocupação irregular, em especial em áreas de preservação permanente ocasiona supressão da vegetação nativa, com erosão e assoreamento do canal fluvial e a sua ausência, somada a ocupação desmoderada contribui para a formação de desastres.

A redução dos limites das Áreas de Preservação Permanente (APP) em áreas urbanas, prevista pela Lei Federal nº 14.285/2021, que alterou o Código Florestal e cuja constitucionalidade é questionada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7146, representa um retrocesso preocupante. Longe de atender ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental, tal flexibilização fragiliza a proteção de funções ecossistêmicas essenciais, comprometendo a resiliência das cidades diante de eventos extremos.

Cumpram-se destacar que os desastres recentes no Rio Grande do Sul e em diversas regiões do país evidenciam que a realidade demanda o aumento, e não redução, da metragem mínima de proteção prevista em lei, sobretudo em face das alterações climáticas, que ampliam riscos de enchentes, deslizamentos e inundações. Assim, a opção política pela

redução das APPs, além de carecer de fundamentos técnicos sólidos, revela-se incompatível com a necessidade de planejamento urbano sustentável e de proteção efetiva à vida, à segurança e à saúde das populações.

Nesse aspecto, a sustentabilidade urbana e rural depende não apenas da preservação de áreas verdes e da permeabilização do solo para absorção das chuvas, mas também de uma adequada distribuição das atividades econômicas nos diferentes zoneamentos e o maior risco ambiental não está em atos isolados, como a derrubada de uma única árvore, mas sim na devastação generalizada de matas ciliares, encostas e áreas verdes, agravada pela ausência de planejamento jurídico capaz de assegurar a criação e manutenção de parques e espaços verdes de maneira equidistante e sustentável (Rech, 2010, p. 74).

Somado a isso, é indispensável que haja a conformação e compatibilidade destes regramentos com que disposto na lei do Plano Diretor, na lei de zoneamento e uso do solo, na Política Municipal do Meio Ambiente, bem como outras normas relacionadas de modo que haja o correto ordenamento do solo urbano e o Município cumpra sua função de ordenamento do solo previsto constitucionalmente.

Portanto, a efetividade da proteção das Áreas de Preservação Permanente no espaço urbano não se esgota na sua definição legal pelo Código Florestal, exigindo leitura integrada com os instrumentos de política urbana, em especial o Plano Diretor. Cumpre destacar, contudo, que nem sempre o termo “Área de Preservação Permanente” aparece de forma expressa na legislação urbanística municipal, o que pode gerar confusão interpretativa e fragilização da tutela ambiental.

Em muitos casos, a proteção dessas áreas é veiculada por meio de normas de zoneamento restritivo, de índices urbanísticos mais rigorosos ou, ainda, pela criação de parques urbanos, áreas verdes e unidades de conservação, sem a clara identificação de que se trata, materialmente, de APP sujeita ao regime jurídico do Código Florestal. Essa sobreposição normativa, se não for adequadamente sistematizada no Plano Diretor, compromete a segurança jurídica, dificulta a fiscalização e pode conduzir a interpretações equivocadas quanto à extensão das restrições ao uso do solo.

Assim, impõe-se que o planejamento urbano reconheça expressamente a função ambiental dessas áreas e harmonize os diferentes regimes de proteção existentes, de modo a assegurar coerência normativa, efetividade da tutela ambiental e cumprimento do dever constitucional de ordenação do território.

2.5. Conformação e compatibilidade no Direito Urbanístico Brasileiro: uma proposta a partir de preceitos do Direito Comparado

A análise das relações entre normas urbanísticas e ambientais exige uma abordagem que ultrapasse o exame isolado dos instrumentos jurídicos, considerando o ordenamento territorial como um sistema normativo único. Assim, no contexto da política urbana, a coexistência de múltiplos planos e leis torna necessária a identificação de critérios jurídicos capazes de assegurar a unidade, a coerência e a racionalidade do sistema, especialmente no que se refere ao papel estruturante do Plano Diretor. É nesse cenário que se inserem as noções de conformação e de compatibilidade, enquanto técnicas distintas de articulação entre normas, cuja compreensão revela-se fundamental para o diálogo entre o Direito do Urbanismo e o Direito Ambiental e para a efetividade da proteção ambiental no espaço urbano.

O ordenamento jurídico é composto por múltiplas normas, e, como observa Bobbio, *“se un ordinamento giuridico è composto di più norme, da ciò viene che i principali problemi connessi con l’esistenza di un ordinamento sono i problemi che nascono dalle relazioni delle diverse norme tra loro”*⁸² (2013, p. 134). Para o autor italiano *“si tratta di sapere se queste norme costituiscono un’unità, e in che modo la costituiscono”*⁸³ (Bobbio, 2013, p. 134). Essa reflexão revela que a análise da unidade e da coerência normativa é condição essencial para a compreensão da relação entre diferentes instrumentos jurídicos.

Como observa Bobbio ao tratar sobre a unidade das normas e o estudo do ordenamento jurídico, *“per espremerci con un metafora si sarà considerato l’albero, ma non la foresta”* (Bobbio, 2013, p. 160)⁸⁴, de modo que se pode entender que a análise estrita da norma pode se limitar ao exame isolado da norma (a árvore), sem considerar o conjunto normativo mais amplo (a floresta), o que evidencia a necessidade de também se observar a coerência do sistema no plano inter-normativo⁸⁵, e não apenas no exame isolado de cada instrumento.

⁸² Tradução nossa: Se um ordenamento jurídico é composto de mais de uma norma, disso advém que os principais problemas conexos com a existência de um ordenamento são os que nascem das diversas normas em si (Bobbio, 2013, p. 134).

⁸³ Tradução nossa: “Trata-se de saber se essas normas constituem uma unidade, e de que modo se constituem” (Bobbio, 2013, p. 134).

⁸⁴ Tradução nossa: Para nos exprimimos com uma metáfora, considerava-se a árvore, mas não a floresta (Bobbio, 2013, p. 160).

⁸⁵ Bobbio ao tratar sobre o tema do problema da norma jurídica e do ordenamento jurídico indica que a norma jurídica era a única perspectiva através do qual o Direito era estudado, e que o ordenamento jurídico era no máximo um conjunto de normas, mas não um objeto autônomo de estudo, com seus problemas particulares e diversos.

Transposta essa compreensão sistêmica ao campo do ordenamento territorial, existem muitos pontos de contato entre o Direito do Urbanismo e o Direito do Ambiente. Tal vinculação decorre em razão de que ambos atuam simultaneamente sobre o mesmo espaço e possuem objetivos complementares, como a proteção ambiental, a preservação do patrimônio histórico e a melhoria da qualidade do ambiente urbano. Ademais, indicam que “é sobretudo através do conceito de desenvolvimento urbano sustentável, de sustentabilidade urbana ou de cidade sustentável que se detetam as múltiplas interseções entre o direito do urbanismo e o direito do ambiente” (Alves Correia; Alves Correia, 2022, p. 87).

A aproximação entre o Direito do Urbanismo e o Direito do Ambiente não constitui fenômeno recente, mas resulta de uma transformação progressiva das finalidades e instrumentos de ambos os ramos. A tradicional separação dogmática entre essas disciplinas mostra-se cada vez menos capaz de explicar a complexidade do ordenamento territorial contemporâneo, marcado pela sobreposição de funções, princípios e objetivos normativos.

Alves Correia e Alves Correia (2022, p. 105), ao examinarem a relação entre o Direito do Ambiente, o Direito do Urbanismo e o Direito do Ordenamento do Território, sustentam que se trata de disciplinas jurídicas autônomas, embora marcadas por uma conexão estrutural intensa. Para os autores, o Direito do Ambiente pode ser compreendido a partir da ideia de círculos concêntricos, nos quais um núcleo central é composto por normas teleologicamente orientadas à proteção ambiental, enquanto outros ramos jurídicos são progressivamente influenciados por essa lógica protetiva:

Esta posição doutrinária, à qual aderimos, entende que o direito do ambiente deve ser delimitado por uma série de círculos concêntricos, que traduzam o carácter total ou parcialmente ambiental da norma jurídica. Há, assim, um núcleo central de normas jurídicas, teleologicamente voltadas para os problemas ambientais, que constituem o direito do ambiente. Paralelamente, certos “direitos” são influenciados pelo direito do ambiente de modo privilegiado (Alves Correia e Alves Correia, 2022, p. 105).

Em seguida, os autores destacam que essa influência manifesta-se de forma particularmente intensa no Direito do Urbanismo e no Direito do Ordenamento do Território, em razão da incidência simultânea desses ramos sobre os espaços rurais e urbanos e da progressiva incorporação de valores ambientais na disciplina urbanística contemporânea:

Os fortes laços existentes entre o direito do urbanismo e o direito do ambiente derivam, essencialmente, do facto de ambos se aplicarem, simultaneamente, nos espaços rurais e nos espaços urbanos, bem como da circunstância de, nos últimos anos, o direito do urbanismo se ter tornado cada vez mais qualitativo, na medida em que muitas das suas normas visam a defesa do meio ambiente, a proteção do património histórico edificado, a

valorização das paisagens naturais e a criação de zonas verdes, ao passo que o direito do ambiente se revela cada vez mais atento à cidade, através do conceito de ambiente urbano ou ecologia urbana (Alves Correia e Alves Correia, 2022, p. 105-106).

Essa construção doutrinária evidencia que a separação entre Direito Urbanístico e Direito Ambiental é apenas analítica, e não funcional, uma vez que ambos convergem na disciplina do território e na qualificação jurídica do espaço. Sob a perspectiva normativa, no contexto brasileiro, essa aproximação encontra expressão normativa clara no ECI, que incorpora a proteção ambiental como diretriz estruturante da política urbana e reforça a indissociabilidade entre planejamento urbano e tutela do meio ambiente.

Assim, ao estabelecer que a política urbana tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º, *caput*), o ECI prescreve que tal ordenação deve ocorrer mediante o “planejamento do desenvolvimento das cidades” (art. 2º, IV) e a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído” (art. 2º, XII), incorporando a dimensão ambiental como elemento estrutural do planejamento urbano.

Nessa toada, ao tratar sobre a autonomia do Direito do Urbanismo e Direito Ambiental, Alves Correia e Alves Correia (2022, p. 113-114), apontam três as manifestações dela: a primeira diz respeito à finalidade de cada direito. O Direito do Urbanismo não possui como fim a proteção ambiental. Tem como escopo a fixação de regras jurídicas sobre o uso, ocupação e transformação do território. Assim, “o móbil ambiental, embora presente, não constitui a ideia condutora da regra jurídica urbanística”, ao contrário das normas ambientais que buscam a tutela do ambiente (Alves Correia; Alves Correia, 2022, p. 113-114).

Por sua vez, a segunda manifestação da autonomia entre os os referidos Direitos, diz respeito à própria substância, visto que no Direito Ambiental existem matérias que não se confundem com o Direito do Urbanismo, como a proteção da fauna e flora, a prevenção e repressão da poluição, nas suas diferentes modalidades, da água, do solo e do ar; a matéria da responsabilidade civil por danos ambientais; o direito constitucional do ambiente; a matéria do ilícito ambiental, quer de índole penal, quer de índole contraordenacional; o direito processual do ambiente; o direito fiscal do ambiente; a organização administrativa do ambiente; e as matérias do direito internacional público do ambiente (Alves Correia e Alves Correia, 2022, p. 113-114).

Ainda, o terceiro indicativo da autonomia do Direito do Ambiente (em relação ao Direito do Urbanismo) relaciona-se ao seu predomínio no âmbito do Direito Administrativo, em razão da centralidade das normas de polícia e do papel relevante exercido pelo Estado e

por outros entes públicos na tutela ambiental, sem prejuízo de sua natureza interdisciplinar, que incorpora de modo significativo aportes do Direito Civil, especialmente quanto à responsabilidade civil, do Direito Constitucional, do Direito Fiscal, do Direito Internacional Público e Privado e do Direito Penal (Alves Correia e Alves Correia, 2022, p. 113-114).

Nesse contexto de sobreposição normativa e de coexistência entre instrumentos urbanísticos e ambientais, impõe-se distinguir as diferentes formas pelas quais tais normas se vinculam entre si, sob pena de comprometer a coerência do sistema territorial.

Nessa perspectiva, partir da existência de uma pluralidade de planos e programas territoriais, prevista nos preceitos constitucionais, decorre o princípio constitucional da harmonização entre as normas desses instrumentos, cujo objetivo é evitar conflitos ou colisões normativas (Alves Correia e Alves Correia, 2022, p. 103). Nesse sentido, os autores prosseguem e aduzem que

Essas normas constantes de vários tipos de programas e de planos não podem, sob pena de ficar gravemente comprometida a coerência e a eficácia do sistema de programação e planificação territorial, conflitar entre si, antes devem estar devidamente conjugadas e harmonizadas, Significa isto que não pode deixar de considerar-se implícito nas citadas normas constitucionais o princípio da conjugação ou da harmonização entre as normas dos programas e dos planos (Alves Correia e Alves Correia, 2022, p. 103).

Todavia, diversamente do modelo português, em que há um sistema de planos formalmente estruturado e previamente estabelecido em lei, com imposições normativas claras de conformação e compatibilidade entre os diversos instrumentos de planejamento, tal realidade não se reproduz no ordenamento jurídico brasileiro. No Brasil, a conformação e a compatibilidade não decorrem de um sistema hierarquizado de planos, mas se constroem a partir do confronto entre normas e instrumentos diversos com o Plano Diretor, que ocupa posição de centralidade, expressamente reconhecida pela Constituição Federal de 1988 e reafirmada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral.

Nesse contexto, a conformação diz respeito ao alinhamento direto das normas, instrumentos e planos infralegais às disposições do Plano Diretor, de modo que apenas serão considerados conformes aqueles atos que observarem e respeitarem os comandos por ele estabelecidos.

A compatibilidade, por sua vez, refere-se à necessidade de harmonização entre normas, evitando-se contradições com o Plano Diretor, no sentido de dialogar com suas diretrizes e não criar contradições práticas ou sobreposições conflitantes. Nesse caso, não se trata apenas de uma correspondência jurídica imediata, mas de assegurar coerência entre

políticas e planos, permitindo que cada instrumento cumpra sua função específica de forma articulada dentro de um mesmo projeto de cidade.

Na linha do pensamento do jurista francês Charles Eisenmann (1959, p. 69), conforme artigo *“Le droit administratif et le principe de légalité”*, a compatibilidade e a conformação não são apenas “graus” de um mesmo vínculo, mas relações distintas. Eisenmann aponta que a legalidade pode ser compreendida, no mínimo, como não-contrariedade, isto é, “relação de compatibilidade” e, no máximo, como exigência “muito mais forte” de conformação a uma regulamentação legislativa (Eisenmann, 1959, p. 69). Nessa linha de pensamento, o jurista francês indica que a conformação opera como regularidade positiva, pois pressupõe que o ato inferior se alinhe a um modelo normativo determinado, já que “um ato administrativo não estará conforme a legislação tomada globalmente, mas a uma norma, ou regulamentação, legislativas determinadas” (Eisenmann, 1959, p. 57).

Já a compatibilidade constitui uma regularidade negativa: pode ser verificada “entre um objeto particular e um objeto global”, significando, em essência, ausência de contradição “não está em contradição com nenhuma delas, talvez porque nenhuma existe que tenha por objeto o dito ato” (Eisenmann, 1959, p. 57). Daí decorre um ponto metodológico decisivo: embora “o caráter de conformação inclua em si mesmo o de compatibilidade”, o inverso não se sustenta, pois “o caráter de compatibilidade não inclui de forma alguma o de conformação”, sendo “distinto” e apto a “existência autônoma” (Eisenmann, 1959, p. 57).

Dessa construção, resulta a conclusão que a conformação representa vínculo positivo e estruturante, exigindo aderência ao conteúdo normativo superior, enquanto a compatibilidade constitui vínculo negativo de não-contrariedade, cuja intensidade dependerá da densidade normativa da norma hierarquicamente superior.

Pierre Yves Cadiou (2008, p. 392), em sua tese *“Le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques - Contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels”* assinala, em relação à conformação, que ela *“constitue le lien le plus étroit qu'il puisse exister entre deux normes de la hiérarchie (a), alors que la prise en compte ou en considération constitue le lien le plus ténue et constitue « le dernier pallier » avant l'indépendance des législations”*⁸⁶.

No ordenamento brasileiro, pode-se identificar raciocínio análogo na exigência de que o Plano de Manejo de uma unidade de conservação municipal não pode contrariar o que dispõe o Plano Diretor Municipal. Nesse caso, a vinculação é direta e imediata, sob pena de

⁸⁶ Tradução nossa: A conformação constitui o vínculo mais estreito que possa existir entre duas normas da hierarquia (a), enquanto a tomada em consideração constitui o vínculo mais tênue e representa ‘o último patamar’ antes da independência das legislações (Cadiou, 2008, p. 392).

eventual questionamento de nulidade do ato normativo local menor, qual seja, o Plano de Manejo da unidade de conservação. Com efeito, para Cadiou (2008, p. 392) *“soit le lien de conformité « peut consister en une pure et simple reproduction « trait pour trait » de l’objet A [la norme supérieure] en l’objet B [la norme inférieure]”*⁸⁷.

Rech (2010, p. 206) alerta quanto à ilegalidade de normas que contrariam o Plano Diretor, que se pode relacionar à conformação necessária entre as normas ambientais e normas urbanísticas:

Numa análise mais aprofundada das demais leis municipais, como o Código de Obras, Código de Posturas, Código do Meio Ambiente Código Tributário, Lei do Parcelamento do Solo, Lei Orçamentária, verifica-se a necessidade de se ter, como primeira e eterna preocupação jurídica, que elas estejam adequadas ao plano de legalidade, em relação às leis federais e estaduais. Mas ignora-se que as leis municipais podem ser ilegais, quando contrariam o Plano Diretor ou não são instrumentos de concretização do projeto previsto no Plano Diretor (Rech, 2010, p. 206).

Por sua vez, Pierre Yves Cadiou (2008, p. 392) quanto à compatibilidade indica que ela constitui *“une catégorie médiane dont ni la définition, ni les frontières ne se laissent facilement appréhender, alors même qu’il s’agit de la catégorie prédominante dans les liens normatifs entre les normes constituant la hiérarchie”*⁸⁸. Assim, trata-se de uma categoria intermediária, cuja definição e limites são pouco nítidos, mas que se mostra central nas relações normativas. A compatibilidade não implica a exigência de plena identidade, como ocorre na conformação, mas antes a necessidade de evitar contradições, assegurando coerência e articulação entre instrumentos distintos.

Entretanto, a própria doutrina francesa problematiza essa concepção excessivamente flexível. Lebreton (1991, p. 491) adverte que *“si la prétendue distinction entre compatibilité et conformité conduit à des impasses, c’est qu’elle procède d’une confusion entre l’opposabilité de la norme et sa substance”*⁸⁹. Com isso, o autor sustenta que a dificuldade em delimitar compatibilidade e conformidade decorre da confusão entre a força hierárquica da norma (sua oponibilidade) e o conteúdo material que ela impõe (sua substância) (Lebreton, 1991, p. 491).

⁸⁷ Tradução nossa: Assim, o vínculo de conformação “pode consistir em uma pura e simples reprodução, “traço por traço”, do objeto A [a norma superior] no objeto B [a norma inferior]” (Cadiou, 2008, p. 392).

⁸⁸ Tradução nossa: “a compatibilidade constitui uma categoria intermediária, que nem a definição nem as fronteiras são fáceis de compreender facilmente, embora seja a categoria predominante nos vínculos normativos entre as normas que constituem a hierarquia” (Cadiou, 2008, p. 392).

⁸⁹ Tradução nossa: Se a pretensa distinção entre compatibilidade e conformação conduz a impasses, é porque ela decorre de uma confusão entre a oponibilidade da norma e o seu conteúdo (ou substância).

Ainda segundo Lebreton (1991, p. 491), em determinados contextos, “*l'exigence de compatibilité s'apparente, au point de s'y confondre, à celle de conformité*”⁹⁰, sobretudo quando a norma superior apresenta densidade normativa suficiente para reduzir significativamente a margem de conformação do instrumento subordinado. Essa advertência do jurista francês revela que o grau de exigência do vínculo não depende apenas da categoria utilizada (compatibilidade ou conformação), mas da densidade e da precisão normativa do instrumento hierarquicamente superior.

Conforme destaca a jurista francesa Agathe Van Lang (2019, p. 519), a noção de compatibilidade em direito ambiental sofre de uma indeterminação conceitual que dificulta a aplicação uniforme e rigorosa do instituto. Van Lang aponta que essa incerteza fragiliza o controle jurídico e pode enfraquecer a proteção ambiental, ao permitir interpretações flexíveis e contraditórias segundo o interesse do caso concreto.

Nesse sentido, a compreensão da compatibilidade encontra expressão concreta na experiência francesa anterior à constitucionalização da proteção ambiental, especialmente no plano local. Ao analisar os “*plans municipaux*”⁹¹ e as “*chartes pour l'environnement*”^{92,93}, Michel Prieur destaca que tais instrumentos, embora desprovidos de valor jurídico vinculante, desempenharam papel relevante na coordenação das políticas públicas locais e na integração entre urbanismo e meio ambiente (Prieur, 1996, p. 91).

Conforme observa o autor, apesar de as políticas ambientais não terem sido amplamente descentralizadas, “*depuis le transfert de l'Urbanisme aux communes en 1983,*

⁹⁰ Tradução nossa: A exigência de compatibilidade aproxima-se, a tal ponto, da exigência de conformidade que chega a se confundir com ela.

⁹¹ Tradução nossa: planos municipais

⁹² Tradução nossa: Cartas para o Meio Ambiente

⁹³ As *chartes pour l'environnement*, tal como analisadas por Michel Prieur, consistem em instrumentos locais de política pública ambiental desenvolvidos no contexto do direito francês das décadas de 1980 e 1990, especialmente após a transferência da competência urbanística aos municípios em 1983. Segundo o autor, tais cartas possuíam natureza predominantemente programática e orientadora, destinando-se a servir de guia para as políticas públicas locais e a influenciar, de modo indireto, os documentos urbanísticos e setoriais, “*sans qu'elles puissent en elles-mêmes imposer directement quoique ce soit compte tenu de leur absence de valeur juridique*” (Prieur, 1996, p. 93). Seus objetivos centrais residiam na integração entre urbanismo e meio ambiente, na coordenação das políticas setoriais e na promoção de uma visão de longo prazo para o desenvolvimento urbano sustentável. Trata-se, portanto, de instrumentos desprovidos de força normativa vinculante, cuja eficácia decorria da irradiação de diretrizes e da indução de coerência entre diferentes ações públicas locais. Essas cartas não subsistiram como categoria autônoma no direito francês contemporâneo, tendo sido progressivamente absorvidas ou substituídas por instrumentos mais estruturados de planejamento ambiental e territorial. Esse processo de juridicização culminou, em nível constitucional, com a adoção da *Charte de l'environnement*, aprovada em 2004 e incorporada ao preâmbulo da Constituição francesa de 1958 por meio da *Loi constitutionnelle n.º 2005-205*, de 1.º de março de 2005, conferindo valor constitucional aos princípios ambientais. A referência às *chartes pour l'environnement* de Prieur, portanto, possui finalidade analítica e comparativa, não autorizando sua transposição automática ao ordenamento jurídico brasileiro, mas oferecendo subsídios relevantes para a compreensão da compatibilidade como técnica de articulação normativa entre instrumentos urbanísticos e ambientais.

*l'interaction locale Urbanisme-Environnement est devenue une nécessité*⁹⁴, sobretudo diante da fragmentação de competências administrativas, que constituía obstáculo à formulação de uma política ambiental local coerente (Priour, 1996, p. 91).

Nesse contexto, os planos e cartas ambientais municipais, no Direito Francês, passaram a exercer função eminentemente orientadora, servindo de parâmetro para as políticas públicas locais e para os próprios documentos urbanísticos. Segundo Priour,

les plans et chartes pour l'environnement vont servir de guide pour les politiques publiques locales et éventuellement pour les documents d'urbanisme”, ainda que “sans qu'ils puissent en eux-mêmes imposer directement quoique ce soit compte tenu de leur absence de valeur juridique (Priour, 1996, p. 93)⁹⁵.

Essa característica evidencia que a eficácia desses instrumentos não decorre da imposição normativa direta, mas de sua capacidade de irradiar diretrizes e objetivos para os atos juridicamente vinculantes, operando por um vínculo de compatibilidade.

Ao que tudo indica, não se pode falar propriamente em um vínculo de conformação das normas ambientais ao Plano Diretor, mas, ao contrário, de uma necessária conformação do Plano Diretor às normas ambientais, desde que estas se revelem mais protetivas ao meio ambiente. Tal lógica mostra-se especialmente relevante na seara ambiental, na qual incidem princípios estruturantes orientados à prevalência da norma mais favorável à proteção ambiental. Trata-se, portanto, de uma normatividade de caráter flexível, voltada à preservação da coerência do sistema jurídico e à integração das políticas setoriais, notadamente no espaço urbano. Conforme adverte Van Lang (2019, p. 523), o princípio da prevenção não pode ser relativizado por uma aplicação excessivamente flexível da compatibilidade normativa, sob pena de esvaziar a função protetiva do direito ambiental e comprometer a integridade dos ecossistemas.

É interessante que, ao tratar da sustentabilidade das cidades, Priour reforça que ela pressupõe uma abordagem integrada e de longo prazo, exigindo a articulação entre diferentes níveis de instrumentos, dentre os quais se destacam o planejamento, a orçamentação e a implementação das políticas públicas (Priour, 1996, p. 100)⁹⁶. Tal leitura antecipa, em certa

⁹⁴ Tradução nossa: Desde a transferência da competência em matéria de urbanismo para os municípios, em 1983, a interação local entre urbanismo e meio ambiente tornou-se uma necessidade.

⁹⁵ Tradução nossa: Os planos e cartas para o meio ambiente servirão de guia para as políticas públicas locais e, eventualmente, para os planos setoriais de meio ambiente ou para os documentos de urbanismo. Sua ousadia ou seu conformismo deveriam repercutir nos documentos vinculantes, sem que eles próprios possam impor diretamente seja o que for, tendo em vista a ausência de valor jurídico.

⁹⁶ São as palavras de Priour (1996, p. 100): La durabilité des villes passe par l'intégration des considérations socio-économiques aux préoccupations écologiques et l'adoption d'une vision à plus long terme dans

medida, a concepção de “desenvolvimento urbano sustentável”, trazida por Correia e Correia (2022, p. 87) e reforça a necessidade de compatibilidade entre os instrumentos de planeamento urbanístico e ambiental.

Van Lang (2019, p. 529) conclui que a incerteza conceitual e a flexibilidade excessiva na aplicação da compatibilidade em direito ambiental exigem uma revisão crítica da jurisprudência e da legislação, de modo a assegurar a eficácia real da proteção ambiental, evitando que instrumentos de planeamento sirvam apenas como justificativas formais sem impacto ambiental concreto.

Não é demais ressaltar que a análise desenvolvida pelo jurista francês Michel Prieur insere-se no contexto específico do direito francês, marcado por uma tradição consolidada de planeamento territorial, por instrumentos normativos próprios e por uma arquitetura institucional distinta da brasileira. Assim, a leitura de suas conclusões não autoriza uma transposição automática para o ordenamento jurídico nacional, devendo ser compreendida como referência comparada. Todavia, mesmo consideradas essas limitações, entende-se que a experiência francesa revela elementos conceituais relevantes para a compreensão da compatibilidade como técnica de articulação normativa, especialmente no que se refere à integração entre urbanismo e meio ambiente no plano local, oferecendo parâmetros úteis para a reflexão crítica sobre o sistema brasileiro de planeamento territorial.

Nesse ponto, cumpre destacar que o *Schéma de Cohérence Territoriale* (SCOT)⁹⁷ constitui instrumento de planeamento territorial estratégico e intermunicipal do direito urbanístico francês, destinado a assegurar a coerência das políticas públicas em escala intermunicipal, mediante a fixação de diretrizes e objetivos gerais, vinculando os documentos urbanísticos locais por critérios de compatibilidade. Instituído pela Lei n.º 2000-1208, de 13 de dezembro de 2000 (Lei da *Solidarité et Renouvellement Urbain*), e atualmente disciplinado pelo Code de l’urbanisme, o SCOT não regula diretamente o uso do solo, mas exerce função coordenadora, típica de uma normatividade flexível.

l’élaboration des politiques. Cela exige trois niveaux d’instruments: une planification, une budgétisation, une mise en oeuvre ponctuelle.

⁹⁷ Em dissertação sobre o tema, na Universidade do Porto, Pedro Borges da Silva (2009, p. 34) explicita sobre o SCOT, indicando que a previsão dele está “compilado nos artigos L.122-1 e seguintes do código de urbanismo francês, o SCOT é um documento de planificação e tem como função prever as grandes orientações de ordenamento de um território comunitário nos próximos 10 a 20 anos. Procura definir um equilíbrio entre os espaços urbanos ou dedicados à urbanização e os espaços naturais ou agrícolas, fundamental para organizar, no tempo e no espaço, as condições de desenvolvimento sustentável do território, favorecendo notavelmente: a protecção e exploração dos espaços naturais e agrícolas; a proximidade dos projectos urbanos em relação aos transportes públicos; uma gestão económica do espaço através de formas urbanas compactas, aproximação entre emprego e habitat; distribuição equilibrada e diversificada na oferta de habitação; distribuição equilibrada dos equipamentos e serviços de proximidade”.

Nesse passo, em dissertação apresentada na Universidade do Porto, ao analisar especificamente o *Schéma de Cohérence Territoriale* (SCOT) como documento normativo de planejamento do direito francês, Pedro Borges da Silva (2009, p. 34) explicita a existência do princípio da compatibilidade como garantia de coerência externa, compreendida em duplo sentido: “a) compatibilidade passiva: se os limites entre as extensões urbanas e os espaços naturais e agrícolas protegidos são respeitados; e b) compatibilidade ativa, na qual se verifica, ao longo do tempo, o cumprimento dos objetivos de ordenamento do SCOT”.

Por certo que, embora o ordenamento jurídico brasileiro não formule expressamente a compatibilidade como princípio estruturante do planejamento territorial, a exigência de coerência entre instrumentos urbanísticos e ambientais encontra-se implicitamente presente no Estatuto da Cidade e nos instrumentos de planejamento supramunicipal. Todavia, diferentemente do modelo francês, a compatibilidade no contexto brasileiro tende a assumir caráter predominantemente formal, limitada à verificação abstrata da conformação normativa, sem mecanismos efetivos de controle quanto à realização progressiva dos objetivos do planejamento. Essa fragilidade contribui para a persistência de um ordenamento territorial fragmentado, no qual planos e leis setoriais coexistem sem adequada coordenação, comprometendo a efetividade da proteção ambiental e a concretização de um projeto sustentável de cidade.

Ao tratar sobre a flexibilidade das normas não estabelecidas pelos planos locais de urbanismo, o jurista francês Étienne Fatôme traz a abordagem da conformação e da compatibilidade, citando o Conselho de Estado Francês, o qual realizou estudo intitulado “*Le droit souple*”⁹⁸, o qual indicou que a obrigação da compatibilidade é menos rigorosa que a da conformação, isso porque não impõe o respeito integral ao instrumento superior em todos os elementos, mas apenas à globalidade (Fatôme, 2015, p. 102).

Conforme explicita Fatôme (2015, p. 101), “*le juge procède alors à un contrôle moins détaillé, en confrontant la norme inférieure aux orientations générales résultant de la norme supérieure sans vérifier l’adéquation à chaque disposition particulière*”⁹⁹. Tal compreensão trazida do Direito Francês e adaptada ao Direito Brasileiro, com as devidas cautelas, evidencia que a exigência de compatibilidade não se confunde com uma autorização

⁹⁸ “Le droit souple”, expressão do direito francês usualmente traduzida para o português como “direito brando”, refere-se a instrumentos normativos desprovidos de força vinculante estrita, mas dotados de relevância jurídica prática, aproximando-se do que a doutrina internacional convencionou denominar *soft law* (Conseil d’état, 2013).

⁹⁹ Tradução nossa: Consequentemente, o juiz realiza um controle menos detalhado, confrontando a norma inferior às orientações gerais decorrentes da norma superior, sem verificar a adequação a cada disposição particular (Fatôme, 2015, p. 101).

para desvios arbitrários ou fragmentações normativas, mas pressupõe a preservação da coerência teleológica do sistema jurídico, especialmente quanto às finalidades públicas consagradas no instrumento hierarquicamente superior. Assim, ainda que se admita uma margem de flexibilidade na concretização das normas urbanísticas infralegais, permanece indispensável que estas respeitem o projeto global de ordenação territorial, especialmente no trato da questão ambiental, sob pena de esvaziamento normativo do plano diretor enquanto eixo estruturante da política urbana¹⁰⁰.

Com efeito, Fatôme (2015, p. 103) indica que o direito do urbanismo caracteriza-se por uma flexibilidade normativa, especialmente quando as normas superiores se impõem aos documentos subordinados por meio de um vínculo de compatibilidade, e não de conformação; e indica que jurisprudência do Conselho de Estado exerce papel central ao sancionar os que extrapolam sua função orientadora ao impor normas prescritivas fora dos casos expressamente previstos em lei, preservando, assim, a lógica de um planejamento territorial baseado em orientações gerais e objetivos, condição indispensável para a efetividade concreta da compatibilidade como instrumento de *souplesse*¹⁰¹ (flexibilidade) do direito urbanístico. O autor ainda aponta que essa flexibilidade desaparece quando a norma superior é excessivamente precisa, hipótese em que, apesar da qualificação legal como relação de compatibilidade, o vínculo torna-se materialmente de conformação (Fatôme, 2015, p. 103).

Van Lang (2019, p. 530) alerta para o risco de que a noção ampliada e flexível de compatibilidade, se mal aplicada, pode resultar em decisões que relativizam as exigências ambientais essenciais e comprometem o princípio da prevenção, núcleo do direito ambiental. Ela critica a jurisprudência que privilegia a ‘harmonização’ a qualquer custo, sem a devida ponderação das especificidades ambientais.

Essa construção teórica revela-se especialmente relevante para a realidade brasileira, na qual a articulação entre instrumentos de planejamento também se desenvolve sob vínculos

¹⁰⁰ O autor ainda prossegue (Fatôme, 2015, p. 101) indicando que “segundo as conclusões da Juíza do caso, Gaëlle Dumortier, sobre a decisão *Société Davalex*, se a noção de compatibilidade é “menos rígida que a de conformidade” e “autoriza apreciações mais justas e menos cegas no caso concreto”, “não se deduz que a compatibilidade pertença a um ‘direito mole’, no qual a autoridade e o juiz administrativo seriam convidados ao laxismo e à ‘decisão no achômetro’”. A característica principal do controle de compatibilidade, ao menos no direito urbanístico, é que ele deve ser efetuado em nível global. É preciso, para retomar a expressão do Presidente Bonichot, “mudar a lente’, situar-se na escala de todo o território abrangido e de todas as prescrições do documento, para poder medir se o ato controlado é ou não compatível”.

¹⁰¹ “*Souplesse*” decorre do *droit souple* (direito flexível ou *soft law*), segundo o Conselho de Estado francês, designa instrumentos normativos desprovidos de força jurídica vinculante, que não criam obrigações ou sanções diretas, mas visam orientar comportamentos e influenciar a atuação administrativa e jurisdicional, produzindo efeitos jurídicos indiretos, especialmente em contextos que demandam flexibilidade e margem de apreciação, como o planejamento territorial e urbanístico (Conseil d’État, 2013)

predominantemente flexíveis. Tal lógica encontra paralelo no ordenamento jurídico nacional, especialmente no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), previsto na Lei n.º 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole). Embora o diploma legal não formule explicitamente a compatibilidade como princípio geral do ordenamento territorial, seu desenho normativo evidencia uma opção por vínculos flexíveis de harmonização entre os instrumentos de planejamento, em detrimento de uma conformação.

Com efeito, a lei estabelece que, na aplicação do Estatuto da Metrópole, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas no Estatuto da Cidade. Além disso, no art. 6º, incisos I e VII, dispõe que a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios: prevalência do interesse comum sobre o local; busca do desenvolvimento sustentável, o que afasta a admissibilidade de contradições materiais entre o planejamento estratégico supramunicipal e as decisões urbanísticas locais.

Nesse sentido, o PDUI, ao “considerar o conjunto dos Municípios que compõem a unidade territorial urbana” e ao estabelecer “diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas” e à “delimitação das áreas com restrições à urbanização” (art. 12, caput e § 1º), projeta-se sobre os planos diretores municipais como instrumento de coordenação, caracterizando um vínculo de compatibilidade.

Nesse contexto, Rech e Rech (2010, p. 205) ressalta que instrumentos essenciais para a execução do Plano Diretor, como as Leis Orçamentárias, o Código de Obras, o Código de Posturas, o Código Tributário, a Lei de Parcelamento do Solo e o Plano de Saneamento, costumam ser elaborados de forma isolada, sem considerar o projeto de cidade previsto, muitas vezes chegando a desvirtuar as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor. O que aponta Rech evidencia o descompasso na coerência entre as normas, que ainda persiste no sistema normativo municipal em relação ao Plano Diretor, que representa a segunda norma mais importante do direito municipal.

Ressalta-se, por fim, que a compatibilidade, ainda que não implique identidade normativa, avalia a possibilidade de coexistência entre objetivos e regras de diferentes instrumentos sem conflitos, assegurando a coerência do ordenamento territorial e a efetividade dos instrumentos de proteção ambiental. Nesse sentido, ao tratar da unidade das normas, Rech e Rech (2010, p. 25) adverte que “a profusão de normas sem efetividade, sem unidade e que conduzem a lugar algum ou não significam a construção de um projeto de cidade sustentável, é exemplo da insignificância que a lei tem como instrumento efetivo de

organização das cidades”, reforçando a necessidade de observância da compatibilidade entre o Plano Diretor e as normas urbanísticas e ambientais que o concretizam.

Lebreton destaca que a noção de compatibilidade revela sua utilidade própria sobretudo quando os atos em questão não se encontram em relação hierárquica direta, mas precisam coexistir no mesmo espaço normativo, pois *“lorsque les actes en cause ne sont pas hiérarchisés, mais que leur coexistence doit être organisée, alors, et alors seulement, la notion de compatibilité présente une réelle utilité”*¹⁰² (Lebreton, 1991, p. 491). Transposto ao ordenamento brasileiro, isso revela que a compatibilidade desempenha função relevante na coordenação horizontal entre instrumentos setoriais, como planos de manejo, planos de saneamento ou de mobilidade, mas não pode ser invocada para relativizar a centralidade normativa do Plano Diretor quando presente relação hierárquica ou vinculação direta.

Em reflexão sobre o tema, tratando sobre grandes projetos urbanos, Vanin (2022, p. 278) aponta que os municípios, no exercício de suas atribuições, proponham a atividade inovadora e criem, por meio de lei específica e isolada, um instrumento jurídico programador de um grande projeto urbano. Contudo, “o questionamento que permanece em aberto é se tal proposta precisa observar a lei que trata do Plano Diretor Vigente” (Vanin, 2022, p. 278). A resposta foi dada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme aponta o mesmo autor:

A resposta pode ser encontrada a partir da análise do julgado do RE 607.940/DF do STF, que culminou em tese de repercussão geral. Embora já tenha analisado especificamente o grande projeto urbano - o objeto de fundo da ação judicial era a flexibilização de norma de planejamento urbano para condomínios ditos horizontais - é com base nesta decisão do Supremo que uma lei específica de desenvolvimento urbano somente é considerada material e formalmente válida, quando compatível com as diretrizes fixadas no Plano Diretor. Assim, segundo o julgado, a lei do Plano Diretor deve ser observada em um nível de compatibilidade. (Vanin, 2022, 278).

Com efeito, em diálogo com o que explicita Vanin e o que apresentado na tese de Cadiou (2008), denota-se que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 607.940/DF, firmou entendimento de que leis específicas de desenvolvimento urbano devem manter-se compatíveis com as diretrizes do Plano Diretor, sob pena de invalidade, ao caracterizar a compatibilidade como uma categoria intermediária, cuja função é assegurar a coerência entre normas distintas, sem exigir plena identidade com a norma hierarquicamente superior.

Todavia, à luz da reflexão de Lebreton (1991, p. 491), é preciso cuidado para que essa qualificação como “categoria intermediária” não seja compreendida como sinônimo de

¹⁰² Tradução livre: quando os atos em causa não são hierarquizados, mas sua coexistência deve ser organizada, então, somente então, a noção de compatibilidade apresenta real utilidade.

flexibilidade irrestrita. Quando há relação hierárquica entre normas, a exigência de compatibilidade aproxima-se materialmente da conformidade, pois o ato inferior não pode contrariar o conteúdo normativo do instrumento superior. Nesse sentido, como registra a doutrina francesa citada por Lebreton, “*se conformer à la norme supérieure signifie ne rien faire qui soit contraire avec elle*”¹⁰³ (Chapus *apud* Lebreton, 1991, p. 491).

Assim, no contexto brasileiro, a compatibilidade exigida pelo Supremo Tribunal Federal não pode ser interpretada como mera harmonização formal ou como margem de discricionariedade ampliada, mas como dever de não-contrariedade material ao projeto de cidade estabelecido no Plano Diretor. A distinção entre conformação e compatibilidade, portanto, não constitui mero exercício conceitual importado do direito comparado, mas oferece critério metodológico para aferição da validade das normas urbanísticas no ordenamento brasileiro, permitindo distinguir hipóteses de ilegalidade formal, de contradição material e de insuficiência de integração sistêmica.

É nesse horizonte que a noção de compatibilidade se mostra particularmente adequada, pois não exige plena identidade entre normas, mas impõe uma coerência mínima que assegure a não contradição e a articulação dos instrumentos de planejamento. Nesse sentido, tratando especificamente dos grandes projetos urbanos, mas de aplicação mais ampla para a compreensão da compatibilidade, Vanin (2022, p. 277) explicita que:

Dessa forma, a regulamentação ou implementação de grandes projetos urbanos por norma específica do Poder Executivo mediante decreto somente parece possível com a soma de três fatores (1) quanto a lei assim autorizar; (2) quando já previsto em lei um instrumento jurídico que respalde a implementação do grande projeto urbano e (3) que as normas previstas para aquele projeto respeitem integralmente as regras contidas no Plano Diretor daquele município. Ausente qualquer um dos três requisitos, apresenta-se como um ilícito frente a programação vigente no direito brasileiro (Vanin, 2022, p. 277).

Desse modo, considerando que muitos dos temas tratados nos grandes projetos urbanos já são de disciplina obrigatória no Plano Diretor, conforme o art. 42, II, do ECi; e que o STF reconhece a natureza singular desse instrumento à luz do art. 182 da CF/1988 torna-se indispensável que qualquer lei específica voltada à implantação de grandes projetos urbanos observe o Plano Diretor. Caso contrário, não haverá compatibilidade normativa (Vanin, 2022, p. 278).

¹⁰³ Tradução nossa: Conformar-se à norma hierarquicamente superior significa abster-se de praticar qualquer ato que lhe seja contrário.

Assim, a conformação representa o núcleo estruturante da articulação normativa, assegurando a aderência direta das normas e instrumentos infralegais ao Plano Diretor e às normas hierarquicamente superiores. A compatibilidade, por sua vez, desempenha função decisiva na coordenação horizontal entre instrumentos setoriais, especialmente quando inexistente relação hierárquica direta.

No ordenamento brasileiro, a distinção entre essas categorias não possui mero valor conceitual, mas constitui critério metodológico para aferição da validade das normas urbanísticas e ambientais. Quando presente vínculo hierárquico ou centralidade normativa expressa, como ocorre com o Plano Diretor à luz do art. 182 da Constituição, impõe-se dever de não-contrariedade material que, na prática, aproxima a compatibilidade da própria conformação.

Nas hipóteses de coordenação entre instrumentos setoriais ou intermunicipais, contudo, a compatibilidade opera como técnica de harmonização sistêmica, exigindo coerência teleológica e preservação dos objetivos públicos estabelecidos pelo planejamento territorial.

Em qualquer caso, a articulação normativa não pode resultar na relativização da tutela ambiental. Havendo norma ambiental hierarquicamente superior ou materialmente mais protetiva, impõe-se a conformação do planejamento urbano a esse patamar de proteção, sob pena de esvaziamento da própria unidade do ordenamento jurídico, em consonância o art. 225 da CF, ao consagrar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

3. MAPEAMENTO NORMATIVO NOS 10 MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS DO RIO GRANDE DO SUL

3.1. Metodologia da Pesquisa

A presente dissertação adota uma metodologia de natureza jurídico-dogmática, com abordagem qualitativa, caráter analítico-comparativo e base documental, voltada à análise da conformação e da compatibilidade entre os Planos Diretores e normas ambientais selecionadas nos dez municípios mais populosos do Estado do Rio Grande do Sul.

A opção pela metodologia jurídico-dogmática justifica-se pelo objeto da pesquisa, que consiste na interpretação, sistematização e análise de normas jurídicas, consideradas em sua estrutura, em suas finalidades e em suas relações de conformação e compatibilidade no ordenamento jurídico municipal, sem pretensão empírica estatística, mas com rigor analítico e conceitual.

A abordagem qualitativa mostra-se adequada na medida em que a análise não se orienta pela mensuração de dados numéricos, mas pela identificação de padrões normativos, critérios de coerência, articulação sistêmica e racionalidade jurídico-institucional, especialmente a partir da definição de conformação e compatibilidade.

Crítérios de escolha dos municípios

O recorte empírico abrange os dez municípios com maior população no Estado do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Pelotas, Santa Maria, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão, São Leopoldo e Passo Fundo), conforme dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim, a tabela a seguir apresenta os municípios selecionados, com os respectivos dados populacionais, sua posição entre os municípios do Rio Grande do Sul e a classificação em relação aos demais municípios brasileiros:

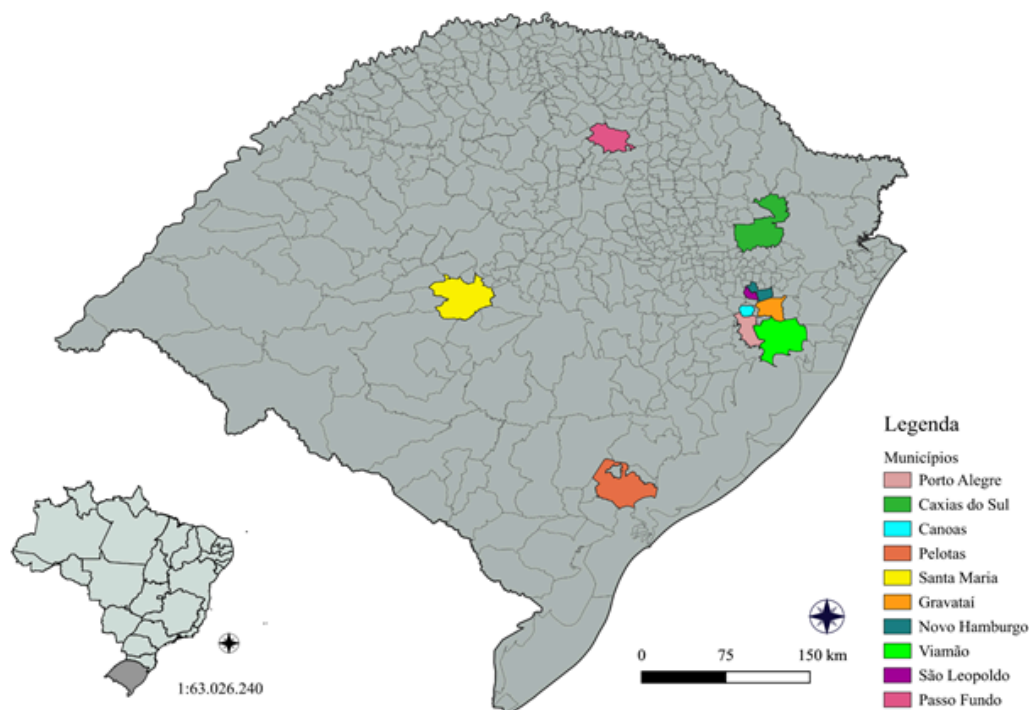
Quadro 2 – Municípios mais populosos do Rio Grande do Sul segundo o Censo Demográfico de 2022

Nº	Município	População	Posição no Estado	Posição no Brasil
1	Porto Alegre	1.332.845	1º	11º
2	Caxias do Sul	463.501	2º	48º
3	Canoas	347.657	3º	79º
4	Pelotas	325.685	4º	86º
5	Santa Maria	271.735	5º	103º
6	Gravataí	265.074	6º	107º
7	Novo Hamburgo	227.646	7º	134º
8	Viamão	224.112	8º	140º
9	São Leopoldo	217.409	9º	144º
10	Passo Fundo	206.215	10º	147º

Fonte: Censo IBGE (2022). Elaboração do autor.

A definição por tais municípios considera a relevância econômica, territorial e institucional, bem como do impacto que suas escolhas normativas exercem sobre a política urbana e ambiental no âmbito estadual, bem como nacional, além da distribuição espacial entre eles, abrangendo diversas regiões do Estado, conforme mapa abaixo:

Figura 1 – Distribuição espacial dos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaboração própria no *software QGIS*, com base em dados do IBGE (2022).

Outrossim, como critério adicional de escolha dos referidos municípios, por coerência metodológica, adotou-se o mesmo recorte utilizado pelo grupo de pesquisa “Direito Urbanístico, Ambiente e Infraestrutura – URBAIN”, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, que desenvolve o Projeto “Interloquções do Direito Ambiental com o Direito Administrativo, Urbanístico e de Infraestrutura”, em que o foco é a análise dos planos diretores dos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul, tendo sido aprovado no âmbito do Edital ARD/ARC nº 14/2022 da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

O referido projeto está articulado por meio de um portal eletrônico, no formato de site, intitulado Observatório de Direito Urbanístico¹⁰⁴, que tem como objetivo consolidar e

¹⁰⁴ VANIN, Fábio Scopel; *et al.* Observatório de Planos Diretores dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto de pesquisa - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul - UCS. Financiamento: EDITAL FAPERGS 14/2022 - AUXÍLIO RECÉM-DOCTOR ou RECÉM-CONTRATADO – ARD/ARC. Caxias do Sul, 2024. Disponível em: <https://direitourbanismo.com.br>

difundir informações sobre a legislação urbanística municipal no Estado, com foco nos 10 maiores municípios do Rio Grande do Sul (Vanin; Colombo, p. 89-119).

Desse modo, justifica-se metodologicamente a análise destes 10 municípios mais populosos do Estado do Rio Grande do Sul, não apenas pelo critério populacional, mas também pela representatividade econômica, social, ambiental e urbanística dessas localidades, não só em sede regional como nacional, além de estar incluído no escopo de análise do Projeto de Pesquisa “Interloquções do Direito Ambiental com o Direito Administrativo, Urbanístico e de Infraestrutura”, vinculado ao URBAIN.

Critério de escolha das normas

O objeto da pesquisa consiste na análise da relação normativa entre os Planos Diretores e três categorias de normas ambientais municipais, a saber: (i) a Política Municipal do Meio Ambiente; (ii) os atos normativos referentes às unidades de conservação municipais, compreendendo os diplomas de criação e, quando existentes, os respectivos planos de manejo; e (iii) as normas municipais que dispõem sobre a delimitação, declaração ou regulamentação de áreas de preservação permanente (APP).

A escolha da Política Municipal do Meio Ambiente justifica-se por se tratar do principal instrumento estruturante da política ambiental local, responsável por estabelecer princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos de atuação ambiental no âmbito municipal. Desse modo, busca-se verificar, nos municípios analisados, em que medida essa política dialoga com o Plano Diretor.

Os atos normativos relativos às unidades de conservação municipais, incluindo os planos de manejo, quando existentes, foram selecionados em razão de sua incidência direta sobre porções específicas do território municipal, os quais impõe restrições, condicionantes e regimes jurídicos próprios ao uso e à ocupação do solo. Tais normas permitem verificar, de modo concreto, como o planejamento urbanístico municipal incorpora (ou deixa de incorporar) áreas protegidas e regimes especiais de proteção ambiental em sua estrutura normativa.

Por fim, as normas municipais relacionadas às áreas de preservação permanente (APP) foram incluídas por constituírem um campo privilegiado de interação entre a legislação ambiental federal e a autonomia normativa municipal. A análise dessas normas possibilita examinar de que forma os municípios reconhecem, delimitam ou regulamentam as APPs em seus territórios, bem como se e como tais disposições se articulam com as diretrizes espaciais e urbanísticas previstas nos Planos Diretores.

Portanto, a seleção dessas categorias normativas fundamenta-se na compreensão de que o ordenamento jurídico constitui um sistema unitário, cuja coerência depende da articulação entre normas que incidem sobre o mesmo espaço territorial (Bobbio, 2013, p. 134; 160). Parte-se, ainda, do pressuposto de que o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental mantêm relação de estreita interdependência, atuando simultaneamente sobre o território e exigindo mecanismos de harmonização normativa (Correia; Correia, 2022, p. 87; 101).

Nesse contexto, adota-se como critério metodológico a escolha de normas ambientais municipais que apresentem incidência direta sobre o uso e a ocupação do solo e potencial relevante de interação com os Planos Diretores, possibilitando a análise das relações de conformação e compatibilidade entre instrumentos normativos, compreendidas como técnicas de articulação normativa no âmbito do planejamento territorial (Cadiou, 2008, p. 392).

Procedimentos de coleta da legislação

A pesquisa foi elaborada com base em levantamento normativo realizado, prioritariamente, na base de dados “Leis Municipais”¹⁰⁵, que concentra a legislação emanada pelos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. De forma subsidiária, procedeu-se à consulta aos sítios eletrônicos oficiais dos Municípios analisados, bem como à formulação de pedidos de acesso à informação, nos termos da Lei Federal nº 12.527/2011, com o objetivo de ratificar e complementar as informações obtidas.

Para cada Município analisado, procedeu-se inicialmente à identificação do Plano Diretor vigente, considerando sua espécie normativa, data de edição, eventuais revisões e estrutura geral. Em seguida, foram mapeadas as normas ambientais selecionadas, com atenção à sua vigência, abrangência territorial, objetivos declarados e relação explícita ou implícita com o planejamento urbano.

Abordagem analítica de conformação de compatibilidade

A análise adotada nesta pesquisa distingue os institutos da conformação e da compatibilidade, compreendidos como técnicas de articulação entre normas que incidem sobre o mesmo espaço territorial, conforme desenvolvido no item 2.6 deste trabalho. Tal distinção apoia-se na compreensão do ordenamento jurídico como sistema unitário, cuja coerência depende da relação entre seus diversos instrumentos normativos (Bobbio, 2013, p. 134; p. 160), bem como na interdependência estrutural entre o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental (Correia; Correia, 2022, p. 87; 101).

¹⁰⁵Base de dados disponível em “<https://leismunicipais.com.br/>”.

Para operacionalização das categorias analíticas, foram adotados três níveis de verificação: (i) análise da existência de remissão expressa entre Plano Diretor e normas ambientais; (ii) exame da coerência material entre diretrizes urbanísticas e disciplina ambiental; e (iii) identificação de eventuais conflitos normativos ou lacunas regulatórias. A partir desses critérios, classificou-se a relação por meio da conformação e da compatibilidade.

Procedimento de análise das normas

A análise da conformação foi realizada a partir dos seguintes critérios, aplicados de forma uniforme a todos os Municípios analisados: a) menção ao Plano Diretor, em que há verificação se a norma ambiental analisada faz referência direta ao instrumento de planejamento urbano ou às categorias territoriais por ele instituídas; b) alinhamento de objetivos, em que se analisa se os objetivos da norma ambiental coadunam-se com as diretrizes do Plano Diretor; c) Integração territorial, em que se analisa se a norma ambiental dialoga com o zoneamento e o macrozoneamento previstos no Plano Diretor; d) Centralidade do Plano Diretor, em que se analisa se o Plano Diretor é reconhecido como base do planejamento urbano-ambiental ou se a norma ambiental foi elaborada de forma isolada no mundo jurídico ambiental.

A análise da compatibilidade, por sua vez, foi realizada a partir da verificação dos seguintes aspectos: (a) inexistência de contradição normativa entre comandos incidentes sobre o mesmo espaço territorial; (b) ausência de sobreposição disfuncional entre regimes jurídicos ambientais e urbanísticos; e (c) exequibilidade administrativa, aferida pela possibilidade de aplicação simultânea das normas pelo Poder Público.

Roteiro metodológico de análise

Com base nos critérios acima indicados, a análise das normas-objeto da presente pesquisa seguiu o seguinte roteiro metodológico previamente estipulado. Inicialmente, identificou-se o Plano Diretor vigente no Município analisado e os dispositivos diretamente relacionados à proteção ambiental, ao uso e à ocupação do solo e às categorias territoriais pertinentes. Em seguida, procedeu-se à leitura integral da norma ambiental, com a identificação de seu objeto, finalidade e incidência territorial.

Na sequência, verificou-se se a norma ambiental se integra formalmente ao sistema do Plano Diretor, seja por referência expressa, seja por articulação com suas categorias territoriais ou instrumentos urbanísticos, possibilitando aferir sua conformação ou não. Posteriormente, examinou-se sob a ótica da compatibilidade, examinando-se existem

contradições, sobreposições normativas ou inviabilizações práticas em relação às diretrizes e objetivos do Plano Diretor.

Por fim, cada norma foi classificada de forma binária e independente, podendo ser considerada conforme ou não conforme e compatível ou incompatível em relação ao Plano Diretor, permitindo a identificação dos diferentes padrões de articulação normativa entre planejamento urbano e proteção ambiental no âmbito municipal.

3.2. Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a necessidade de conformação e compatibilização de normas ambientais e jurídicas

A proteção ambiental no espaço urbano brasileiro apresenta-se marcada por forte assimetria quando comparada à disciplina jurídica consolidada no meio rural. Enquanto neste último o ordenamento jurídico impõe deveres explícitos e permanentes de preservação ambiental, por meio de instrumentos como a Reserva Legal (Brasil, 2012), no espaço urbano a tutela ambiental permanece fragmentada, dependente de iniciativas pontuais e frequentemente residual. Essa lacuna normativa torna-se particularmente sensível diante do avanço da urbanização e da intensificação dos impactos ambientais nas cidades, exigindo a incorporação de novos parâmetros de análise e planejamento.

Nesse contexto, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), embora não possuam natureza jurídica vinculante, constituem importante referência para a avaliação das políticas públicas e da capacidade institucional dos entes federativos de enfrentar desafios ambientais complexos. Em especial, os ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima) e 15 (Vida Terrestre) permitem identificar, a partir de indicadores objetivos, a situação atual da cobertura vegetal, da proteção da biodiversidade e da resiliência ambiental urbana.

Para fins desta pesquisa, foram selecionados exclusivamente os indicadores dos ODS que guardam relação direta com a temática da proteção ambiental territorial urbana, analisada outrora, notadamente: (i) o percentual do município desflorestado (ODS 13); (ii) os hectares de áreas florestadas e naturais por habitante; e (iii) a proporção do território ocupada por unidades de conservação de proteção integral e uso sustentável (ODS 15). Os dados foram extraídos da plataforma do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC), mantida pelo Instituto Cidades Sustentáveis, com base em informações do MapBiomias e do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (IDSC, 2025), que estão descritas abaixo:

Quadro 3 - Avaliação de indicadores dos ODS 13 e 15 aplicáveis à proteção ambiental

Município	Indicador	Valor observado	Valor de referência	Avaliação
Porto Alegre	ODS 13 – Percentual do município desflorestado	0,24	0,05	Há desafios
	ODS 15 – Hectares de áreas florestadas e naturais por habitante	0,02	25,25	Há grandes desafios
	ODS 15 – UC de proteção integral e uso sustentável (%)	12,88	28,69	Há desafios significativos
Caxias do Sul	ODS 13 – Percentual do município desflorestado	0,14	0,05	Há desafios
	ODS 15 – Hectares de áreas florestadas e naturais por habitante	0,26	25,25	Há grandes desafios
	ODS 15 – UC de proteção integral e uso sustentável (%)	0	28,69	Há grandes desafios

Município	Indicador	Valor observado	Valor de referência	Avaliação
Canoas	ODS 13 – Percentual do município desflorestado	0,73	0,05	Há grandes desafios
	ODS 15 – Hectares de áreas florestadas e naturais por habitante	0,01	25,25	Há grandes desafios
	ODS 15 – UC de proteção integral e uso sustentável (%)	12,62	28,69	Há desafios significativos
Pelotas	ODS 13 – Percentual do município desflorestado	0,36	0,05	Há desafios significativos
	ODS 15 – Hectares de áreas florestadas e naturais por habitante	0,22	25,25	Há grandes desafios
	ODS 15 – UC de proteção integral e uso sustentável (%)	0,04	28,69	Há grandes desafios
Santa Maria	ODS 13 – Percentual do município desflorestado	0,21	0,05	Há desafios
	ODS 15 – Hectares de áreas florestadas e naturais por habitante	0,32	25,25	Há grandes desafios
	ODS 15 – UC de proteção integral e uso sustentável (%)	0,1	28,69	Há grandes desafios
Gravataí	ODS 13 – Percentual do município desflorestado	0,57	0,05	Há grandes desafios
	ODS 15 – Hectares de áreas florestadas e naturais por habitante	0,13	25,25	Há grandes desafios
	ODS 15 – UC de proteção integral e uso sustentável (%)	21,61	28,69	Há desafios
Viamão	ODS 13 – Percentual do município desflorestado	0,52	0,05	Há grandes desafios
	ODS 15 – Hectares de áreas florestadas e naturais por habitante	0,38	25,25	Há grandes desafios
	ODS 15 – UC de proteção integral e uso sustentável (%)	37,44	28,69	Objetivo atingido
Novo Hamburgo	ODS 13 – Percentual do município desflorestado	0,44	0,05	Há desafios significativos
	ODS 15 – Hectares de áreas florestadas e naturais por habitante	0,06	25,25	Há grandes desafios
	ODS 15 – UC de proteção integral e uso sustentável (%)	0,02	28,69	Há grandes desafios
São Leopoldo	ODS 13 – Percentual do município desflorestado	0,48	0,05	Há desafios significativos
	ODS 15 – Hectares de áreas florestadas e naturais por habitante	0,38	25,25	Há grandes desafios
	ODS 15 – UC de proteção integral e uso sustentável (%)	37,44	28,69	Objetivo atingido
Passo Fundo	ODS 13 – Percentual do município desflorestado	0,04	0,05	Objetivo atingido
	ODS 15 – Hectares de áreas florestadas e naturais por habitante	0,08	25,25	Há grandes desafios
	ODS 15 – UC de proteção integral e uso sustentável (%)	0,09	28,69	Há grandes desafios

Fonte: Elaborado pelo autor, conforme dados disponibilizados pelo Instituto Cidades Sustentáveis – IDSC (2025).

A leitura conjunta dos dados evidencia um padrão recorrente: mesmo nos municípios que apresentam desempenho considerado alto no ODS 13, o percentual de áreas desflorestadas permanece superior aos parâmetros de referência, indicando dificuldades

persistentes na contenção da conversão de áreas naturais. Mais grave ainda é o cenário revelado pelo ODS 15, no qual os indicadores de áreas florestadas e naturais por habitante apresentam valores extremamente reduzidos, distantes dos patamares considerados adequados para a manutenção das funções ecológicas no espaço urbano.

Esse diagnóstico empírico confirma a crítica formulada por Nivaldo Comin ao modelo tradicional de tratamento dos espaços verdes urbanos. Para o autor, as áreas verdes não podem ser compreendidas como simples sobras do parcelamento do solo ou como exigências formais dissociadas de um planejamento efetivo. Ao contrário, devem ser concebidas como espaços estratégicos, planejados e cientificamente dimensionados, capazes de cumprir funções ambientais, sociais, climáticas e psicológicas no contexto urbano (Comin, 2013, p. 17–18).

Comin observa que a ausência de planejamento adequado resulta na proliferação de pequenas áreas verdes fragmentadas, muitas vezes abandonadas pelo Poder Público, incapazes de promover qualidade ambiental ou de servir como espaços de convivência, chegando inclusive a gerar efeitos sociais negativos (Comin, 2013, p. 141–142). A efetividade desses espaços está diretamente relacionada à sua quantidade, qualidade e distribuição na malha urbana, sendo insuficiente a mera previsão normativa desprovida de critérios técnicos (Comin, 2013, p. 135).

Além disso, os espaços verdes urbanos exercem funções ecológicas essenciais, como a mitigação de enchentes por meio da permeabilização do solo, a regulação microclimática, a melhoria da qualidade do ar e a preservação da biodiversidade urbana (Oke; Mills; Christen e Voogt, 2017, p. 29). Conforme destaca Comin, a presença de vegetação nas cidades contribui diretamente para a redução dos impactos de eventos climáticos extremos e para a melhoria das condições ambientais e de saúde da população urbana (Comin, 2013, p. 267).

Nesse sentido, a baixa disponibilidade de áreas florestadas e naturais por habitante evidenciada pelos indicadores do ODS 15 revela não apenas um problema quantitativo, mas um *déficit* estrutural do planejamento urbano ambiental. A proteção ambiental urbana permanece excessivamente dependente de unidades de conservação isoladas ou de categorias específicas de áreas verdes, sem que haja uma política integrada capaz de assegurar estoques mínimos de natureza no território municipal.

A centralidade do Município nesse processo é amplamente reconhecida pela doutrina. Ramón Martín Mateo assinala que as entidades locais ocupam posição privilegiada na defesa do meio ambiente, uma vez que a maioria das agressões ambientais se origina em áreas sob controle municipal, especialmente nos espaços urbanos (Mateo, 2003, p. 87). Assim, a

omissão ou insuficiência da atuação municipal na preservação de áreas naturais urbanas compromete a eficácia das políticas ambientais e agrava os riscos associados à degradação ambiental.

Sob a perspectiva constitucional, Sarlet e Fensterseifer destacam que a função ecológica da propriedade e da cidade impõe deveres positivos ao Poder Público, não se limitando a restrições pontuais, mas exigindo a adoção de políticas estruturantes capazes de assegurar a integridade do meio ambiente enquanto bem de uso comum do povo (Sarlet; Fensterseifer, 2025, p. 1036). Essa compreensão reforça a necessidade de superação do modelo fragmentado atualmente vigente no espaço urbano.

O princípio da sustentabilidade clama pela preservação das condições ecológicas essenciais à vida humana e não humana, impondo aos entes estatais a responsabilidade de assegurar estoques ambientais mínimos em benefício das presentes e futuras gerações (Bosselmann, 2015, p. 14–16). No espaço urbano, essa exigência traduz-se na necessidade de planejamento territorial que incorpore, de forma vinculante, a proteção de áreas naturais e verdes como infraestrutura essencial da cidade.

Nessa linha, Rech e Rech sustentam que não há como falar em sustentabilidade urbana sem a previsão, nas normas urbanísticas, de critérios claros de ordenação do solo que assegurem a existência de áreas verdes e a permeabilização adequada do território, sendo insuficiente tratar a proteção ambiental como elemento acessório do planejamento (Rech; Rech, 2010, p. 74). A ausência de tais critérios contribui para a devastação generalizada de áreas verdes e para o agravamento dos problemas ambientais urbanos.

Nessa perspectiva, Comin enfatiza que a criação e preservação de espaços verdes urbanos devem ser tratadas como política pública estruturante, incorporada ao Plano Diretor por meio de mapeamento, zoneamento e definição de diretrizes claras quanto à localização, dimensão e função desses espaços (Comin, 2013, p. 298–299). Para o autor, apenas a incorporação desses elementos ao planejamento jurídico urbano permite superar a lógica de improvisação e assegurar efetividade à proteção ambiental nas cidades.

Diante desse quadro, os indicadores dos ODS 13 e 15 cumprem relevante função diagnóstica e interpretativa, ao evidenciar que o modelo atual de proteção ambiental urbana é insuficiente para enfrentar os desafios climáticos e socioambientais contemporâneos. A consolidação de um dever municipal de preservação ambiental urbana, articulado ao Plano Diretor e aos instrumentos da política urbana, apresenta-se, portanto, como medida necessária para superar a fragmentação normativa vigente e promover a integração efetiva entre planejamento urbano e proteção ambiental.

3.3. Panorama da Política Municipal do Meio Ambiente e a conformação e a compatibilidade com os Planos Diretores

O presente tópico analisa o quadro normativo das Políticas Municipais de Meio Ambiente nos 10 (dez) maiores municípios do Rio Grande do Sul. O objetivo é identificar a (in)existência de diploma municipal voltado à tutela ambiental e, na sequência, caso existente a norma, analisar sua relação com o Plano Diretor, conforme os critérios de conformação normativa e compatibilidade adotados neste trabalho.

Para os fins desta pesquisa, compreende-se como “Política Municipal de Meio Ambiente” o diploma local que, ainda que sob denominações como política ambiental, sistema municipal ambiental ou código ambiental, concentre princípios, objetivos, competências e instrumentos de gestão ambiental, funcionando como eixo normativo de ordenação da atuação municipal. Esse recorte é coerente com a lógica sistêmica inaugurada pela Política Nacional do Meio Ambiente e com o desenho cooperativo do “federalismo ecológico brasileiro” (Sarlet; Fernsterseifer, 2025, p. 615), no qual a tutela ambiental se concretiza por meio de normas e instituições distribuídas entre os entes federativos, com especial relevância do Município na incidência direta sobre o território.

Parte-se da premissa de que a política ambiental municipal não se limita a diretrizes programáticas, mas opera como matriz normativa capaz de orientar decisões administrativas e condicionar condutas públicas e privadas, especialmente quando incide sobre o uso e a ocupação do solo, o licenciamento ambiental e outros instrumentos de ordenamento territorial. Nessa perspectiva, permanece atual a advertência de Milaré no sentido de que, no âmbito municipal, é recomendável associar meio ambiente e desenvolvimento urbano nas estruturas administrativas, planos e programas, a partir da compreensão de que o Plano Diretor constitui o roteiro do desenvolvimento e da sustentabilidade do Município (Milaré, 2014, p. 647).

Com efeito, o levantamento realizado nesta pesquisa evidenciou a existência de política ambiental municipal em 8 (oito) dos 10 (dez) municípios analisados, conforme sintetizado no quadro abaixo:

Quadro 4 - Políticas Municipais de Meio Ambiente nos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul

Nº	Município	Espécie normativa	Nº da norma	Ano	Ementa
1	Porto Alegre	Lei Complementar	369	1996	Dispõe sobre a implantação do Sistema Municipal do Meio Ambiente (SISMAM), do Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM), sobre a Política Municipal do Meio Ambiente e dá outras providências

2	Caxias do Sul	Lei Complementar	376	2010	Consolida a legislação relativa à Política Municipal do Meio Ambiente e dá outras providências
3	Canoas	Lei Ordinária	4.328	1998	Institui o Código Municipal do Meio Ambiente
4	Pelotas	Lei Ordinária	4.594	2000	Institui o Código do Meio Ambiente do Município de Pelotas, e dá outras providências
5	Santa Maria	Não possui Política Municipal do Meio Ambiente			
6	Gravataí	Lei Ordinária	1.528	2000	Institui o Código Municipal do Meio Ambiente
7	Novo Hamburgo	Lei Ordinária	151	1998	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Proteção Ambiental, a elaboração, implementação e controle da Política Ambiental do Município de Novo Hamburgo, regulamenta o artigo 16 da Lei 131/1992, de 07 de dezembro de 1992, e dá outras providências
8	Viamão	Lei Ordinária	5.159	2022	Cria o Código Municipal do Meio Ambiente, Conselho Municipal do Meio Ambiente, o Fundo da Defesa do Meio Ambiente.
9	São Leopoldo	Lei Ordinária	6.463	2007	Institui o Código Municipal do Meio Ambiente e Zoneamento Ambiental e dá outras providências
		Lei Ordinária	6.494	2007	Dispõe sobre a Política Municipal Integrada de Saneamento e Gestão Ambiental
10	Passo Fundo	Não possui Política Municipal do Meio Ambiente			

Fonte: Leis municipais dos respectivos entes federativos. Elaboração do autor.

Na pesquisa realizada, verificou-se a ausência de diploma ambiental nos municípios de Santa Maria e de Passo Fundo. Tal constatação indica a fragilidade na gestão ambiental local de tais municípios, com potenciais reflexos sobre a previsibilidade decisória, a coerência dos instrumentos de tutela ambiental e a articulação com o planejamento urbano, nos quais a complexidade territorial¹⁰⁶ e as pressões urbanísticas demandam maior densidade regulatória.

Porto Alegre

A Lei Municipal nº 369/1996 “dispõe sobre a implantação do Sistema Municipal do Meio Ambiente (SISMAM), institui o Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM) e estabelece a Política Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre”, é anterior ao vigente Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), editado originalmente pela Lei Complementar nº 434/1999¹⁰⁷, ainda que este tenha sido objeto de revisões posteriores.

A anterioridade temporal da Política Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre (PMMPA) indica a ausência de conformação originária em relação ao Plano Diretor portoalegrense de 1999. Apesar disso, evidencia-se a existência de um processo de

¹⁰⁶ Conforme dados do IBGE (2022), o Município de Santa Maria possui área territorial de 1.780,194 km², população estimada em 282.395 habitantes e densidade demográfica de 152,64 hab./km². O Município de Passo Fundo, por sua vez, apresenta área territorial de 784,406 km², população de 214.811 habitantes e densidade demográfica de 162,89 hab./km².

¹⁰⁷ Em 1996, na edição da Política Municipal de Porto Alegre, vigorava o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre, conforme Lei Municipal nº 43/1979.

conformação posterior, na medida em que o PDDUA incorpora, sistematiza e territorializa instrumentos e diretrizes ambientais já estabelecidos quando entrou em vigência em 1999.

Denota-se que a PMMPA apresenta caráter marcadamente principiológico e instrumental, prevendo, entre seus instrumentos, o zoneamento ecológico-ambiental (art. 17, inc. II), o zoneamento das diversas atividades produtivas ou projetadas (art. 17, inc. IV); o estabelecimento de padrões de qualidade do meio ambiente e emissões (art. 17, inc. V) a proteção de praças, parques e jardins, bem como a arborização urbana (art. 17, incs. XXI e XXII) (Porto Alegre, 1996).

Por sua vez, o PDDUA de Porto Alegre institui Áreas de Proteção do Ambiente Natural (art. 88), submetidas a regime urbanístico próprio e a zoneamento interno de usos, com vistas à proteção de ecossistemas sensíveis e à disciplina das atividades humanas nesses espaços (Porto Alegre, 1999, arts. 88 a 90). Tal previsão revela diálogo direto com o princípio da proteção dos ecossistemas e da preservação de áreas ambientalmente representativas, consagrado pela PMMPA (Porto Alegre, 1996, art. 16, incisos IV, VIII e IV).

Assim, o denominado princípio no art. 16, inciso V, da PMMPA do “controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras” é operacionalizado no âmbito do PDDUA por meio da definição de Zonas de Uso, Áreas Predominantemente Produtivas e corredores de atividades econômicas, disciplinando a localização de usos residenciais, mistos, produtivos e culturais e conforme previsto nos artigos 99 e 100 do PDDUA, transcrevendo-se este último dispositivo para melhor visualização:

Art. 100. A distribuição das atividades nas Zonas de Uso dá-se mediante sua classificação em:

I - atividades inócuas;

II - atividades de interferência ambiental 1;

III - atividades de interferência ambiental 2;

IV - atividades de interferência ambiental 3; V - atividades especiais. § 1º Atividade inócua é aquela que não causa incômodo e nem impacto significativo ao ambiente, à estrutura e à infra-estrutura urbanas.

§ 2º Atividades de interferência ambiental 1, 2 e 3 são aquelas que têm potencial de causar incômodo e impacto significativo ao ambiente, à estrutura e à infra-estrutura urbanas, em face dos níveis de repercussão relacionados à conceituação das Zonas de Uso, além de critérios de diversidade e porte.

§ 3º As atividades relacionadas no Anexo 11 desta Lei Complementar como de obrigatoriedade terão sua implantação analisada por meio de Projeto Especial de Impacto Urbano, nos termos do Capítulo V do Título IV da Parte II desta Lei Complementar. (Redação dada pela Lei Complementar nº 646/2010)

§ 4º Atividades especiais são aquelas que, por suas características excepcionais, terão sua localização submetida a análise pelo SMGP. § 5º As atividades não listadas nesta Lei Complementar poderão ser enquadradas

por similaridade a outras atividades previstas, a critério do SMGP. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010)

As bacias hidrográficas são enquadradas como instrumento da PMMPA, conforme previsto no artigo 17, inciso XX (Porto Alegre, 1996). O PDDUA, por sua vez, adota-as como estratégia de qualificação ambiental a previsão do “Programa de Gestão Ambiental”, consoante art. 18, inciso V, o qual se propõe a elaboração do Plano de Gestão Ambiental, contendo diretrizes de atuação, a partir dos planos setoriais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, gerenciamento de resíduos sólidos e de energia e do plano de proteção ambiental, visando ao estabelecimento de prioridades de atuação articuladas, qualificando soluções e redução de custos operacionais no âmbito das bacias hidrográficas (Porto Alegre, 1999).

As praças, parques e jardins, elencados como instrumentos da política ambiental municipal (Porto Alegre, 1996, art. 17º, inciso XXI), são, em diversos dispositivos do PDDUA, mencionados (Porto Alegre, 1999). O PDDUA arrola as praças e parques elemento do patrimônio cultural (Porto Alegre, 1999, art. 14). Também indica como estratégia de qualificação ambiental, por meio do Programa de Implantação e Manutenção de áreas verdes urbanas (art. 18, inciso III). Outrossim, no tocante ao “parcelamento do solo” no Município, o art. 135 aponta que nas “áreas destinadas a praças ou parques públicos” são incluídas na definição do programa de atividades dos projetos executivos, a critério dos órgãos competentes, as funções fundamentais dos seguintes equipamentos: efeito paisagístico e ambiental” (Porto Alegre, 1999).

A PMMA atribui ao Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM), órgão colegiado de composição plural e com participação da sociedade civil, a competência para “apresentar propostas para reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e do Plano Diretor de Meio Ambiente e Saneamento do Município, no que se refere as questões ambientais”, bem como “encaminhar ao Prefeito sugestões para a adequação de leis e demais atos municipais às normas vigentes sobre proteção ambiental e de uso e ocupação do solo” (Porto Alegre, 1996, art. 7º, inc. V). Tais atribuições previstas para o órgão colegiado indicam não apenas a existência de um mecanismo institucional de articulação entre a política ambiental e o planejamento urbano de Porto Alegre, mas também a incorporação de uma dimensão de participação popular ambiental na construção do Plano Diretor, em consonância com o princípio da gestão democrática previsto no art. 1º, inc. I, do PDDUA.

Portanto, a PMMPA apresenta conformação com o PDDUA, visto que a norma ambiental passa a assumir diretrizes e instrumentos ambientais previamente estabelecidos

como elementos estruturantes do ordenamento territorial municipal. Outrossim, a análise evidencia a existência de compatibilidade, na medida em que os instrumentos previstos na Lei Municipal nº 369/1996 são incorporados, desenvolvidos e operacionalizados pelo PDDUA, sem a ocorrência de contradições ou de inviabilização recíproca de comandos jurídicos.

Caxias do Sul

A Política Municipal do Meio Ambiente (PMMA) de Caxias do Sul, instituída pela Lei Complementar nº 376, de 22 de dezembro de 2010, é anterior ao atual Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município (PDDI), conforme Lei Complementar nº 589/2019.

Nos termos do art. 1º, inciso III, da Lei Complementar nº 376/2010, a PMMA adota como um dos seus princípios fundamentais o planejamento e a fiscalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar, com vistas à racionalização de seus usos, bem como no controle e no zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras (Caxias do Sul, 2010). Tal diretriz evidencia, desde a origem da norma, a compreensão de que a tutela ambiental municipal não se dissocia do ordenamento territorial, estabelecendo forte conexão estrutural com a política urbana.

Dentre as competências atribuídas ao Poder Executivo Municipal, por intermédio da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, dentre as quais se destacam a proteção do patrimônio natural e paisagístico e a promoção da utilização adequada do espaço territorial, conforme dispõe o art. 2º, incisos VII e IX, da Lei Complementar nº 376/2010 (Caxias do Sul, 2010). O zoneamento ambiental das diversas atividades figura expressamente entre os instrumentos da política ambiental municipal, nos termos do art. 3º, inciso VII, ao lado de outros instrumentos de natureza tipicamente territorial, como a Avaliação Ambiental Estratégica (inc. XIV), a gestão por bacias e microbacias hidrográficas (inc. XVIII) (Caxias do Sul, 2010).

A PMMA de Caxias do Sul elenca, entre seus instrumentos, o denominado Plano Diretor de Proteção Ambiental, a ser elaborado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, conforme previsto no art. 3º, inciso X, da Lei Complementar nº 376/2010 (Caxias do Sul, 2010). Todavia, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado vigente (Lei Complementar nº 589/2019) não faz referência a esse instrumento específico. Ao contrário, o PDDI menciona apenas o Plano Municipal do Meio Ambiente, do qual integram, nos termos do art. 4º, o Plano de Arborização Urbana, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos

Sólidos, o Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil e o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (Caxias do Sul, 2019).

Essa divergência evidencia uma descontinuidade terminológica e institucional entre a política ambiental e o sistema de planejamento urbano estabelecido pelo PDDI, revelando a ausência de integração formal entre os instrumentos ambientais previstos na PMMA e aqueles expressamente incorporados ao PDDI, ainda que se observe compatibilidade.

A PMMA de Caxias do Sul dedica ainda o Capítulo IV ao uso do solo (arts. 31 a 33), no qual estabelece relação direta com a função social da propriedade e com a disciplina do parcelamento do solo urbano, fazendo referência à Lei Municipal nº 6.810/2007 e ao então vigente Plano Diretor Municipal, instituído pela Lei Complementar nº 290/2007, posteriormente revogada. Nos termos do art. 32 da Lei Complementar nº 376/2010, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente deve manifestar-se na análise de projetos de uso, ocupação e parcelamento do solo que impliquem a descaracterização da área em qualquer de seus aspectos ambientais (Caxias do Sul, 2010). Tal previsão reforça a inserção da política ambiental no núcleo decisório do ordenamento territorial, ao condicionar a dinâmica urbana à avaliação ambiental prévia.

O PDDI de Caxias do Sul, por sua vez, dispõe em capítulo próprio sobre o meio ambiente, estabelecendo a responsabilidade comum do Poder Público e da coletividade na proteção ambiental, com vistas à garantia de uma vida saudável e à compatibilização com as políticas ambientais federal, estadual e municipal (Caxias do Sul, 2019, art. 14). Além disso, o PDDI vincula o cumprimento da função social da propriedade à observância de requisitos relacionados à qualidade ambiental natural e urbana, bem como à preservação, ao controle e à recuperação do meio ambiente, reforçando a centralidade da variável ambiental no modelo de desenvolvimento urbano adotado (Caxias do Sul, 2019, art. 106, inc. III).

Outrossim, na análise verificou-se que a PMMA institui regime sancionatório específico para condutas que afetem áreas especialmente protegidas e solos não edificáveis, conforme previsto nos arts. 104 e 105 da Lei Complementar nº 376/2010 (Caxias do Sul, 2019), reforçando a tutela ambiental do território urbano e rural e atribuindo consequências jurídicas ao descumprimento das restrições ambientais incidentes sobre o uso do solo.

Portanto, conclui-se que a Política Municipal do Meio Ambiente de Caxias do Sul não apresenta conformação em relação ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado vigente, em razão da não incorporação formal de seus instrumentos ao sistema urbanístico municipal. Todavia, verifica-se elevada compatibilidade, uma vez que as diretrizes, competências e instrumentos previstos na Lei Complementar nº 376/2010 revelam coerência material com o

modelo de ordenamento territorial e de proteção ambiental estabelecido pelo PDDI de 2019, contribuindo para a integração funcional entre política ambiental e planejamento urbano no âmbito municipal, ainda que sem amarração estrutural explícita.

Canoas

A Política Municipal do Meio Ambiente (PMMA) de Canoas foi instituída pela Lei Municipal nº 4.328/1998, que institui o Código Municipal do Meio Ambiente, e estabelece princípios, objetivos e normas básicas para a proteção ambiental e a melhoria da qualidade de vida no Município (Canoas, 1998, arts. 1º, 2º e 3º). Trata-se de norma estruturante da política ambiental local, anterior ao Plano Diretor Urbano Ambiental (PDUA), atualmente vigente, instituído pela Lei Municipal nº 5.961/2015 (Canoas, 2015).

Código Municipal do Meio Ambiente explicita que a política ambiental municipal deve ser executada sob parâmetros de multidisciplinaridade e de compatibilização entre políticas setoriais e ações governamentais, o que reforça uma leitura integrada do ordenamento e do planejamento territorial (Canoas, 1998, art. 3º, I e IV). Essa orientação dialoga com a lógica do PDUA, que se afirma como instrumento básico de ordenação urbano-ambiental e de direção das ações públicas e privadas no território municipal (Canoas, 2015, arts. 1º e 2º).

De modo especialmente relevante para a chave analítica “urbanismo–ambiente”, o Código Ambiental determina ser de interesse local que o Plano Diretor contemple, obrigatoriamente, normas voltadas à preservação ambiental, vinculando o planejamento urbano ao dever municipal de proteção ambiental (Canoas, 1998, art. 4º, III). No mesmo dispositivo, também se prevê que a utilização do espaço territorial e dos recursos naturais com destinação urbana deve ser orientada por avaliação criteriosa de planos de manejo ecológico, abrangendo igualmente o tratamento e a disposição final de resíduos e efluentes (Canoas, 1998, art. 4º, IV). Com efeito, tais dispositivos encontram consonância com a diretriz geral do PDUA que consagra a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído como eixo estruturante da política urbana municipal (Canoas, 2015, art. 5º, XIII).

A articulação entre política ambiental e ordenamento urbano reaparece no tratamento de poluição sonora. Ao atribuir ao Poder Público municipal a competência para adotar medidas voltadas à disciplina e redução de ruídos, o Código condiciona a regulação de certos usos (como estabelecimentos de entretenimento em zonas residenciais) à observância do Plano Diretor e demais normas urbanísticas, reforçando a lógica de coordenação entre

zoneamento e tutela ambiental (Canoas, 1998, art. 26, IV). Nessa mesma linha, a norma estabelece correspondência entre zonas de uso do Município e as categorias de áreas da NBR 10151, determinando que o anexo legal represente “os limites de ruído de acordo com as zonas de uso definidas no Plano Diretor Urbano Ambiental”, além de disciplinar critérios técnicos de aferição com remissão expressa à NBR (Canoas, 1998, art. 38, caput e §§ 1º e 2º). Da análise, denota-se que o Código Ambiental canoense não apenas “conversa” com o Plano Diretor, mas sim condiciona à previsão do zoneamento do PDUA para aplicar o regime de ruídos, o que evidencia integração operacional entre instrumentos.

Apesar desse diálogo explícito (inclusive com remissões diretas ao Plano Diretor em matéria de uso do solo, zoneamento e ruído), não se verifica conformação do Código Municipal do Meio Ambiente (Lei nº 4.328/1998) ao PDUA (Lei nº 5.961/2015). A razão é estrutural: o Código é anterior ao Plano Diretor vigente; não há vínculo hierárquico; e não se apresenta como norma derivada dos instrumentos do PDUA, limitando-se a exigir que o Plano Diretor contemple normas ambientais e a remeter ao zoneamento como referência operacional em temas específicos (Canoas, 1998, arts. 4º, III; 26, IV; 38). Assim, embora exista compatibilidade, a conformação não está presente.

Pelotas

A Política Municipal do Meio Ambiente (PMMA) de Pelotas foi instituída pela Lei Municipal nº 4.594/2000, que dispõe sobre o Código do Meio Ambiente, e estabelece, em seu art. 1º, como objetivo central a manutenção do equilíbrio ambiental, reconhecendo o meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público os deveres de defender, preservar e recuperar os recursos ambientais (Pelotas, 2000).

Embora a Lei nº 4.594/2000 não faça remissão expressa ao Plano Diretor, seu conteúdo revela inequívoca incidência sobre matérias típicas da política urbana e da ordenação territorial. O art. 17 da norma dispõe que, na análise de projetos de ocupação, uso e parcelamento do solo, compete à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente manifestar-se quanto à proteção do solo, da fauna, da cobertura vegetal e dos recursos hídricos, sempre que houver interferência em áreas verdes, elementos paisagísticos ou ecológicos, exigência de sistemas especiais de saneamento ou riscos geotécnicos (Pelotas, 2000).

A Política Municipal do Meio Ambiente prevê expressamente o zoneamento ambiental como instrumento de gestão (art. 4º, inciso IV), bem como a criação de unidades de conservação (art. 4º, inciso IX), os planos de manejo (art. 4º, inciso VI) e a avaliação de impactos ambientais (art. 4º, inciso VII) (Pelotas, 2000). Tais instrumentos guardam coerência com a lógica do Plano Diretor de Pelotas, que opera por meio de zoneamentos, diretrizes territoriais e condicionamento

técnico das intervenções urbanas (Pelotas, 2008, art. 13), ainda que não haja correspondência nominal perfeita entre os instrumentos.

Outrossim, o art. 5º da Lei nº 4.594/2000 qualifica áreas verdes, praças, parques, unidades de conservação e reservas ecológicas como patrimônio público inalienável, destinando-as à proteção do ecossistema, à educação ambiental, à pesquisa científica e à recreação em contato com a natureza. Essa diretriz encontra consonância com o Plano Diretor, que reconhece a função ambiental, paisagística e social dos espaços livres e das áreas verdes no contexto urbano (Pelotas, 2008, art. 51).

Portanto, a Política Municipal do Meio Ambiente de Pelotas (Lei nº 4.594/2000) apresenta compatibilidade com o Plano Diretor Municipal (Lei nº 5.502/2008), na medida em que seus princípios, objetivos e instrumentos dialogam de forma coerente com o modelo de ordenação territorial e de desenvolvimento urbano sustentável adotado pelo Município.

No plano da conformação, contudo, não se verifica aderência estrutural plena, uma vez que a Política Ambiental não deriva formalmente do Plano Diretor, não se integra expressamente aos seus instrumentos urbanísticos nem opera como norma de execução direta do planejamento territorial. Trata-se de diploma autônomo, anterior e paralelo, que atua de forma complementar, mas não subordinada, ao Plano Diretor.

Santa Maria

Em Santa Maria, a análise da conformação e da compatibilidade entre a Política Municipal do Meio Ambiente e o Plano Diretor resta prejudicada pela inexistência de uma política ambiental municipal formalmente instituída por lei.

Gravataí

A Política Municipal do Meio Ambiente (PMMA) de Gravataí, instituída pela Lei Municipal nº 1.528, de 23 de maio de 2000, é contemporânea ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) do Município, instituído pela Lei Municipal nº 1.541, de 6 de julho de 2000.

Nos termos do art. 1º da Lei Municipal nº 1.541/2000, o PDDU tem por finalidade orientar o desenvolvimento urbano, promovendo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes. Ademais, o diploma urbanístico estabelece, como diretrizes do desenvolvimento urbano, a promoção da qualidade de vida, a racionalização do uso e ocupação do solo e a prevenção de agressões ao meio ambiente, conforme dispõem os arts. 2º, incisos I, III e VI, da Lei Municipal nº 1.541/2000 (Gravataí, 2000a). De modo convergente, o art. 1º da Lei Municipal nº 1.528/2000 dispõe que a PMMA

destina-se ao planejamento, à implementação, à execução e ao controle das ações voltadas à proteção e à melhoria da qualidade de vida da população (Gravataí, 2000b).

O art. 2º, incisos VI e IX, da PMMA de Gravataí consagra, respectivamente, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente (Gravataí, 2000b). Tais comandos dialogam diretamente com as diretrizes do PDDU, que vinculam o desenvolvimento urbano à promoção da qualidade de vida e ao atendimento das funções sociais da cidade, nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei Municipal nº 1.541/2000 (Gravataí, 2000a).

A PMMA atribui ao Município, entre outras funções, a definição e o controle da ocupação e do uso dos espaços territoriais (art. 4º, inciso II), a identificação e criação de áreas protegidas (art. 4º, inciso VI), bem como o diagnóstico da vocação do território municipal (art. 4º, inciso XXIII) (Gravataí, 2000b). Essas atribuições encontram respaldo direto no PDDU, que disciplina o uso e a ocupação do solo urbano por meio de normas urbanísticas, macrozonas e áreas especiais, conforme previsto nos arts. 6º, 7º, 13 a 16 e 17 da Lei Municipal nº 1.541/2000 (Gravataí, 2000a).

Ademais, os instrumentos da PMMA de Gravataí apresentam relação direta com a política urbana. O licenciamento ambiental, previsto como instrumento no art. 14, inciso I, da PMMA, condiciona a localização, a instalação e o funcionamento de atividades potencialmente poluidoras, nos termos dos arts. 23 a 27 do mesmo diploma (Gravataí, 2000b). O Plano Diretor, por sua vez, estabelece os parâmetros de uso e ocupação do solo e os regimes urbanísticos aplicáveis às diferentes macrozonas e zonas do Município, conforme os arts. 6º, 7º, 13 a 30 (Gravataí, 2000a).

No que se refere ao zoneamento ambiental, este é expressamente previsto como instrumento da política ambiental municipal no art. 14, inciso IV, da PMMA, sendo definido no art. 15, que determina sua incorporação ao Plano Diretor Urbano, no que couber (Gravataí, 2000b). O Plano Diretor, por sua vez, institui macrozonas de ocupação prioritária, expansão urbana e preservação ambiental, conforme os arts. 15 e 16 da Lei Municipal nº 1.541/2000 (Gravataí, 2000a). Contudo, a ausência de critérios normativos explícitos que detalhem a articulação entre o zoneamento ambiental e o zoneamento urbano transfere à prática administrativa a tarefa de harmonização entre regimes distintos, o que pode gerar insegurança jurídica.

O PDDU de Gravataí, em seu art. 53, inc. I, estabelece como finalidade a proteção do solo garantir o uso racional do solo urbano, por meio dos instrumentos de gestão

competentes, observadas as diretrizes ambientais contidas no Plano Diretor Urbano (Gravataí, 2000a). Nesse dispositivo, a política ambiental subordina expressamente sua atuação às diretrizes do planejamento urbano, reforçando a centralidade do Plano Diretor na ordenação territorial do Município.

Dessa forma, conclui-se que a Política Municipal do Meio Ambiente de Gravataí apresenta conformação e compatibilidade normativa em relação ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

Novo Hamburgo

A Lei Municipal nº 3.678, de 22 de dezembro de 2025, institui a Política Municipal de Meio Ambiente, Defesa Ambiental e Bem-Estar Animal de Novo Hamburgo, cria e disciplina o Sistema Municipal de Proteção Ambiental - SIMPA (Novo Hamburgo, 2025, art. 1º) e estabelece dentre seus a proteção e a melhoria contínua da qualidade ambiental, a compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a sustentabilidade ambiental e a integração entre meio ambiente, saúde e bem-estar animal.

Esses comandos dialogam com os objetivos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbanístico Ambiental (PDUA) previstos no art. 2º e no art. 3º da Lei nº 1.216/2004, especialmente quando este define como finalidades do PDUA a promoção do desenvolvimento integral e ordenado do território municipal, a preservação dos recursos naturais, a incorporação do enfoque ambiental ao planejamento urbanístico e territorial e a obtenção e manutenção da qualidade de vida da população (Novo Hamburgo, 2004).

O PDUA inclui, entre seus objetivos, a preservação do patrimônio natural e paisagístico e a introdução de mecanismos de controle da drenagem urbana no uso do solo (art. 3º, incisos VI e XIII, da Lei nº 1.216/2004). A PMMA de Novo Hamburgo, por sua vez, estabelece como diretriz a preservação e restauração de áreas de interesse ecológico, incluindo áreas de preservação permanente, matas ciliares e banhados, bem como a elaboração e atualização do planejamento e do zoneamento ambiental (art. 5º, incisos III e VI, da Lei nº 3.678/2025). Nesse aspecto, a política ambiental complementa e densifica comandos do Plano Diretor, sem criar contradições normativas diretas.

Ademais, a Política Municipal do Meio Ambiente (PMMA) de Novo Hamburgo reconhece o zoneamento e o planejamento territorial como instrumentos essenciais da gestão ambiental, conforme previsto no art. 6º, inciso II, da Lei nº 3.678/2025 (Novo Hamburgo, 2025), de modo que inclui expressamente o zoneamento ambiental como instrumento da política ambiental, o que se alinha diretamente ao modelo espacial estabelecido pelo PDUA,

especialmente aos arts. 25 e 26 da Lei nº 1.216/2004 (Novo Hamburgo, 2004), que instituem o macrozoneamento do território municipal e sua divisão em setores e corredores conforme características ambientais, econômicas e de ocupação.

Verifica-se que o PDUA prevê sistema de gestão responsável pelo gerenciamento e pela operacionalização de suas diretrizes, integrando diversos órgãos e conselhos municipais, inclusive o Conselho Municipal de Proteção ao Meio Ambiente (art. 91, inciso II, da Lei nº 1.216/2004). A PMMA, por sua vez, institui o Sistema Municipal de Proteção Ambiental – SIMPA (art. 7º da Lei nº 3.678/2025), em que é integrante o Conselho Municipal de Meio Ambiente (Novo Hamburgo, 2004, art. 9º, VI), com competências de planejamento, coordenação, fiscalização e execução da política ambiental. Embora ambos os sistemas dialoguem no plano dos objetivos, a coexistência de estruturas administrativas e colegiadas distintas, sem regras claras de articulação e hierarquização decisória, pode gerar riscos de fragmentação da governança urbana e ambiental.

Com efeito, a PMMA, ao não estabelecer de forma expressa mecanismos de coordenação obrigatória com os instrumentos urbanísticos do PDUA, deixa margem para conflitos práticos, especialmente em processos de licenciamento e autorização ambiental de empreendimentos urbanos.

Contudo, a recente edição da PMMA, em 2025, assume relevância analítica justamente por evidenciar o descompasso temporal e conceitual em relação ao Plano Diretor de 2004. Longe de configurar um problema em si, esse dado revela uma oportunidade institucional de atualização do instrumento de planejamento urbano.

Assim, a análise conjunta dos diplomas permite concluir que há conformação e compatibilidade da norma ambiental com o PDUA de Novo Hamburgo, apesar de possuir diversas sinalizações em prol do aperfeiçoamento e atualização do PDUA vigente.

Viamão

A Lei Municipal nº 5.159/2022 institui o Código do Meio Ambiente de Viamão, sendo posterior ao atual Plano Diretor de Viamão, que é instrumentalizado por meio da Lei Municipal 4.154/2013. Com efeito, a norma ambiental foi construída em contexto normativo no qual o Plano Diretor já se encontrava consolidado como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de ordenamento territorial.

Não obstante essa anterioridade, a Lei Municipal nº 5.159/2022 não reconhece expressamente o Plano Diretor como norma estruturante do ordenamento territorial municipal. O diploma ambiental limita-se a estabelecer princípios, objetivos, competências e

instrumentos de gestão ambiental, sem qualquer remissão direta às diretrizes urbanísticas, ao macrozoneamento ou aos instrumentos de planejamento territorial definidos no Plano Diretor, o que revela ausência de conformação normativa.

Ainda assim, a Política Municipal do Meio Ambiente incorpora, de forma indireta, conteúdos típicos da política urbana. O art. 3º, incisos II, V e VI, da Lei nº 5.159/2022 estabelece como objetivos da atuação municipal a definição e o controle da ocupação e do uso dos espaços territoriais de acordo com suas limitações ambientais, bem como a identificação, criação e administração de unidades de conservação e de outras áreas protegidas (Viamão, 2022). Tais comandos possuem inequívoca repercussão territorial e dialogam materialmente com o regime urbanístico instituído pelo Plano Diretor.

Por sua vez, o Plano Diretor de Viamão atribui elemento estruturante do planejamento municipal “planos, programas e projetos setoriais de saúde, de educação, de habitação e regularização fundiária, de gestão ambiental e mobilidade urbana, de saneamento, de gestão integrada de resíduos sólidos, de mineração e de turismo” (Viamão, 2013, art. 3º, VII).

No tocante aos espaços territoriais especialmente protegidos, o Plano Diretor dedica capítulo específico à disciplina das áreas ambientalmente sensíveis, incluindo áreas de preservação permanente, recursos hídricos, formações vegetais e unidades de conservação (Viamão, 2013, arts. 163 a 165). Esses comandos encontram correspondência material na Política Municipal do Meio Ambiente, que igualmente prevê a criação, a gestão e a proteção de unidades de conservação e de outras áreas protegidas, bem como a recuperação de áreas degradadas e a tutela da flora, da fauna e da paisagem natural (Viamão, 2022, art. 3º, incisos VII, IX e XI).

Portanto, da verificação de ambas as normas, verifica-se que a norma ambiental não apresenta conformação com o Plano Diretor, uma vez que não o incorpora expressamente como eixo estruturante da política ambiental e do ordenamento territorial. Há, contudo, compatibilidade entre os diplomas, na medida em que os objetivos, princípios e instrumentos da política ambiental convergem com as diretrizes urbanísticas e ambientais consagradas no Plano Diretor, sem contradições.

São Leopoldo

No Município de São Leopoldo, a política ambiental encontra-se fragmentada em dois diplomas normativos distintos, ambos editados em 2007: (i) o Código Municipal do Meio Ambiente e Zoneamento Ambiental, instituído pela Lei Municipal nº 6.463/2007; e (ii) a

Política Municipal Integrada de Saneamento e Gestão Ambiental, estabelecida pela Lei Municipal nº 6.494/2007.

Embora ambas as normas componham o arcabouço ambiental municipal, apresentam escopos, estruturas e funções normativas diversas, o que impõe sua análise em separado, especialmente quanto à conformação e compatibilidade com o Plano Diretor Municipal – PDM, instituído pela Lei Municipal nº 6.125/2006.

Código Municipal do Meio Ambiente e Zoneamento Ambiental (Lei nº 6.463/2007)

A Lei Municipal nº 6.463/2007 institui o Código Municipal do Meio Ambiente e Zoneamento Ambiental de São Leopoldo, regulando os direitos e obrigações relativos ao controle, recuperação, conservação e preservação do meio ambiente, integrando o Município ao SISNAMA e ao SISEPRA, em consonância com a Política Municipal Integrada de Saneamento e Gestão Ambiental (São Leopoldo, 2007).

Desde seus dispositivos iniciais, o Código adota como princípio estruturante a compatibilização entre as políticas setoriais e as ações ambientais (art. 8º, incs. I e III), reconhecendo expressamente a necessidade de articulação normativa e institucional. Essa diretriz encontra concretização direta quando a norma ambiental incorpora o Plano Diretor Municipal como instrumento da política ambiental, ao elencá-lo entre os instrumentos da Política Municipal Integrada de Saneamento e Gestão Ambiental (São Leopoldo, 2007, art. 20, incs. IX e XIV), ao lado das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo e do cadastro multifinalitário unificado ao PDM.

A conformação com o PDM é reiterada em diversos dispositivos do Código. O art. 21, inc. VI, ao tratar do controle da poluição atmosférica, condiciona a seleção de áreas para implantação de fontes emissoras e a definição de distâncias mínimas em relação a equipamentos urbanos sensíveis à observância das diretrizes do PDM. De igual modo, o art. 31 dispõe que a proteção do solo e do subsolo urbano deve assegurar o uso racional do território, observadas as diretrizes ambientais contidas no PDM (São Leopoldo, 2007).

O Código Municipal do Meio Ambiente e define o zoneamento ambiental como instrumento de regulação do uso do território municipal (art. 177), prevendo expressamente que poderão ser instituídos zoneamentos específicos de proteção ambiental em conformidade com as disposições do Plano Diretor (art. 177, parágrafo único). O art. 178 densifica essa diretriz ao determinar que o zoneamento ambiental deverá definir, prioritariamente, áreas

protegidas, áreas aptas à implantação de unidades de conservação, áreas de risco ambiental, arroios e matas ciliares, bem como áreas destinadas ao reflorestamento (São Leopoldo, 2007).

A articulação com o PDM também se manifesta no regime jurídico das unidades de conservação e das áreas de entorno. Os arts. 617 e 618 estabelecem que edificações e atividades econômicas localizadas em zonas de amortecimento devem observar as restrições constantes dos respectivos Planos de Manejo ou Gestão, bem como do Plano de Gestão Ambiental Municipal e do Plano Diretor Municipal, assegurando coerência entre proteção ambiental e ordenamento urbano.

Além disso, dispositivos como os arts. 232, 413 e 472 reforçam a centralidade do Plano Diretor na disciplina da ocupação do solo, da proteção da vegetação e da definição de exceções e condicionantes urbanísticas, evidenciando que o Código Municipal do Meio Ambiente não opera de forma autônoma, mas subordinada e integrada ao regime urbanístico do PDM.

Dessa forma, verifica-se que o Código Municipal do Meio Ambiente e Zoneamento Ambiental de São Leopoldo apresenta conformação e compatibilidade com o Plano Diretor Municipal, não apenas por reconhecer expressamente sua centralidade, mas por remeter de modo sistemático às suas diretrizes como parâmetro vinculante para a aplicação da política ambiental.

Política Municipal Integrada de Saneamento e Gestão Ambiental (Lei nº 6.494/2007)

A Lei Municipal nº 6.494/2007 institui a Política Municipal Integrada de Saneamento e Gestão Ambiental, criando o Sistema Integrado de Saneamento e Gestão Ambiental – SINGEA. Diferentemente do Código Ambiental, essa norma possui caráter organizacional e intersetorial, voltado à integração das políticas públicas de saneamento, meio ambiente, recursos hídricos, saúde pública e desenvolvimento urbano.

A vinculação ao Plano Diretor Municipal é explícita e reiterada. O art. 2º estabelece como premissa da organização institucional a elaboração das leis complementares pertinentes ao Plano Diretor Municipal (Lei nº 6.125/2006), bem como sua difusão e implementação. Ademais, o Plano Diretor é expressamente elencado como instrumento da política de saneamento e gestão ambiental (art. 19, incs. IX e XIV), reafirmando sua posição como eixo estruturante do planejamento territorial.

A norma também impõe a integração entre planejamento urbano e política ambiental ao definir como diretriz a adoção, no processo de planejamento, de normas que priorizem a proteção ambiental e a utilização adequada do espaço territorial (art. 22, inc. IV). No plano

institucional, atribui ao órgão ambiental municipal e ao SEMAE a competência para participar da elaboração e revisão de Planos Diretores relacionados às respectivas esferas de atuação (arts. 28, inc. X, e 29, inc. VI).

No campo da educação ambiental, a Política Municipal Integrada reforça essa articulação ao prever, entre as linhas de ação do Órgão Gestor Municipal de Educação Ambiental, o incentivo à criação de unidades de conservação, o desenvolvimento urbano e regional e a incorporação do Plano Diretor como referência estruturante (art. 103, inc. II).

Assim, embora possua natureza distinta do Código Municipal do Meio Ambiente, a Lei nº 6.494/2007 revela conformação e compatibilidade com o Plano Diretor, reconhecendo-o como instrumento central de coordenação das políticas setoriais ambientais, urbanas e de saneamento.

Registre-se, por fim, que tanto o Código Municipal do Meio Ambiente (Lei nº 6.463/2007) quanto a Política Municipal Integrada de Saneamento e Gestão Ambiental (Lei nº 6.494/2007) fazem referência expressa ao Plano Diretor Municipal instituído pela Lei nº 6.125/2006, atualmente revogado. Contudo, de modo geral, não há comprometimento da análise de conformação e compatibilidade realizada. Isso porque o Plano Diretor atualmente vigente mantém a mesma posição estruturante no sistema jurídico-urbanístico municipal, preservando diretrizes, objetivos e instrumentos voltados à ordenação territorial, à proteção ambiental e à integração entre políticas setoriais, as quais serviram de parâmetro para análise na presente pesquisa.

Passo Fundo

Passo Fundo, assim como Santa Maria, conforme já mencionado, não possui política municipal do meio ambiente, de modo que a análise da conformação e da compatibilidade entre a Política Municipal do Meio Ambiente e o Plano Diretor resta igualmente prejudicada.

Considerações parciais

A análise empírica das Políticas Municipais do Meio Ambiente nos 10 (dez) municípios mais populosos do Estado do Rio Grande do Sul revela um cenário marcado por elevada heterogeneidade normativa e por distintos níveis de integração entre política ambiental e planejamento urbano. O levantamento permite identificar padrões claros quanto à existência formal das políticas ambientais, à sua relação temporal com os Planos Diretores e ao grau de articulação normativa entre esses instrumentos.

No que se refere à existência de PMMA, constatou-se que 80% dos municípios

analisados possuem diploma ambiental (Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Pelotas, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão e São Leopoldo). Em sentido oposto, 20% dos municípios não dispõem de política ambiental municipal formalmente instituída (Santa Maria e Passo Fundo). Considerando o porte populacional e a complexidade territorial desses municípios, a ausência de PMMA indica fragilidade institucional relevante na organização da tutela ambiental no seio municipal.

Entre os municípios que possuem PMMA, verificou-se que 75% editaram o diploma ambiental em momento anterior ao Plano Diretor atualmente vigente (Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Pelotas, Gravataí e São Leopoldo), ao passo que apenas 25% instituíram a política ambiental posteriormente ao Plano Diretor (Novo Hamburgo e Viamão). Esse dado contribui para explicar a baixa incidência de conformação, uma vez que, na maioria dos casos, a política ambiental não foi concebida a partir das diretrizes do planejamento urbano, mas passou a dialogar com ele de forma posterior.

As conclusões relativas à existência de PMMA, bem como ao grau de conformação e compatibilidade com os Planos Diretores, são sintetizadas no Quadro 5, que apresenta, de forma sistematizada, os resultados obtidos a partir da análise individual dos municípios.

Quadro 5 – Síntese da relação entre a Política Municipal de Meio Ambiente e o Plano Diretor nos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul

Município	PMMA	Conformação com o Plano Diretor	Compatibilidade com o Plano Diretor
Porto Alegre	Sim	Sim	Sim
Caxias do Sul	Sim	Não	Sim
Canoas	Sim	Não	Sim
Pelotas	Sim	Não	Sim
Santa Maria	Não	Análise prejudicada	Análise prejudicada
Gravataí	Sim	Sim	Sim
Novo Hamburgo	Sim	Sim	Sim
Viamão	Sim	Não	Sim
São Leopoldo	Sim	Sim	Sim
Passo Fundo	Não	Análise prejudicada	Análise prejudicada

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme se observa no Quadro 5, apenas 30% dos municípios analisados apresentam simultaneamente conformação e compatibilidade entre a Política Municipal do Meio Ambiente e o Plano Diretor (Porto Alegre, Gravataí e São Leopoldo). Nesses casos,

verifica-se o reconhecimento expresso do Plano Diretor como eixo estruturante da ordenação territorial, a incorporação de instrumentos urbanísticos pela política ambiental e a existência de remissões normativas sistemáticas entre os diplomas.

O padrão predominante, contudo, é o da compatibilidade sem conformação normativa, identificado em 50% dos municípios analisados (Caxias do Sul, Canoas, Pelotas, Novo Hamburgo e Viamão). Nessas hipóteses, as políticas ambientais incidem sobre matérias tipicamente urbanísticas, como uso e ocupação do solo, zoneamento ambiental, licenciamento de atividades e proteção de áreas sensíveis, mas sem integração formal com o Plano Diretor, o que transfere à prática administrativa a tarefa de harmonização entre regimes normativos distintos.

Os municípios que não possuem Política Municipal do Meio Ambiente (Santa Maria e Passo Fundo) configuram situação distinta, na qual a análise de conformação e compatibilidade resta inviabilizada.

A análise também evidenciou situações institucionais específicas, como a fragmentação da política ambiental em mais de um diploma normativo, a exemplo de São Leopoldo, onde coexistem o Código Municipal do Meio Ambiente e a Política Municipal Integrada de Saneamento e Gestão Ambiental. Nesse caso, apesar da multiplicidade de diplomas, verificou-se elevada densidade regulatória e clara conformação ao Plano Diretor, o que resultou em maior integração entre política ambiental, saneamento e ordenamento territorial.

Por fim, independentemente do grau de conformação, constatou-se que 100% das Políticas Municipais do Meio Ambiente existentes nos municípios analisados incidem diretamente sobre temas centrais da política urbana. Esse dado confirma que, no âmbito municipal, a política ambiental opera, na prática, como instrumento de ordenação territorial. O principal *déficit* identificado não está na ausência de conteúdo ambiental, mas na insuficiente integração estrutural entre os instrumentos ambientais e urbanísticos, especialmente quanto à ausência de remissões recíprocas, linguagem normativa comum e mecanismos institucionais obrigatórios de coordenação.

3.4. Panorama das unidades municipais de conservação e a conformação e a compatibilidade com os Planos Diretores

Após pesquisa adotando a palavra-chave “unidades de conservação” no sítio de pesquisa de leis municipais, denota-se que Porto Alegre é o único Município que possui lei que “institui sistema municipal de unidade de conservação”, que foi instituída por lei complementar, em 2011.

Para a verificação da existência de unidades de conservação municipais nos 10 (dez) maiores municípios, foram adotados dos mecanismos de busca: junto ao cadastro nacional de unidades de conservação - CNUC¹⁰⁸, mantido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), o qual compila todos as unidades municipais, estaduais e federais. Entendeu-se pertinente a análise tão somente das municipais.

Outrossim, realizou-se a busca das unidades de conservação municipais junto à Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura, em que se verificou a existência unidades que não são reconhecidas pelo Ministério do Meio Ambiente, mas sim pelo Estado do Rio Grande do Sul¹⁰⁹.

Para a confirmação dos dados obtidos, também foram realizado pedido de informação aos 10 maiores municípios do Rio Grande do Sul, os quais todos responderam, ratificando os dados encontrados.

Do compilado de dados, verifica-se que Canoas, Pelotas e Gravataí não possuem unidades de conservação municipais, o que em relação a tais municipalidades em relação ao tópico fica prejudicada a análise quanto eventual conformação e compatibilidade em relação ao Plano Diretor.

Quadro 6 - Unidades de Conservação municipais instituídas nos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul

Nº	Município	Espécie normativa	Número	Ano	Ementa
1	Porto Alegre	Lei Complementar	679	2011	Institui o Sistema Municipal de Unidades de Conservação da Natureza de Porto Alegre
		Decreto	17.683	2012	Regulamenta o art. 26 da Lei Complementar nº 679, de 29 de agosto de 2011, que institui o Sistema Municipal de Porto Alegre (SMUC-POA), e dá outras providências
		Decreto	18.818	2014	Cria o Refúgio da Vida Silvestre São Pedro
		Lei Complementar	334	1994	Parque Natural Municipal Morro do Osso
		Lei Ordinária	4.097	1975	Reserva Biológica do Lami José Lutzberger
		Decreto	14.289	2003	Parque Municipal Saint'Hilare

¹⁰⁸ Disponível para consulta em <https://cnucc.mma.gov.br/map>.

¹⁰⁹ Disponível para consulta em <https://www.sema.rs.gov.br/unidades-de-conservacao-municipais>.

2	Caxias do Sul	Decreto	16.104	2012	Institui a Unidade de Proteção Integral, de Categoria Monumento Natural, denominado Monumento Natural Palanquinho
3	Canoas	Não há unidade de conservação instituída pelo Município			
4	Pelotas	Não há unidade de conservação instituída pelo Município			
5	Santa Maria	Lei Ordinária	6.696	2022	Cria o Monumento Natural Paleontológico Sanga da Alemoa - MONALEMOA, dispõe sobre seus limites e dá outras providências
		Decreto	72	2016	Cria o Parque Natural Municipal dos Morros - PNMM, dispõe sobre os seus limites, zona de amortecimento e dá outras providências
		Decreto	73	2016	Cria o Parque Municipal São Vicente Palotti - PMSVP, dispõe sobre os seus limites, zona de amortecimento e dá outras providências
6	Gravataí	Não há unidade de conservação instituída pelo Município			
7	Novo Hamburgo	Decreto	4.129	2009	Declara o Parque Municipal Henrique Luis Roessler Unidade de Conservação Municipal, e dá outras providências
8	Viamão	Lei Ordinária	5.173	2022	Autoriza a Cessão de Uso ao Município de Viamão, destinado à Unidade de Conservação Parque Natural Municipal Saint Hilaire e as áreas de lazer
9	São Leopoldo	Lei Ordinária	7.739	2012	Altera a lei Municipal nº 6.081/2006, dando nova denominação à Unidade de Conservação do Parque Natural Municipal Imperatriz Leopoldina e ampliando seus limites, altera a Lei Municipal nº 7.355/2011, delimitando e atualizando a área do Jardim Botânico de São Leopoldo - Parque Imperatriz, regulariz as Unidades de Conservação do Parque Natural Municipal Base Ecológica do Rio Velho e do Parque Natural Municipal Mata do Daniel Koche Filho, e dá outras providências
		Lei Ordinária	8.929	2018	Ratifica e normatiza a Lei 2.037/1979 no seu artigo 1º e dá outras providências quanto categoria e denominação do Parque Municipal Henrique Luiz Roessler
10	Passo Fundo	Decreto	103	2010	Cria a Reserva Particular do Patrimônio Natural Municipal - Instituto Menino Deus
		Decreto	41	2011	Cria o Parque Natural Municipal do Pinheiro Torto e dá outras providências
		Decreto	166	2011	Cria o Parque Urbano Municipal Arlindo Hass e dá outras providências
		Decreto	84	2016	Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, viabilizando a criação do Parque Natural Municipal de Passo Fundo - Banhado da Vergueiro, os imóveis localizados na Vila Vergueiro

Fonte: Leis municipais dos respectivos entes federativos. Elaboração do autor.

Porto Alegre

Sistema Municipal de Unidades de Conservação de Porto Alegre

Porto Alegre é o único município, entre os analisados, que instituiu formalmente um Sistema Municipal de Unidades de Conservação da Natureza (SMUC - POA), o que ocorreu por meio da Lei Complementar nº 679/2011, que estabelece critérios para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação no âmbito municipal (Porto Alegre, 2011, art.1º), em consonância o modelo do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei Federal nº 9.985/2000.

A norma indica que o SMUC é formado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, como órgão central, que possui a atribuição de coordenar e administrar o SMUC-POA; pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM), como órgão consultivo e deliberativo; e pelos conselhos consultivos das unidades de conservação (Porto Alegre, 2011, art. 8º).

A Lei Complementar nº 679/2011 não estabelece qualquer referência expressa ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre, tampouco incorpora categorias urbanísticas, macrozonas ou diretrizes territoriais previstas no planejamento urbano municipal. O mesmo se verifica em relação ao Decreto Municipal nº 17.683/2012, que regulamenta o regime das RPPNs, limitando-se a disciplinar aspectos ambientais e administrativos dessas unidades, sem promover articulação normativa com o PDDUA.

O artigo 70 da Lei Complementar nº 679/2011 descreve quais são as unidades de conservação do Município de Porto Alegre, administradas pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente: Reserva Biológica do Lami José Lutzenberger, o Parque Natural Municipal Morro do Osso e o Parque Natural Municipal Saint'Hilaire (Porto Alegre, 2011).

Junto ao Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) do Estado do Rio Grande do Sul, há o reconhecimento das unidades de conservação Refúgio da Vida Silvestre, Parque Natural Morro do Osso e Reserva Biológica do Lami José Lutzenberger (Rio Grande do Sul, 2025); e junto ao Cadastro Nacional de Unidades de Conservação há apenas o reconhecimento desta última (Brasil, 2025a). O Parque Natural Municipal Saint'Hilaire não é reconhecida nem ao SEUC nem ao CNUC. A localização das Unidades de Conservação municipais de Porto Alegre está mapeada conforme o Apêndice K deste trabalho.

Sob a perspectiva da ordenação do território, o PDDUA institui as “Áreas de Proteção do Ambiente Natural”, sujeitando-as a regime urbanístico próprio e à possibilidade de zoneamento interno de usos (Porto Alegre, 1999, arts. 88 a 90). O PDDUA prevê, ainda, que o Município poderá criar unidades de conservação, tais como Reservas Biológicas e Parques Naturais, bem como impor restrições administrativas com vistas à proteção ambiental (Porto

Alegre, 1999, art. 89). Além disso, o PDDUA de Porto Alegre menciona parques municipais e unidades de conservação, como o “Parque Estadual Delta do Jacuí” (Porto Alegre, 1999, art. 29, inc. IX). No entanto, não faz menção às unidades de conservação municipais instituídas no território municipal.

Portanto, verifica-se a compatibilidade entre as normas que instituem e regulam o Sistema Municipal de Unidades de Conservação de Porto Alegre (SMUC-POA) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), na medida em que inexistem contradição normativa entre os diplomas e os objetivos ambientais do sistema dialogam com as diretrizes gerais da política urbana municipal. Todavia, não se constata conformação normativa entre o SMUC-POA e o PDDUA, uma vez que o Plano Diretor não territorializa, não integra de forma explícita nem incorpora sistematicamente as unidades de conservação municipais em seu regime de ordenamento territorial.

Após a análise da conformação e compatibilidade das duas normas que compõem o Sistema Municipal de Unidades de Conservação de Porto Alegre, nos próximos itens analisa-se a partir dos mesmos critérios metodológicos os atos normativos de instituição das unidades de conservação, bem os seus respectivos planos de manejo.

Reserva Biológica do Lami José Lutzenberger

Norma instituidora da Reserva Biológica do Lami José Lutzenberger

A Reserva Biológica do Lami José Lutzenberger (REBIOLJL) foi instituída pelo Decreto Municipal nº 4.097/1975, com área de 757.627 m², inserida no bioma Pampa (SEUC, 2025). Sua finalidade legal é o “resguardo de atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais e científicos” (Porto Alegre, 1975), alinhando-se, portanto, à categoria de Proteção Integral prevista no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Dessa forma, a norma instituidora da Reserva Biológica do Lami José Lutzenberger revela compatibilidade com o planejamento urbano vigente, sem, contudo, apresentar conformação em relação ao Plano Diretor, considerando a ausência de integração normativa.

Plano de Manejo da Reserva Biológica do Lami José Lutzenberger

O Plano de Manejo da unidade de conservação é de 2008, tendo sido aprovado pelo Decreto Municipal nº 16.195/2009. O instrumento está em consonância com o SNUC ao reproduzir as restrições de uso próprias de uma Reserva Biológica, como a vedação à

visitação pública, permissão apenas para pesquisa e educação ambiental autorizadas, além de estabelecer um zoneamento interno detalhado que materializa o regime de proteção integral exigido pela norma federal (Porto Alegre, 2008).

A REBIOLJL está situada pelo Plano de Manejo na Macrozona 8, categorizada como “Cidade Rururbana”, em consonância com o que dispõe o art. 29, inciso VIII do PDDUA de Porto Alegre¹¹⁰:

De acordo com as Diretrizes urbanísticas para a orla do Guaíba no Município de Porto Alegre, coordenado pela Secretaria de Planejamento Municipal (PORTO ALEGRE, 2003), a REBIO/IL situa-se na Macrozona 08 / UEU 082 / subunidades 2 e 3 do PDDUA. O diagnóstico relata que a Área é de Preservação Permanente, proteção ambiental com vistas à educação ambiental e pesquisas científicas. As diretrizes são de preservação permanente com características de uma Reserva Biológica.

No entorno principal que vai desde o final da zona urbana de Belém Novo até a REBIO/IL, situada na Macrozona 08 / UEU 080 / subunidade 2, Macrozona 08 / UEU 082 / subunidade 2, a legislação define a área como sendo de Proteção ao Ambiente Natural, e as diretrizes são: as áreas com remanescentes florestais ou de composição florestal podem estar sujeitas à institucionalização – Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN Municipais) e Imposto Territorial Ecológico; este processo visa locais como: encostas de morros, pontais e algumas áreas de banhados.

Já na zona urbana do Bairro Lami as diretrizes são: manutenção das características de praia; densidade baixa; área de proteção ao ambiente natural. A área deverá ser preservada com ocupações pontuais através de projetos especiais, continuidade da acessibilidade ao calçadão e via ciclovia; necessidade de equipamentos extra hoteleiros (camping, pousadas, etc.) (Porto Alegre, 2008, p. 77).

O art. 32, VII do PDDUA estabelece que a Reserva Biológica tem como objetivo “proteger integralmente a flora, a fauna e seu substrato, assegurando a proteção da paisagem e a normal evolução do ecossistema, bem como cumprindo objetivos científicos e educacionais” (Porto Alegre, 1999), disposição que o Plano de Manejo reproduz integralmente ao vedar a visitação pública e permitir apenas atividades de pesquisa e educação ambiental autorizadas, além de instituir um zoneamento interno que assegura a proteção integral dos ecossistemas (Porto Alegre, 2008).

Outrossim, o art. 89 do PDDUA prevê a criação de Unidades de Conservação municipais e o estabelecimento de restrições administrativas (Porto Alegre, 1999), tendo o Plano de Manejo materializado tal restrições ao detalhar normas de uso, proibições (caça,

¹¹⁰ Art. 29. As Macrozonas dividem o território municipal em: (...) VIII - Macrozona 8 - Cidade Rururbana: área caracterizada pela predominância de patrimônio natural, propiciando atividades de lazer e turismo, uso residencial e setor primário, compreendendo os núcleos intensivos de Belém Velho, Belém Novo, Lami, Lageado, Boa Vista, Extrema e Jardim Floresta, bem como as demais áreas a partir da linha dos morros da Companhia, da Polícia, Teresópolis, Tapera, das Abertas e Ponta Grossa; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 646/2010).

pesca, introdução de espécies exóticas) e mecanismos de controle para a UC e seu entorno (Porto Alegre, 2008, p. 46)

O PDDUA classifica as “Áreas de Proteção do Ambiente Natural” em Preservação Permanente, Conservação e Corredores Ecológicos (PDDUA, 1999, art. 88), tendo o Plano de Manejo enquadrado a REBIOLJL como Preservação Permanente e, para seu entorno, sugere instrumentos de Conservação (como RPPNs) e a proteção de corredores ecológicos, harmonizando-se com as categorias do PDDUA (Porto Alegre, 2008).

Verifica-se que o documento ultrapassou o prazo de revisão quinquenal previsto no art. 42, §2º Lei Estadual nº 11.520/2000; e art. 43, §2º da Lei Municipal nº 670, que instituiu o SMUC-POA. Essa desatualização torna-se ainda mais relevante diante das sucessivas alterações do PDDUA, como a prevista na Lei Complementar nº 646/2010, que introduziu as categorias de “Corredores Ecológicos e Conservação”, as quais não foram incorporadas ao plano de manejo, de modo que ausência de revisão técnica periódica limita a capacidade do instrumento de responder a novas e incessantes questões urbanísticas.

Em suma, o Plano de Manejo da Reserva Biológica do Lami José Lutzenberger apresenta compatibilidade com o PDDUA, na medida em que reproduz as finalidades, restrições e categorias de proteção ambiental previstas no plano diretor. Todavia, conclui-se que não há conformação, uma vez que o Plano de Manejo se estrutura primordialmente a partir das exigências do SNUC, e não como instrumento derivado ou subordinado ao planejamento territorial municipal.

Parque Natural Municipal Morro do Osso

Norma instituidora do Parque Natural Municipal Morro do Osso

O Parque Natural Municipal Morro do Osso (PNMO) foi criado pela Lei Complementar nº 334/1994. Efetivamente, foi nominado como “Morro do Osso” pela Lei 8.155/1998. A norma que a cria faz menção à Lei Complementar nº 43/1979, que instituiu o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município, valendo-se de categorias e instrumentos próprios do ordenamento territorial municipal (Porto Alegre, 1994; Porto Alegre, 1998). A norma institui a área como Área Funcional de Parque Natural, redefine Unidades Territoriais Funcionais, estabelece Faixa de Proteção à Área Funcional e fixa parâmetros urbanísticos específicos para a área e seu entorno, conforme dispõem os arts. 1º, 2º e 3º da referida lei (Porto Alegre, 1994).

Com efeito, a criação do PNMO ocorre de forma integrada ao planejamento urbano municipal, mediante menção expressa ao Plano Diretor vigente à época (Lei Complementar

nº 43/1979), utilização de categorias urbanísticas próprias (Área Funcional, Unidades Territoriais Funcionais, Faixa de Proteção à Área Funcional) e definição de regime urbanístico detalhado para a área e seu entorno.

Dessa forma, conclui-se que a norma apresenta conformação normativa em relação ao Plano Diretor, além de manter compatibilidade com o PDDUA atualmente vigente, inexistindo contradição material entre os diplomas.

Plano de Manejo do Parque Natural Municipal Morro do Osso

O Parque Natural Municipal Morro do Osso (PNMO) possui, atualmente, 127 hectares de área; e é localizado no bioma Pampa; e possui o "Plano de Manejo Participativo do Parque Natural Morro do Osso", criado em 2006, o qual aponta como objetivos da UC a preservação da biodiversidade de ecossistemas em estado natural, dos recursos genéticos; a proteção do patrimônio cultural; a proteção dos locais com grande beleza cênica; o estabelecimento de serviços de educação ambiental, pesquisa e monitoramento; o estabelecimento de serviços de recreação e turismo; o controle da erosão e sedimentação (Porto Alegre, 2006).

O enquadramento do Morro do Osso como Parque Natural atende ao disposto no art. 89 do PDDUA, que estabelece a competência municipal para criar "unidades de conservação, tais como Reserva Biológica e Parque Natural". O plano de manejo explicita esse alinhamento ao afirmar que "o Parque Natural Morro do Osso (PNMO) é uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, conforme a Lei Federal nº 9.985/2000" (Porto Alegre, 2006, p. 12).

O Plano de Manejo apontou algumas situações relacionados ao uso irrestrito do Parque, indicando "trilhas de entrada distribuídas por todo o perímetro", invasão de indígenas oriundos da região norte do Estado e, à época da criação do documento, registrou "a necessidade urgente de desapropriação total das áreas para tornar viável o seu cercamento, o zoneamento e a efetivação dos programas" previstos (Porto Alegre, 2006).

O documento técnico do PNMO aponta o avanço da urbanização, isolando-o e ameaçando sua biodiversidade e comprometendo suas funções ecológicas essenciais, como a conectividade biológica e a regulação microclimática. A pressão imobiliária e a fragmentação do território são tamanhas que o parque corre o risco de tornar-se uma "ilha verde", desconectada ecologicamente (Porto Alegre, 2006)¹¹¹.

¹¹¹ "A conurbação ou o simples crescimento das cidades geram um mosaico de fragmentos de cobertura vegetal primitiva, as chamadas "ilhas verdes urbanas" (Plano de Manejo, p. 24, 2006).

O PDDUA, por meio da Lei Complementar nº 434/1999, ampliou a área original do parque, criado pela LC 334/1994 (Brasil, 2006). O plano de manejo reproduz fielmente essa determinação ao indicar que “o novo Plano Diretor de Diretrizes Urbano Ambiental (PDDUA) ampliou essa área para 127 hectares no ano de 1999” (Brasil, 2006, p. 12). Esse registro do Plano de Manejo demonstra a forte conexão do documento com o Plano Diretor, demonstrando subordinação literal à norma urbanística superior.

O art. 88, III e §5º do PDDUA institui os Corredores Ecológicos como parte das Áreas de Proteção do Ambiente Natural, definindo-os como áreas que "possibilitam o livre trânsito de animais e dispersão de sementes" (Porto Alegre, 1999). O plano de manejo não só incorpora esse conceito, como o desenvolve operacionalmente. Ele dedica uma seção inteira às "Zonas de Entorno e Corredores Ecológicos", onde argumenta que "a única forma viável de manter a integridade do meio ambiente do parque é aumentar a sua área o quanto for possível, incluindo nela parte do corredor ecológico" (Porto Alegre, 2006, p. 49). O plano identifica e mapeia um corredor proposto na face leste do parque, justificando que esta "ligação com outras áreas protegidas foi demarcada como o único possível corredor ecológico" (Porto Alegre, 2006, p. 51). Com efeito, o plano de manejo demonstra sintonia com o instrumento de ordenação territorial.

O art. 88, §4º do PDDUA estabelece que as zonas de Conservação "poderão receber atividades destinadas à educação ambiental, ao lazer, à recreação, desde que tais atividades não impliquem comprometimento significativo dos elementos naturais" (Porto Alegre, 1999). Desse modo, o plano de manejo estrutura “Programa de Uso Público” com o objetivo para "ordenar, orientar e direcionar o uso da unidade de conservação pelo público, promovendo o conhecimento do meio ambiente" (Porto Alegre, 2006, p. 55). Ele detalha subprogramas de Recreação, Interpretação e Educação Ambiental, estabelecendo normas para visitação, agendamento de grupos e eventos, sempre com o foco no baixo impacto (Porto Alegre, 2006, p. 55). Ao prever que "as ações de educação ambiental devem sempre estar presentes, seja através de ações presenciais ou em forma de placas e símbolos indiretos" (Porto Alegre, 2006, p. 56), o plano de manejo operacionaliza o que prevê o PDDUA.

O PDDUA, ao definir a categoria "Conservação", aplica-a a áreas "parcialmente descaracterizadas" que demandam recuperação (Porto Alegre, 1999, art. 88, §2º). O plano de manejo cria uma Zona de Recuperação (2.2.6) para "áreas consideravelmente alteradas pelo homem" (Porto Alegre, 2006, p. 47), onde serão realizados o manejo de espécies exóticas e a recuperação de trilhas erodidas. O Subprograma de Manejo dos Recursos explicita o combate a espécies como a acácia-negra, visando "corrigir algumas ações praticadas no passado e

facilitando a restauração das condições originais" (Porto Alegre, 2006, p. 63). Há, portanto, coerência entre o PDDUA e o Plano de Manejo.

O art. 90, §1º do PDDUA determina que os limites e o regime urbanístico das Áreas de Proteção sejam detalhados mediante Estudo de Viabilidade Urbanística - EVU, a ser aprovado, o que incluiria o zoneamento interno (Porto Alegre, 1999). Assim, embora o plano de manejo execute minuciosamente essa tarefa de zoneamento (com as Zonas Intangível, Primitiva, de Uso Intensivo), ele não faz menção ao EVU como instrumento precursor ou de validação. Essa omissão pode representar uma desconexão formal entre os processos, ainda que o produto final (o zoneamento detalhado) seja plenamente compatível com o espírito da exigência.

Assim, da mesma forma como foi identificado com o Plano de Manejo da Reserva Biológica do Lami José Lutzenberger analisada no item anterior, verifica-se que o documento técnico do PNMO ultrapassou o prazo de revisão quinquenal previsto no art. 42, §2º Lei Estadual nº 11.520/2000; e art. 43, §2º da Lei Municipal nº 670, que instituiu o SMUC-POA.

Portanto, a análise permite concluir que o Plano de Manejo do PNMO não apresenta conformação em relação ao PDDUA. Embora o instrumento reproduza finalidades, categorias e diretrizes de proteção ambiental previstas no Plano Diretor, não se verifica derivação normativa, subordinação funcional nem incorporação ao sistema urbanístico municipal, uma vez que o plano de manejo decorre das exigências do SNUC; e não foi integrado formalmente ao PDDUA. Contudo, há elevada compatibilidade normativa, decorrente da execução material das diretrizes urbanísticas e ambientais aplicáveis à unidade de conservação.

Parque Natural Municipal Saint'Hilaire

Norma instituidora do Parque Natural Municipal Saint'Hilaire

O Parque Natural Municipal Saint'Hilaire foi criado pelo Decreto nº 14.289/2003 e nos termos do artigo 2º compreende área estimada de 240 (duzentos e quarenta) hectares, compreendendo área de dois municípios: Porto Alegre e Viamão (Porto Alegre, 2003). Denota-se que no Decreto Municipal não estabelece referência ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA), nem aos instrumentos de política urbana.

Desse modo, a análise permite concluir que o Decreto nº 14.289/2003, que institui o Parque Natural Municipal Saint'Hilaire, não apresenta conformação em relação ao PDDUA: não há derivação normativa, subordinação funcional nem incorporação ao sistema urbanístico municipal da referida norma. Contudo, há compatibilidade, na medida em que o regime

jurídico instituído não contraria as diretrizes urbanísticas vigentes nem inviabiliza a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor.

Plano de Manejo do Parque Natural Municipal Saint'Hilaire

A Unidade de Conservação, conforme estampado no Plano de Manejo respectivo tem como objetivo geral a preservação do ambiente natural e ao mesmo tempo facilitar as atividades de pesquisa científica e formas alternativas de recreação. Entre os objetivos específicos estão a proteção de amostras significativas da flora e da fauna; assegurar a proteção das nascentes e rios e outras áreas úmidas; assegurar a integridade da zona intangível; permitir pesquisas científicas e o monitoramento ambiental, ambos de baixo impacto e servir como banco genético da fauna e da flora; proporcionar atividades de uso público o mais restritivo possível com contato do visitante com os recursos naturais (Porto Alegre, 2003).

O Plano de Manejo define o Parque Saint'Hilaire como uma “Unidade de Conservação de Proteção Integral” cujo objetivo é “garantir a proteção integral da flora e fauna silvestres, dos solos, das águas e das belezas cênicas, bem como propiciar atividades científicas, educacionais, recreativas, culturais e de manejo sustentável” (Porto Alegre, 2002, p. 8). Por sua vez, o art. 32, inciso VII, do Plano Diretor então vigente, que define a “Zona de Reserva Biológica” como “área que tem por finalidade proteger integralmente a flora, a fauna e seu substrato em conjunto, assegurando a proteção da paisagem e a normal evolução do ecossistema, bem como cumprindo objetivos científicos e educacionais” (Porto Alegre, 1999).

Além disso, o Plano de Manejo estabelece um zoneamento interno detalhado, dividindo o parque em zonas com usos diferenciados. Essa estrutura dialoga com o art. 88 do PDDUA, que previa que as “Áreas de Proteção do Ambiente Natural” devem ter “uso e ocupação disciplinados por meio de regime urbanístico próprio, compatibilizados com as características que lhes conferem peculiaridades e admitem um zoneamento interno de uso” (Porto Alegre, 1999). O documento técnico da UC também prevê a realização de “atividades de educação ambiental, recreação, lazer e pesquisa” (Porto Alegre, 2002, p. 75), o que se conecta com o §4º do art. 88, que permite, nas zonas de conservação, “atividades destinadas à educação ambiental, ao lazer, à recreação, desde que tais atividades não impliquem comprometimento significativo dos elementos naturais e da paisagem” (Porto Alegre, 1999).

No que tange à gestão integrada e participativa, o Plano de Manejo da UC adota uma abordagem inovadora, prevendo “uma metodologia de monitoramento continuada, onde as

intervenções planejadas poderão ser reavaliadas e executadas, consultando o Comitê de Gestão local” (Porto Alegre, 2002, p. 5), em harmonia com o que prevê o PDDUA, em seu art. 1º, inciso I (Porto Alegre, 1999), bem como o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001, art. 2º, I), que preveem a gestão democrática no desenvolvimento urbano, por meio da participação da população.

Por fim, o Plano de Manejo aborda a problemática fundiária na unidade de conservação, como a existência de “1.050 casas” identificadas no interior do parque (Porto Alegre, 2002, p. 10) e propõe ações de “reassentamento” e “regularização”. Essa abordagem dialoga com o §4º do art. 90 do Plano Diretor, que condiciona a autorização de uso e ocupação à “seleção de atividades passíveis de implantação”. Contudo, denota-se que o Plano de Manejo não cita explicitamente o Plano Diretor então vigente, nem faz referência a instrumentos por ele previstos, como o Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) exigido no art. 90 (Porto Alegre, 1999). Embora o zoneamento interno do plano cumpra, na prática, uma função análoga, a ausência de menção a este requisito legal e a não submissão a um EVU aprovado representa uma desconexão entre os Planos.

Da mesma forma, a unidade de conservação não emprega a terminologia “Corredor Ecológico”, conceito já presente na Lei Federal 9.985/2000 (art. 2º, inciso XIX) e que seria posteriormente incorporado na revisão do PDDUA por meio da LC nº 646/2010. Com efeito o Plano de Manejo ultrapassou a vigência prevista no art. 42, §2º Lei Estadual nº 11.520/2000; e no art. 43, §2º da Lei Municipal nº 670, que instituiu o SMUC-POA. Em consequência, não incorporou as modificações posterior do PDDUA, tampouco as modificações fáticas ocorridas desde a sua elaboração.

Dessa forma, o Plano de Manejo do Parque Natural Municipal Saint’Hilaire não apresenta conformação em relação ao PDDUA, existindo, contudo compatibilidade, decorrente da execução material das diretrizes urbanísticas e ambientais aplicáveis à unidade de conservação.

Refúgio da Vida Silvestre São Pedro

Norma instituidora do Refúgio da Vida Silvestre São Pedro

O Decreto nº 18.818/2014 institui o Refúgio de Vida Silvestre São Pedro como unidade de conservação de proteção integral (Porto Alegre, 2014, art. 1º). O Refúgio da Vida Silvestre está localizado no Bioma Pampa, possui área total de 147,09 ha (SEUC, 2025). A norma instituidora delimita territorialmente a unidade, impondo restrições de uso compatíveis com o regime jurídico ambiental, definindo seus objetivos ambientais, entre os quais a

proteção da fauna e da flora silvestres e a manutenção de processos ecológicos naturais (art. 2º) (Porto Alegre, 2014).

O art. 5º do decreto estabelece a existência de zona de amortecimento no entorno da unidade de conservação e, em seu § 2º, determina expressamente que a sua definição e gestão devem observar as diretrizes do PDDUA (Porto Alegre, 1999).

A Lei Municipal nº 679/2011, que cria o SEMUC-POA, não faz menção à unidade de conservação Refúgio da Vida Silvestre São Pedro, que foi criada através do Decreto Municipal nº 18.818, de 16 de outubro de 2014, o que revela ausência de sincronia no ordenamento jurídico atrelado.

Portanto, conclui-se que o Decreto nº 18.818/2014, que institui o Refúgio de Vida Silvestre São Pedro, não apresenta conformação em relação ao PDDUA. Contudo, há compatibilidade, na medida em que o regime jurídico instituído não contraria as diretrizes urbanísticas vigentes nem inviabiliza a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor.

Plano de Manejo do Refúgio da Vida Silvestre São Pedro

O Plano de Manejo do Refúgio de Vida Silvestre São Pedro, elaborado em 2017, demonstra forte diálogo com o PDDUA. Registra-se que o ato normativo instituidor da UC dispôs no artigo 5º que na elaboração do plano de manejo deve ser observada a legislação atrelada ao uso e ocupação do solo “e a harmonização da conservação da diversidade biológica com o desenvolvimento de atividades econômicas, resultando na qualidade de vida e no bem-estar das populações humanas” (Porto Alegre, 2014).

Nesse sentido, o Plano de Manejo faz diversas menções ao PDDU de Porto Alegre. Ao tratar sobre a zona de amortecimento o documento indica que

No que diz respeito à zona de amortecimento da Unidade, o Art 5º do Decreto Municipal supracitado ressalta que deverá ser observada a legislação municipal de uso e ocupação do solo e a harmonização da conservação da diversidade biológica com o desenvolvimento de atividades econômicas, resultando na qualidade de vida e no bem estar das populações humanas. Para isso, deverão ser observadas e mantidas as diretrizes do Plano Diretor Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA) (Porto Alegre, 2017, p. 34).

Ademais, em relação à localização da unidade de conservação, ela é apresentada em relação à Macrozona 8 (Cidade Rururbana), conforme o PDDUA, ressaltando a pluralidade de usos (produção primária, lazer, habitação popular) e os problemas de ocupação desordenada:

A Cidade Rururbana é definida como região onde se encontra “grande patrimônio natural, empresas de produção de alimentos e criação de animais, sítios de subsistência ou lazer, misturados a esparsas áreas de habitação popular” (Lei Complementar n° 434/99, revisada pela LC n° 646/10 e, atualizada e compilada pela LC n° 667/11). Atualmente a ocupação desordenada da região tem modificado esta situação. Os estudos desenvolvidos para o Plano de Manejo do REVIS São Pedro foram realizados em uma área de influência ampla em seu entorno, correspondente à grande parte da Macrozona 8, que pode ser visualizada na linha em rosa da Figura 3-1 (Porto Alegre, 2017, p. 35).

Com efeito, a localização do REVIS na Macrozona 8 - Cidade Rururbana é um fator central de diálogo entre os instrumentos. O PDDUA define esta zona como de “grande patrimônio natural” e destinada a usos como “proteção do ambiente natural” e “turismo ecológico” (LC 434/1999). O plano de manejo reconhece esse enquadramento, referindo que “a diversidade de ecossistemas e riquezas naturais, bem como a baixa densidade de ocupação populacional, é característica marcante da região” (Porto Alegre, 2017, p. 35). Essa leitura convergente da vocação do território fundamenta a compatibilidade entre os dois instrumentos.

A exigência de zoneamento interno para Áreas de Proteção do Ambiente Natural, conforme art. 88 e § 1° do art. 90 do PDDUA, é integralmente atendida. O plano de manejo dedica toda a Seção 7.2 ao zoneamento, estabelecendo cinco zonas internas (Ambiente Natural, Primitiva, Uso Intensivo, Administrativa e Recuperação) com “objetivos de manejo e normas de uso específicas” (Porto Alegre, 2017, p. 177). Esse detalhamento opera a “compatibilização do regime urbanístico” exigida pelo § 4° do Art. 90 do PDDUA (Porto Alegre, 1999).

No zoneamento da zona de amortecimento, o Plano de Manejo aponta com a existência de uma Lei Complementar (LC) que dá normas para a ocupação (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - Lei 434/99), o objetivo passa a ser o fortalecimento das normas constantes nessa LC e a criação de outras normas que sejam positivas e incentivadoras de usos desejáveis para a manutenção da paisagem existente (Porto Alegre 2017, p. 190). Outrossim, ao tratar do enfoque municipal, o Plano de Manejo afirma que a gestão da unidade de conservação deve dialogar com instrumentos locais, especialmente o PDDUA, bem como menciona outras normas municipais como o Sistema Municipal de Unidades de Conservação, além de apontar normas federais como a Política Nacional do Meio Ambiente e o Estatuto da Cidade (Porto Alegre, 2017, p. 65)¹¹².

¹¹² Para melhor explicitar como está delimitado no Plano de Manejo, transcreve-se o que dispõe no documento: Além do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental da Cidade de Porto Alegre (PDDUA) e do

No que tange aos usos permitidos, o PDDUA autoriza, em zonas de Conservação, “atividades destinadas à educação ambiental, ao lazer, à recreação, desde que tais atividades não impliquem comprometimento significativo dos elementos naturais” (Porto Alegre, 1999, art. 88, § 4º). Verifica-se que o plano de manejo incorpora diretamente essa diretriz, prevendo “o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, recreação em contato com a natureza e turismo ecológico” (Port Alegre, 2017, p. 34), operacionalizadas por meio de programas específicos de uso público e educação ambiental (Porto Alegre, 2017, p. 288-301).

O PDDUA, em seu art. 88, inciso III, inclui “Corredores Ecológicos” como componente das Áreas de Proteção do Ambiente Natural, definindo-os como áreas que “possibilitam o livre trânsito de animais e dispersão de sementes” (Porto Alegre, 1999). O plano de manejo não apenas adota essa terminologia, mas desenvolve um mapeamento e uma estratégia específica para quatro corredores ecológicos prioritários (Parque Saint’Hilaire, Extrema, REBIO Lami-Ponta do Arado e Arroio do Salso), identificando-os como “estratégicos para a conservação da biota da região” (Porto Alegre, 2017, p. 201).

A zona de amortecimento, por sua vez, estabelecida no plano de manejo (Porto Alegre, 2017, 190-200), cumpre a função de “área de transição” mencionada no PDDUA, buscando “minimizar os impactos negativos sobre a UC” (p. 34) e harmonizar a conservação com as atividades econômicas do entorno, em linha com o disposto no art. 88 (Porto Alegre, 1999, art. 88).

Com sua elaboração concluída em 2017, o plano do REVIS São Pedro ultrapassou o prazo de revisão quinquenal previsto no art. 42, §2º Lei Estadual nº 11.520/2000; e no art. 43, §2º da Lei Municipal nº 670, que instituiu o SMUC-POA, que se esgotou em 2022. Essa desatualização compromete a operacionalização do plano de manejo diante das novas dinâmicas urbanas e socioambientais.

Conclui-se que o Plano de Manejo do Refúgio da Vida Silvestre São Pedro não apresenta conformação em relação ao PDDUA de Porto Alegre. Verifica-se, contudo, elevada compatibilidade normativa, resultante da execução material das diretrizes urbanísticas e

Sistema Municipal de Unidades de Conservação, o Município conta com uma extensa legislação ambiental, dentre as quais destacam-se a Lei Complementar 757/2015, que estabelece regras para a supressão, o transplante ou a poda de espécimes vegetais e determina os usos dos recursos de compensação de corte vegetal a serem aplicados preferencialmente em Unidades de Conservação, a lei 10.257/2001 (estatuto da cidade) a Lei Complementar 65/1981, que dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição ambiental; a Lei Complementar 369/1996, que dispõe sobre a política municipal de meio ambiente; a Lei Complementar 284/1992 (Código de Edificações); e a Lei Complementar 728 de 2014 (Código de Limpeza Urbana), entre outras. Esse arcabouço legal é parte de um conjunto de instrumentos de controle e defesa ambiental que influencia a gestão ambiental do Município (Porto Alegre, 2017, p. 65).

ambientais aplicáveis à unidade de conservação. O documento técnico demonstra intenso diálogo com o planejamento urbano e reproduz, de forma consistente, categorias, diretrizes e instrumentos previstos no Plano Diretor, sem que se verifique derivação normativa, subordinação funcional ou incorporação ao sistema urbanístico municipal.

Caxias do Sul

Em pesquisa no Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Rio Grande do Sul (SEUC-RS), identificou-se apenas uma unidade de conservação municipal: o Monumento Natural Palanquinho (MONA). Também foi realizada pesquisa junto à base de dados “Leis Municipais” através da palavra-chave “unidade de conservação”, tendo sido encontradas as seguintes normas: Decreto Municipal nº 16.104/2012 (cria o Monumento Natural Palanquinho); Lei Ordinária nº 3.745/1991 (cria o Parque Municipal Mato Sartori); Lei Ordinária 8.563/2020 (cria a Reserva Natural Parque dos Pinhais); Lei Ordinária nº 3.755/1991 (cria o Parque dos Pinheiros).

Além disso, realizou-se pedido de informação ao Município de Caxias do Sul buscando a ratificação das informações obtidas, tendo sido informado que a única unidade de conservação existe, instituída pelo Município, é o Monumento Natural Palanquinho.

A representação cartográfica da Unidade de Conservação Monumento Natural Palanquinho consta no Apêndice L, onde se indica sua localização no território municipal. A representação cartográfica foi elaborada apenas para a referida UC, por se tratar da única formalmente instituída em conformidade com SEUC/RS.

Monumento Natural Palanquinho (MONA)

Norma instituidora do Monumento Natural Palanquinho (MONA)

O Monumento Natural Palanquinho (MONA) foi instituído pelo Decreto Municipal nº 16.104, de 18 de dezembro de 2012, que cria unidade de conservação de proteção integral, na categoria Monumento Natural, nos termos do art. 7º, inciso III, da Lei Federal nº 9.985/2000 (SNUC). O Município de Caxias do Sul exerce, assim, competência legítima para a criação da unidade, em consonância com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e com o Decreto Federal nº 4.340/2002.

O art. 1º do Decreto nº 16.104/2012 institui formalmente a unidade de conservação e define, nos parágrafos 1º e 2º, a delimitação territorial do MONA, com descrição pormenorizada das áreas que o compõem, bem como a possibilidade de ampliação futura mediante deliberação do órgão executor e do conselho da unidade (Caxias do Sul, 2012). O

art. 2º estabelece como objetivo geral a preservação de sítios naturais, com destaque para a singular beleza cênica do Cânion do Palanquinho, e elenca objetivos específicos como a conservação dos remanescentes do bioma Mata Atlântica, a preservação da biodiversidade regional e a manutenção de corredor ecológico natural (Caxias do Sul, 2012).

Dentre os objetivos específicos previstos no art. 2º, inciso IV, do Decreto nº 16.104/2012, destaca-se a expressa vinculação da unidade ao zoneamento urbano, ao prever a “consolidação da localidade como Zona de Interesse Ambiental e de Interesse Turístico, conforme zoneamento previsto no Plano Diretor, Lei Complementar nº 290, de 24 de setembro de 2007” (Caxias do Sul, 2012). Essa referência demonstra que, à época da criação do MONA, houve preocupação em articular a unidade de conservação ao planejamento urbano então vigente.

O decreto também estabelece estrutura de governança da unidade, ao definir a Secretaria Municipal do Meio Ambiente como órgão executor (art. 3º) e o COMDEMA como órgão consultivo e deliberativo, assegurando, inclusive, a participação dos moradores do Distrito de Criúva por meio de suas entidades representativas (Caxias do Sul, 2012, § 2º do art. 3º). Ademais, o art. 4º determina a elaboração obrigatória de Plano de Manejo no prazo de cinco anos, com previsão expressa de delimitação da zona de amortecimento e de suas regras de uso e ocupação, em consonância com o SNUC e com o Decreto Federal nº 4.340/2002 (Caxias do Sul, 2012).

O decreto instituidor do MONA não faz qualquer referência ao PDDI de 2019, o que é compreensível à luz de sua anterioridade temporal. Por sua vez, o PDDI de Caxias do Sul incorporou expressamente o Monumento Natural Palanquinho ao sistema municipal de proteção ambiental. Nos termos do art. 18, inciso VII, da Lei Complementar nº 589/2019, o MONA é reconhecido como patrimônio ambiental do Município, integrando o rol das unidades de conservação de proteção integral (Caxias do Sul, 2019).

Esse reconhecimento pelo Plano Diretor vigente evidencia a recepção da unidade de conservação pelo sistema de planejamento urbano, reforçando sua inserção no ordenamento territorial municipal. Ademais, o PDDI estabelece, em seus dispositivos gerais sobre meio ambiente, a responsabilidade comum do Poder Público e da coletividade na proteção ambiental, bem como a necessidade de compatibilização entre política urbana e política ambiental, o que confere suporte normativo à manutenção e à consolidação do MONA no território municipal (Caxias do Sul, 2019).

Assim, o MONA Palanquinho constitui unidade de conservação criada sob a égide de plano diretor anterior, mas posteriormente integrada ao sistema de ordenamento territorial

vigente, o que permite reconhecer sua compatibilidade com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de Caxias do Sul, não se configurando, entretanto, conformação normativa, em razão da ausência de incorporação expressa e estruturante da unidade no regime territorial do Plano Diretor.

Plano de Manejo do Monumento Natural Palanquinho (MONA)

O Monumento Natural Palanquinho (MONA) insere-se no bioma da Mata Atlântica e possui área aproximada de 228,4 hectares, tendo sido instituído pelo Decreto Municipal nº 16.104, de 18 de dezembro de 2012. Conforme registra o Plano de Manejo, a unidade tem como objetivo geral “a preservação dos sítios naturais de especial e singular beleza cênica da região, em especial o cânion que dá nome à unidade de conservação” (Caxias do Sul, 2017, p. 13). O MONA encontra-se registrado junto ao Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), sendo a única unidade de conservação criada pelo Município de Caxias do Sul com registro estadual até o momento, embora não conste no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)¹¹³.

O art. 18, inciso VII, do PDDI de Caxias do Sul, dispõe que “o patrimônio ambiental do Município deverá ser protegido por meio de unidades de conservação”, incluindo, de forma explícita, o “Monumento Natural Palanquinho (Decreto nº 16.104, de 18 de dezembro de 2012)” (Caxias do Sul, 2019). Tal previsão confere reconhecimento formal à unidade no âmbito do planejamento urbano municipal, estabelecendo vínculo normativo entre o instrumento urbanístico e a política de conservação ambiental.

O Plano de Manejo do MONA, elaborado em 2017, constitui o principal instrumento técnico de gestão da unidade de conservação, disciplinando o zoneamento interno, os programas de manejo, o uso público, a pesquisa científica e as diretrizes de proteção ambiental. O documento detalha as características físicas, ambientais e socioeconômicas da área, identificando, por exemplo, a presença de remanescentes significativos de Mata Atlântica, áreas de elevada declividade e a relevância do cânion do Rio Lajeado Grande para a conservação da biodiversidade regional (Caxias do Sul, 2017, p. 28-35).

¹¹³ Registre-se que, conforme informação prestada pela equipe técnica da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Sustentabilidade de Caxias do Sul, após a resposta formal ao pedido de acesso à informação realizado nos termos da Lei nº 12.527/2011, a ausência de cadastro da unidade de conservação no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) decorreu de pendências administrativas relacionadas à divergência na documentação da matrícula imobiliária. Em novembro de 2025, foi formalizada a transferência de domínio de área inserida na unidade de conservação, bem como promovida a atualização do decreto instituidor, atendendo às exigências normativas para o cadastro. A conclusão do procedimento encontra-se condicionada à realização de treinamento obrigatório de gestores ambientais, promovido periodicamente pelo Ministério do Meio Ambiente, requisito exigido desde 2024 para o cadastramento no CNUC, no âmbito do ciclo denominado SAMGe.

O documento técnico da unidade foi elaborado anteriormente à vigência do PDDI de 2019 e não decorre de seus instrumentos estruturantes, tampouco se apresenta como desdobramento normativo de diretrizes urbanísticas específicas. O Plano Diretor limita-se a reconhecer a existência da unidade de conservação no rol do patrimônio ambiental municipal (Caxias do Sul, art. 18, VII), sem estabelecer parâmetros urbanísticos próprios, diretrizes territoriais detalhadas ou mecanismos de integração formal do plano de manejo ao sistema de ordenamento do território. Assim, inexistente subordinação funcional, incorporação normativa ou integração cartográfica do Plano de Manejo ao PDDI, o que afasta o reconhecimento de conformação normativa.

Não obstante, sob a perspectiva da compatibilidade, verifica-se elevado grau de coerência entre o Plano de Manejo do MONA e o modelo de desenvolvimento urbano-ambiental delineado pelo Plano Diretor. O PDDI estabelece, em seu art. 5º, que a política urbana municipal deve orientar-se pela promoção do desenvolvimento sustentável, assegurando a proteção do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida da população (Caxias do Sul, 2019). Ademais, o art. 6º dispõe que é responsabilidade comum do Poder Público e da coletividade a defesa do meio ambiente, com vistas à preservação para as presentes e futuras gerações (Caxias do Sul, 2019).

Nesse passo, o Plano de Manejo executa materialmente essas diretrizes ao estabelecer objetivos específicos voltados à conservação dos ecossistemas naturais, à proteção dos recursos hídricos e à manutenção da conectividade ecológica da área protegida (Caxias do Sul, 2017, p. 13-15). O documento prevê, ainda, a visitação pública monitorada, atividades de educação ambiental e pesquisa científica, compatibilizando a proteção ambiental com o uso público controlado, em consonância com a função socioambiental do território reconhecida pelo Plano Diretor (Caxias do Sul, 2017).

Ademais, no que se refere aos recursos hídricos, o PDDI dispõe que a política municipal deve assegurar a conservação dos corpos d'água e das áreas ambientalmente sensíveis associadas (Caxias do Sul, 2019, art. 17). Assim, o Plano de Manejo dedica seção específica à caracterização e à qualidade das águas do Rio Lajeado Grande e do Arroio Palanquinho, apontando que, de modo geral, os parâmetros avaliados indicam boa condição ambiental, compatível com corpos hídricos de classe elevada (Caxias do Sul, 2017, p. 58-61). Com efeito, as diretrizes de manejo propostas contribuem para a proteção das encostas, das áreas ripárias e das nascentes, reforçando a compatibilidade com a política ambiental e urbana municipal.

O Plano de Manejo também demonstra compatibilidade com as diretrizes culturais e sociais estabelecidas no Plano Diretor. O PDDI de Caxias do Sul prevê a valorização do patrimônio cultural e das identidades locais como elemento integrante do desenvolvimento municipal (Caxias do Sul, 2019, art. 22). Nesse sentido, o diagnóstico socioeconômico do Plano de Manejo reconhece a importância das práticas culturais, das atividades tradicionais e da identidade histórica do Distrito de Criúva, destacando manifestações culturais e modos de vida associados ao território do MONA (Caxias do Sul, 2017, p. 84-87).

Ressalte-se, contudo, que o Plano de Manejo apresenta defasagem temporal relevante, tendo transcorrido período significativo desde sua elaboração. Essa circunstância pode comprometer sua aderência a novas dinâmicas socioambientais, a pressões recentes sobre a área protegida e a eventuais atualizações do planejamento urbano municipal, evidenciando a necessidade de revisão periódica do documento para manutenção de sua efetividade.

Portanto, conclui-se que o Plano de Manejo do Monumento Natural Palanquinho não apresenta conformação em relação ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul, por não decorrer de seus instrumentos estruturantes nem integrar-se formalmente ao sistema urbanístico municipal. Verifica-se a existência de compatibilidade, na medida em que o plano de manejo respeita o reconhecimento da unidade como patrimônio ambiental (Caxias do Sul, 2019, art. 18, VII), executa materialmente as diretrizes ambientais e urbanas do Plano Diretor e contribui para a proteção do meio ambiente e para a qualificação territorial do Município.

Unidades de Conservação indicadas no PDDI

O PDDI de Caxias do Sul dedica um capítulo específico às unidades de conservação, indicando no art. 18 que “o patrimônio ambiental do Município deverá ser protegido por meio de unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável” e arrola as unidades de conservação do Município: Parque Ecológico do Faxinal; Parque Ecológico Cruzeiro do Sul; Parque Natural Municipal do Mato Sanvitto; Parque Municipal Mato Sartori; Parque Municipal César Passarinho; Parque Municipal Celeste Gobato; Monumento Natural Palanquinho; Parque dos Pinheiros; Reserva Natural Parque dos Pinhais; Parque Municipal Demétrio Monteiro da Silva; Parque da Exposição Presidente Getúlio Vargas; Parque da Paz; Parque Municipal Eldorado; Parque Ecológico Reino dos Orixás; Parque Municipal Avelino Belenzier; Parque de Exposições Mário Bernardino Ramos (Caxias do Sul, 2019)

Em relação às Unidades de Conservação previstas nos PDDI de Caxias do Sul, em análise a cada área de preservação indicada na norma, pode-se verificar inúmeras inconsistências que revelam inconformidade das normas instituidoras de UCs municipais com o respectivo Plano Diretor.

Parque Ecológico do Faxinal

O Parque Ecológico do Faxinal foi criado pela Lei Municipal nº 3.497/1990, que o instituiu sob a denominação de “Reserva Ecológica Municipal”, com fundamento no então vigente Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/1965) e na Lei Federal nº 5.197/1967, que dispõe sobre a proteção da fauna (Caxias do Sul, 1990, art. 1º).

O diploma instituidor estabelece regime jurídico fortemente restritivo, vedando o corte, a utilização e a destruição de espécies vegetais nativas (art. 2º), bem como a captura, perseguição e caça da fauna silvestre (art. 3º), admitindo exceções apenas para atividades científicas previamente autorizadas. Prevê, ainda, a proibição de modificações no meio ambiente (art. 4º) e condiciona o reflorestamento e a reprodução de espécies nativas à obtenção de licença ambiental e à apresentação de plano de manejo específico (art. 6º) (Caxias do Sul, 1990).

Sob o aspecto material, tais disposições revelam inequívoca finalidade conservacionista e aproximam-se do regime jurídico das unidades de conservação de proteção integral, especialmente da categoria “Parque”. Todavia, do ponto de vista normativo, a criação da unidade não se conforma à sistemática instituída posteriormente pela Lei Federal nº 9.985/2000 (SNUC).

Com efeito, o art. 7º do SNUC exige que toda unidade de conservação seja enquadrada expressamente em uma das categorias nele previstas, o que não ocorre no caso do Parque Ecológico do Faxinal, criado sob denominação genérica de “Reserva Ecológica”, inexistente no rol legal do SNUC. Ademais, o art. 22 da Lei nº 9.985/2000 condiciona a criação de unidades de conservação à realização de estudos técnicos e consulta pública, requisitos que não constam do processo normativo de instituição da unidade, à luz do texto legal analisado.

Soma-se a isso a inexistência de plano de manejo, instrumento essencial à gestão das unidades de conservação, cuja elaboração é obrigatória nos termos do art. 27 do SNUC. A ausência desse instrumento compromete a definição de zoneamento interno, diretrizes de uso público e estratégias de conservação, fragilizando a governança ambiental da área protegida.

O PDDI de Caxias do Sul reconhece o Parque Ecológico do Faxinal como unidade de conservação municipal, nos termos do art. 18 do PDDI (Caxias do Sul, 2019). Todavia, tal reconhecimento não supre as lacunas jurídicas e técnicas existentes na norma instituidora, tampouco promove, por si só, a adequação da unidade ao regime jurídico nacional das unidades de conservação.

Desse modo, não se verifica conformação da Lei nº 3.497/1990 com o Plano Diretor vigente, uma vez que o diploma foi editado sob regime urbanístico anterior e não se estrutura a partir das categorias e instrumentos do planejamento territorial atualmente em vigor. Ainda assim, constata-se compatibilidade, na medida em que o regime jurídico por ela instituído revela convergência material com as diretrizes ambientais e os objetivos de proteção territorial consagrados no Plano Diretor.

Reserva Natural Parque dos Pinhais

A Reserva Natural Parque dos Pinhais consta no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul (PDDI) como unidade de conservação instituída pelo Decreto Municipal nº 18.108/2016. Todavia, conforme verificação no banco de dados “Leis Municipais” e no portal oficial do Município, a instituição formal da área ocorreu por meio da Lei Municipal nº 8.563, de 5 de novembro de 2020, que criou a Reserva Natural Parque dos Pinhais (Caxias do Sul, 2020).

Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.563/2020, a Reserva Natural Parque dos Pinhais “não se caracterizará como uma das modalidades de unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação” (Caxias do Sul, 2020). Tal disposição revela, desde logo, uma opção legislativa expressa de afastamento do regime jurídico do SNUC, em contraste com o que previsto pelo Plano Diretor municipal.

Embora o afastamento expresso do regime do SNUC revele déficit de integração sistêmica e fragilize a governança ambiental da área protegida, tal opção legislativa não configura incompatibilidade normativa direta com o PDDI, na medida em que não autoriza usos conflitantes nem inviabiliza a aplicação das diretrizes urbanísticas e ambientais do Plano Diretor, caracterizando-se, portanto, como hipótese de inconformação estrutural.

A lei instituidora estabelece como objetivos centrais a proteção dos recursos hídricos, da fauna e da flora nativas, a conservação e recuperação do ecossistema florestal do Bioma da Mata Atlântica, bem como o desenvolvimento do ecoturismo e da visitação pública controlada voltada à educação ambiental e à pesquisa científica (Caxias do Sul, 2020, art. 4º). Tais finalidades revelam inequívoco conteúdo ambiental e se mostram materialmente

compatíveis com as diretrizes de proteção do patrimônio ambiental previstas no PDDI, que reconhece, em seu art. 18, as unidades de conservação como instrumentos de tutela ambiental no território municipal (Caxias do Sul, 2019).

Portanto, a Reserva Natural Parque dos Pinhais apresenta compatibilidade com o Plano Diretor de Caxias do Sul, ao não contrariar suas diretrizes ambientais e territoriais. Contudo, a ausência de instrumentos essenciais de planejamento impedem o reconhecimento de conformação, revelando um modelo de proteção ambiental setorial, fragmentado e carente de integração sistêmica ao planejamento urbano municipal.

Parque de Exposições da Festa da Uva pela Lei nº 5.819/2002

A Lei nº 5.819/2002 limita-se a atribuir nome ao complexo de pavilhões da Festa Nacional da Uva, sem instituir unidade de conservação, definir categoria ambiental, estabelecer objetivos de proteção, regime jurídico de uso ou diretrizes de manejo.

Trata-se, portanto, de norma de natureza meramente administrativa e nominativa, destituída de conteúdo ambiental material. Tal dissociação compromete a coerência do ordenamento territorial, na medida em que o Plano Diretor atribui status de unidade de conservação a área que não foi juridicamente instituída como tal.

Portanto, verifica-se a ausência de conformação, bem como relevante incompatibilidade da Lei nº 5.819/2002 e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul. Outrossim, denota-se fragilidade técnica na estruturação do sistema de unidades de conservação pelo próprio Plano Diretor.

Parque Municipal Avelino Belenzier

O Parque Municipal Avelino Belenzier foi criado pela Lei Ordinária nº 6.898/2008 como área verde formada por áreas institucionais decorrentes do parcelamento do solo urbano, oriundas dos loteamentos Belenzier e São Caetano do Sul II (Caxias do Sul, 2008). Trata-se, portanto, de área pública típica da disciplina urbanística da Lei Federal nº 6.766/1979, vinculada à política de parcelamento do solo¹¹⁴, e não de unidade de conservação ambiental.

A norma não se ajusta ao regime jurídico das unidades de conservação previsto na Lei nº 9.985/2000, tampouco ao modelo estruturante do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul (LC nº 589/2019). A lei instituidora limita-se à denominação da

¹¹⁴ Conforme dispõe o art. 4º da Lei Federal nº 6.788/1979, os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem (Brasil, 1979).

área como “parque”, sem definir objetivos ambientais, grau de proteção, regime de uso, instrumentos de gestão ou plano de manejo, inexistindo enquadramento em categoria de unidade de conservação. Com efeito, embora a área desempenhe função ambiental urbana relevante como espaço verde e de uso público, tal função decorre de sua natureza urbanística enquanto área institucional, e não de sua inserção no sistema municipal de unidades de conservação.

Conclui-se que o Parque Municipal Avelino Belenzier, instituído pela Lei Ordinária nº 6.898/2008, não apresenta conformação com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul, por não se estruturar a partir de suas categorias, instrumentos e diretrizes de ordenação territorial. Ainda assim, verifica-se compatibilidade, na medida em que o regime jurídico instituído pela norma não contraria as diretrizes ambientais e urbanísticas do PDDI.

Parque Ecológico Reino dos Orixás

A Lei Ordinária nº 6.883/2008 dispõe que a área pública municipal nº 795, situada na Região Administrativa 4 – Cruzeiro, quadra 3100, entre a Avenida Sirius e a Estrada Municipal Abramo Perini, recebe o nome de Parque Ecológico Reino dos Orixás (Caxias do Sul, 2008).

A lei limita-se a atribuir à área a denominação de “parque ecológico”, com base em sua localização e confrontações, sem qualquer referência a atributos ambientais relevantes, objetivos de conservação, regime jurídico de proteção ou compatibilidade com as categorias previstas no SNUC. Inexiste, ainda, menção a estudos técnicos prévios, plano de manejo, mecanismos de gestão ou participação social, elementos indispensáveis à regular criação de uma unidade de conservação.

Conclui-se que o denominado Parque Ecológico Reino dos Orixás, instituído pela Lei Ordinária nº 6.883/2008, não se encontra formalmente conformado ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul. Todavia, verifica-se sua compatibilidade material, na medida em que o regime jurídico por ela instituído não contraria as diretrizes ambientais e urbanísticas estabelecidas no PDDI.

Parque Municipal Eldorado

O Parque Municipal Eldorado foi instituído pela Lei Municipal nº 5.994/2003, que dispõe sobre área pública localizada no Bairro Jardim Eldorado, correspondente à Quadra Administrativa nº 2112, com área de 35.828,00 m², de propriedade do Município de Caxias do Sul, devidamente matriculada no Registro de Imóveis (Caxias do Sul, 2003).

Da análise da norma, verifica-se que não há conformação com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul, uma vez que a lei não estabelece qualquer articulação com as diretrizes de proteção ambiental e de ordenação do território, inexistindo integração funcional ou normativa com o planejamento urbano-ambiental municipal. Todavia, constata-se a compatibilidade, na medida em que a norma não contraria as diretrizes ambientais e urbanísticas estabelecidas no PDDI.

Parque Ecológico Cruzeiro do Sul

O Parque Ecológico Cruzeiro do Sul foi instituído pela Lei Municipal nº 3.693/1991, como área institucional do Município, abrangendo 22.608,04 m² do Loteamento Parque Morumbi e 18.570,00 m² do Loteamento Jardim Alpino, totalizando 41.178,04 m². O art. 2º da norma caracteriza a área como de “proteção permanente” para fins da política ambiental municipal (Caxias do Sul, 1991). A área decorre de espaços institucionais oriundos de loteamentos urbanos, permanecendo juridicamente vinculada ao regime do parcelamento do solo urbano, nos termos da Lei nº 6.766/1979.

O Parque Ecológico Cruzeiro do Sul não apresenta conformação com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul, subsistindo como área verde urbana de proteção local, vinculada ao regime do parcelamento do solo. Todavia, há compatibilidade, na medida em que a norma não contraria as diretrizes ambientais e urbanísticas estabelecidas no PDDI.

Parque Natural Municipal do Mato Sanvitto

A Lei Ordinária nº 6.413/2005 institui o Parque Natural Municipal do Mato Sanvitto, qualificando a área, simultaneamente, como “área de preservação permanente” e como “unidade municipal pública de conservação” (art. 1º), e caracterizando-a, no art. 2º, como “Unidade Municipal de Conservação de Proteção Integral”, com fundamento expresso nos arts. 7º, inciso I, e 11, §§ 1º a 4º, da Lei Federal nº 9.985/2000 (SNUC).

A lei indica a categoria de unidade de conservação de proteção integral; fundamenta-se de modo explícito no SNUC; atribui à Secretaria Municipal do Meio Ambiente a responsabilidade pela implantação, gestão e elaboração do plano de manejo (art. 4º); e condiciona a aprovação do plano de manejo à análise do Conselho Municipal de Meio Ambiente (Caxias do Sul, 2005).

Além disso, a norma apresenta delimitação territorial técnica, com descrição pormenorizada da área, confrontações, origem dominial e referência a instrumento

cartográfico anexo, o que atende às exigências de segurança jurídica e precisão espacial próprias das unidades de conservação (Caxias do Sul, 2005, art. 4º).

Todavia, a lei apresenta fragilidades nas definições técnicas. A principal delas reside na sobreposição indevida de institutos jurídicos distintos, ao qualificar a mesma área como área de preservação permanente (APP); parque natural municipal; e unidade de conservação de proteção integral¹¹⁵.

As Áreas de Preservação Permanente decorrem do regime estabelecido pelo Código Florestal, enquanto os parques naturais constituem categoria específica de unidade de conservação, sujeita às regras do SNUC. A confusão conceitual entre esses regimes compromete a clareza normativa e dificulta a definição precisa das restrições de uso, dos instrumentos de gestão e do regime jurídico aplicável à área.

No que se refere à articulação com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de Caxias do Sul, a lei não estabelece qualquer referência expressa às diretrizes urbanísticas, ao zoneamento municipal ou à inserção da unidade no sistema territorial definido pelo Plano Diretor. Ainda que o PDDI venha posteriormente a reconhecer o Parque Natural Municipal do Mato Sanvitto como unidade de conservação integrante do patrimônio ambiental municipal, essa vinculação é posterior e unilateral, não decorrendo de uma derivação normativa direta do ato instituidor.

Apesar disso, a criação do Parque Natural Municipal do Mato Sanvitto revela coerência material com os objetivos ambientais do PDDI. A instituição de unidade de conservação de proteção integral contribui para a proteção de remanescentes naturais, para a qualificação ambiental do território e para o atendimento da função socioambiental da cidade, valores expressamente incorporados pelo planejamento urbano municipal (Caxias do Sul, 2019).

Assim, embora a lei não apresente conformação com o PDDI de Caxias do Sul, por ausência de remissão expressa, integração cartográfica ou articulação com os instrumentos urbanísticos, ela mantém compatibilidade com o projeto de cidade delineado pelo PDDI, ao reforçar a proteção ambiental, ainda que de forma desarticulada tecnicamente.

¹¹⁵ As áreas de preservação permanente possuem fundamento e regime jurídico próprios, atualmente disciplinados pelo Código Florestal, incidindo de forma automática em razão das características ambientais do local, independentemente de ato constitutivo específico. Já as unidades de conservação constituem espaços territoriais especialmente protegidos instituídos por ato formal do Poder Público, nos termos da Lei nº 9.985/2000, com objetivos definidos, categoria jurídica específica e instrumentos próprios de gestão, como o plano de manejo. A sobreposição conceitual entre APP e unidade de conservação, embora não inviabilize a proteção ambiental da área, revela imprecisão técnico-normativa, na medida em que confunde institutos distintos quanto à sua natureza, finalidade e modo de instituição, devendo tais categorias ser compreendidas como regimes jurídicos complementares, e não equivalentes.

Parque Municipal Mato Sartori

O Parque Municipal Mato Sartori foi instituído pela Lei Municipal nº 3.745/1991, sobre área institucional do Município, com delimitação da gleba e indicação de seus limites, conforme dispõe o art. 1º. O art. 2º caracteriza a área como de “proteção permanente” para fins da política ambiental municipal, enquanto o art. 3º atribui à vegetação nativa o status de patrimônio público inalienável, vedando intervenções que alterem suas características naturais (Caxias do Sul, 1991).

Embora a lei estabeleça a proteção da vegetação nativa e vede intervenções degradantes, tais comandos possuem caráter genérico e autônomo, não se traduzindo em regulação de usos, integração funcional ao sistema urbanístico municipal ou execução das diretrizes territoriais previstas no PDDI. A área permanece juridicamente vinculada ao regime de área institucional oriunda do parcelamento do solo urbano, nos termos da Lei nº 6.766/1979, o que impede sua leitura como elemento do sistema municipal de ordenamento territorial ambiental.

Conclui-se, portanto, que o Parque Municipal Mato Sartori não apresenta conformação, mas possui compatibilidade com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul, configurando-se como área verde urbanística dotada de proteção ambiental de caráter genérico.

Parque Municipal César Passarinho

O Parque Municipal César Passarinho foi instituído pela Lei Municipal nº 5.186/1999, a qual se limita a denominar como parque municipal a área verde existente no interior da quadra nº 4846, localizada no Loteamento Popular Mariani, na Região Administrativa do Desvio Rizzo, conforme dispõe seu art. 1º (Caxias do Sul, 1999).

Do ponto de vista urbanístico, tal como os casos já mencionados, a área decorre diretamente do parcelamento do solo urbano, enquadrando-se no regime jurídico das áreas verdes e institucionais previstas na Lei nº 6.766/1979, o que reforça sua natureza de espaço público urbano de uso comum, e não de unidade de conservação.

A lei instituidora não estabelece qualquer articulação expressa com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul, inexistindo remissão a diretrizes territoriais, zoneamento ambiental, sistema municipal de áreas protegidas ou instrumentos estruturantes do planejamento urbano-ambiental. Tal ausência evidencia inexistência de conformação normativa com o Plano Diretor.

Conclui-se, portanto, que o Parque Municipal César Passarinho não apresenta conformação com o Plano Diretor Municipal de Caxias do Sul. Todavia, possui compatibilidade com o Plano Diretor, na medida em que não contraria suas diretrizes ambientais e urbanísticas.

Parque Municipal Celeste Gobato

O Parque Municipal Celeste Gobato, segundo o PDDI de Caxias do Sul teria sido criado em 1959, pela Lei Municipal nº 925. Contudo, na base de dados “leis municipais”, bem como nos sítios dos Poderes Executivo e Legislativo, não foi encontrado a norma, o que prejudica a análise.

Parque dos Pinheiros

O Parque dos Pinheiros foi criado pela Lei Municipal nº 3.744/1991, como área institucional e de igual forma foi caracterizado como de proteção permanente para fins de política ambiental pela norma instituidora (Caxias do Sul, 1991).

O Parque dos Pinheiros foi criado por lei municipal, que trata sobre área institucional do Município, com indicação aproximada de sua extensão e delimitação por quadras administrativas. A norma caracteriza o espaço como área de “proteção permanente” para fins da política ambiental municipal e atribui à mata nativa existente o status de patrimônio público inalienável, vedando intervenções que possam alterar suas características naturais, além de prever a atuação conjunta do Poder Público e da comunidade local na preservação da área (Caxias do Sul, 1991).

Todavia, assim como nos demais parques instituídos nesse período, a lei limita-se a conferir proteção genérica à vegetação. Por tratar-se de área institucional urbana, vinculada ao parcelamento do solo nos termos da Lei nº 6.766/1979, reforça-se o indicativo de confusão conceitual entre áreas verdes urbanas, áreas de proteção permanente de cunho local e unidades de conservação ambientais.

Conclui-se, portanto, que o Parque dos Pinheiros não apresenta conformação com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul, uma vez que a norma instituidora não se articula às diretrizes de ordenação territorial e de proteção ambiental estruturantes do planejamento urbano-ambiental municipal, limitando-se a estabelecer proteção ambiental genérica. Todavia, verifica-se sua compatibilidade, na medida em que o regime jurídico instituído não contraria as diretrizes ambientais e urbanísticas do PDDI, subsistindo o espaço como área verde urbana de proteção local, vinculada ao regime do parcelamento do solo.

Parque Municipal Demétrio Monteiro da Silva

A Lei Municipal nº 3.983/1993 denominou a área verde do Loteamento Residencial da Lago, no Bairro Desvio Rizzo, como Parque Municipal Demétrio Monteiro da Silva. O referido parque foi instituído por norma que se limita à denominação formal de “parque municipal” de uma área verde localizada no interior de quadra de loteamento residencial, com simples indicação de sua localização e confrontações (Caxias do Sul, 1993). Trata-se de espaço que decorre diretamente do parcelamento do solo urbano, inserindo-se no regime jurídico das áreas verdes previsto na Lei nº 6.766/1979.

Nesses termos, enquadra-se no mesmo padrão dos demais parques instituídos no Município, revelando proteção ambiental de caráter genérico e ausência de integração ao planejamento urbano-ambiental estruturado. Conclui-se, portanto, que o Parque Municipal Demétrio Monteiro da Silva não apresenta conformação com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul, mas possui compatibilidade, na medida em que a norma instituidora não contraria as diretrizes ambientais e urbanísticas do PDDI.

Parque da Exposição

A Lei Municipal nº 535/1953 que teria criado o Parque de Exposição possui único dispositivo legal o qual descreve que “é dada a denominação de Parque da Exposição ao parque em construção nos terrenos adquiridos pela Municipalidade dos Herdeiros Giuriolo” (Caxias do Sul, 1953). Com efeito, ela possui natureza estritamente nominativa.

O diploma legal limita-se a conferir nome a um espaço público, sem estabelecer qualquer finalidade ambiental, regime jurídico de proteção, restrições de uso ou instrumentos de gestão. Não há referência à preservação de recursos naturais, à tutela da vegetação, tampouco à vinculação com instrumentos de planejamento urbano ou ambiental.

A utilização da nomenclatura “parque”, nesse contexto histórico, não guarda relação com o conceito jurídico-ambiental contemporâneo de unidade de conservação, evidenciando que, no âmbito municipal, o termo foi historicamente empregado de forma ampla e desassociada de critérios técnicos de proteção ambiental, circunstância que ajuda a explicar as inconsistências normativas observadas em diplomas posteriores.

Conclui-se, portanto, que a Lei Municipal nº 535/1953 não apresenta conformação nem compatibilidade com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul, uma vez que se limita à denominação formal do espaço, sem estabelecer qualquer conteúdo

normativo ambiental ou urbanístico passível de integração ao planejamento urbano-ambiental municipal.

Parque da Paz

O Parque da Paz foi instituído pela Lei Municipal nº 7.142/2010, que se limita a denominar como “parque” a área verde B do Loteamento Popular Victório Trez, localizada no Bairro Centenário (Caxias do Sul, 2010). Trata-se de área verde oriunda do parcelamento do solo urbano, inserida no regime jurídico previsto na Lei nº 6.766/1979.

A norma não estabelece objetivos ambientais específicos, instrumentos de proteção, regime jurídico próprio ou qualquer articulação expressa com as categorias do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, tampouco evidencia integração formal com o Plano Diretor municipal.

Nesses termos, não se verifica conformação com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul. Todavia, há compatibilidade, na medida em que o regime jurídico instituído não contraria as diretrizes ambientais e urbanísticas do PDDI, reproduzindo o padrão normativo municipal já identificado nos demais parques analisados.

Canoas

Canoas não possui unidade de conservação instituída pelo próprio Município, o que torna prejudicada a análise da conformação e da compatibilidade. O Código Municipal do Meio Ambiente, instituído pela Lei Municipal nº 4.328/1998, traz disposições sobre a respectiva Política Municipal e nela há dispositivo concernentes às unidades de conservação. Da mesma forma, o Plano Diretor de Canoas possui pontos relacionados à matéria. Assim, entende-se pertinente o indicativo do que tratado nos referidos diplomas normativos municipais.

Dispõe o art. 5º, incisos III e VI, da Lei Municipal 4.328/1998 que compete ao Município de Canoas “definir e controlar, de acordo com suas limitações e condicionantes ambientais, a ocupação e uso dos espaços territoriais”, bem como “identificar, criar e administrar Unidades de Conservação e outros bens de interesse ecológico” (Canoas, 1998).

Para os fins da Política Municipal do Meio Ambiente de Canoas, Unidades de Conservação (UCs) são porções do ambiente nacional, de domínio público ou privado, legalmente instituídas pelo Poder Público, destinadas à preservação ou conservação como referencial do respectivo ecossistema, conforme dispõe o art. 6º, inciso LIII (Canoas, 1998).

Dispõe o art. 8º, *caput*, que “compete ao Órgão Ambiental Municipal, além das atividades que lhe são atribuídas pela Lei Municipal 3.788/93, conjuntamente com o Conselho Municipal de Meio Ambiente¹¹⁶, implementar os objetivos e instrumentos da Política de Meio Ambiente do Município de Canoas”. No §1º, incisos IV e VI, do referido dispositivo dispõe que com a finalidade de proteger o ambiente, compete ao órgão ambiental municipal identificar, implantar e fiscalizar Unidades de Conservação, adotando medidas de preservação do patrimônio genético e de outros bens e interesses ecológicos, estabelecendo normas a serem observadas nestas áreas; e assessorar a administração na elaboração e revisão do planejamento local quanto a aspectos ambientais, controle da poluição, expansão urbana e propostas para a criação de novas Unidades de Conservação e de outras áreas protegidas (Canoas, 1998).

O art. 94, inciso XI, da referida norma prevê que são instrumentos da política municipal do meio ambiente, dentre outros, a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, dentre outras Unidades de Conservação (Canoas, 1998).

O Plano Diretor Urbanístico Ambiental de Canoas prevê como instrumento de gestão do respectivo PDUA a instituição de unidades de conservação, conforme art. 6º, inciso VI, da Lei nº 5.961/2015. Indica no art. 61, inciso IV, como diretriz do Programa de Qualificação Natural “compatibilização da política habitacional e de medidas de controle de ocupações irregulares com a proteção das Áreas de Preservação Permanente e das Unidades de Conservação” (Canoas, 2015). Outrossim, aponta que o direito de preempção pode ser utilizado para a criação de unidades de conservação (Canoas, 2015)

O PDUA cria as “zonas especiais de interesse do ambiente natural (ZEIAN)”, conforme art. 139, alínea “c”, as quais classificam-se, conforme art. 149, em Zonas de Proteção do Ambiente Natural (ZPAN); Zonas de Transição Ambiental (ZTA); e Parques Urbanos e Naturais (Canoas, 2015).

O artigo 150 do PDDU dispõe que as zonas de proteção do ambiente natural compreende não só as áreas de preservação permanente como as unidades de conservação ambiental, bem como “os fragmentos vegetais nativos de modo que quaisquer intervenções nestas áreas devem ser submetidos ao EVU e ao licenciamento ambiental nos termos da legislação vigente” (Canoas, 2015) e no §2º arrola duas unidades de conservação existentes no município de âmbito estadual:

¹¹⁶ Interessante que o Conselho possui competência relacionado ao zoneamento ao dispor como atribuição do órgão colegiado, conforme art. 8º, inciso VI e VIII: “participar do zoneamento e de outras atividades de uso e ocupação do solo”; “aprovar, ou não, e fiscalizar a implantação de regiões, setores, instalações e atividades para fins industriais, comerciais, prestação de serviço e parcelamento de qualquer natureza, que utilizem ou afetem recursos naturais” (Canoas, 1998).

(...)

§ 2º No território de Canoas há 2 (duas) Unidades de Conservação estaduais conforme o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), sendo que:

I - considera-se como Unidade de Conservação do grupo de Proteção Integral a área delimitada pelo Parque Estadual Delta do Jacuí, conforme limites estabelecidos pela legislação vigente.

II - considera-se como Unidade de Conservação do grupo de Uso Sustentável, a área delimitada pela APA Estadual Delta do Jacuí conforme limites estabelecidos pela legislação vigente.

Desse modo, embora o ordenamento municipal de Canoas contemple, em nível normativo, a previsão, a definição conceitual e os instrumentos voltados à criação de unidades de conservação, não se verifica a existência de unidades de conservação instituídas pelo próprio Município. A análise evidencia, portanto, uma dissociação entre a estrutura normativa disponível e sua efetiva concretização por meio de atos institucionais, o que, apesar de obstaculizar o exame de conformação e compatibilidade, permite revelar um quadro de incompletude da política ambiental municipal. A ausência de unidades de conservação municipais, apesar da previsão normativa expressa de sua criação, constitui dado relevante para a análise comparativa entre os municípios estudados.

Pelotas

Pelotas não possui unidade de conservação municipal instituída, de modo que há prejuízo à análise quanto à conformação e compatibilidade. A Lei Municipal nº 4.594/2000, que instituiu o Código do Meio Ambiente do Município de Pelotas e que traz disposições sobre a Política Municipal do Meio Ambiente, traz disposições sobre as unidades de conservação.

O art. 3º, inciso VI, dispõe que o Município de Pelotas desenvolverá ações permanentes de planejamento, proteção e fiscalização do meio ambiente, incumbindo-lhe criar, implantar e administrar Unidades de Conservação, visando à efetiva proteção da biodiversidade natural, especialmente as associações vegetais relevantes e remanescentes das formações florísticas originais, a perpetuação e disseminação da fauna e manutenção das paisagens notáveis e outros bens de interesse cultural”. Por sua vez, o art. 4º arrola como instrumentos da Política Municipal do Meio Ambiente de Pelotas “os planos de manejo das Unidades de Conservação” (inciso VI); e “a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e de relevante interesse ecológico, dentre outras unidades de conservação” (inciso IX) (Pelotas, 2000).

Outrossim, o Plano Diretor de Pelotas traz previsões relacionadas à unidade de conservação. Conforme dispõe o art. 13, *caput*, a política urbana voltada à gestão e ao ordenamento do uso e da ocupação do solo em Pelotas deve ser implementada não apenas conforme as diretrizes do Plano Diretor, mas também mediante a aplicação dos instrumentos previstos nas legislações federal, estadual e municipal, com especial atenção ao que dispõe o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) (Pelotas, 2008).

Conforme o mesmo dispositivo legal, no inciso I, alínea “i”, a instituição de unidades de conservação são considerados instrumentos de planejamento (Pelotas, 2008). Além disso, o art. 17 PDM dispõe que a instituição de unidades de conservação, em conjunto com o Código de Obras, Código de Posturas, Código Municipal do Meio Ambiente, Código Florestal, Cadastro Ambiental Municipal, Cadastro Municipal de Áreas Degradadas, Planos de desenvolvimento econômico são considerados instrumentos complementares para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento municipal (Pelotas, 2008). Ademais o PDM aponta que o Sistema Municipal de Unidades de Conservação, conforme art. 19, é um dos instrumentos de política ambiental a serem implementados no âmbito municipal¹¹⁷ (Pelotas, 2008). Outrossim, o art. 284, inciso VI, aponta que o direito de preempção pode ser utilizado para a criação de unidades de conservação (Pelotas, 2008).

O Plano Diretor Municipal de Pelotas criou as Áreas Especiais de Interesse do Ambiente Natural - AEIAN (Pelotas, 2008, art. 51). Assim, conforme o PDM de Pelotas “as Unidades de Conservação da Natureza e as Áreas de Preservação Permanente - APP do município são consideradas Áreas Especiais de Interesse do Ambiente Natural - AEIAN, observado sempre que couber os regramentos de uso e ocupação mais restritivos” (Pelotas, 2008).

Essa constatação evidencia uma grave incongruência entre o discurso normativo e a prática administrativa do Município de Pelotas. A ausência de qualquer unidade de conservação efetivamente instituída, bem como de um sistema municipal estruturado, revela descompromisso do Município com a execução da própria política urbana e ambiental que ele mesmo previu. Em última análise, o Plano Diretor acaba se esvaziando de eficácia,

¹¹⁷ Dentre os outros instrumentos indicados constam o Sistema Municipal de Áreas Protegidas; o Plano Municipal de Preservação e Recuperação Ambiental de Áreas Degradadas; o Plano Municipal de Saneamento Ambiental; o Plano Municipal de Arborização; o Plano Municipal de Gerenciamento Integrado do Sistema de Coleta de Resíduos Sólidos; o Plano de Prevenção de Emergências Ambientais; VII - Sistema Integrado de Gestão e Controle Ambiental; o Sistema Municipal de Proteção e Manejo de Áreas Verdes; o Zoneamento Econômico-ambiental estabelecendo as diretrizes para a exploração mineral no município de Pelotas; Plano Municipal de Enfrentamento de Mudanças Climáticas (Pelotas, 2008)

convertendo-se em um instrumento meramente declaratório e retórico, incapaz de traduzir em ações concretas a proteção ambiental que formalmente proclama.

Santa Maria

Santa Maria, no centro do Estado do Rio Grande do Sul, possui 2 unidades de conservação instituídas: o Parque Natural Municipal dos Morros - PNMM; e Monumento Natural Paleontológico Sanga da Alemoa - MONalemoa. A norma que instituiu o Parque Municipal São Vicente Palotti foi revogada. A localização do Parque Natural Municipal dos Morros – PNMM e do Monumento Natural Paleontológico Sanga da Alemoa – MONalemoa encontra-se representada no mapa constante do Apêndice M, no qual se indica, de forma aproximada, sua inserção no território municipal.

Norma instituidora do Parque Natural Municipal dos Morros (PNMM)

O Parque Natural Municipal dos Morros (PNMM) foi instituído pelo Decreto Executivo nº 74/2016, com área total de 151,5814 hectares, inserido no bioma Mata Atlântica, localizando-se em área urbana do Município de Santa Maria. Trata-se de unidade de conservação reconhecida tanto no âmbito estadual, junto ao Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), quanto no âmbito federal, por meio do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC).

Nos termos do art. 2º do Decreto nº 74/2016, o PNMM tem como objetivos a preservação dos remanescentes florestais da Mata Atlântica existentes no perímetro urbano, a proteção de recursos hídricos e de áreas de relevante beleza cênica, bem como a viabilização de atividades de recreação em contato com a natureza, educação ambiental, pesquisa científica e interpretação ambiental (Santa Maria, 2016).

Sob o aspecto jurídico-formal, o Decreto enquadra expressamente o PNMM como unidade de conservação de uso indireto, na categoria de Parque Natural Municipal, submetendo-o ao regime jurídico da Lei nº 9.985/2000 (SNUC), do Decreto nº 4.340/2002 e do Decreto Estadual nº 38.814/1998 (art. 3º). Ademais, a norma instituidora estabelece estrutura interna de zoneamento ambiental, composta pelas Zonas de Uso Intensivo, Uso Extensivo, Zona Primitiva, Zona Intangível, Zona de Recuperação e Zona de Uso Conflitante, conforme art. 4º, remetendo sua regulamentação detalhada ao Plano de Manejo (Santa Maria, 2016).

O Decreto também prevê a instituição de Zona de Amortecimento, a ser definida e disciplinada no âmbito do Plano de Manejo (art. 6º, parágrafo único), atribuindo-lhe função

estratégica de mitigação de impactos decorrentes das atividades desenvolvidas no entorno da unidade de conservação (Santa Maria, 2016). Tal previsão revela preocupação explícita com a interface entre a política ambiental e o ordenamento territorial urbano, em consonância com as diretrizes contemporâneas de gestão integrada das áreas protegidas.

No que se refere à governança da unidade, o art. 5º do Decreto atribui a gestão do PNMM ao órgão ambiental municipal e prevê a criação de Conselho Consultivo específico, composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil, em observância aos princípios da gestão democrática e da participação social (Santa Maria, 2016).

A norma instituidora do Parque Natural Municipal dos Morros apresenta conformação com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Santa Maria, na medida em que cria unidade de conservação urbana alinhada aos objetivos estruturantes da política territorial municipal, especialmente aqueles voltados à proteção do patrimônio ambiental, à função socioambiental da cidade e à qualificação ambiental do espaço urbano.

Do ponto de vista da compatibilidade, o Decreto nº 74/2016 revela coerência sistêmica com o Plano Diretor ao incorporar instrumentos típicos do planejamento urbano-ambiental, como o zoneamento ambiental interno, a previsão de zona de amortecimento e a articulação da gestão da unidade com normas urbanísticas setoriais, a exemplo da legislação de uso e ocupação do solo, infraestrutura urbana e licenciamento ambiental.

Dessa forma, conclui-se que o Parque Natural Municipal dos Morros constitui exemplo positivo de conformação e compatibilidade entre a norma instituidora de unidade de conservação e o planejamento urbano municipal, evidenciando integração material entre a política ambiental e o ordenamento territorial, em consonância com o Estatuto da Cidade e com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Plano de Manejo do Parque Natural Municipal dos Morros

O Plano Diretor de Santa Maria, instituído pela Lei Complementar nº 118/2018, estabelece como objetivo central da política de desenvolvimento territorial o ordenamento do território municipal de modo a garantir a qualidade de vida e a preservação do patrimônio ambiental, nos termos do art. 2º, caput e § 1º, especialmente quanto à preservação do patrimônio ambiental e paisagístico (Santa Maria, 2018, art. 2º, § 1º, inc. X).

O PNMM possui Plano de Manejo, tendo sido elaborado em 2013, sem notícia de atualização. Ele define como objetivo geral da unidade de conservação a preservação de remanescentes da Mata Atlântica em área urbana, a proteção de recursos hídricos e a

promoção da educação ambiental e da recreação em contato com a natureza (Santa Maria, 2013, p. 23–24).

Tais objetivos dialogam diretamente com as diretrizes do art. 3º do Plano Diretor, notadamente aquelas relativas à preservação, conservação e recuperação do ambiente natural e à ampliação das áreas verdes do município (Santa Maria, 2018, art. 3º, incs. X e XVIII). Além disso, o Plano Diretor prevê, como instrumento de sua política urbana, o Programa de Manejo de Áreas com Valor Ecológico-paisagístico (Santa Maria, 2018, art. 25, § 1º, inc. I), bem como a implementação de projetos específicos, entre os quais se insere expressamente o Parque dos Morros (Santa Maria, 2018, art. 25, § 2º, inc. VI). Embora o Plano de Manejo reconheça que a configuração territorial atualmente adotada para o PNMM não correspondia exatamente à previsão original do Plano Diretor, o próprio documento ressalta que a proposta apresentada é materialmente consistente com a política municipal de áreas verdes (Santa Maria, 2013, p. 22–23).

Verifica-se que o Plano Diretor classifica os parques e áreas naturais de preservação como zonas de grande interesse institucional, paisagístico e ambiental, destinadas prioritariamente à conservação dos recursos naturais (Santa Maria, 2018, art. 44, inc. VII). O Plano de Manejo, por sua vez, estrutura o território do PNMM por meio de um zoneamento ambiental interno (zonas intangível, primitiva, de uso extensivo, uso intensivo, recuperação e uso conflitante), definindo graus diferenciados de proteção e de intervenção humana (Santa Maria, 2013, p. 27–34).

Tal zoneamento atende diretamente à diretriz do Plano Diretor de estabelecer usos compatíveis com a conservação e proteção ambiental nas áreas integrantes do Sistema de Áreas Livres do Município (Santa Maria, 2018, art. 25, inc. V), , além de contribuir para a preservação de cabeceiras de drenagem e recursos hídricos, conforme previsto no art. 25, inc. XIII (Santa Maria, 2018). O Plano de Manejo destaca expressamente a função do Parque dos Morros na proteção de nascentes e na manutenção da disponibilidade hídrica regional (Santa Maria, 2013, p. 21–22)

Outrossim, há instituição da Zona de Amortecimento no Plano de Manejo (Santa Maria, 2013, p. 35). Essa zona cumpre função estratégica de transição entre o espaço urbano e a unidade de conservação, promovendo a integração do Parque com as comunidades do entorno e evitando sua configuração como uma “ilha verde”. Com efeito, essa abordagem está em consonância com as diretrizes do Plano Diretor voltadas à integração entre áreas urbanas e rurais (art. 3º, inc. VII) e à promoção de hábitos e práticas sociais voltadas à proteção ambiental (art. 3º, inc. XIX) (Santa Maria, 2018). Ademais, a previsão de atividades

de educação ambiental e uso público controlado no PNMM reforça a diretriz de propiciar o uso compatível de parques e áreas verdes para fins culturais, esportivos e turísticos, nos termos do art. 25, inc. VI do Plano Diretor.

Registra-se que Plano de Manejo do PNMM foi elaborado em 2013, sem notícia de atualização posterior. Tal circunstância revela a necessidade de sua revisão, especialmente diante da edição do atual Plano Diretor em 2018 (Lei Complementar nº 118/2018), bem como das transformações urbanísticas, ambientais e institucionais ocorridas no território municipal ao longo da última década.

Por fim, conclui-se que o Plano de Manejo do Parque Natural Municipal dos Morros apresenta conformação com o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Santa Maria, na medida em que estrutura a gestão da unidade de conservação a partir de objetivos, diretrizes e instrumentos expressamente previstos no planejamento urbano municipal, notadamente a proteção do patrimônio ambiental, a ampliação das áreas verdes, a preservação de recursos hídricos e a qualificação ambiental do espaço urbano.

Outrossim, verifica-se compatibilidade entre os diplomas, uma vez que o regime de uso e ocupação do solo instituído pelo Plano de Manejo, incluindo o zoneamento ambiental interno e a definição da zona de amortecimento, não apenas evita contradições com o Plano Diretor, como o concretiza materialmente no território, operando como instrumento de execução da política urbana e ambiental municipal.

Monumento Natural Paleontológico Sanga da Alemoa

O Monumento Natural Paleontológico Sanga da Alemoa (MONAlemoa) foi criado pela Lei Municipal nº 6.696/2022, com área total de 21,54 ha, está localizado no bioma da Mata Atlântica, sem plano de manejo já elaborado¹¹⁸ (Rio Grande do Sul, 2025). A MONAlemoa possui reconhecimento pelo SEUC e pelo CNUC.

A instituição do MONAlemoa orienta-se por um conjunto de objetivos fundamentais que evidenciam sua dupla natureza ambiental e territorial. Entre eles, destaca-se a proteção dos depósitos fossilíferos existentes no Sítio Paleontológico Sanga da Alemoa, bem como a garantia da continuidade das atividades de pesquisa científica, de produção de conhecimento e de difusão da ciência. Soma-se a esses propósitos a conservação das características

¹¹⁸ Conforme art. 7º da Lei Municipal 6.696/2022, o Plano de Manejo deve ser elaborado em até 5 anos, a partir da publicação da referida lei (Santa Maria, 2016). Conforme resposta a pedido de acesso à informação formulado no curso da presente pesquisa, a equipe técnica da Secretaria Municipal do Meio Ambiente informou que o Plano de Manejo encontra-se em fase de captação de recursos para sua elaboração, inexistindo, até o momento, previsão de elaboração.

geológicas e da geodiversidade, aliada à preservação da biodiversidade nativa associada à área (Santa Maria, 2022, art. 2º).

A unidade também se propõe a promover ações de educação e interpretação ambiental, assim como a valorização da paisagem por meio da contemplação cênica e da realização de atividades recreativas em contato com a natureza. Busca-se, ainda, ampliar o conhecimento da população acerca do patrimônio fossilífero do município e fortalecer vínculos de pertencimento territorial, estimulando o sentimento de topofilia em relação ao espaço protegido (Santa Maria, 2022, art. 2º).

No plano socioeconômico e territorial, o MONAlemoa objetiva fomentar o desenvolvimento do turismo paleontológico e ecológico de forma compatível com a conservação ambiental, ao mesmo tempo em que se afirma como instrumento auxiliar do ordenamento territorial e do planejamento urbanístico da área, contribuindo para a integração da proteção do patrimônio natural e paleontológico aos instrumentos de gestão urbana do Município (Santa Maria, 2022, art. 2º).

Denota-se que a Lei nº 6.696/2022 apresenta conformação com os objetivos centrais do Plano Diretor de Santa Maria, especialmente no que se refere à preservação do patrimônio ambiental, paisagístico, geológico e cultural, conforme previsto no art. 2º, § 1º, inc. X, e no art. 3º, inc. X, da Lei Complementar nº 118/2018 (Plano Diretor) (Santa Maria, 2018).

Os objetivos elencados nos incisos I, III e IV do art. 2º da Lei do MONAlemoa: proteção de depósitos fossilíferos, conservação da geodiversidade e preservação da biodiversidade nativa, materializam, em nível local, as diretrizes do Plano Diretor voltadas à conservação dos recursos naturais e do patrimônio ambiental do Município, inclusive aqueles de caráter científico e histórico-cultural (Santa Maria, 2022)

Os objetivos previstos nos incisos V, VI e VII do art. 2º da Lei nº 6.696/2022, ao promoverem educação ambiental, interpretação do patrimônio natural, difusão científica e fortalecimento do sentimento de pertencimento (topofilia), mostram-se compatíveis com a diretriz do Plano Diretor que busca incentivar práticas sociais e culturais voltadas à proteção ambiental e à qualificação do espaço urbano (Santa Maria, 2022, art. 3º, incs. XIX e X).

Nesse sentido, o MONAlemoa não se limita à proteção passiva do patrimônio paleontológico, mas assume função socioambiental ativa, em consonância com a concepção de cidade sustentável adotada pelo Plano Diretor.

Destaca-se, de modo especial, o inciso IX do art. 2º da Lei do MONAlemoa, que explicita como objetivo da unidade de conservação auxiliar o ordenamento territorial e o planejamento urbanístico da área. Tal previsão estabelece um vínculo direto e explícito com o

Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento territorial do Município (art. 2º, § 2º, da LC nº 118/2018).

Com efeito, a criação do MONAlemoa como Unidade de Conservação de Proteção Integral, na categoria de Monumento Natural (art. 3º), é compatível com o macrozoneamento previsto no Plano Diretor, que reconhece parques e áreas naturais de preservação como zonas de relevante interesse ambiental, institucional e paisagístico (art. 44, inc. VII). A unidade passa a atuar, assim, como instrumento de contenção da ocupação urbana inadequada e de qualificação ambiental do território.

A previsão de elaboração de Plano de Manejo, com definição de zoneamento ambiental e zona de amortecimento (art. 7º), encontra plena compatibilidade com as diretrizes do Plano Diretor relativas: ao estabelecimento de usos compatíveis com a conservação ambiental; à proteção de áreas sensíveis e de seu entorno; e à integração entre políticas urbanas e ambientais (Santa Maria, 2022).

A instituição de Conselho Consultivo específico (art. 6º, § 1º), com representação do poder público, da sociedade civil e de proprietários de áreas inseridas na unidade de conservação, revela compatibilidade com os princípios de gestão democrática da cidade e de participação social no planejamento territorial, consagrados tanto no Estatuto da Cidade quanto no Plano Diretor de Santa Maria (Santa Maria, 2022). Tal previsão reforça a legitimidade social da unidade de conservação e contribui para sua integração com o território urbano e com a comunidade local.

A previsão de incentivos fiscais, notadamente a possibilidade de redução de IPTU como estímulo à proteção do patrimônio cultural e ambiental (Santa Maria, 2022, art. 11), dialoga diretamente com os instrumentos econômicos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e incorporados ao Plano Diretor, reforçando a função indutora do direito urbanístico na promoção da sustentabilidade.

Portanto, a Lei Municipal nº 6.696/2022 apresenta conformação e compatibilidade com o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Santa Maria, ao integrar a proteção do patrimônio paleontológico e ambiental aos instrumentos de ordenamento urbano. A norma não apenas se alinha às diretrizes do planejamento territorial, como as concretiza, atribuindo à unidade de conservação função ativa na estruturação do território.

Parque Municipal São Vicente Pallotti

Em 2016, por meio do Decreto Municipal nº 73/2016, Santa Maria criou o Parque Municipal São Vicente Palotti (PMSVP), dispôs sobre os seus limites e zona de

amortecimento. A norma que instituiu o PMSVP indica área total de área de 16,0114 ha. Conforme a referida norma, entre os objetivos da unidade de conservação estão oferecer um espaço urbano dotado de infraestrutura adequada, capaz de viabilizar a recreação em contato com a natureza e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de forma integrada à preservação dos remanescentes florestais do Bioma Mata Atlântica e à proteção dos recursos hídricos existentes na área urbana do Município (Santa Maria, 2016a).

Todavia, o Decreto que criou o PMSVP foi revogado por outro Decreto, o nº 212/2020, considerando a “necessidade de manter-se a legislação municipal constantemente atualizada” (Santa Maria, 2016b). Contudo, a razão apresentada revela-se insuficiente para legitimar a supressão de uma unidade de conservação, sobretudo diante da ausência de motivação técnica, de estudos ambientais prévios.

Com efeito, a revogação do Decreto Municipal nº 73/2016, que instituiu o Parque Municipal São Vicente Pallotti, configura hipótese típica de retrocesso ambiental, na medida em que suprime um instrumento específico de tutela ambiental previamente incorporado ao ordenamento jurídico municipal, sem qualquer demonstração de substituição por mecanismo equivalente ou de elevação do patamar de proteção.

Conforme observa Michel Prieur, o princípio da vedação à regressão ambiental tem por finalidade impedir toda medida estatal que provoque recuo na proteção do meio ambiente, assegurando a preservação dos ganhos ambientais já consolidados, “*acquis environnementaux*”, evitando que escolhas políticas ou administrativas fragilizem conquistas normativas anteriormente alcançadas (Prieur, 2021, p. 26). Trata-se, ademais, de princípio intrinsecamente vinculado à proteção das gerações futuras, funcionando como limite jurídico à eliminação arbitrária de medidas ambientais protetivas (Prieur, 2021, p. 27).

Nesse passo, o art. 225, §1º, inciso III, da CF/1988 estabelece de forma expressa que a alteração e a supressão desses espaços somente podem ocorrer por meio de lei, vedada qualquer utilização que comprometa os atributos que justificaram sua proteção. Nesse sentido, ainda que a criação do Parque Municipal São Vicente Palotti tenha ocorrido por decreto, a sua extinção não poderia ser promovida por ato infralegal, sob pena de afronta direta ao texto constitucional e de esvaziamento do controle democrático inerente ao processo legislativo.

Outrossim, a Lei Orgânica do Município de Santa Maria, conforme dispõem os arts. 205 a 207, que consagram o meio ambiente como bem de uso comum do povo e impõem ao Poder Público municipal um dever qualificado de proteção, preservação e gestão ambiental orientada por planejamento, participação e controle democrático. De especial relevo, o art.

207, inciso III, reproduz e densifica, no plano municipal, a reserva legal prevista no art. 225, §1º, III, da Constituição Federal, ao estabelecer que a definição de áreas especialmente protegidas, bem como a sua alteração ou supressão, inclusive das já existentes, somente pode ocorrer por meio de lei.

Dessa forma, a revogação do Parque Municipal São Vicente Palotti por meio do Decreto nº 212/2020 revela-se juridicamente problemática sob múltiplas dimensões: carece de motivação técnica adequada, afronta o princípio da vedação ao retrocesso ambiental e viola a exigência constitucional de lei formal para a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos.

Gravataí

O Município de Gravataí não possui norma municipal específica que institua unidade de conservação. Assim, a exemplo dos Municípios de Canoas e Pelotas, resta prejudicada a análise quanto à conformação e compatibilidade de eventuais atos normativos dessa natureza com o Plano Diretor.

No que se refere ao Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Gravataí (Lei Municipal nº 1.541/2000), verifica-se que o diploma não institui sistema municipal de unidades de conservação nem cria unidades de conservação de âmbito municipal, tampouco contém dispositivos específicos que disciplinem diretamente essas categorias. A proteção ambiental no Plano Diretor manifesta-se de forma indireta, por meio das normas de uso e ocupação do solo, do zoneamento urbano e da disciplina das áreas verdes e de interesse ambiental, sem estruturação própria de um regime jurídico de unidades de conservação.

Assim, a disciplina normativa mais consistente acerca das unidades de conservação e dos espaços territoriais especialmente protegidos no Município de Gravataí encontra-se concentrada no Código Municipal do Meio Ambiente (Lei Municipal nº 1.528/2000), especialmente nos arts. 3º, VII; 4º, 7º, III, VIII e IX; 14; 31; 32 e 33, os quais atribuem ao Município a competência para criar, administrar e proteger unidades de conservação e reconhecem, inclusive, áreas protegidas já existentes no território municipal.

Não obstante, o Código Municipal do Meio Ambiente, instituído pela Lei Municipal nº 1.528/2000, estabelece diretrizes da Política Municipal do Meio Ambiente e contém disposições gerais relativas às unidades de conservação. Do mesmo modo, o Plano Diretor Municipal veicula normas relevantes sobre a matéria, as quais se mostram pertinentes para a presente análise.

Desse modo, o art. 3º, inciso VII, do Código Municipal do Meio Ambiente indica que para o cumprimento do disposto no artigo 30 da Constituição Federal e no artigo 13 da Constituição Estadual, no que concerne ao meio ambiente, considera-se como de interesse local a criação de parques, reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico e turístico (Gravataí, 2000).

O art. 4º atribui ao Município de Gravataí a incumbência de mobilizar e coordenar ações e recursos financeiros, materiais, técnicos e científicos, bem como de promover a participação da população na consecução dos objetivos e interesses estabelecidos e, para tanto, deve controlar, de acordo com suas limitações e condicionantes ambientais, a ocupação e o uso dos espaços territoriais, assim como identificar, criar e administrar unidades de conservação e outras áreas especialmente protegidas, destinadas ao resguardo de mananciais, ecossistemas naturais, da flora e da fauna, dos recursos genéticos e de outros bens de interesse ecológico, estabelecendo, no âmbito de sua competência, as normas a serem observadas nessas áreas (Gravataí, 2000).

Dispõe o art. 7º, incisos III, VIII e IX, como objetivos da Política Municipal do Meio Ambiente a identificação e a caracterização dos ecossistemas do Município, com a definição das funções específicas de seus componentes, de suas fragilidades, ameaças, riscos e usos compatíveis; e a preservação das áreas protegidas no território municipal.

Nos termos do art. 14, constituem instrumentos da Política Municipal do Meio Ambiente do Município de Gravataí, dentre outros, a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e áreas de relevante interesse ecológico, bem como outras unidades de proteção (Gravataí, 2000). Nesse sentido, o art. 11, incisos I a V, do Código Municipal do Meio Ambiente estabelece que os recursos do Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente devem ser aplicados prioritariamente em ações de controle e fiscalização ambiental, em programas de educação ambiental, na implementação e manutenção de unidades de conservação e no fortalecimento do desenvolvimento institucional, admitindo-se, ainda, a destinação a outras áreas definidas pela Fundação Municipal de Meio Ambiente, desde que aprovadas pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente (Gravataí, 2000).

A Política Municipal do Meio Ambiente de Gravataí prevê a existência de espaços territoriais especialmente protegidos, compreendidos como áreas públicas ou privadas dotadas de atributos ambientais relevantes e submetidas a regime jurídico especial, voltado à utilização sustentável, cabendo ao Município sua delimitação quando não houver definição legal específica (Gravataí, 2000).

Nesse contexto, o Código Municipal do Meio Ambiente de Gravataí, conforme art. 31, inciso II, reconhece como espaços territoriais especialmente protegidos as unidades de conservação, criadas por ato do Poder Público, alinhadas às categorias previstas no Sistema Estadual de Unidades de Conservação, tais como estação ecológica, reserva biológica, parque municipal, monumento natural e área de proteção ambiental. Prevê-se, ainda, regulamentação específica para áreas verdes públicas e especiais, bem como o enquadramento de morros e montes como zonas de proteção ambiental ou paisagística, conforme o zoneamento ambiental do Município (Gravataí, 2000). A norma reconhece como espaços territoriais especialmente protegidos as unidades de conservação, a serem instituídas por ato do Poder Público e enquadradas, entre outras categorias, naquelas previstas no Sistema Estadual de Unidades de Conservação, tais como estação ecológica, reserva biológica, parque municipal, monumento natural e área de proteção ambiental (art. 31, II) (Gravataí, 2000).

O Código Municipal do Meio Ambiente inclui expressamente, como unidades de conservação integrantes do espaço territorial especialmente protegido do Município de Gravataí, a Área de Proteção Ambiental do Banhado Grande e a Reserva Ecológica do Banhado Grande (§ 3º do art. 31), determinando que os atos de criação dessas unidades contenham diretrizes relativas à regularização fundiária, à demarcação, à fiscalização e à definição das respectivas áreas de entorno (§ 4º do art. 31) (Gravataí, 2000).

Por fim, a norma municipal condiciona a redução de área ou a extinção de unidades de conservação à edição de lei municipal específica (art. 32) e admite o reconhecimento, pelo Poder Público, de unidades de conservação de domínio privado, na forma da legislação aplicável (art. 33) (Gravataí, 2000).

O Código Municipal do Meio Ambiente atribui à Fundação Municipal de Meio Ambiente, além das competências previstas na Lei Municipal nº 886/1994, a execução da Política Municipal do Meio Ambiente no âmbito do Município de Gravataí (art. 52). Para o desempenho dessa finalidade, o órgão municipal é incumbido, entre outras atribuições, de identificar, implantar e fiscalizar unidades de conservação e outras áreas protegidas, com vistas à proteção de mananciais, ecossistemas naturais, da flora e da fauna, dos recursos genéticos e de outros bens e interesses ecológicos, bem como de estabelecer normas a serem observadas nessas áreas (§ 1º, inciso IV). Compete-lhe, ainda, assessorar a administração municipal na elaboração e na revisão do planejamento local, especialmente no que se refere aos aspectos ambientais, ao controle da poluição, à expansão urbana e às propostas de criação de novas unidades de conservação e de outras áreas protegidas (§ 1º, inciso VI), bem como

participar do zoneamento e de outras atividades relacionadas ao uso e à ocupação do solo (§ 1º, inciso VII) (Gravataí, 2000).

Dessa forma, o Município de Gravataí não instituiu sistema municipal de unidades de conservação nem editou norma específica para sua criação, o que prejudica a análise de conformação e compatibilidade com o Plano Diretor. Denota-se que a disciplina normativa mais consistente sobre unidades de conservação concentra-se no Código Municipal do Meio Ambiente, que reconhece os espaços territoriais especialmente protegidos, alinha-se às categorias do Sistema Estadual de Unidades de Conservação e atribui competências e instrumentos para sua criação e gestão.

Novo Hamburgo

Área de Relevante Interesse Ecológico Henrique Luís Roessler

Ato normativo que cria a Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)

O Parque Municipal Henrique Luís Roessler foi instituído pelo Decreto Municipal nº 4.129, de 2009, que declarou como Unidade de Conservação municipal, na categoria de Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), a totalidade da área anteriormente destinada ao parque, com superfície aproximada de 543.997,162 m², localizada no território urbano do Município de Novo Hamburgo (Novo Hamburgo, 2009). O Decreto estabelece os limites da unidade e submete a área ao Sistema Estadual de Unidades de Conservação, nos termos da legislação aplicável. A localização da UC está representada, de forma aproximada, no Apêndice N deste trabalho. A representação cartográfica indicativa da localização da unidade consta no Apêndice N deste trabalho.

A criação da ARIE Henrique Luís Roessler encontra respaldo direto no Plano Diretor Urbanístico Ambiental (PDUA) de Novo Hamburgo, instituído pela Lei Municipal nº 1.216/2004. O art. 11, inciso VII, do Plano Diretor estabelece, como diretriz da política ambiental municipal, o estímulo à criação de Unidades de Conservação e de outras áreas de interesse ambiental, visando à proteção de ecossistemas e da biodiversidade (Novo Hamburgo, 2004). Nesse sentido, o Decreto nº 4.129/2009 atua como instrumento de concretização dessa diretriz, materializando, no plano infralegal, opção expressamente prevista no planejamento urbano municipal.

Além disso, o art. 57 do PDUA prevê a instituição de Áreas Especiais de Interesse Ambiental destinadas à proteção de atributos naturais e paisagísticos relevantes (Novo Hamburgo, 2004). A ARIE Henrique Luís Roessler enquadra-se nessa categoria, conferindo

densidade normativa e territorial à diretriz abstrata do Plano Diretor, por meio da delimitação administrativa precisa da área protegida e da submissão de seu uso a regime jurídico especial.

Destaca-se, ainda, que o Decreto nº 4.129/2009 incorpora, em seu perímetro, o prolongamento projetado da Rua Osmar Senger, o que cuidado da norma que instituiu a unidade de conservação com o sistema viário previsto no Plano Diretor. O art. 7º, inciso V, da Lei nº 1.216/2004 trata da hierarquização do sistema viário e da integração das atividades urbanas, de modo que a inclusão dessa infraestrutura projetada no interior da ARIE não configura contradição normativa, mas exige que eventuais intervenções urbanísticas observem as restrições ambientais próprias da unidade de conservação.

Sob o aspecto da conformação, o Decreto Municipal nº 4.129/2009 apresenta aderência direta às diretrizes ambientais do Plano Diretor, não apenas por estimular a criação de unidade de conservação, mas por fazê-lo em categoria compatível com o uso urbano controlado, característica própria das Áreas de Relevante Interesse Ecológico (Novo Hamburgo, 2004). Outrossim, verifica-se a compatibilidade da norma que institui a ARIE com os objetivos gerais da política urbana municipal estabelecido pelo PDUA.

Assim, verifica-se que o Decreto Municipal nº 4.129/2009 apresenta conformação com o Plano Diretor Urbanístico Ambiental de Novo Hamburgo e compatibilidade com o modelo de ordenamento territorial nele delineado, integrando a proteção ambiental ao planejamento urbano.

Plano de Manejo da Área de Relevante Interesse Ecológico Henrique Luís Roessler

A Área de Relevante Interesse Ecológico Henrique Luís Roessler está enquadrado no bioma Pampa, com 54,4 ha, localizando-se em área urbana do Município de Novo Hamburgo. Trata-se de unidade de conservação reconhecida junto SEUC-RS (Rio Grande do Sul, 2025). Não há registro no CNUC (Brasil, 2025)

O PDUA estabelece, entre os fundamentos da política urbana e ambiental municipal, a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente natural e paisagístico, bem como a proteção de fundos de vale, cabeceiras e margens de cursos d'água (Novo Hamburgo, 2004, arts. 10 e 11). O Plano de Manejo, ao identificar a presença de nascentes, cursos d'água e fragmentos florestais relevantes no interior da unidade, estrutura seu zoneamento ambiental interno de modo a priorizar a proteção desses atributos, com destaque para a instituição de zonas de preservação rigorosa, nas quais são vedadas intervenções capazes de comprometer a integridade dos ecossistemas (Novo Hamburgo, 2010, p. 56).

O PDUA prevê estímulo à criação e consolidação de unidades de conservação e áreas de interesse ambiental como instrumento de qualificação ambiental do território urbano (Novo Hamburgo, 2004, art. 10). O Plano de Manejo, ao detalhar os objetivos de preservação da biodiversidade, da paisagem e dos recursos hídricos, bem como ao disciplinar o uso público compatível e a educação ambiental, opera como instrumento de concretização dessas diretrizes gerais, traduzindo comandos abstratos do planejamento urbano em regras operacionais aplicáveis ao território do parque (Novo Hamburgo, 2010, p. 40).

O zoneamento ambiental interno do Parque Henrique Luís Roessler é compatível com o modelo de ordenação territorial previsto no Plano Diretor, na medida em que estabelece graus diferenciados de proteção e uso, respeitando a sensibilidade ambiental das áreas e contribuindo para a preservação de atributos naturais relevantes em contexto urbano (Novo Hamburgo, 2010, p. 63). Essa estrutura atende à lógica do planejamento urbano-ambiental ao evitar a ocupação intensiva de áreas ecologicamente frágeis e ao reforçar a função socioambiental do território.

Todavia, o próprio Plano de Manejo reconhece fragilidades relacionadas à integração do Parque com o tecido urbano adjacente, especialmente no que se refere à conectividade física e funcional com áreas históricas e consolidadas da cidade. Essa constatação revela uma tensão com diretrizes do Plano Diretor voltadas à integração das funções urbanas, à articulação entre espaços públicos e à promoção da acessibilidade e da mobilidade urbana. Nesse sentido, embora compatível sob o ponto de vista ambiental e normativo, a unidade ainda apresenta características de “enclave verde”, cuja superação depende da implementação coordenada de políticas urbanísticas, de mobilidade e de qualificação do espaço público.

O Plano de Manejo prevê ações voltadas à inclusão da população do entorno nas atividades desenvolvidas no Parque, em consonância com as diretrizes do Plano Diretor que incentivam a promoção da educação ambiental e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (Novo Hamburgo, 2010, p. 56). Tal abordagem contribui para reforçar a dimensão socioambiental da unidade de conservação e para evitar sua dissociação em relação à dinâmica urbana local.

O Plano de Manejo da Área de Relevante Interesse Ecológico Henrique Luís Roessler foi elaborado em 2010, sem notícia de atualização posterior. Tal circunstância revela a necessidade de sua revisão, visto que já se passaram 25 anos desde a sua edição, o que não traduz as transformações urbanísticas, ambientais e institucionais ocorridas no território municipal ao longo da última década.

Portanto, o Plano de Manejo do Parque Municipal Henrique Luís Roessler apresenta conformação com o Plano Diretor Urbanístico Ambiental, bem como compatibilidade com o modelo de ordenamento territorial proposto pelo PDUA.

Viamão

Parque Natural Municipal Saint Hilaire

A Lei Municipal nº 5.173/2022 autoriza a cessão de uso, em favor do Município de Viamão, de área de propriedade do Município de Porto Alegre situada em território viamonense, destinada à Unidade de Conservação Parque Natural Municipal Saint Hilaire e a áreas públicas de lazer a ela associadas (Porto Alegre, 2022). A unidade de conservação não possui reconhecimento junto ao SEUC-RS (Rio Grande do Sul, 2025), bem como ao CNUC (Brasil, 2025a). A representação cartográfica indicativa da localização da unidade consta no Apêndice O deste trabalho.

Denota-se que a Lei nº 5.173/2022 apresenta alinhamento material com as diretrizes ambientais e territoriais estabelecidas pelo Plano Diretor (PD) de Viamão, instituído pela Lei Municipal nº 4.154/2013. O Plano Diretor de Viamão incorpora expressamente a criação e a gestão de unidades de conservação como instrumentos centrais da política ambiental e territorial, prevendo, no art. 53, inciso VI, como ação estratégica a instituição de unidades de conservação destinadas à proteção de áreas detentoras de relevantes riquezas naturais, cuja degradação possa acarretar desequilíbrios ecológicos e danos ambientais irreversíveis (Viamão, 2013).

Além disso, o Plano Diretor estrutura o território municipal a partir de macrozonas ambientais, destacando-se a Macrozona de Proteção Integral, definida nos arts. 117 e 118, que abrange, entre outras áreas, o Parque Saint Hilaire, caracterizando-se pela presença de recursos naturais de elevado interesse ambiental e por severas restrições à ocupação e à implantação de atividades potencialmente degradadoras. Ao reconhecer a área objeto da cessão de uso como Unidade de Conservação de Proteção Integral, a Lei nº 5.173/2022 conforma-se materialmente a esse regime territorial, reforçando a destinação ambiental já atribuída pelo Plano Diretor (Viamão, 2013)

A delimitação técnica detalhada da área do Parque Natural Municipal Saint Hilaire, com descrição georreferenciada e definição precisa de perímetro, também se mostra compatível com as diretrizes do Plano Diretor voltadas ao controle territorial e à preservação dos bens socioambientais. Nesse sentido, os arts. 46 e 47 da Lei nº 4.154/2013 estabelecem que a política de patrimônio socioambiental do Município deve orientar-se pela valorização,

conservação e recuperação do patrimônio natural, exigindo clareza quanto aos limites e aos usos admissíveis dessas áreas (Viamão, 2013).

No que se refere às áreas de lazer abrangidas pela cessão de uso, a Lei nº 5.173/2022 preserva sua destinação pública e coletiva, o que se harmoniza com as diretrizes do Plano Diretor que associam a qualificação de espaços públicos de lazer e convivência à política urbana municipal. O art. 124, inciso VII, prevê, no âmbito da Macrozona Urbana de Consolidação, a ampliação e qualificação de áreas públicas de convívio, esporte, lazer e áreas verdes, enquanto o art. 42, §§ 1º e 2º, condiciona a cessão de bens públicos à preservação do interesse público e à garantia de acesso pela população (Viamão, 2013).

Dessa forma, conclui-se que a Lei Municipal nº 5.173/2022 apresenta conformação normativa e compatibilidade com o Plano Diretor de Viamão, na medida em que reafirma a destinação ambiental do Parque Natural Municipal Saint Hilaire, inserido na Macrozona de Proteção Integral, e preserva a função pública das áreas de lazer associadas, em consonância com as diretrizes territoriais e ambientais estabelecidas pela Lei nº 4.154/2013.

São Leopoldo

O Município de São Leopoldo possui quatro unidades de conservação instituídas: o Parque Natural Municipal Banhado da Imperatriz (anteriormente denominado Parque Natural Municipal Imperatriz Leopoldina), o Parque Natural Municipal Base Ecológica do Rio Velho, o Parque Natural Municipal Mata do Daniel Köche Filho e a Área de Relevante Interesse Ecológico Matinho do Padre Reus (ARIEMPR). A representação cartográfica indicativa da localização das unidades de conservação constam no Apêndice P deste trabalho.

No que se refere ao registro dessas unidades nos sistemas oficiais, observa-se que apenas o Parque Natural Municipal Banhado da Imperatriz possui cadastro no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC (Brasil, 2025a). No âmbito estadual, o Parque Natural Municipal Base Ecológica do Rio Velho e a ARIEMPR encontram-se registrados no Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC (Rio Grande do Sul, 2025), enquanto o Parque Natural Municipal Mata do Daniel Köche Filho não possui registro no SEUC (Rio Grande do Sul, 2025).

Sob a perspectiva do planejamento territorial, o Plano Diretor de São Leopoldo (Lei nº 9.041/2019) contempla instrumentos urbanísticos voltados à proteção ambiental. O art. 260, inciso VII, autoriza o exercício do direito de preempção para aquisição de áreas destinadas à criação de unidades de conservação. Além disso, a outorga onerosa do potencial

construtivo pode ter seus recursos destinados à criação ou à proteção de áreas ambientalmente relevantes (São Leopoldo, 2019).

No plano inframunicipal, a Lei Municipal nº 7.739/2012 dispõe sobre três unidades municipais de conservação de proteção integral: o Parque Natural Municipal Imperatriz Leopoldina, o Parque Natural Municipal Base Ecológica do Rio Velho e o Parque Natural Municipal Mata do Daniel Köche Filho (São Leopoldo, 2012). A referida norma, contudo, não estabelece articulação expressa com o Plano Diretor Municipal.

Posteriormente, a Lei nº 8.929/2018, em seu art. 2º, alterou a denominação do Parque Municipal Henrique Luiz Roessler para Área de Relevante Interesse Ecológico Matinho do Padre Reus – ARIEMPR, fixando objetivos específicos para a área e determinando a elaboração de Plano de Manejo, o qual deve estar em conformidade com o Plano Diretor Municipal (São Leopoldo, 2018). Não obstante, a unidade ainda não possui Plano de Manejo (Rio Grande do Sul, 2018).

Em síntese, verifica-se assimetria tanto no registro das unidades nos sistemas nacional e estadual quanto na integração entre os instrumentos de planejamento ambiental e urbanístico, destacando-se que apenas o Parque Natural Municipal Banhado da Imperatriz possui cadastro no CNUC, ao passo que o Parque Natural Municipal Mata do Daniel Köche Filho sequer possui registro no SEUC (Brasil, 2025a; Rio Grande do Sul, 2025).

Parque Natural Municipal Imperatriz Leopoldina

O Parque Natural Municipal Imperatriz Leopoldina foi criado pelo Decreto nº 4.330, de 30 de setembro de 2005, como Unidade de Conservação de Proteção Integral, nos termos do art. 22 da Lei Federal nº 9.985/2000 (SNUC), atribuindo sua gestão à Secretaria Municipal do Meio Ambiente (art. 1º e parágrafo único). Ele possui área total de 694,4245 hectares, localizado no bioma Pampa. Plano de Manejo é de 2011, sem notícia de atualização ou revisão (Rio Grande do Sul, 2025).

Os limites territoriais da unidade de conservação são definidos com base no Decreto nº 2.703/1994, abrangendo área aproximada de 1.705.896 m², localizada às margens do Rio dos Sinos, com confrontações e matrícula imobiliária expressamente indicadas (art. 2º).

Conforme o art. 3º, o Parque tem como objetivos a proteção e preservação dos ecossistemas e da diversidade biológica, o incentivo à pesquisa científica, a integração da unidade com o entorno urbano, o desenvolvimento de ações permanentes de educação socioambiental, a operacionalização da gestão e a revisão periódica do Plano de Manejo.

Nos termos do art. 4º, o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA) é designado como Conselho Consultivo e Deliberativo da unidade, em consonância com o art. 29 da Lei nº 9.985/2000. O art. 5º estabelece que o zoneamento e as normas de uso público e de gestão devem estar fundamentados nos objetivos da unidade e em seu Plano de Manejo, o qual deve ser revisado a cada cinco anos.

Posteriormente, o Decreto nº 8.991, de 1º de março de 2018, reorganiza a estrutura administrativa do Parque Municipal Imperatriz Leopoldina (PMIL), definindo-o como composto por dois compartimentos: o Jardim Botânico, com área de 14 hectares, e o Parque Natural Municipal Banhado da Imperatriz, enquadrado como unidade de conservação de proteção integral, com aproximadamente 694 hectares (art. 1º).

O Decreto de 2018 também estabelece que o Jardim Botânico de São Leopoldo, criado pela Lei nº 7.355/2011, tenha sua sede administrativa no PMIL (art. 2º), institui grupo de trabalho para elaboração do Plano Diretor do Parque (art. 3º) e formaliza a alteração da denominação e dos limites da unidade de conservação, passando o antigo Parque Natural Municipal Imperatriz Leopoldina a denominar-se Parque Natural Municipal Banhado da Imperatriz, conforme previsto na Lei nº 7.739/2012 (art. 4º).

Por fim, o Decreto nº 8.991/2018 disciplina a governança administrativa do PMIL, atribuindo a coordenação geral a um Administrador Geral nomeado pelo Prefeito Municipal (art. 5º), função esta exercida pelo Secretário Adjunto da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (art. 6º), reforçando a centralidade da gestão ambiental na condução da unidade.

O Plano Diretor de São Leopoldo (Lei nº 9.041/2019) adota uma concepção integrada de política urbana e ambiental, alinhada ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), ao reconhecer que o ordenamento territorial deve assegurar simultaneamente o desenvolvimento urbano e a proteção ambiental. Essa diretriz está presente, de forma explícita, nos princípios que informam a função socioambiental da cidade e da propriedade urbana (arts. 3º e 6º).

Nesse contexto, o Plano de Manejo do Parque Natural Municipal Imperatriz Leopoldina (PNMIL) assume papel relevante como instrumento infralegal de concretização territorial da política urbana ambiental, ao disciplinar o uso, a ocupação e a proteção de uma área ambientalmente sensível inserida no perímetro urbano do Município.

O próprio Plano de Manejo reconhece essa inserção urbana ao afirmar que “o Parque Natural Municipal Imperatriz Leopoldina encontra-se na área urbana do Município de São Leopoldo – RS, inserido nos banhados da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos”

Essa constatação é fundamental, pois afasta qualquer leitura que trate o parque como um enclave natural dissociado da cidade. Ao contrário, o PNMIL constitui infraestrutura ecológica urbana, o que exige compatibilidade permanente com o Plano Diretor.

O Plano Diretor estabelece macrozonas territoriais, dentre as quais se destaca a Macro Zona de Proteção Ambiental, destinada à preservação de áreas frágeis, banhados, cursos d'água e ecossistemas relevantes.

O Plano de Manejo reconhece expressamente essa sobreposição normativa ao afirmar que “A área da UC sobrepõe-se a áreas classificadas pelo Plano Diretor Municipal como Macro Zona de Proteção Ambiental”.

Aqui há conformação direta e explícita entre os instrumentos. O plano de manejo não cria regime autônomo dissociado do ordenamento urbano; reconhece o Plano Diretor como matriz territorial; reforça a leitura ambiental do macrozoneamento. Do ponto de vista jurídico-urbanístico, trata-se de um caso exemplar de compatibilidade vertical, em que o instrumento setorial (plano de manejo) densifica comandos gerais do plano diretor, sem contrariá-los.

O Plano de Manejo estabelece um zoneamento interno detalhado (zona intangível, primitiva, uso extensivo, uso intensivo, recuperação e zona de amortecimento). Esse zoneamento é tecnicamente consistente do ponto de vista ecológico. Contudo, sob a ótica urbanística, emerge um problema central: o zoneamento do parque não dialoga com o zoneamento urbano do entorno, tal como definido no Plano Diretor de 2019.

Embora o plano reconheça a existência da zona de amortecimento, ele o faz majoritariamente sob critérios biofísicos, como se observa no trecho “A Zona de Amortecimento proposta contempla quase a totalidade das áreas úmidas a serem conservadas e protegidas no município, assim como a maior parte do Rio dos Sinos em São Leopoldo”.

Ocorre que o Plano Diretor exige que zonas especiais ambientais sejam compatibilizadas com o uso do solo urbano; dialoguem com habitação, mobilidade, drenagem e saneamento; considerem conflitos fundiários e pressões imobiliárias.

A ausência dessa integração revela uma lacuna estrutural: o plano de manejo opera como se a cidade fosse um elemento externo, quando, na realidade, é o principal fator de pressão sobre a unidade.

A zona de amortecimento é um dos pontos mais sensíveis da compatibilidade entre os instrumentos. Embora prevista no SNUC e corretamente identificada no Plano de Manejo, sua disciplina carece de normatividade urbanística clara. O Plano Diretor de São Leopoldo

atribui ao Município competência para: disciplinar o uso do solo; impor condicionantes urbanísticas; exigir estudos de impacto.

Entretanto, o Plano de Manejo: não vincula expressamente a zona de amortecimento às normas do Plano Diretor; não define parâmetros urbanísticos mínimos; não estabelece critérios objetivos para o licenciamento no entorno.

Isso gera um risco jurídico relevante: a zona de amortecimento torna-se tecnicamente reconhecida, mas juridicamente frágil, sujeita a questionamentos por falta de incorporação explícita ao ordenamento urbanístico municipal.

O Plano Diretor concebe os espaços verdes como elementos da função social da cidade, associados ao lazer, à saúde e à qualidade de vida. O Plano de Manejo converge com essa lógica ao prever uso público controlado, educação ambiental e pesquisa científica.

O ponto mais crítico da análise reside na defasagem temporal. O Plano de Manejo foi elaborado em 2011, enquanto o Plano Diretor vigente data de 2019. Isso implica que o plano: não incorpora os novos instrumentos urbanísticos; não dialoga com o Estatuto da Metrópole; ignora diretrizes de adaptação climática e resiliência urbana; não considera o agravamento dos eventos extremos, especialmente inundações no Vale do Sinos. Essa defasagem compromete a compatibilidade dinâmica entre os instrumentos. Ainda que não exista contradição formal, há inadequação funcional, pois o plano de manejo não responde às novas demandas territoriais impostas pelo Plano Diretor.

Assim, o Plano de Manejo do Parque Natural Municipal Imperatriz apresenta elevada conformação formal e material com os princípios ambientais do Plano Diretor de São Leopoldo, especialmente no que se refere à proteção ambiental, à função socioambiental da cidade e à valorização dos espaços verdes urbanos. Contudo, a análise revela fragilidades relevantes quanto à compatibilidade urbanística, notadamente pela ausência de integração explícita entre o zoneamento interno da unidade e o zoneamento urbano do entorno, pela insuficiente normatização da zona de amortecimento e pela significativa defasagem temporal em relação ao Plano Diretor vigente. Tais lacunas indicam que o plano de manejo, embora tecnicamente consistente sob a ótica ecológica, carece de atualização e readequação metodológica para cumprir plenamente seu papel como instrumento da política urbana ambiental municipal.

Parque Natural Municipal Base Ecológica do Rio Velho

O Parque Natural Municipal Base Ecológica do Rio Velho foi criado pela Lei Municipal nº 7.739/2012, como Unidade de Conservação de Proteção Integral. Ele possui

área total de 7,1295 hectares, localizado no bioma Pampa. Não possui Plano de Manejo. Possui registro no SEUC (Rio Grande do Sul, 2025).

Conforme o art. 4º, são objetivos do Parque Natural Municipal Base Ecológica do Rio Velho a proteção e preservação dos ecossistemas e da diversidade biológica, o incentivo à produção de conhecimento científico e à pesquisa, a integração da unidade de conservação com o seu entorno urbano, o desenvolvimento contínuo de ações de educação socioambiental, a adequada operacionalização da unidade, a revisão periódica do Plano de Manejo, o fomento ao turismo ecológico e a contribuição para a preservação e recuperação da qualidade das águas do Rio dos Sinos.

Denota-se que A Lei nº 7.739/2012, ao instituir o Parque Natural Municipal Base Ecológica do Rio Velho, apresenta elevada conformação formal com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e compatibilidade material com os princípios ambientais e urbanísticos do Plano Diretor de São Leopoldo, especialmente no que se refere à proteção dos recursos hídricos, à função socioambiental da cidade e à valorização dos espaços verdes urbanos. Todavia, a análise revela fragilidades relevantes quanto à sua integração ao ordenamento territorial municipal, notadamente pela ausência de disciplina expressa da zona de amortecimento, pela insuficiente articulação institucional com os órgãos de planejamento urbano e pela falta de instrumentos urbanísticos capazes de operacionalizar a integração da unidade com seu entorno. Tais lacunas comprometem a efetividade da unidade de conservação como instrumento da política urbana ambiental, indicando a necessidade de complementação normativa e de alinhamento mais explícito com o Plano Diretor vigente.

A delimitação do parque utiliza predominantemente referências naturais (canais e rios), o que assegura coerência ecológica, mas gera fragilidade urbanística, especialmente frente às exigências de clareza cartográfica e segurança jurídica do Plano Diretor para fins de licenciamento, parcelamento do solo e fiscalização. O Plano Diretor exige que o uso do solo urbano observe diretrizes claras e informações de zoneamento vinculantes (art. 11, §§ 1º a 5º), o que evidencia uma compatibilidade conceitual, porém com déficit técnico-operacional. Essa omissão dificulta a contenção de usos urbanos incompatíveis no entorno; fragiliza o controle de ocupações em áreas ambientalmente sensíveis; reduz a efetividade do parque como instrumento territorial.

Parque Natural Municipal Mata do Daniel Köche Filho

Nos termos dos arts. 5º e 6º da Lei nº 7.739, de 03 de agosto de 2012, fica instituído o Parque Natural Municipal Mata do Daniel Köche Filho como Unidade de Conservação de

Proteção Integral, localizado no bairro Scharlau, no Município de São Leopoldo. Conforme dispõe o § 1º do art. 5º, a unidade abrange área aproximada de 80.693,87 m², com limites definidos ao sul pelo alinhamento da Rua Zumbi dos Palmares e, nos demais lados, por confrontações métricas expressamente estabelecidas na norma, sendo que a visualização cartográfica de seus contornos e limites consta do Anexo A da referida lei (§ 3º).

A gestão do Parque Natural Municipal Mata do Daniel Köche Filho é atribuída ao Conselho Gestor de Unidades de Conservação, integrado pelos conselheiros do Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMDEMA, conforme previsto no § 2º do art. 5º da Lei nº 7.739/2012.

De acordo com o art. 6º da Lei nº 7.739/2012, os objetivos do Parque Natural Municipal Mata do Daniel Köche Filho, em conjunto com o Parque Natural Municipal Base Ecológica do Rio Velho, compreendem a proteção e preservação dos ecossistemas e da diversidade biológica, o incentivo à pesquisa científica, a integração das unidades de conservação com o entorno urbano, o desenvolvimento permanente de ações de educação socioambiental, a adequada operacionalização das unidades, a revisão periódica dos respectivos Planos de Manejo, o fomento ao turismo ecológico e a contribuição para a preservação e recuperação da qualidade das águas do Rio dos Sinos.

Ainda conforme a Lei nº 7.739/2012, as Unidades de Conservação Parque Natural Municipal Mata do Daniel Köche Filho e Parque Natural Municipal Base Ecológica do Rio Velho contam com Conselho Consultivo único, cuja composição corresponde às mesmas entidades integrantes do Conselho Municipal do Meio Ambiente, nos termos da legislação municipal instituidora do COMDEMA (§ 1º). O Conselho Consultivo possui regimento próprio e reúne-se ordinariamente de forma semestral, podendo ser convocado extraordinariamente pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, órgão gestor das unidades de conservação (§ 2º, com redação dada pela Lei nº 7.973/2013).

Assim como no Parque Base Ecológica do Rio Velho, a legislação da Mata do Daniel Köche Filho não explicita parâmetros urbanísticos específicos para o entorno, tampouco define zona de amortecimento, o que gera incompatibilidade funcional com o Plano Diretor, não por conflito normativo, mas por insuficiência regulatória.

Área de Relevante Interesse Ecológico Matinho do Padre Reus - ARIEMPR

A Área de Relevante Interesse Ecológico Matinho do Padre Reus (ARIEMPR) foi criada pela Lei Municipal nº 7.739/2012 possui área de 1,73 ha e está localizado no bioma Pampa. Não possui Plano de Manejo. Possui registro no SEUC (Rio Grande do Sul, 2025).

A Lei nº 8.929, de 27 de dezembro de 2018, ratifica e normatiza a Lei nº 2.037/1979, promovendo o reenquadramento jurídico do então Parque Municipal Henrique Luiz Roessler no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Conforme dispõe o art. 1º, a área passa a ser formalmente instituída como Unidade de Conservação, sendo classificada, nos termos do seu parágrafo único, como Unidade de Uso Sustentável, na categoria Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE).

Nos termos do art. 2º, a unidade de conservação passa a denominar-se Área de Relevante Interesse Ecológico Matinho do Padre Reus (ARIEMPR), alteração que reflete tanto a adequação à categoria prevista na Lei nº 9.985/2000 quanto o reconhecimento do valor ambiental e simbólico da área.

De acordo com o art. 4º, a ARIEMPR tem como objetivos a proteção e preservação do ecossistema e da biodiversidade local, a conservação das Áreas de Preservação Permanente, a promoção da educação socioambiental continuada, a recuperação da flora e da fauna, a garantia do uso público compatível com a unidade, o fomento ao turismo ecológico e à pesquisa científica, bem como a integração da unidade de conservação com o entorno urbano e com o Santuário do Padre Reus.

A opção legislativa pelo enquadramento da Área de Relevante Interesse Ecológico Matinho do Padre Reus como Unidade de Conservação de Uso Sustentável revela-se particularmente adequada ao seu contexto territorial, marcado pela inserção em área urbana consolidada e pela convivência com usos públicos, culturais e recreativos. A escolha da categoria ARIE permite conciliar a proteção dos atributos ambientais relevantes com a fruição pública qualificada, evitando a rigidez excessiva típica das unidades de proteção integral em espaços urbanos densamente ocupados.

Sob a ótica do Plano Diretor de São Leopoldo, a ARIEMPR apresenta elevada conformação material com as diretrizes da política urbana, especialmente no que se refere à função socioambiental do território, à preservação de áreas ambientalmente sensíveis e à valorização dos espaços verdes urbanos como elementos estruturantes da cidade. A manutenção de remanescente vegetal protegido em área central contribui para a permeabilidade ambiental, a qualificação paisagística e a melhoria das condições ambientais urbanas, aspectos expressamente contemplados no planejamento territorial municipal.

A previsão de uso público compatibilizado, aliada aos objetivos de educação socioambiental, pesquisa científica e turismo ecológico, reforça o caráter multifuncional da unidade de conservação, alinhando-se à concepção contemporânea de infraestrutura verde urbana adotada pelo Plano Diretor. Nesse sentido, a ARIEMPR não se limita a um espaço de

proteção passiva, mas assume papel ativo na integração entre conservação ambiental, vivência social e valorização cultural, especialmente pela sua articulação com o entorno imediato e com o Santuário do Padre Reus.

Destaca-se, ainda, como ponto de especial relevância normativa, a determinação expressa de que o Plano de Manejo da unidade observe o regramento estabelecido pelo Plano Diretor Municipal. Tal previsão confere maior segurança jurídica e coerência sistêmica à gestão da área, ao subordinar o instrumento ambiental às diretrizes do planejamento urbano, superando fragilidades identificadas em outras unidades de conservação municipais, nas quais a articulação entre esses instrumentos ocorre de forma implícita ou insuficiente.

Não obstante o elevado grau de compatibilidade normativa, a efetividade da ARIEMPR enquanto instrumento de ordenamento territorial dependerá da adequada elaboração e periódica revisão de seu Plano de Manejo, especialmente no que se refere à definição de parâmetros claros para o uso público e à disciplina do entorno urbano imediato. Trata-se, portanto, de unidade de conservação que, embora bem alinhada ao Plano Diretor em termos conceituais e normativos, demanda contínuo aprimoramento técnico-institucional para assegurar a plena realização de seus objetivos ambientais e urbanísticos.

O art. 5º estabelece que o zoneamento e as normas de uso público da unidade devem estar fundamentados em seus objetivos e no respectivo Plano de Manejo, o qual deverá ser revisado periodicamente a cada cinco anos. O parágrafo único do mesmo artigo reforça a necessária conformação do Plano de Manejo com o Plano Diretor Municipal, evidenciando a integração entre a política ambiental e o planejamento urbano.

Passo Fundo

Passo Fundo possui três unidades de conservação instituídas pelo Município: Parque Urbano Municipal Arlindo Hass; Parque Natural Municipal do Pinheiro Torto; e a Reserva Particular do Patrimônio Natural Municipal Instituto Menino Deus. Apenas esta última possui registro no SEUC (2025). Nenhuma possui registro junto ao CNUC (2025). A representação cartográfica indicativa da localização das unidades consta no Apêndice Q deste trabalho.

No âmbito da gestão do patrimônio natural e paisagístico do Município de Passo Fundo, o art. 22 do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) prevê a elaboração de um Plano do Patrimônio Natural e Paisagístico como instrumento de implementação das diretrizes municipais, o qual deverá contemplar, entre outros aspectos, a realização de estudos voltados à criação de Área de Proteção Ambiental (APA), nos termos do Sistema Nacional de

Unidades de Conservação, especialmente nas áreas de ocorrência das nascentes do Arroio Miranda, do Rio Passo Fundo e do Rio Jacuí (Passo Fundo, 2006).

Outrossim, o art. 140, inciso VII, autoriza o Poder Público Municipal a exercer o direito de preempção na aquisição de imóveis urbanos objeto de alienação onerosa, sempre que tais áreas se revelem necessárias à criação de unidades de conservação ou à proteção de espaços de relevante interesse ambiental e paisagístico (Passo Fundo, 2006).

Parque Urbano Municipal Arlindo Hass

Norma instituidora do Parque Urbano Municipal Arlindo Hass

O Decreto Municipal nº 166/2011 institui o Parque Urbano Municipal Arlindo Hass, localizado no Distrito Industrial Invernadinha, estabelecendo como objetivos centrais a preservação dos ambientes naturais existentes, com destaque para remanescentes de Floresta Ombrófila Mista e de Estepe Gramíneo-Lenhosa, a proteção integral dos ecossistemas locais, bem como o desenvolvimento de pesquisas científicas e a promoção de atividades de educação e interpretação ambiental, recreação em contato com a natureza e turismo ecológico (Passo Fundo, 2011, art. 2º).

O referido Decreto define, em seu art. 3º, a área territorial da unidade de conservação, composta por três frações contíguas, totalizando aproximadamente 22,89 hectares, incluindo o subsolo, com delimitação técnica detalhada a partir de registros imobiliários. O art. 4º atribui à Secretaria Municipal do Meio Ambiente a responsabilidade por sua administração, proteção e implantação, assegurando a gestão ambiental direta da área protegida (Passo Fundo, 2011).

Ademais, o Decreto estabelece regime jurídico restritivo compatível com a categoria de proteção adotada. O art. 5º determina que as atividades desenvolvidas nas áreas confrontantes sejam compatibilizadas com os objetivos da unidade de conservação, enquanto o art. 6º veda expressamente a realização de atividades modificadoras ou degradadoras do meio ambiente no interior do Parque, tais como supressão de vegetação, introdução de espécies exóticas, caça, extração de recursos naturais, alterações do relevo, obras de infraestrutura e abertura de vias, condicionando qualquer intervenção à prévia anuência do órgão ambiental competente (Passo Fundo, 2011), em convergência com o que dispõe o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Passo Fundo (PDDI), instituído pela Lei Complementar nº 170/2006, que prevê que o uso e a ocupação do solo urbano devem respeitar as condições ambientais, ecológicas e geológicas do território, assegurando a função socioambiental da propriedade e da cidade (Passo Fundo, 2006, art. 39)

O PDDI de Passo Fundo estabelece como diretriz geral a valorização do patrimônio ambiental, natural e paisagístico, bem como a preservação e recuperação de áreas ambientalmente sensíveis, parques urbanos e espaços verdes públicos (Passo Fundo, 2006, arts. 16 a 19). O Decreto instituidor do Parque Arlindo Hass concretiza essas diretrizes ao conferir regime jurídico especial de proteção a área dotada de atributos ecológicos relevantes, integrando-a ao sistema municipal de áreas verdes.

Não se identificam antinomias ou conflitos entre o Decreto e o Plano Diretor. Ao contrário, o Plano Diretor admite expressamente a instituição de áreas submetidas a regimes especiais de uso e ocupação do solo em razão de interesse ambiental, paisagístico ou cultural (Passo Fundo, 2006, art. 42), o que legitima a criação de parques urbanos como instrumentos de política territorial e ambiental.

A atribuição da gestão do Parque à Secretaria Municipal do Meio Ambiente (art. 4º do Decreto) também se harmoniza com o Plano Diretor, que reconhece a competência do Município para planejar, controlar e fiscalizar o uso dos recursos naturais e implementar políticas ambientais integradas ao desenvolvimento urbano (Passo Fundo, 2006, art. 8º, inciso IV). Ademais, os objetivos relacionados à educação ambiental, à pesquisa científica e à recreação em contato com a natureza dialogam diretamente com as diretrizes do Plano Diretor voltadas à melhoria da qualidade de vida urbana e à promoção da cidadania ambiental (Passo Fundo, 2006, art. 18, incisos IV e VII).

Dessa forma, conclui-se que o Decreto Municipal nº 166/2011 apresenta conformação e compatibilidade com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Passo Fundo, atuando como instrumento de execução concreta das diretrizes urbano-ambientais estabelecidas pela Lei Complementar nº 170/2006.

Plano de Manejo do Parque Urbano Municipal Arlindo Hass

O Plano de Manejo do Parque Urbano Municipal Arlindo Hass, elaborado em 2016, reconhece expressamente o Plano Diretor como instrumento central do planejamento municipal, adotando-o como referência para a análise territorial da unidade e de seu entorno. O documento identifica que o parque está inserido em área urbana e industrial, com incidência direta do zoneamento definido pelo PDDI, conforme demonstrado no mapa que sobrepõe a localização da unidade ao zoneamento urbano municipal (Passo Fundo, 2016, p. 27). Ademais, o plano registra que os dados cartográficos utilizados para a delimitação da unidade, da zona de amortecimento e dos usos da terra foram obtidos, em grande medida,

junto à Secretaria de Planejamento, a partir das informações constantes no PDDI (Passo Fundo, 2016, p. 9).

O Plano de Manejo estabelece normas gerais destinadas a compatibilizar os usos urbanos e industriais do entorno com a função ambiental do parque, reconhecendo a intensa pressão antrópica existente e a necessidade de disciplinar a ocupação do solo de modo a minimizar impactos negativos sobre a unidade (Passo Fundo, 2016, p. 167–169).

O plano de manejo também institui zoneamento interno detalhado, com a definição de Zona Primitiva, Zona de Uso Extensivo, Zona de Uso Intensivo, Zona de Recuperação e Zona de Uso Conflitante, estabelecendo objetivos de manejo e usos permitidos e vedados para cada uma delas (Passo Fundo, 2016, pp. 154–166).

Portanto, da análise verificada, o Plano de Manejo do Parque Urbano Municipal Arlindo Hass não apresenta conformação em relação ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Passo Fundo, uma vez que não há derivação normativa nem incorporação formal ao sistema urbanístico municipal. Verifica-se, contudo, compatibilidade normativa, decorrente da execução material das diretrizes ambientais e urbanísticas previstas no PDDI, especialmente no que se refere à proteção de áreas verdes, recursos hídricos e à disciplina dos usos no entorno da unidade de conservação.

Parque Natural Municipal do Pinheiro Torto

Ato normativo que institui o Parque Natural Municipal do Pinheiro Torto

O Decreto Municipal nº 43/2011 cria o Parque Natural Municipal do Pinheiro Torto, localizado no Bairro Valinhos, no Município de Passo Fundo/RS (art. 1º), com fundamento no art. 22 da Lei Federal nº 9.985/2000 (SNUC) e no Decreto nº 4.340/2002, bem como na competência conferida pela Lei Orgânica Municipal (Passo Fundo, 2011). O Parque Pinheiro Torto não possui registro no SEUC-RS (Rio Grande do Sul, 2024), bem como no CNUC (Brasil, 2025a).

Nos termos do art. 2º, o Parque tem por objetivos a preservação dos ambientes naturais existentes, com especial destaque aos remanescentes de Campos Sulinos e de Floresta Ombrófila Mista, além da realização de pesquisas científicas e do desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, recreação em contato com a natureza e turismo ecológico, alinhando-se à finalidade típica das unidades de conservação de proteção integral (Passo Fundo, 2011). O art. 3º define a área do Parque como parcela de imóvel urbano com aproximadamente 290.870 m², integrante de área maior devidamente

matriculada, incluindo expressamente o subsolo (Passo Fundo, 2011), cuja delimitação técnica consta dos registros imobiliários e do próprio ato normativo.

A administração da unidade de conservação é atribuída à Secretaria Municipal do Meio Ambiente, responsável por sua proteção e implantação (art. 4º). No que se refere à zona de entorno, o art. 5º impõe a compatibilização das atividades desenvolvidas nas áreas confrontantes com os objetivos do Parque, vedando práticas que causem danos aos seus atributos ambientais (Passo Fundo, 2011). O art. 6º estabelece um regime jurídico restritivo de uso no interior da unidade, proibindo atividades modificadoras ou degradadoras do meio ambiente, como a supressão de vegetação, a introdução de espécies exóticas, a caça, a extração de recursos naturais, alterações do relevo, obras de infraestrutura e abertura de vias, condicionando qualquer intervenção à prévia submissão ao órgão ambiental competente, sem prejuízo da observância da legislação de proteção ao patrimônio histórico-cultural eventualmente existente (§ 2º) (Passo Fundo, 2011).

Por fim, o art. 7º condiciona a validade da criação do Parque à realização de consulta pública e à elaboração de estudos técnicos destinados a confirmar a localização, a dimensão e os limites mais adequados da unidade de conservação, sob pena de nulidade do ato, reforçando a exigência de fundamentação técnica e participação social no processo de instituição da unidade (Passo Fundo, 2011).

Com efeito, o Decreto nº 43/2011, ao criar o Parque Natural Municipal do Pinheiro Torto, revela significativo grau de conformação material com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Passo Fundo, instituído pela Lei Complementar nº 170/2006, especialmente no que se refere às diretrizes de proteção ambiental, ordenamento territorial sustentável e valorização do patrimônio natural, conforme disposto no art. 2º, I, da LC nº 170/2006.

Portanto, o Decreto nº 43/2011, que instituiu o Parque Municipal Pinheiro Torto apresenta conformação e compatibilidade com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Passo Fundo, ao reforçar a proteção ambiental, instituir área verde protegida e restringir o uso do solo em favor da função socioambiental do território.

Plano de Manejo do Parque Natural Municipal do Pinheiro Torto

O Plano de Manejo do Parque Natural Municipal do Pinheiro Torto, aprovado em 2016, reconhece expressamente o Plano Diretor como instrumento estruturante do planejamento territorial municipal, adotando-o como referência para a delimitação espacial da unidade e de sua zona de amortecimento. O documento identifica que a área do parque

está inserida majoritariamente em ZPMN, com pequena porção classificada como Zona de Uso Especial (ZUE), além de indicar as zonas urbanísticas incidentes no entorno imediato, conforme o zoneamento do PDDI (Passo Fundo, 2016, p. 33).

O Plano de Manejo estabelece diretriz expressa de subordinação às normas de uso e ocupação do solo previstas no Plano Diretor, determinando que as áreas de ZPMN e ZPRH localizadas no entorno do parque devem ter seu regime urbanístico mantido e fortalecido, como forma de reduzir pressões antrópicas sobre a unidade de conservação (Passo Fundo, 2016, p. 41). Ademais, o documento prevê que eventuais alterações futuras no Plano Diretor que incidam sobre a zona de amortecimento devem ser precedidas de manifestação do órgão gestor da unidade e do conselho consultivo, criando mecanismo formal de articulação entre planejamento urbano e gestão ambiental (Passo Fundo, 2016, p. 42).

Outrossim, verifica-se que o Plano de Manejo executa materialmente as diretrizes ambientais do Plano Diretor, especialmente aquelas relacionadas à proteção de áreas de mata nativa, recursos hídricos e contenção da urbanização em áreas ambientalmente frágeis (Passo Fundo, 2006, arts. 6º, 58 e 60). Não se identificam contradições normativas entre os instrumentos, tampouco disposições no plano de manejo que inviabilizem a aplicação do regime urbanístico municipal.

Com efeito, constata-se que o Plano de Manejo do Parque Natural Municipal do Pinheiro Torto se estrutura de forma integrada ao sistema de planejamento territorial, ao territorializar a unidade de conservação a partir das categorias do zoneamento do Plano Diretor e ao submeter explicitamente a gestão da zona de amortecimento às normas urbanísticas vigentes, com previsão de controle procedimental sobre alterações futuras do PDDI (Pinheiro Torto, 2016, p. 41–42).

Portanto, o Plano de Manejo do Parque Natural Municipal do Pinheiro Torto é conforme e compatível com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Passo Fundo, uma vez que incorpora as categorias urbanísticas do PDDI, subordina-se formalmente às suas diretrizes ambientais e não apresenta incompatibilidades materiais com o regime de ordenação territorial municipal.

Reserva Particular do Patrimônio Natural Municipal Instituto Menino Deus

Ato normativo que institui a RPPN Menino Deus

A Reserva Particular do Patrimônio Natural Municipal Instituto Menino Deus (RPPN Menino Deus) foi instituída pelo Decreto Municipal nº 103/2010 e possui área de 5,19 ha; e está localizado no bioma da Mata Atlântica (Passo Fundo, 2010)

O Decreto nº 103/2010, ao criar a Reserva Particular do Patrimônio Natural Municipal (RPPN) Instituto Menino Deus, insere-se no contexto das políticas públicas municipais de proteção ambiental baseadas na cooperação entre o poder público e a iniciativa privada (Passo Fundo, 2006, art. 25). A criação de uma RPPN municipal, de interesse público e em caráter de perpetuidade (Passo Fundo, 2010, art. 1º) assegura a proteção permanente de uma área ambientalmente relevante, independentemente de mudanças futuras na titularidade do imóvel ou na orientação política da administração municipal.

A RPPN Instituto Menino Deus contribui diretamente para o fortalecimento da infraestrutura verde do Município, funcionando como área de preservação ambiental integrada ao espaço urbano ou periurbano, em consonância com o modelo de cidade ambientalmente equilibrada proposto pelo PDDI de Passo Fundo, que determina a proteção, recuperação e ampliação das áreas verdes e dos espaços ambientalmente protegidos no território municipal (Passo Fundo, 2006, art. 22).

Outrossim, o PDDI de Passo Fundo reconhece a função socioambiental da propriedade urbana e rural como elemento estruturante do ordenamento territorial, conforme art. 39 (Passo Fundo, 2006). Desse modo, a RPPN, ao impor restrições voluntárias e perpétuas ao uso da propriedade privada em benefício da coletividade, representa expressão qualificada dessa função socioambiental, alinhando-se à lógica do planejamento urbano-ambiental adotado pelo Município de Passo Fundo.

Ademais, não se identificam conflitos entre o Decreto nº 103/2010 e o Plano Diretor. Assim, o PDDI admite a instituição de áreas sujeitas a regimes especiais de uso e ocupação do solo em razão de interesse ambiental (art. 22, inc. II), hipótese na qual se enquadra a RPPN municipal.

O Decreto atribui a administração da RPPN ao proprietário do imóvel ou a seu representante legal (art. 4º), sob a fiscalização do poder público municipal, o que dialoga com o Plano Diretor ao reconhecer a corresponsabilidade entre Estado e sociedade na proteção do meio ambiente (Passo Fundo, 2006, art. 8º, IV).

Não obstante a adequada conformação e a compatibilidade, o Decreto nº 103/2010 apresenta limitações sob a perspectiva do planejamento urbano integrado. Destaca-se a ausência de referência expressa à macrozona ou à zona específica do Plano Diretor em que se insere a RPPN Instituto Menino Deus, o que fragiliza sua integração formal ao regime de uso e ocupação do solo previsto nos arts. 40 e seguintes da Lei Complementar nº 170/2006. Embora a natureza jurídica da RPPN pressuponha restrições ambientais próprias, a

explicitação de seu enquadramento territorial fortalecerá a articulação entre a política ambiental e o planejamento urbano municipal.

Portanto, o Decreto apresenta conformação e compatibilidade o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Passo Fundo, ao promover a proteção ambiental por meio da instituição de uma RPPN municipal, reforçar a função socioambiental da propriedade e adotar modelo cooperativo de gestão ambiental. Todavia, a ausência de integração explícita ao zoneamento urbano e ao sistema municipal de áreas protegidas evidencia fragilidades formais que, se superadas, poderiam fortalecer a coerência sistêmica entre a política urbana e a política ambiental no âmbito municipal.

Plano de Manejo da RPPN Menino Deus

O Plano de Manejo da Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) Instituto Menino Deus foi elaborado em maio de 2018, constituindo instrumento de gestão ambiental de unidade de conservação de caráter privado, reconhecida como tal pela Lei Municipal nº 4.561, de 16 de janeiro de 2009, e pelo Decreto Municipal nº 103, de 6 de julho de 2010, ambos expressamente indicados no próprio plano (Passo Fundo, 2018).

Desde sua introdução, o documento caracteriza a RPPN como fragmento florestal urbano, localizado a aproximadamente 2,5 km do centro do Município de Passo Fundo, inserido no Bioma Mata Atlântica, com relevante função de proteção da biodiversidade e dos recursos hídricos, especialmente por abrigar nascentes formadoras do Rio Jacuí (Passo Fundo, 2018, p. 6–7). O plano explicita, ainda, a finalidade da unidade, voltada à conservação ambiental, à educação ambiental, à pesquisa científica e à visitação controlada, atividades reiteradas ao longo do documento como compatíveis com a natureza da unidade de conservação (Passo Fundo, 2018, p. 52–58).

Denota-se que o documento dedica seção específica ao diagnóstico do Município de Passo Fundo e à caracterização do entorno da RPPN, descrevendo a proximidade com a zona urbana, as atividades econômicas desenvolvidas no município e os elementos ambientais relevantes da área circundante (Passo Fundo, 2018, p. 68–69). Todavia, essa abordagem possui natureza predominantemente descritiva, não havendo, em nenhum momento, remissão expressa ao Plano Diretor do Município, tampouco a identificação das macrozonas, zonas urbanísticas ou categorias territoriais incidentes sobre a área da RPPN.

O zoneamento instituído pelo plano de manejo restringe-se à organização interna da unidade de conservação, estabelecendo Zona Silvestre ou de Proteção, Zona de Recuperação e Zona de Visitação, com respectivas normas gerais de uso e manejo (Passo Fundo, 2018, p.

72–75). Trata-se de zoneamento ambiental típico de planos de manejo de unidades de conservação, voltado à proteção dos atributos naturais da área, sem correspondência formal com o zoneamento urbano municipal ou com instrumentos do planejamento territorial.

Com efeito, o PDDI de Passo Fundo não é mencionado como parâmetro normativo, nem utilizado como base para a definição do regime jurídico da unidade ou de sua área de entorno. Tampouco há previsão de articulação procedimental entre decisões urbanísticas futuras e a gestão da RPPN, o que evidencia a autonomia do plano de manejo em relação ao ordenamento urbanístico local.

Por outro lado, sob a ótica da compatibilidade, não se identificam contradições normativas ou conflitos materiais entre o plano de manejo e o planejamento urbano municipal.

Diante disso, conclui-se que o Plano de Manejo da RPPN Instituto Menino Deus não se encontra conforme ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Passo Fundo, por não estabelecer integração formal, remissão normativa ou subordinação funcional ao sistema de planejamento urbano. Contudo, é compatível com o Plano Diretor, na medida em que não cria conflitos normativos ou materiais e desenvolve atividades ambientalmente adequadas à sua inserção em área urbana.

Considerações parciais

A partir do exame desenvolvido ao longo deste tópico, constata-se o conjunto de normas que tratam sobre as unidades de conservação, nos dez municípios mais populosos do Rio Grande do Sul, apresenta elevada heterogeneidade quanto ao grau de institucionalização, à densidade normativa e à integração com o planejamento urbano. Apesar de todos os municípios analisados possuírem referências normativas à proteção ambiental em seus ordenamentos, apenas parte deles materializou essa diretriz por meio da criação efetiva de unidades de conservação formalmente instituídas.

Do universo analisado, apenas sete municípios (70%) possuem ao menos uma unidade de conservação municipal formalmente instituída (Porto Alegre, Caxias do Sul, Santa Maria, Novo Hamburgo, Viamão, São Leopoldo e Passo Fundo). Em sentido oposto, três municípios (30%) - Canoas, Pelotas e Gravataí - não instituíram qualquer unidade de conservação municipal, apesar de preverem expressamente, em seus códigos ambientais e planos diretores, a criação desses espaços. Essa dissociação entre previsão normativa e concretização administrativa revela *déficit* de efetividade da política ambiental local, transformando o discurso normativo em instrumento meramente declaratório.

Entre os municípios que instituíram unidades de conservação, verifica-se significativa diversidade quanto à forma de estruturação normativa. Apenas Porto Alegre instituiu formalmente um Sistema Municipal de Unidades de Conservação (SMUC), por meio de lei complementar específica, alinhada ao modelo do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Nos demais municípios, as unidades foram criadas de forma fragmentada, por leis ou decretos isolados, sem a conformação de um sistema municipal integrado, o que compromete a coerência normativa e a gestão territorial conjunta dessas áreas protegidas.

No que concerne à integração entre unidades de conservação e planejamento urbano, os resultados indicam predominância de compatibilidade sem conformação. Em grande parte dos casos, as normas instituidoras e os planos de manejo não apresentam contradições com os respectivos Planos Diretores, mas tampouco derivam deles ou se integram estruturalmente aos instrumentos urbanísticos. Esse padrão foi identificado, de forma recorrente, em Porto Alegre, Caxias do Sul, São Leopoldo e Passo Fundo, onde os planos de manejo dialogam materialmente com diretrizes urbanísticas, mas não se apresentam como instrumentos subordinados ou incorporados ao sistema de ordenamento territorial.

Situação diversa foi observada em Santa Maria, especialmente quanto ao Parque Natural Municipal dos Morros e ao Monumento Natural Paleontológico Sanga da Alemoa, nos quais se identificou conformação e compatibilidade com o Plano Diretor. Nesses casos, as unidades de conservação assumem função explícita de instrumento de ordenação territorial, com previsão de zoneamento ambiental, zonas de amortecimento e integração com políticas urbanas, evidenciando maior maturidade institucional na articulação entre direito ambiental e direito urbanístico.

Outro dado relevante refere-se à confusão conceitual recorrente entre unidades de conservação, áreas verdes urbanas, áreas institucionais e espaços de proteção genérica. Tal fenômeno foi amplamente identificado em Caxias do Sul, em que diversas áreas são denominadas como “parques” ou “áreas ecológicas” sem observância das categorias do SNUC, sem plano de manejo e sem definição clara de regime jurídico. Essa prática fragiliza a segurança jurídica, dificulta a gestão ambiental e compromete a efetividade da proteção territorial.

Além disso, constatou-se grave defasagem temporal dos planos de manejo. Em praticamente todos os municípios analisados, os documentos técnicos ultrapassaram o prazo legal de revisão quinquenal, previsto na legislação federal e estadual, permanecendo desatualizados frente às alterações dos Planos Diretores, à intensificação da urbanização e às

novas demandas socioambientais, especialmente aquelas relacionadas às mudanças climáticas e aos eventos extremos.

Por fim, a análise evidencia que, embora as unidades de conservação municipais estejam formalmente vinculadas ao direito ambiental, seu impacto mais relevante ocorre no campo do ordenamento territorial urbano. A ausência de integração explícita com o planejamento urbano, de normatização adequada das zonas de amortecimento e de articulação com instrumentos urbanísticos, como zoneamento, estudos de impacto e controle da expansão urbana, revela que o principal desafio não reside na criação das unidades, mas na sua incorporação efetiva ao sistema de planejamento da cidade.

O quadro abaixo ilustra de forma sintética os resultados obtidos em relação aos atos normativos das unidades de conservação municipais existentes nos dez municípios mais populosos do Rio Grande do Sul:

Quadro 7 - Síntese da relação entre os instrumentos normativos das Unidades de Conservação (atos instituintes e planos de manejo) e o Plano Diretor nos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul

Município	Ato normativo	Objeto da análise	Síntese da análise	Conclusão
Porto Alegre	LC nº 679/2011	Institui o Sistema Municipal de Unidades de Conservação de Porto Alegre (SMUC-POA)	Sistema estruturado e alinhado ao SNUC, sem integração formal ao PDDUA.	Compatível, não conforme
	Decreto nº 4.097/1975	Instituiu a Reserva Biológica do Lami José Lutzenberger (REBIOLJL)	Criação anterior ao Plano Diretor; regime ambiental adequado, sem articulação urbanística.	Compatível, não conforme
	Plano de Manejo	Reserva Biológica do Lami José Lutzenberger (REBIOLJL)	Dialoga com macrozonas e APPs do PDDUA, mas sem subordinação formal; plano desatualizado.	Compatível, não conforme
	LC nº 334/1994	Instituiu o Parque Natural Municipal Morro do Osso (PNMO)	Integra instrumentos urbanísticos e ambientais do Plano Diretor.	Conforme e compatível
	Plano de Manejo	Parque Natural Municipal Morro do Osso (PNMO)	Operacionaliza diretrizes do PDDUA; ausência de EVU e defasagem temporal.	Compatível, não conforme
	Decreto nº 14.289/2003	Institui o Parque Natural Municipal Saint'Hilaire	Não menciona o Plano Diretor nem instrumentos urbanísticos.	Compatível, não conforme
	Plano de Manejo	Parque Natural Municipal Saint'Hilaire	Zoneamento compatível com o PDDUA, sem integração formal; plano defasado.	Compatível, não conforme

	Decreto nº 18.818/2014	Institui o Refúgio de Vida Silvestre São Pedro	Observa diretrizes do PDDUA na zona de amortecimento, sem integração estrutural.	Compatível, não conforme
	Plano de Manejo	Refúgio de Vida Silvestre São Pedro	Forte diálogo com o PDDUA; ausência de incorporação formal e defasagem temporal.	Compatível, não conforme
Caxias do Sul	Decreto nº 16.104/2012	Institui o Monumento Natural Palanquinho (MONA)	Alinhamento ao SNUC, com referência ao Plano Diretor vigente.	Compatível, não conforme
	Plano de Manejo	Monumento Natural Palanquinho (MONA)	Reconhecido pelo PDDI/2019, sem integração formal; plano desatualizado.	Compatível, não conforme
	Lei nº 3.497/1990	Institui o Parque Ecológico do Faxinal, sob a denominação de “Reserva Ecológica Municipal”	Regime fortemente restritivo e finalidade conservacionista, materialmente próxima às UCs de proteção integral, mas sem enquadramento no SNUC, sem estudos prévios, consulta pública ou plano de manejo; norma anterior ao PDDI	Compatível, não conforme
	Lei nº 8.563/2020	Institui a Reserva Natural Parque dos Pinhais	Opção legislativa expressa de afastamento do SNUC; proteção ambiental materialmente adequada e reconhecida pelo PDDI, mas sem integração sistêmica e instrumentos essenciais de planejamento	Compatível, não conforme
	Lei nº 5.819/2002	Denomina o Parque de Exposições da Festa da Uva	Norma meramente nominativa, sem conteúdo ambiental, regime jurídico de proteção ou instituição de unidade de conservação, em contraste com o reconhecimento indevido pelo PDDI	Incompatível e não conforme
	Lei nº 6.898/2008	Institui o Parque Municipal Avelino Belenzier	Área verde urbanística oriunda do parcelamento do solo; ausência de objetivos ambientais, categoria de UC ou instrumentos de gestão; função ambiental decorre da disciplina urbanística	Compatível, não conforme
	Lei nº 6.883/2008	Denomina o Parque Ecológico Reino dos Orixás	Ato exclusivamente nominativo, sem definição de atributos ambientais, regime de proteção, estudos técnicos ou integração ao planejamento territorial	Compatível, não conforme

Lei nº 5.994/2003	Institui o Parque Municipal Eldorado	Norma sem articulação com diretrizes ambientais ou urbanísticas do PDDI; inexistência de integração funcional ao planejamento urbano-ambiental	Compatível, não conforme
Lei nº 3.693/1991	Institui o Parque Ecológico Cruzeiro do Sul	Área institucional oriunda de loteamento urbano, caracterizada como proteção permanente local; ausência de integração ao sistema municipal de ordenamento territorial ambiental	Compatível, não conforme
Lei nº 6.413/2005	Institui o Parque Natural Municipal do Mato Sanvitto	Enquadramento formal no SNUC como UC de proteção integral, com atribuição de gestão e plano de manejo; fragilidade técnica pela sobreposição indevida entre APP e UC e ausência de articulação expressa com o PDDI	Compatível, não conforme
Lei nº 3.745/1991	Institui o Parque Municipal Mato Sartori	Proteção genérica da vegetação em área institucional urbana; ausência de integração normativa ao planejamento urbano-ambiental e ao sistema de UCs	Compatível, não conforme
Lei nº 5.186/1999	Institui o Parque Municipal Passarinho César	Área verde oriunda do parcelamento do solo; norma meramente denominativa, sem integração ao PDDI ou definição de regime ambiental específico	Compatível, não conforme
Lei nº 925/1959 (não localizada)	Parque Municipal Celeste Gobato	Norma não localizada nos bancos oficiais, inviabilizando a análise jurídica e a verificação de integração ao planejamento territorial	Análise prejudicada
Lei nº 3.744/1991	Institui o Parque dos Pinheiros	Área institucional urbana com proteção genérica da vegetação; confusão conceitual entre área verde urbana e unidade de conservação; ausência de articulação com o PDDI	Compatível, não conforme
Lei nº 3.983/1993	Institui o Parque Municipal Demétrio Monteiro da Silva	Norma exclusivamente nominativa aplicada a área verde de loteamento residencial; inexistência de regime jurídico ambiental	Compatível, não conforme

			estruturado	
	Lei nº 535/1953	Denomina o Parque da Exposição	Norma histórica de natureza exclusivamente nominativa, sem conteúdo ambiental ou urbanístico integrável ao PDDI	Incompatível e não conforme
	Lei nº 7.142/2010	Institui o Parque da Paz	Área verde oriunda do parcelamento do solo; ausência de objetivos ambientais, instrumentos de proteção ou integração formal ao planejamento urbano	Compatível, não conforme
Canoas	análise prejudicada			
Pelotas	análise prejudicada			
Santa Maria	Decreto Executivo nº 74/2016	Institui o Parque Natural Municipal dos Morros (PNMM)	Enquadra expressamente a UC no SNUC (Parque Natural Municipal), prevê zoneamento interno, zona de amortecimento e conselho consultivo; incorpora instrumentos de gestão integrada e articula-se ao ordenamento territorial urbano	Conforme e compatível
	Plano de Manejo	Parque Natural Municipal dos Morros (PNMM)	Materializa diretrizes do Plano Diretor (áreas verdes, proteção hídrica e ambiental, usos compatíveis, integração com entorno); contudo, está desatualizado frente ao Plano Diretor de 2018 e às transformações territoriais recentes	Conforme e compatível
	Lei Municipal nº 6.696/2022	Cria o Monumento Natural Paleontológico Sanga da Alemoa (MONAlemoa)	UC de proteção integral (Monumento Natural), com objetivos explícitos de proteção do patrimônio paleontológico, geodiversidade e biodiversidade; prevê plano de manejo/zoneamento/zona de amortecimento, conselho consultivo e instrumentos indutores (ex.: incentivo fiscal); integra-se expressamente ao planejamento urbanístico e ao ordenamento territorial	Conforme e compatível
	Decreto Municipal nº	Institui o Parque Municipal São Vicente	Criação por ato infralegal com objetivos de uso público	Compatível, não conforme

	73/2016	Pallotti (PMSVP)	controlado, educação ambiental e preservação de remanescentes e recursos hídricos; institui limites e zona de amortecimento, mas permanece com fragilidade formal quanto ao grau de estabilidade jurídica para “espaço especialmente protegido”	
	Decreto Municipal nº 212/2020	Revoga o Decreto nº 73/2016 e suprime o PMSVP	Revogação por ato infralegal com motivação genérica (“atualização legislativa”), sem demonstração técnica; configura supressão de espaço especialmente protegido em desconformidade com a exigência de lei formal (CF/88, art. 225, §1º, III) e com a reserva legal reproduzida na Lei Orgânica municipal, além de caracterizar retrocesso ambiental	Incompatível e não conforme
Gravataí	análise prejudicada			
Novo Hamburgo	Decreto Municipal nº 4.129/2009	Institui a Área de Relevante Interesse Ecológico Henrique Luís Roessler (ARIE)	Criação de UC urbana em categoria compatível com uso controlado; ato infralegal concretiza diretrizes expressas do PDUA quanto à proteção ambiental e às Áreas Especiais de Interesse Ambiental; articula-se ao sistema viário previsto no Plano Diretor, condicionando intervenções às restrições ambientais	Conforme e compatível
	Plano de Manejo	Área de Relevante Interesse Ecológico Henrique Luís Roessler (ARIE)	Detalha proteção de recursos hídricos, biodiversidade e paisagem conforme diretrizes do PDUA; zoneamento ambiental interno compatível com a ordenação territorial urbana; contudo, apresenta fragilidades de integração com o tecido urbano e encontra-se desatualizado	Compatível, não conforme
Viamão	Lei Municipal nº 5.173/2022	Parque Natural Municipal Saint Hilaire e áreas públicas de lazer associadas	Ato legal reafirma a destinação ambiental de área inserida na Macrozona de Proteção Integral do Plano Diretor; apresenta delimitação técnica precisa,	Conforme e compatível

			preserva a função pública das áreas de lazer e concretiza diretrizes ambientais e territoriais do PD, embora a unidade não possua reconhecimento no SEUC ou no CNUC	
São Leopoldo	Lei Municipal nº 7.739/2012	Institui UCs municipais de proteção integral (Parque Natural Municipal Imperatriz Leopoldina; Base Ecológica do Rio Velho; Mata do Daniel Köche Filho)	Lei cria unidades de conservação sem estabelecer articulação expressa com o Plano Diretor; ausência de integração normativa com instrumentos urbanísticos e territoriais	Compatível, não conforme
	Lei Municipal nº 8.929/2018	Reclassifica o Parque Henrique Luiz Roessler como Área de Relevante Interesse Ecológico Matinho do Padre Reus (ARIEMPR)	Estabelece objetivos ambientais e determina elaboração de Plano de Manejo em conformidade com o Plano Diretor; contudo, o plano não foi elaborado, fragilizando a integração territorial da unidade	Compatível, não conforme
	Decreto Municipal nº 4.330/2005	Institui o Parque Natural Municipal Imperatriz Leopoldina	Criação de UC de proteção integral nos termos do SNUC, com definição de objetivos, gestão ambiental e conselho; ato antecede o Plano Diretor vigente, sem articulação expressa com suas diretrizes urbanísticas	Compatível, não conforme
	Decreto Municipal nº 8.991/2018	Reorganiza o Parque Municipal Imperatriz Leopoldina e redefine compartimentos	Reestrutura administrativamente a UC, distinguindo Jardim Botânico e Parque Natural Municipal Banhado da Imperatriz; reforça gestão ambiental, mas não integra explicitamente o regime ao Plano Diretor	Compatível, não conforme
	Plano de Manejo	Parque Natural Municipal Imperatriz Leopoldina	Reconhece sobreposição com a Macrozona de Proteção Ambiental do Plano Diretor, evidenciando conformação material; entretanto, carece de integração urbanística com o entorno, normatização adequada da zona de amortecimento e encontra-se defasado em relação ao Plano Diretor de 2019	Compatível, não conforme
	Decreto Municipal nº 166/2011	Institui o Parque Urbano Municipal Arlindo Hass	Cria parque urbano com regime jurídico restritivo, gestão ambiental definida e	Conforme e compatível

Passo Fundo			objetivos compatíveis com proteção ecológica, educação ambiental e recreação; concretiza diretrizes ambientais do PDDI quanto à valorização do patrimônio natural e áreas verdes	
	Plano de Manejo	Parque Urbano Municipal Arlindo Hass	Executa materialmente diretrizes do PDDI ao compatibilizar usos urbanos e industriais do entorno com a função ambiental do parque; contudo, não estabelece derivação normativa nem integração formal ao sistema urbanístico municipal	Compatível, não conforme
	Decreto Municipal nº 43/2011	Institui o Parque Natural Municipal do Pinheiro Torto	Cria UC de proteção integral com base no SNUC, estabelece objetivos ambientais, regime de proteção, exigência de estudos técnicos e consulta pública; alinha-se às diretrizes ambientais e territoriais do PDDI	Conforme e compatível
	Plano de Manejo	Parque Natural Municipal do Pinheiro Torto	Incorpora as categorias do zoneamento do Plano Diretor, subordina a gestão da zona de amortecimento às normas urbanísticas e prevê articulação procedimental com alterações futuras do PDDI	Conforme e compatível
	Decreto Municipal nº 103/2010	Institui a RPPN Municipal Instituto Menino Deus	Institui RPPN municipal de caráter perpétuo, reforçando a função socioambiental da propriedade e a infraestrutura verde urbana; contudo, não explicita seu enquadramento no zoneamento do Plano Diretor	Conforme e compatível
	Plano de Manejo	RPPN Instituto Menino Deus	Plano de manejo autônomo em relação ao planejamento urbano; não remete ao Plano Diretor nem às macrozonas e zonas urbanísticas incidentes	Compatível, não conforme

Fonte: Elaboração própria, com base na legislação municipal e planos diretores analisados.

Dessa forma, o panorama observado permite concluir que o sistema municipal de unidades de conservação, nos municípios analisados, apresenta avanços pontuais, mas permanece marcado por fragmentação normativa, déficit de integração urbanística e baixa densidade institucional. A superação desse quadro exige o reconhecimento das unidades de

conservação como instrumentos estruturantes da política urbana, capazes de articular proteção ambiental, função socioambiental da cidade e ordenação territorial sustentável.

3.5. Panorama da disciplina sobre Áreas de Preservação Permanente e a conformação e a compatibilidade com os Planos Diretores

Previamente, em análise às normas municipais dos 10 maiores municípios, realizou-se pesquisa quanto à existência de regulamentação do que previsto pela Lei nº 14.285/2021¹¹⁹, que promoveu alteração no Código Florestal ao admitir, em áreas urbanas consolidadas, a possibilidade de definição de faixas marginais de Áreas de Preservação Permanente distintas daquelas originalmente previstas (Brasil, 2021).

A pesquisa foi realizada até o mês de novembro de 2025, mediante consulta às bases de dados legislativas disponibilizadas no sítio eletrônico “Leis Municipais”, utilizando-se as palavras-chave “área de preservação permanente”, “área urbana consolidada” e “diagnóstico socioambiental”. Foram considerados apenas os atos normativos com conteúdo materialmente declaratório ou regulatório de APPs urbanas, sendo excluídos aqueles que apenas mencionavam a expressão pesquisada sem instituir disciplina específica. Os resultados refletem o estado da base normativa disponível na data da pesquisa, podendo sofrer alterações posteriores em razão de novas edições legislativas ou atualizações do sistema.

Registre-se que diversos atos normativos identificados na pesquisa continham a expressão “área de preservação permanente” sem, contudo, instituir disciplina declaratória ou regulatória específica. Tais atos foram excluídos da análise qualitativa, por não se enquadrarem nos critérios metodológicos adotados, encontrando-se relacionados nos Apêndices A, B, C, D, E, F, G, H, I e J, com a respectiva justificativa de exclusão.

Abaixo no quadro 8, sintetiza-se as normas encontradas que declaram área de preservação permanente. Observa-se que Porto Alegre é o Município que mais realizou a referida declaração. Pelotas, Santa Maria, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão e São Leopoldo não possuem pela metodologia adotada atos normativos que declaram área de preservação permanente, o que prejudica, ao menos em relação a tais municípios a análise da conformação e compatibilidade em relação ao Plano Diretor:

¹¹⁹ Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: (...) § 10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, com regras que estabeleçam:

I – a não ocupação de áreas com risco de desastres;

II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e

III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.

Quadro 8 – Disciplina municipal de Áreas de Preservação Permanente nos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul

Nº	Município	Espécie normativa	Número	Ano	Ementa
1	Porto Alegre	Decreto	22.866	2024	Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, imóvel localizado na Vila Assunção, de frente à rua Guató, formando esquina com Av. Guaíba, nesta Capital.
		Lei ordinária	12.595	2019	Declara como Área de Preservação Permanente (APP) parcela da Praça Lagos, proveniente do loteamento Vila Esplanada do Espírito Santo.
		Lei Ordinária	12.266	2017	Declara como Área de Preservação Permanente (APP) parcela da propriedade situada na Estrada Retiro da Ponta Grossa, 4102.
		Decreto	19.117	2015	Declara como Área de Preservação Permanente, nos termos do art. 6º, incs. I, II, IV e V da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, a parcela da propriedade, situada na Estrada Retiro da Ponta Grossa, nº 4102, matrícula nº 36.248 do Registro de Imóveis da 3ª Zona de Porto Alegre.
		Lei ordinária	13.446	2023	Estabelece a realização de diagnóstico socioambiental como requisito para a definição, pelo Município, de faixas marginais não edificáveis em Áreas de Preservação Permanente (APPs) no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas distintas das estabelecidas no inc. I do art. 4º da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e alterações posteriores - Código Florestal, e dá outras providências.
		Decreto	6.223	1977	Cria no Parque Saint'Hilaire Área de Preservação Permanente, destina local à recreação pública e dá outras providências.
2	Caxias do Sul	Lei Complementar	476	2014	Dá nova redação ao parágrafo único do art. 1º e acresce artigo à Lei Complementar nº 236, de 30 de março de 2005.
		Lei ordinária	6.413	2005	Institui Área de Preservação Permanente e a denomina de "Parque Natural Municipal do Mato Sanvitto"
3	Canoas	Lei Ordinária	3.970	1995	Autoriza o Executivo Municipal a adquirir uma área de terras de propriedade do IRGA - Instituto

					Riograndense do Arroz e dá outras providências
4	Pelotas	Não há	Não há	Não há	Não há
5	Santa Maria	Lei Complementar	195	2025	Estabelece as diretrizes quanto à delimitação das faixas não edificáveis - FNEs ao longo de cursos d'água em Área Urbana Consolidada no Município de Santa Maria, nos termos do Código Florestal Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, da Lei Estadual nº 15.434, de 9 de janeiro de 2020, da Lei Federal nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, da Lei nº 6027, de 21 de dezembro de 2015, do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria, além de respeitar o enquadramento dos corpos hídricos definido pelo Comitê da Bacia do Vacacaí-Mirim e, observadas as diretrizes do Plano Estadual de Recursos Hídricos, instituído nos termos da Lei Estadual nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994 - Sistema Estadual de Recursos Hídricos.
6	Gravataí	Não há	Não há	Não há	Não há
7	Novo Hamburgo	Não há	Não há	Não há	Não há
8	Viamão	Não há	Não há	Não há	Não há
9	São Leopoldo	Não há	Não há	Não há	Não há
10	Passo Fundo	Não há	Não há	Não há	Não há

Fonte: Leis e decretos municipais dos respectivos entes federativos. Pesquisa realizada em bases de dados legislativas. Elaboração do autor.

Nota: A ausência de ato municipal declaratório não implica inexistência de Áreas de Preservação Permanente no território do Município, mas apenas a ausência de disciplina normativa específica editada pelo ente local.

O levantamento revelou que grande parte das normas identificadas mediante busca por palavra-chave não possui conteúdo declaratório ou estruturante sobre APP, limitando-se a menções incidentais ou procedimentais. Tal dado evidencia que a disciplina municipal das Áreas de Preservação Permanente tende a ocorrer de forma fragmentada, dispersa em atos autorizativos individuais ou normas procedimentais, o que reforça a hipótese de baixa integração sistêmica entre planejamento urbano e tutela ambiental.

Porto Alegre

Diagnóstico socioambiental de Porto Alegre

A Lei nº 13.446, de 24 de abril de 2023, do Município de Porto Alegre, estabelece a realização de diagnóstico socioambiental como requisito prévio para a definição, pelo Poder Público municipal, das faixas marginais não edificáveis em Áreas de Preservação Permanente (APPs) no entorno de cursos d'água localizados em áreas urbanas consolidadas (Porto Alegre, 2023).

Nos termos do art. 1º da referida lei, a elaboração do diagnóstico socioambiental constitui condição indispensável para que o Município possa definir faixas marginais de preservação distintas daquelas previstas no inciso I do art. 4º da Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal), desde que observadas as diretrizes estabelecidas no §10 do mesmo dispositivo legal.

O diagnóstico socioambiental deverá identificar e caracterizar os elementos essenciais à efetividade das funções ambientais atribuídas às APPs urbanas, em consonância com o art. 3º, inciso II, do Código Florestal. Para tanto, a lei estabelece conteúdo mínimo obrigatório, abrangendo, entre outros aspectos: a delimitação precisa da área urbana consolidada; a representação cartográfica do relevo; a identificação do sistema viário; o mapeamento dos remanescentes de vegetação nativa; a localização de unidades de conservação; o cadastro das propriedades situadas ao longo dos cursos d'água; a identificação de áreas de risco geológico ou hidrológico; a caracterização da infraestrutura urbana e dos serviços públicos existentes; a análise da densidade demográfica; e a descrição da rede hidrográfica local (Porto Alegre, 2023).

Concluído o diagnóstico, o art. 2º da Lei nº 13.446/2023 prevê que o Município poderá, mediante edição de lei específica, definir faixas marginais de proteção distintas daquelas estabelecidas no Código Florestal (Porto Alegre, 2023). Ademais, o art. 3º determina que, nos processos de parcelamento do solo urbano, deverá ser obrigatoriamente reservada faixa não edificável correspondente às APPs, cuja delimitação deverá constar expressamente do diagnóstico socioambiental (Porto Alegre, 2023).

Verifica-se que a Lei nº 13.446/2023 não decorre diretamente dos instrumentos do PDDUA de Porto Alegre. Ademais, a norma não faz referência expressa ao PDDUA, não se articula com seus anexos cartográficos, tampouco integra o diagnóstico socioambiental ao sistema de Áreas de Proteção do Ambiente Natural ou aos instrumentos urbanísticos previstos, como o Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU), disciplinado no art. 90 do Plano Diretor. Nesse sentido, não se identifica derivação normativa, subordinação funcional ou incorporação formal da lei ao sistema urbanístico municipal, o que afasta o reconhecimento de conformação.

Por outro lado, no plano da compatibilidade, a Lei nº 13.446/2023 apresenta coerência com as diretrizes ambientais do PDDUA. O art. 13 da Lei Complementar nº 434/1999 estabelece que a qualificação do território municipal deve ocorrer por meio da valorização do patrimônio ambiental, assegurando sua perpetuação e enfrentando os conflitos decorrentes da degradação ambiental. A exigência de diagnóstico técnico prévio, com análise integrada de fatores ambientais, urbanos e de risco, reforça essa diretriz e contribui para decisões mais qualificadas quanto à proteção das APPs em áreas urbanas consolidadas.

Além disso, ao exigir a identificação de áreas de risco, de remanescentes de vegetação, de unidades de conservação e da rede hidrográfica, a norma municipal dialoga com o regime jurídico das Áreas de Proteção do Ambiente Natural previsto no art. 88 do PDDUA, que inclui as Áreas de Preservação Permanente como categoria integrante do ordenamento territorial ambiental (Porto Alegre, 2023).

Importa destacar que a lei não impõe, nem presume, a redução das faixas de APP - e não poderia ser diferente sob o aspecto legal, sendo plenamente possível que o diagnóstico socioambiental conduza à manutenção ou mesmo à ampliação das áreas protegidas, conforme as características locais e as funções ecológicas a serem preservadas, especialmente diante dos eventos climáticos extremos ocorridos no Rio Grande do Sul nos anos de 2023 e 2024, que evidenciaram a insuficiência da metragem atualmente aplicada. Nesse contexto, o diagnóstico socioambiental previsto na Lei nº 13.446/2023 pode operar como instrumento de fortalecimento da proteção ambiental urbana, desde que articulado a uma política territorial integrada e orientada pela precaução.

Portanto, conclui-se que a Lei nº 13.446/2023 não apresenta conformação com o PDDUA de Porto Alegre, por não decorrer de seus instrumentos estruturantes nem se integrar formalmente ao sistema urbanístico municipal. Todavia, verifica-se compatibilidade, na medida em que a exigência de diagnóstico socioambiental dialoga com a Estratégia de Qualificação Ambiental do PDDUA, reforça a função ecológica das Áreas de Preservação Permanente e possibilita decisões técnicas que podem inclusive resultar na ampliação das faixas marginais de proteção, em consonância com os desafios contemporâneos do planejamento urbano e das mudanças climáticas.

Atos normativos municipais declaratórios de Áreas de Preservação Permanente

Realizou-se levantamento normativo por meio da pesquisa da expressão “área de preservação permanente” no banco de dados Leis Municipais do Município de Porto Alegre, em agosto de 2025, tendo sido identificadas 19 (dezenove) normas que continham a referida

expressão, das quais foram excluídas aquelas que não possuíam natureza declaratória. As normas excluídas encontram-se relacionadas no apêndice desta dissertação, acompanhadas das respectivas justificativas de exclusão.

O PDDUA de Porto Alegre inclui as “áreas de preservação permanente” como categoria integrante das “Áreas de Proteção do Ambiente Natural”, conforme dispõe o art. 88, inciso I, (Porto Alegre, 1999). Essas áreas estão inseridas na Estratégia de Qualificação Ambiental do território municipal (Porto Alegre, 1999, art. 13) e submetem-se a regime urbanístico próprio, cujo detalhamento pode exigir a utilização de instrumentos específicos, como o Estudo de Viabilidade Urbanística previsto no art. 90 do PDDUA.

Assim, em Porto Alegre, identificam-se os Decretos nº 22.866/2024, nº 19.117/2015 e nº 6.223/1977, bem como as Leis nº 12.595/2019 e nº 12.266/2017 que declaram “Áreas de Preservação Permanente”. Denota-se, na análise das referidas normas, que há estrutura normativa homogênea, caracterizando-se pela declaração individualizada de APPs em áreas específicas do território municipal. Contudo, sem integração com o plano diretor.

As normas analisadas revelam compatibilidade, uma vez que concretizam diretrizes ambientais previstas nos arts. 13 e 88 do PDDUA, submetendo áreas urbanas ao regime jurídico das Áreas de Proteção do Ambiente Natural, sem instituir usos incompatíveis com a preservação ambiental.

Todavia, sob o critério da conformação normativa, observa-se padrão igualmente uniforme: nenhuma das normas analisadas promove a integração formal das áreas declaradas ao sistema territorial, cartográfico e instrumental do PDDUA. Em todos os casos, os atos não fazem referência expressa ao Plano Diretor, não incorporam as áreas aos seus anexos cartográficos e não acionam instrumentos urbanísticos estruturantes, como o “Estudo de Viabilidade Urbanística” previsto no art. 90 da Lei Complementar nº 434/1999.

Assim, as normas declaratórias de APP examinadas configuram medidas setoriais e individualizadas de tutela ambiental, compatíveis com o planejamento urbano vigente, porém desprovidas de conformação normativa com o sistema urbanístico estruturante instituído pelo Plano Diretor.

Caxias do Sul

No Município de Caxias do Sul, localizado na Serra Gaúcha, foram identificados 54 (cinquenta e quatro) atos normativos que contêm a expressão “área de preservação permanente”. A análise concentrou-se nas normas de natureza declaratória ou modificativa do regime jurídico das APPs, examinadas à luz do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

do Município, instituído pela Lei Complementar nº 589/2019, previamente analisado em capítulo próprio.

O Plano Diretor de Caxias do Sul estrutura a proteção ambiental como elemento integrante e indissociável da política urbana, orientando-se pelos princípios do desenvolvimento sustentável, da função socioambiental da cidade e da propriedade e da integração entre ordenação territorial e tutela ambiental (Lei Complementar nº 589/2019, arts. 2º e 3º). A disciplina das áreas ambientalmente sensíveis ocorre por meio de instrumentos estruturantes, como zoneamentos, áreas ambientais específicas e diretrizes territoriais gerais, vinculadas a mapas e anexos cartográficos que integram o planejamento municipal.

A Lei Complementar nº 476/2014 promove alteração pontual no regime jurídico das áreas de preservação permanente no Município de Caxias do Sul ao modificar a Lei Complementar nº 236/2005. O art. 1º da norma descaracteriza como área de preservação permanente parcela de lote urbano individualizado, identificado por matrícula imobiliária específica, enquanto o art. 2º declara como área de preservação permanente imóvel rural igualmente individualizado.

Sob o aspecto da conformação, a Lei Complementar nº 476/2014 não se conforma ao Plano Diretor Municipal. A norma não decorre de zoneamento ambiental, macrozona ou área de interesse ambiental prevista no Plano Diretor, tampouco estabelece qualquer remissão aos mapas, anexos ou instrumentos estruturantes do planejamento territorial municipal. A técnica legislativa adotada revela disciplina casuística e individualizada, desvinculada dos critérios gerais e abstratos que orientam a ordenação territorial urbana, em desacordo com a lógica sistêmica do Plano Diretor (Lei Complementar nº 589/2019, arts. 6º e 7º).

Também não se verifica referência a estudos técnicos, diagnósticos ambientais ou justificativas urbanísticas que fundamentem a supressão da proteção ambiental em área urbana, em afronta à diretriz do Plano Diretor que condiciona intervenções relevantes no uso do solo à compatibilidade com o planejamento urbano-ambiental (Lei Complementar nº 589/2019, art. 8º).

No plano da compatibilidade, a norma também não se mostra compatível com o Plano Diretor. A descaracterização de área de preservação permanente situada em espaço urbano consolidado, ainda que acompanhada da instituição de APP em área rural distinta, rompe com a lógica territorial integrada do planejamento municipal, que reconhece funções ambientais específicas das APPs urbanas, relacionadas à drenagem, à mitigação de riscos, à qualificação paisagística e à qualidade de vida urbana (Lei Complementar nº 589/2019, art. 3º). A compensação ambiental deslocada para o meio rural não encontra respaldo nos instrumentos

do Plano Diretor e fragiliza a aplicação da função socioambiental da propriedade urbana (Lei Complementar nº 589/2019, arts. 9º e 10).

Conclui-se, portanto, que a Lei Complementar nº 476/2014 não apresenta conformação nem compatibilidade com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul, ao adotar solução normativa pontual, individualizada e territorialmente desconectada do sistema de planejamento urbano-ambiental municipal.

A Lei nº 6.413/2005 institui área de preservação permanente denominada Parque Natural Municipal do Mato Sanvitto, qualificando-a expressamente como Unidade Municipal de Conservação de Proteção Integral. O art. 1º cria a área protegida com fundamento na Lei Orgânica do Município, enquanto o art. 2º enquadra a unidade nos termos dos arts. 7º, inciso I, e 11, §§ 1º a 4º, da Lei Federal nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC). O art. 4º atribui à Secretaria Municipal do Meio Ambiente a responsabilidade pela implantação, gestão e elaboração do plano de manejo, a ser submetido à apreciação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, em consonância com os arts. 27 e 29 do SNUC.

Registre-se que a Lei nº 6.413, de 15 de setembro de 2005, já foi objeto de análise específica no capítulo dedicado aos atos normativos instituidoras de unidades de conservação, ocasião em que se examinou sua conformação e compatibilidade com o Plano Diretor Municipal sob a perspectiva da criação de unidade de conservação de proteção integral. No presente capítulo, a norma é mencionada apenas para fins de delimitação do universo normativo relativo às áreas de preservação permanente, sem reiteração da análise anteriormente desenvolvida, a fim de evitar duplicidade e preservar a coerência metodológica do trabalho.

Sob o aspecto da conformação, a Lei nº 6.413/2005 apresenta elevado grau de aderência ao Plano Diretor Municipal. A norma institui instrumento ambiental estruturante, de caráter geral e impessoal, incidindo sobre área pública contínua e destinada à proteção integral, o que se harmoniza com a lógica do planejamento territorial adotado pelo Plano Diretor (Lei Complementar nº 589/2019, arts. 6º e 7º). A exigência de plano de manejo e a previsão de gestão ambiental integrada evidenciam derivação normativa compatível com os instrumentos de ordenação e controle do uso do solo previstos no planejamento municipal (Lei Complementar nº 589/2019, art. 8º).

No plano da compatibilidade, a norma também se mostra plenamente compatível com o Plano Diretor. A criação de unidade de conservação de proteção integral em área urbana reforça as diretrizes de proteção do patrimônio ambiental, de promoção da função

socioambiental da cidade e da propriedade e de integração entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental (Lei Complementar nº 589/2019, arts. 2º, 3º, 9º e 10). Ao manter a proteção ambiental no próprio espaço urbano em que se insere, a norma evita contradições territoriais e concretiza, de forma direta, os objetivos do planejamento urbano-ambiental municipal.

Dessa forma, conclui-se que a Lei nº 6.413/2005 apresenta conformação e compatibilidade com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul, atuando como instrumento de efetivação das diretrizes estruturantes da política urbana e ambiental municipal.

Canoas

No Município de Canoas, a pesquisa normativa identificou 14 (quatorze) atos normativos que mencionam a expressão “área de preservação permanente”. Dentre eles, destaca-se a Lei Ordinária nº 3.970/1995, por ser o único diploma que expressamente institui área destinada à criação de Área de Preservação Permanente (APP) no território municipal.

A Lei Ordinária nº 3.970/1995 autoriza o Poder Executivo Municipal a adquirir área de aproximadamente 168 hectares, de propriedade do Instituto Riograndense do Arroz (IRGA), localizada no Bairro Niterói. O art. 3º da norma estabelece a divisão do imóvel em duas porções: a área “A”, destinada à implantação de loteamento industrial, projeto habitacional, equipamentos públicos e lazer; e a área “B”, destinada à criação de Área de Preservação Permanente e lazer

Sob o aspecto da conformação, a Lei nº 3.970/1995 se conforma ao Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas (Lei nº 5.961/2015) no que se refere à instituição da área “B” como Área de Preservação Permanente.

O Plano Diretor define-se como instrumento básico da política urbana e ambiental do Município (arts. 1º e 2º) e estabelece, entre suas diretrizes gerais, a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído (art. 5º, XIII). Ademais, a proteção ambiental integra expressamente os instrumentos de gestão urbana, incluindo a instituição de áreas protegidas (art. 6º, VI).

A destinação da área “B” à criação de APP guarda conformidade direta com a Estratégia de Qualificação Ambiental, especialmente com as diretrizes de preservação da mata ciliar, proteção de áreas ribeirinhas e integração da política habitacional com a proteção das áreas de preservação permanente (arts. 56, 57, 60 e 61). Com efeito, Não se trata, portanto, de medida casuística ou dissociada do planejamento urbano-ambiental, mas de

destinação territorial que antecipa e se alinha estruturalmente às diretrizes posteriormente consolidadas no Plano Diretor vigente.

No plano da compatibilidade, a Lei nº 3.970/1995 é compatível com o Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas.

A norma não institui qualquer exceção, flexibilização ou afastamento das diretrizes urbanísticas e ambientais estabelecidas pelo Plano Diretor. Ao contrário, a destinação da área “B” como APP reforça objetivos centrais do PDUA, notadamente a proteção dos recursos hídricos, a prevenção de ocupações em áreas ambientalmente sensíveis, a qualificação ambiental do território urbano e a promoção da qualidade de vida, conforme previsto nos arts. 50 a 55 (sistema de drenagem e proteção contra cheias) e arts. 56 a 62 (Estratégia de Qualificação Ambiental)

A compatibilidade também se evidencia pelo fato de que a Lei nº 3.970/1995 não pretende operar como autorização urbanística autônoma para implantação de usos, mas como ato de aquisição patrimonial com definição programática de destinação, cuja execução concreta permanece subordinada aos instrumentos urbanísticos do Plano Diretor, em consonância com o art. 4º do PDUA, que atribui caráter vinculante às suas diretrizes para todas as normas setoriais.

Dessa forma, conclui-se que a Lei Ordinária nº 3.970/1995 apresenta conformação e compatibilidade com o Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas. A instituição da área “B” como Área de Preservação Permanente insere-se de modo coerente no sistema de planejamento urbano-ambiental municipal, reforçando diretrizes estruturantes do PDUA e contribuindo para a consolidação de um modelo territorial orientado pela proteção ambiental, pela prevenção de riscos e pela função socioambiental da cidade.

Santa Maria

Na pesquisa em Santa Maria foram encontrados 22 atos normativos, e excluídos os seguintes que não declaram área de preservação permanente pelo Poder Público.

Diagnóstico socioambiental de Santa Maria

A Lei Complementar nº 195, de 30 de dezembro de 2025, do Município de Santa Maria, estabelece diretrizes para a delimitação das Faixas Não Edificáveis (FNEs) ao longo de cursos d’água situados em Área Urbana Consolidada (AUC), condicionando essa definição à elaboração prévia de Diagnóstico Socioambiental por microbacia hidrográfica, nos termos de seu art. 3º, caput. O diploma fundamenta-se expressamente no Código

Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012), na Lei Federal nº 14.285/2021, que alterou o Código Florestal, na legislação estadual de recursos hídricos e no Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria, conforme consta de seu art. 1º (Santa Maria, 2025).

Para fins de aplicação da lei, o conceito de Área Urbana Consolidada adotado pelo Município reproduz os critérios previstos na legislação federal, exigindo, cumulativamente, a inserção da área no perímetro urbano definido pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica, bem como a existência de sistema viário implantado, parcelamento em quadras e lotes predominantemente edificadas, uso urbano predominante e disponibilidade mínima de infraestrutura urbana, conforme art. 2º, inc. III, alíneas “a” a “e”, da Lei Complementar nº 195/2025 (Santa Maria, 2025).

O Diagnóstico Socioambiental, definido no art. 2º, inc. X, da Lei Complementar nº 195/2025, constitui estudo técnico multidisciplinar voltado à análise integrada das condições ambientais, geomorfológicas, urbanísticas e sociais dos corpos d’água e de suas margens. Nos termos do art. 3º, § 1º, o diagnóstico deverá abranger, obrigatoriamente, quatro eixos de análise: (i) eixo ambiental, com levantamento da vegetação, fauna e qualidade dos recursos hídricos; (ii) eixo de segurança hídrica e geológica, com identificação de áreas sujeitas a inundação e instabilidade; (iii) eixo urbanístico, com comprovação da consolidação histórica e irreversibilidade da ocupação; e (iv) eixo mitigatório, com proposição de medidas compensatórias e soluções de engenharia (Santa Maria, 2025).

Ademais, a Lei Complementar nº 195/2025 estabelece que a aprovação da delimitação das FNEs será precedida de oitiva do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – CONDEMA, nos termos do art. 3º, § 3º, reforçando a dimensão participativa da política urbano-ambiental municipal.

No plano da conformação, verifica-se que a Lei Complementar nº 195/2025 apresenta integração formal e material ao sistema do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial. O próprio art. 1º da norma explicita sua vinculação ao PDDT, e o conceito de Área Urbana Consolidada adotado pela lei remete diretamente ao perímetro urbano definido pelo Plano Diretor, conforme art. 2º, inc. III, alínea “a”, da Lei Complementar nº 195/2025. Essa remissão evidencia subordinação conceitual e normativa ao instrumento estruturante do planejamento territorial municipal (Santa Maria, 2025)

Além disso, a exigência de diagnóstico socioambiental por microbacia hidrográfica e a previsão de integração das FNEs ao Sistema de Informações Geográficas do Município (GEO Santa Maria), conforme art. 7º, caput, da Lei Complementar nº 195/2025, dialogam diretamente com as diretrizes do PDDT relativas à produção e divulgação do conhecimento

territorial e à gestão integrada do território, previstas no art. 3º, inc. XX, e no art. 7º, incs. V e VI, da Lei Complementar nº 118/2018 (Santa Maria, 2018).

O Plano Diretor de Santa Maria estabelece, entre suas diretrizes gerais, a preservação, conservação e recuperação do ambiente natural (art. 3º, inc. X), o controle do uso e da ocupação do solo em áreas de risco e em fundos de vale (art. 3º, inc. VI, alíneas “e” e “h”), bem como a adoção de medidas orientadas pelo princípio da precaução na implantação da infraestrutura urbana (art. 7º, inc. XI), todos da Lei Complementar nº 118/2018 (Santa Maria, 2018).

Desse modo, a exigência de diagnóstico socioambiental técnico e multidisciplinar, com análise de riscos hidrológicos e geotécnicos e consideração de cenários severos e de longo prazo, prevista no art. 3º, § 1º, inc. II, da Lei Complementar nº 195/2025 (Santa Maria, 2025), reforça essas diretrizes e contribui para decisões territorialmente mais qualificadas, especialmente no contexto de eventos climáticos extremos.

Conclui-se que a Lei Complementar nº 195/2025 apresenta conformação e compatibilidade com o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Santa Maria. Há conformação porque a norma decorre expressamente do PDDT, adota seus conceitos estruturantes e se integra ao seu sistema de planejamento territorial. Há compatibilidade porque seus mecanismos reforçam as diretrizes de proteção ambiental, gestão de riscos e ordenamento sustentável do território previstas no Plano Diretor, sem gerar contradições normativas ou inviabilizar seus objetivos centrais.

Outros municípios

No Município de Pelotas, foram identificados 6 atos normativos contendo a expressão pesquisada, todos excluídos por não configurarem atos declaratórios de Área de Preservação Permanente (APP). Em Gravataí, foram localizados 8 atos normativos, igualmente excluídos pelo mesmo fundamento. No Município de Novo Hamburgo, foram encontrados 6 atos normativos, também não enquadráveis como atos declaratórios de APP. Em Viamão, identificaram-se 16 atos normativos; e, em São Leopoldo, 26. Em ambos os casos, os atos foram excluídos da análise por não se tratarem de declarações formais de Área de Preservação Permanente. Por fim, em Passo Fundo, a base de dados municipal apresentou 66 atos normativos com a palavra-chave “Área de Preservação Permanente”; contudo, nenhum deles consistia em ato declaratório de APP, razão pela qual todos foram excluídos.

Considerações parciais

A análise empírica da disciplina municipal sobre Áreas de Preservação Permanente (APPs) nos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul revela a baixa normatização local, elevada assimetria institucional e adoção de soluções casuísticas, com limitada integração das APPs ao planejamento urbano estruturante, conforme se demonstra no quadro a seguir.

Quadro 9 – Síntese das disciplina municipal sobre Áreas de Preservação Permanente e o Plano Diretor nos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul

Município	Ato normativo	Objeto da análise	Síntese da análise	Conclusão
Porto Alegre	Decreto nº 22.866/2024	Declara utilidade pública para fins de desapropriação de imóvel urbano	Ato declaratório individualizado que incide sobre área específica do território, sem integração cartográfica ou articulação com os instrumentos estruturantes do PDDUA.	Compatível, não conforme
	Lei nº 12.595/2019	Declara Área de Preservação Permanente parcela da Praça Lagos	Declaração pontual de APP urbana, compatível com as diretrizes ambientais do PDDUA, porém desvinculada de seus anexos cartográficos e instrumentos urbanísticos.	Compatível, não conforme
	Lei nº 12.266/2017	Declara Área de Preservação Permanente parcela de imóvel urbano	Norma declaratória individualizada, sem incorporação formal ao sistema territorial e cartográfico do Plano Diretor.	Compatível, não conforme
	Decreto nº 19.117/2015	Declara Área de Preservação Permanente parcela de propriedade urbana	Ato setorial de tutela ambiental, que concretiza diretrizes ambientais do PDDUA sem promover integração normativa ou instrumental.	Compatível, não conforme
	Decreto nº 6.223/1977	Cria Área de Preservação Permanente no Parque Saint'Hilaire	Norma anterior ao Plano Diretor vigente, mantida como proteção ambiental, porém sem articulação com o sistema urbanístico estruturante.	Compatível, não conforme
	Lei nº 13.446/2023	Institui diagnóstico socioambiental para delimitação de APPs em áreas urbanas consolidadas	Norma compatível com as diretrizes ambientais do PDDUA, mas sem derivação direta de seus instrumentos estruturantes ou integração formal ao sistema urbanístico.	Compatível, não conforme
Caxias do Sul	Lei Complementar nº 476/2014	Altera regime jurídico de APP urbana e institui APP em área rural	Norma casuística e individualizada, desconectada do sistema territorial e cartográfico do Plano Diretor; descaracteriza APP urbana com compensação deslocada.	Não compatível e não conforme
Caxias do	Lei nº	Institui o Parque	Instrumento ambiental	Compatível e

Sul	6.413/2005	Natural Municipal do Mato Sanvitto (UC de proteção integral)	estruturante, geral e impessoal, integrado ao sistema de planejamento territorial e compatível com as diretrizes do Plano Diretor.	conforme
Canoas	Lei Ordinária nº 3.970/1995	Autoriza aquisição de área e destina parcela à criação de APP	Destinação territorial alinhada às diretrizes ambientais e urbanísticas do Plano Diretor Urbano Ambiental, com integração estrutural à política territorial.	Compatível e conforme
Santa Maria	Lei Complementar nº 195/2025	Regulamenta Faixas Não Edificáveis em APPs urbanas mediante diagnóstico socioambiental	Norma integrada formal e materialmente ao Plano Diretor, com remissão conceitual, cartográfica e institucional, e adoção de instrumentos de gestão territorial.	Compatível e conforme

Fonte: Leis municipais dos respectivos entes federativos. Elaboração do autor.

Do conjunto dos municípios analisados, apenas 40% apresentam atos normativos municipais com conteúdo materialmente relevante sobre Áreas de Preservação Permanente (Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas e Santa Maria). Em sentido oposto, 60% dos municípios não dispõem de normas municipais de natureza declaratória ou regulatória das APPs urbanas (Pelotas, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão, São Leopoldo e Passo Fundo), o que inviabiliza, nesses casos, qualquer análise consistente de conformação ou compatibilidade com o Plano Diretor.

No que se refere especificamente à regulamentação da Lei Federal nº 14.285/2021, constatou-se que apenas 20% dos municípios deram início a processos normativos voltados à operacionalização das faixas marginais em áreas urbanas consolidadas, mediante exigência de diagnóstico socioambiental (Porto Alegre e Santa Maria). Nos demais municípios, inexistem qualquer iniciativa normativa local destinada a disciplinar o tema. Entre os municípios que editaram normas relacionadas às APPs, verificou-se que apenas 30% apresentam conformação e compatibilidade simultâneas com o Plano Diretor (Canoas e Santa Maria).

Nesses casos, as normas analisadas decorrem diretamente das diretrizes estruturantes do planejamento territorial, adotam conceitos definidos pelo Plano Diretor e se integram ao seu sistema de gestão urbana e ambiental. Por outro lado, 50% dos municípios com normas sobre APPs apresentam compatibilidade sem conformação normativa (Porto Alegre e parte da legislação de Caxias do Sul). Nessas hipóteses, embora os atos normativos dialoguem materialmente com objetivos ambientais do Plano Diretor e não gerem contradições diretas, operam de forma setorial e individualizada, sem incorporação aos instrumentos urbanísticos

estruturantes, sem remissão cartográfica e sem acionamento de mecanismos típicos de ordenação territorial.

Situação particularmente crítica foi identificada em Caxias do Sul, onde se constatou a coexistência de normas incompatíveis com o Plano Diretor, notadamente aquelas que promovem a descaracterização pontual de APPs urbanas com compensação ambiental deslocada para o meio rural. Tais soluções rompem com a lógica territorial integrada do planejamento urbano-ambiental e fragilizam a função socioambiental da propriedade urbana, evidenciando uso instrumental e casuístico da legislação ambiental.

A análise também demonstrou que, mesmo nos municípios com maior produção normativa sobre APPs, como Porto Alegre, prevalece o uso de atos declaratórios individualizados, desvinculados do sistema cartográfico, das macrozonas e dos instrumentos urbanísticos do Plano Diretor.

Esse padrão reforça a compreensão de que a tutela das APPs urbanas, embora presente, ocorre de forma fragmentada e pouco integrada ao planejamento territorial. Em síntese, os dados empíricos indicam que a disciplina municipal das Áreas de Preservação Permanente permanece, majoritariamente, externa ao núcleo duro do planejamento urbano, operando como instrumento ambiental setorial, e não como elemento estruturante da ordenação do território. O principal déficit identificado não reside na ausência absoluta de proteção ambiental, mas na insuficiente integração normativa, cartográfica e institucional entre a disciplina das APPs e os Planos Diretores, especialmente em contexto de intensificação dos riscos climáticos e de recorrência de eventos extremos no espaço urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo analisar em que medida as normas ambientais dos dez maiores municípios do Estado do Rio Grande do Sul apresentam conformação e compatibilidade com os respectivos Planos Diretores, considerando a centralidade deste instrumento no ordenamento jurídico-urbanístico municipal. A partir da análise desenvolvida, é possível responder ao problema de pesquisa afirmando que, embora os municípios analisados possuam, em maior ou menor grau, legislação ambiental formalmente instituída, a conformação e a compatibilidade dessas normas com os Planos Diretores revelam-se fragmentadas, desiguais e insuficientes para assegurar a unidade do ordenamento jurídico municipal e a efetividade do planejamento urbano-ambiental.

Os resultados obtidos permitem confirmar a hipótese inicialmente formulada, no sentido de que o Plano Diretor, apesar de reconhecido normativamente como instrumento básico da Política Urbana, nem sempre exerce, na prática legislativa municipal, o papel de eixo estruturante capaz de articular de forma coerente as políticas setoriais ambientais. A análise comparativa evidenciou que a relação entre planejamento urbano e tutela ambiental ocorre, em grande parte, de maneira episódica, assistemática e pouco integrada, manifestando-se por meio de lacunas normativas, ausência de remissões expressas entre os instrumentos, sobreposições regulatórias e inconsistências internas entre normas urbanísticas e ambientais.

No que se refere à Política Municipal de Meio Ambiente, verificou-se que sua existência formal, embora relevante do ponto de vista institucional, não se traduz necessariamente em efetiva integração com o Plano Diretor. Em diversos municípios, a política ambiental apresenta-se como um subsistema normativo relativamente autônomo, desvinculado das diretrizes estruturantes do planejamento urbano, o que compromete sua capacidade de orientar o uso e a ocupação do solo a partir de critérios ambientais. Tal constatação indica que a política ambiental local, quando não articulada de forma expressa ao Plano Diretor, tende a operar de maneira reativa e setorial, enfraquecendo sua função estratégica no ordenamento territorial.

A análise do Sistema Municipal de Unidades de Conservação revelou dinâmica semelhante. Embora alguns municípios tenham instituído unidades de conservação municipais e normas específicas para sua gestão, constatou-se que essas áreas protegidas nem sempre estão adequadamente incorporadas ao planejamento urbano, seja por ausência de previsão no Plano Diretor, seja por falta de compatibilização com o zoneamento urbano. Essa

fragmentação normativa compromete o papel das unidades de conservação como instrumentos estruturantes do território, reduzindo sua eficácia na proteção ambiental e na ordenação do espaço urbano, especialmente em áreas submetidas a pressões de expansão e adensamento.

Ainda mais sensível mostrou-se a disciplina das Áreas de Preservação Permanente no contexto urbano. Os resultados indicam que a regulamentação municipal das APPs é, em regra, incipiente, fragmentada ou inexistente, com raras iniciativas voltadas à adaptação das diretrizes do Código Florestal às especificidades das áreas urbanas consolidadas. A ausência de normas claras e articuladas ao Plano Diretor reforça a dissociação entre proteção ambiental e planejamento urbano, dificultando a prevenção de riscos ambientais, a proteção de cursos d'água e a mitigação de impactos decorrentes de eventos climáticos extremos.

A partir desses dados, é possível afirmar que a simples coexistência de normas urbanísticas e ambientais não é suficiente para assegurar uma governança urbana sustentável. A ausência de conformação e compatibilidade compromete a unidade do ordenamento jurídico municipal, fragiliza a segurança jurídica e reduz a previsibilidade das decisões administrativas. Além disso, enfraquece a capacidade do Plano Diretor de operar como instrumento integrador das múltiplas dimensões do ordenamento territorial, limitando sua função de orientar políticas públicas de forma coordenada e prospectiva.

Em termos institucionais, a fragmentação normativa observada revela limites estruturais na atuação municipal, mesmo nos maiores municípios do Estado, que, em tese, dispõem de maior capacidade administrativa e técnica. Tal constatação sugere que os desafios da integração entre planejamento urbano e tutela ambiental não se restringem a déficits normativos pontuais, mas refletem dificuldades mais amplas relacionadas à forma como o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental são operacionalizados no âmbito local, ainda fortemente marcados por uma lógica setorial e compartimentada.

Como principal contribuição do trabalho, destaca-se a sistematização comparativa da relação entre Plano Diretor e normas ambientais nos maiores municípios do Rio Grande do Sul, a partir de critérios analíticos claros de conformação e compatibilidade. Ao identificar padrões recorrentes de fragmentação normativa, a pesquisa oferece subsídios relevantes para o aprimoramento do planejamento urbano-ambiental municipal, evidenciando a necessidade de uma articulação normativa mais consistente, capaz de fortalecer a função integradora do Plano Diretor.

Não obstante, o estudo apresenta limites que devem ser reconhecidos. A pesquisa concentrou-se na análise normativa formal, não abrangendo a investigação empírica da

aplicação concreta dessas normas, tampouco a atuação administrativa e judicial relacionada à sua implementação. Além disso, não foram examinados outros instrumentos relevantes do planejamento urbano-ambiental, como o Plano de Mobilidade Urbana, o Plano Municipal de Saneamento Básico, o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, os Planos Municipais de Redução de Riscos e os Planos de Contingência e Defesa Civil, cuja articulação com o Plano Diretor revela-se especialmente relevante diante da intensificação de eventos climáticos extremos.

Também se identifica como lacuna a ausência de análise dos instrumentos orçamentários municipais, como o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, sob a perspectiva de sua compatibilidade com as diretrizes urbanísticas e ambientais estabelecidas no Plano Diretor. Trata-se de aspecto fundamental para a efetividade das políticas públicas locais, uma vez que a concretização normativa depende, em larga medida, da alocação adequada de recursos públicos.

Por fim, recomenda-se o aprofundamento de pesquisas que integrem a análise normativa com abordagens empíricas, investigando de que modo a conformação e a compatibilidade entre Plano Diretor e normas ambientais influenciam a gestão territorial, a prevenção de desastres, a redução de vulnerabilidades socioambientais e a promoção de cidades mais resilientes. Tais investigações podem contribuir para o fortalecimento do planejamento urbano-ambiental como instrumento efetivo de desenvolvimento sustentável e para a qualificação da atuação municipal diante dos desafios contemporâneos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Direito & Praxis*, v. 7, n. 14, p. 421-453, 2016.

ALMEIDA, Giovani Spinelli de. ANÁLISE DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) nº 6288. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, [S. l.], v. 14, n. 5, p. e2177, 2025. DOI: 10.23900/2359-1552v14n5-19-2025. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/2177>. Acesso em: 29 set. 2025.

ALMEIDA, Giovani Spinelli de; SILVA, Anderson Moraes da. Urgência na conservação do bioma Pampa brasileiro: Espécies ameaçadas de extinção e legislação ambiental. *Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes*, [S. l.], v. 13, n. 43, 2025. DOI: [10.17271/23178604134320255883](https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/cidades_verdes/article/view/5883). Disponível em: https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/cidades_verdes/article/view/5883. Acesso em: 07 fev. 2026.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ALVES CORREIA, Fernando. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Almedina, 2001.

ALVES CORREIA, Fernando. *Manual de direito do urbanismo*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

ALVES CORREIA, Fernando. Os caminhos de um novo paradigma do planeamento urbanístico em Portugal. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, [S. l.], v. 115, p. 379–434, 2020. DOI: 10.11606/issn.2318-8235.v115p379-434. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/189371>. Acesso em: 24 set. 2025.

ALVES CORREIA, Fernando; ALVES CORREIA, Jorge. *Regime jurídico dos programas e dos planos territoriais*. Coimbra: Almedina, 2022.

AMARAL, Marcia do. *O papel do direito urbanístico na sociedade potencializadora de desastres*. Curitiba: Appris, 2019.

ANDRADE, Leandro Teodoro. *Direito da Cidade Inteligente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

ANDRADE, Leandro Teodoro. *Manual de Direito Urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

ANTOCHEVIZ, Fabiana Bugs; REIS, Antônio Tarcísio da Luz; LIMBERGER, Lucienne Rossi Lopes. Cais Mauá: percepção dos usuários da cidade, diretrizes e o projeto de revitalização para a área. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 199-218, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1678-86212017000300171>. Acesso em: 29 set. 2025.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Manual de direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

BARCELLOS, Eduardo Echevengua. *Áreas de preservação permanentes em área urbana consolidada: análise da aplicação da Lei Federal nº 12.651/2012 e da Lei Federal nº 14.285/2021*. Caxias do Sul: EDUCS, 2023.

BARROS, José Carlos Fagoni. Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e da desapropriação de imóvel com pagamentos em títulos da dívida pública: comentários aos arts. 5º a 8º do Estatuto da Cidade. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo (org.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 755–769.

BEDIN, Barbara; FERRARI, Magaly; GAJARDO, Rodrigo. A poluição visual e o seu controle no município de Caxias do Sul a partir da lei municipal nº 412/2012. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 7, n. 4, p. 1708–1749, 2016. DOI: 10.12957/rdc.2015.20925. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/20925>. Acesso em: 14 jan. 2026.

BENJAMIN, Antonio Herman V. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BOBBIO, Norberto. *Teoria generale del diritto*. Torino: Giappichelli, 2013.

BOSELTMANN, Klaus. *O princípio da sustentabilidade*. Tradução Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRANDÃO BARBOSA, E.; PEREIRA PRADO, A. Transporte fluvial de passageiros: logística nos portos e itinerários do estado do Amazonas. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, n. 194, 2014. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/14/transporte-fluvial.html>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973*. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 826 / Amapá. Requerente: Governador do Estado do Amapá. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, 17 set. 1998. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur110981/false>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro em 05 de junho de 1992. Diário Oficial da União, Brasília, 17 mar. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm. Acesso em: 25 dez. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dados espaciais do Censo Demográfico 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jun. 1973. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=14&ano=1973&ato=f08ATTU5EenRVT49c>. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 ago. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 fev. 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes; altera diversas leis ambientais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 ago. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nº 3.326, de 3 de setembro de 1941, e nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jan. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. Governo federal retoma atividades do ConCidades, que estava desativado desde 2017. *Portal Gov.br*, Brasília, 6 nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/governo-federal-retoma-atividades-do-concidades-que-estava-desativado-desde-2017>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. Resoluções do Conselho das Cidades (ConCidades). Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades/resolucoes-concidades>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC): painéis interativos. Brasília: MMA, s.d. Disponível em: <https://cnuc.mma.gov.br/powerbi>. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 13 jan. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 28 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.646. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em 20 set. 2019. Publicado em 2 dez. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 28 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 623/DF. Rel. Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgamento em 22 maio 2023. Publicação em 18 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 23 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.499.369. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 9 set. 2024. Publicado em 16 set. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 28 dez. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Plataforma CNUC — Cadastro Nacional de Unidades de Conservação*. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/areas-protetidas/plataforma-cnuc-1>. Acesso em: 28 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1.431.558. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 25 ago. 2025. Publicado em 24 out. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 28 dez. 2025. (BRASIL, 2025a).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.525.685 AgR. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Primeira Turma. Julgado em 5 mar. 2025. Publicado em 7 mar. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 28 dez. 2025. (BRASIL, 2025b).

BRASIL. Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 6.938/1981, 9.605/1998 e 9.985/2000, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 8 ago. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15190.htm. Acesso em: 8 fev. 2026. (BRASIL, 2025c).

BRASIL. Mensagem de Veto nº 1.097, de 8 de agosto de 2025. Veto parcial apostado ao Projeto de Lei nº 2.159/2021, que deu origem à Lei nº 15.190/2025. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 8 ago. 2025. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10011680&ts=1770054753479&disposition=inline>. Acesso em: 8 fev. 2026. (BRASIL, 2025d).

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Estimativas de população para 2025: resultados parciais da população residente dos municípios brasileiros em 1º de julho de 2025. Rio de Janeiro: IBGE, 13 jan. 2026. Disponível em:

https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2025/POP2025_20260113.pdf. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. *Princípios de Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2015.

CADIOU, Pierre Yves. *Le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques: contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels*. 2008. Tese (Doutorado em Direito) – Université de Bretagne Occidentale, Brest, 2008.

CANOAS (Município). Lei nº 5961, de 11 de dezembro de 2015. Institui o Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas, dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município e dá outras providências. Canoas: Câmara Municipal, 2015. Disponível em: <http://leismunicipa.is/oiqmu>. Acesso em: 20 maio 2024.

CANOAS (Mun.). Lei Ordinária nº 4.328, de 23 de dezembro de 1998. Institui o Código Municipal de Meio Ambiente. *Diário Oficial do Município de Canoas*, Canoas, 23 dez. 1998. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/lei-ordinaria/1998/433/4328/lei-ordinaria-n-4328-1998-institui-o-codigo-municipal-de-meio-ambiente?q=%22pol%C3%ADtica+municipal+do+meio+ambiente%22>. Acesso em: 27 dez. 2025.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência X Cidade: o papel do Direito Urbanístico na Violência Urbana*. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO PINTO, Victor. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CAXIAS DO SUL (Município). Lei Municipal nº 535, de 1953. Dá denominação a logradouro público. *Diário Oficial do Município de Caxias do Sul*, Caxias do Sul, 1953. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/1953/53/535/lei-ordinaria-n-53-1953-da-denominacao-a-logradouro-publico>. Acesso em: 27 dez. 2025.

CAXIAS DO SUL (Mun.). Lei Municipal nº 3.497, de 25 de junho de 1990. Cria Reserva Ecológica denominada Parque Ecológico do Faxinal e proíbe o abate, a retirada e a comercialização de espécies nativas, vegetais e animais, em sua área de jurisdição. *Diário Oficial do Município de Caxias do Sul*, Caxias do Sul, 25 jun. 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/1990/349/3497/lei-ordinaria-n-3497-1990-cria-a-reserva-ecologica-denominada-parque-ecologico-do-faxinal-e-proibe-o-abate-a-retirada-e-a-comercializacao-de-especies-nativas-vegetais-e-animais-em-sua-area-de-jurisdicao>. Acesso em: 27 dez. 2025.

CAXIAS DO SUL (Mun.). Lei Ordinária nº 3.693, de 1991. Cria o Parque Ecológico Cruzeiro do Sul. *Diário Oficial do Município de Caxias do Sul*, Caxias do Sul, 1991. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/1991/369/3693/lei-ordinaria-n-3693-1991-cria-o-parque-ecologico-cruzeiro-do-sul>. Acesso em: 27 dez. 2025.

CAXIAS DO SUL (Mun.). Lei Ordinária nº 3.744, de 1991. Cria o Parque dos Pinheiros. *Diário Oficial do Município de Caxias do Sul*, Caxias do Sul, 1991. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/1991/374/3744/lei-ordinaria-n-3744-1991-cria-o-parque-dos-pinheiros>. Acesso em: 27 dez. 2025.

CAXIAS DO SUL (Mun.). Lei Ordinária nº 3.745, de 1991. Cria o Parque Municipal Mato Sartori. *Diário Oficial do Município de Caxias do Sul*, Caxias do Sul, 1991. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/1991/375/3745/lei-ordinaria-n-3745-1991-cria-o-parque-municipal-mato-sartori>. Acesso em: 27 dez. 2025.

CAXIAS DO SUL (Mun.). Lei Ordinária nº 3.983, de 29 de abril de 1993. Denomina a área verde existente no loteamento residencial da Lagoa, bairro Desvio Rizzo, com o nome de Parque Municipal Demétrio Monteiro da Silva. *Diário Oficial do Município de Caxias do Sul*, Caxias do Sul, 29 abr. 1993. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/1993/399/3983/lei-ordinaria-n-3983-1993-denomina-area-verde-existente-no-loteamento-residencial-da-lagoa-bairro-desvio-rizzo-com-o-nome-de-parque-municipal-demetrio-monteiro-da-silva?q=3983>. Acesso em: 27 dez. 2025.

CAXIAS DO SUL (Mun.). Lei Ordinária nº 5.186, de 1999. Denomina a área verde existente no Loteamento Popular Mariani, na Região Administrativa de Desvio Rizzo, com o nome de Parque Municipal César Passarinho. *Diário Oficial do Município de Caxias do Sul*, Caxias do Sul, 1999. Disponível em: <https://leggicomunali.it/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/1999/519/5186/lei-ordinaria-n-5186-1999-denomina-area-verde-existente-no-loteamento-popular-mariani-na-regiao-administrativa-de-desvio-rizzo-com-o-nome-de-parque-municipal-cesar-passarinho?q=5186>. Acesso em: 27 dez. 2025.

CAXIAS DO SUL (Mun.). Lei Ordinária nº 5.994, de 2003. Cria o Parque Municipal Eldorado em área pública localizada no bairro Jardim Eldorado. *Diário Oficial do Município de Caxias do Sul*, Caxias do Sul, 2003. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/2003/600/5994/lei-ordinaria-n-5994-2003-cria-o-parque-municipal-eldorado-em-area-publica-localizada-no-bairro-jardim-eldorado?q=5994>. Acesso em: 27 dez. 2025.

CAXIAS DO SUL (Mun.). Lei Ordinária nº 5.819, de 21 de maio de 2002. Denomina o Parque de Exposições da Festa da Uva com o nome de Mário Bernardino Ramos. *Diário Oficial do Município de Caxias do Sul*, Caxias do Sul, 21 maio 2002. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/2002/582/5819/lei-ordinaria-n-5819-2002-denomina-o-parque-de-exposicoes-da-festa-da-uva-com-o-nome-de-mario-bernardino-ramos>. Acesso em: 27 dez. 2025.

CAXIAS DO SUL (Mun.). Lei Ordinária nº 6.413, de 2005. Institui área de preservação permanente e a denomina de Parque Natural Municipal do Mato Sanvitto. *Diário Oficial do Município de Caxias do Sul*, Caxias do Sul, 2005. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/2005/642/6413/lei-ordinaria-n-6413-2005-institui-area-de-preservacao-permanente-e-a-denomina-de-parque-natural-municipal-do-mato-sanvitto>. Acesso em: 27 dez. 2025.

CAXIAS DO SUL (Mun.). Lei Ordinária nº 6.883, de 11 de dezembro de 2008. Denomina área pública municipal localizada na Região Administrativa 4 – Cruzeiro com o nome de

Parque Ecológico Reino dos Orixás. *Diário Oficial do Município de Caxias do Sul*, Caxias do Sul, 11 dez. 2008. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/2008/688/6883/lei-ordinaria-n-6883-2008-denomina-area-publica-municipal-localizada-na-regiao-administrativa-4-cruzeiro-com-o-nome-de-parque-ecologico-reino-dos-orixas-2008-12-11-versao-compilada>. Acesso em: 27 dez. 2025.

CAXIAS DO SUL (Mun.). Lei Ordinária nº 6.898, de 2008. Denomina a área verde constituída pelas áreas institucionais originárias das aprovações dos loteamentos Belenzier e São Caetano do Sul II [...] com o nome de Parque Municipal Avelino Belenzier. *Diário Oficial do Município de Caxias do Sul*, Caxias do Sul, 2008. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/2008/690/6898/lei-ordinaria-n-6898-2008-denomina-area-verde-constituída-pelas-areas-institucionais-originarias-das-aprovações-dos-loteamentos-belenzier-e-sao-caetano-do-sul-ii-bairro-esplanada-regiao-administrativa-5-esplanada-com-o-nome-de-parque-municipal-avelino-belenzier>. Acesso em: 27 dez. 2025.

CAXIAS DO SUL (Mun.). Lei Ordinária nº 7.142, de 2010. Denomina a área verde “B” do Loteamento Popular Victório Trez [...] com o nome de Parque da Paz. *Diário Oficial do Município de Caxias do Sul*, Caxias do Sul, 2010. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/2010/715/7142/lei-ordinaria-n-7142-2010-denomina-area-verde-b-do-loteamento-popular-victorio-trez-bairro-centenario-regiao-administrativa-3-fatima-com-o-nome-de-parque-da-paz?q=7142>. Acesso em: 27 dez. 2025.

CAXIAS DO SUL (Mun.). Lei Ordinária nº 8.563, de 12 de novembro de 2020. Institui a Reserva Natural Parque dos Pinhais no Município de Caxias do Sul e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Caxias do Sul*, Caxias do Sul, 12 nov. 2020. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/2020/857/8563/lei-ordinaria-n-8563-2020-institui-a-reserva-natural-parque-dos-pinhais-no-municipio-de-caxias-do-sul-e-das-outras-providencias?q=8563>. Acesso em: 27 dez. 2025.

CAXIAS DO SUL (Município). Lei Complementar nº 589, de 19 de novembro de 2019. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Caxias do Sul: Câmara Municipal, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-complementar/2019/59/589/lei-complementar-n-589-2019>. Acesso em: 20 maio 2024.

CONSEIL D'ÉTAT (França). *Le droit souple*. Étude annuelle 2013. Paris: La Documentation française, 2013. Disponível em:

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/le-droit-souple>. Acesso em: 22 dez. 2025.

CUSTODIO, Vinícius Monte. *Planos urbanísticos: a solução dos conflitos em sua aplicação no Direito brasileiro*. São Paulo: Almedina Brasil, 2024.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

DEFESA CIVIL DO RIO GRANDE DO SUL. Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS – 24/6. Porto Alegre: Defesa Civil RS, 24 jun. 2024. Disponível em:

<https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-10-6-9h-6671eb9e34066-6679e4a1759fd>. Acesso em: 29 set. 2025.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *Competência dos Estados Membros no Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

EISENMANN, C. (1959). O Direito administrativo e o princípio da legalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 56, 47–70. <https://doi.org/10.12660/rda.v56.1959.19443>

EMBRAPA. Embrapa clona araucária de cerca de 700 anos que tombou durante temporal no Paraná. *Portal Embrapa*, 25 mar. 2025. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/99069355/embrapa-clona-araucaria-de-cerca-de-700-anos-que-tombou-durante-temporal-no-parana>. Acesso em: 24 set. 2025.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 14.293, de 29 de agosto de 2013. Cria a Região Metropolitana da Serra Gaúcha. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-complementar-n-14293-2013-rio-grande-do-sul-cria-a-regiao-metropolitana-da-serra-gaucha>. Acesso em: 24 set. 2025.

FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

FARIAS, Talden. Aspectos gerais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. In: *Advocacia ambiental: desafios e perspectivas*. São Paulo: Thoth, 2021. p. 831-849.

FATÔME, Étienne. *Le droit de l'urbanisme entre rigidité et souplesse*. Cahiers du GRIDAUH, n. 29, v. 2, p. 101-111, 2015. ISSN 1291-9527. DOI:10.3917/cdg.029.0101.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvi de. *Curso de Direito Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Disciplina Urbanística da Propriedade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

FILHO, João Telmo de Oliveira; RITTER, Ediani da Silva. O direito dos desastres e a legislação urbana brasileira: a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Estatuto da Cidade e o Decreto nº 10.692/2021. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 13, p. 203–218, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/743>. Acesso em: 1 abr. 2026..

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FRANZONI, Julia Ávila. *Política Urbana na Ordem Econômica*. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

GALBIATI, Lígia Amoroso et al. Rupturas a partir da política da boiada: uma análise segundo os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 25, e0021, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20220021L5AO>.

GUERREIRO FILHO, Evaldo José; OLIVEIRA FILHO, João Telmo de; VASCONCELLOS, Carla Portal. O regime de proteção dos corredores ecológicos e naturais urbanos e os planos diretores municipais. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 10, n. 19, p. 125–141, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/948>. Acesso em: 1 abr. 2026.

GRAVATAÍ (Mun.). Lei Municipal nº 1.528, de 23 de maio de 2000. Institui o Código Municipal de Meio Ambiente de Gravataí. *Diário Oficial do Município de Gravataí*, Gravataí, 23 maio 2000. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gravatai/lei-ordinaria/2000/153/1528/lei-ordinaria-n-1528-2000-institui-o-codigo-municipal-de-meio-ambiente-de-gravatai?q=1528>. Acesso em: 27 dez. 2025.

GRAVATAÍ (Município). Lei nº 1541, de 6 de julho de 2000. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da sede do Município de Gravataí. Gravataí: Câmara Municipal, 2000. Disponível em: <http://leismunicipa.is/bmlqe>. Acesso em: 20 maio 2024.

HORSZCZARUK, Jean Pedro. *Educação ambiental e prevenção da poluição sonora: possibilidades de atuação da Brigada Militar e a realidade do município de Farroupilha/RS* [recurso eletrônico]. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>. Acesso em: 24 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2022: população residente, por município – Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 13 jan. 2026.

INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS. IDSC – BR: Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil. Perfil da cidade de Pelotas (RS). Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/profiles/4314407/>. Acesso em: 13 out. 2025.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KOKKE, Marcelo. Zoneamento Ecológico Econômico. In: *Advocacia ambiental: desafios e perspectivas*. São Paulo: Thoth, 2021. p. 245-256.

LEAL, Rogério Gesta. *Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

LINS, Antônio de Padua Gomes D’Almeida; ARAUJO, Lindemberg Medeiros de; LIMA, Walter Matias. Turismo, espaço urbano e meio ambiente: análise do projeto de esgotamento sanitário do município de Maragogi (AL). *Revista Brasileira de Ecoturismo*, [S. l.], v. 10, n. 2, 2017. DOI: 10.34024/rbecotur.2017.v10.6558. Acesso em: 29 set. 2025.

MATEO, Ramón Martín. *Manual de Derecho Ambiental*. Navarra: Aranzadi, 2003.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. Atualizado por Giovani Corralo e Fábio Scopel Vanin. 14. ed. Salvador: Malheiros; Juspodivm, 2025.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Atualizado por Giovani Corralo. 22. ed. Salvador: Malheiros; Juspodivm, 2025.
- METSUL.COM. Enchente supera a de 1941 e se torna a maior da história de Porto Alegre. Porto Alegre, 04 maio 2024. Disponível em: <https://metsul.com/enchente-supera-a-de-1941-e-se-torna-a-maior-da-historia-de-porto-alegre/>. Acesso em: 26 set. 2025.
- MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MILARÉ, Édís; MILARÉ, Lucas Tamer. (Des)ordem normativa ambiental e a necessidade de uma faxina regulatória: consolidação ou codificação? In: *Advocacia ambiental: desafios e perspectivas*. São Paulo: Thoth, 2021.
- MIRANDA, João. *A função pública urbanística e o seu exercício por particulares*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- MORENO, C. et al. Introducing the “15-Minute City”: Sustainability, resilience and place identity in future post-pandemic cities. *Smart Cities*, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 93-111, 2021. DOI: <https://doi.org/10.3390/smartcities4010006>.
- MOTA, M. J. P.; MOURA, E. A.; ANDRADE, E. S. *Política Urbana Brasileira e Instrumentos de Intervenção na Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- NIEBUHR, Pedro. *Manual das Áreas de Preservação Permanente*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- NIEBUHR, Pedro. *Processo Administrativo Ambiental*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
- NOVO HAMBURGO (Município). Lei nº 1.216, de 20 de dezembro de 2004. Institui o Plano Diretor Urbanístico Ambiental (PDUA) do município de Novo Hamburgo e dá outras providências. Novo Hamburgo: Câmara Municipal, 2004. Disponível em: <http://leismunicipa.is/nhrpb>. Acesso em: 20 maio 2024.
- OKE, T. R. et al. *Urban Climates*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- OLIVEIRA, Celso; LOPES, Dulce; COLENCI, Pedro; SOUSA, Isabel. *Democracia participativa no direito urbanístico*. São Carlos: EdUFSCar, 2021.
- OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. *Comentários ao Estatuto da Cidade – Lei 10.257 de 10.07.2001*. Curitiba: Juruá, 2022.
- OLIVEIRA, J. S.; CARDOSO, C. H. B. Teoria da captura no setor público. *REI – Revista Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 902–926, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i3.814. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/814>. Acesso em: 29 set. 2025.

PASSO FUNDO (Município). Lei Complementar nº 170, de 9 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do município de Passo Fundo. Passo Fundo: Câmara Municipal, 2006. Disponível em: <http://leismunicipa.is/lnqor>. Acesso em: 20 maio 2024.

PASSO FUNDO (Mun.). Decreto nº 43, de 5 de abril de 2011. Cria o Parque Natural Municipal do Pinheiro Torto e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Passo Fundo*, Passo Fundo, 5 abr. 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/passo-fundo/decreto/2011/5/43/decreto-n-43-2011>. Acesso em: 27 dez. 2025.

PASSO FUNDO (Mun.). Decreto nº 166, de 21 de novembro de 2011. Cria o Parque Urbano Municipal Arlindo Hass e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Passo Fundo*, Passo Fundo, 21 nov. 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/passo-fundo/decreto/2011/17/166/decreto-n-166-2011>. Acesso em: 27 dez. 2025.

PELOTAS (Mun.). Lei Ordinária nº 4.594, de 20 de outubro de 2000. Institui o Código do Meio Ambiente do Município de Pelotas e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Pelotas*, Pelotas, 20 out. 2000. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2000/460/4594/lei-ordinaria-n-4594-2000>. Acesso em: 27 dez. 2025.

PELOTAS (Município). Lei nº 5.502, de 11 de setembro de 2008. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências. Pelotas: Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <http://leismunicipa.is/gicsd>. Acesso em: 20 maio 2024.

PORTO ALEGRE (Município). Lei Complementar nº 434/1999. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. Porto Alegre: Câmara Municipal, 1999. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ugljb>. Acesso em: 20 maio 2024.

PORTO ALEGRE (Mun.). Lei Complementar nº 527, de 21 de setembro de 2005. Institui Área de Interesse Cultural (AIC) – código MZ 08 [...] *Diário Oficial do Município de Porto Alegre*, Porto Alegre, 21 set. 2005. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2005/53/527/lei-complementar-n-527-2005>. Acesso em: 27 dez. 2025.

PORTO ALEGRE (Mun.). Lei Ordinária nº 8.155, de 12 de maio de 1998. Denomina Parque Natural Morro do Osso a Área Funcional de Parque Natural criada pela Lei Complementar nº 334, de 27 de dezembro de 1994. *Diário Oficial do Município de Porto Alegre*, Porto Alegre, 12 maio 1998. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/1998/816/8155/lei-ordinaria-n-8155-1998>. Acesso em: 27 dez. 2025.

PORTO ALEGRE (Mun.). Lei Ordinária nº 12.266, de 16 de junho de 2017. Declara como Área de Preservação Permanente (APP) parcela da propriedade situada na Estrada Retiro da Ponta Grossa, nº 4102. *Diário Oficial do Município de Porto Alegre*, Porto Alegre, 7 jul. 2017. Disponível em: <http://leismunicipa.is/reokv>. Acesso em: 9 jan. 2026.

PORTO ALEGRE (Mun.). Decreto nº 22.866, de 15 de agosto de 2024. Declara de l pública, para fins de desapropriação, imóvel localizado na Vila Assunção [...] *Diário Oficial do Município de Porto Alegre*, Porto Alegre, 15 ago. 2024. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2024/2287/22866/decreto-n-22866-2024>. Acesso em: 27 dez. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Proposta do novo Plano Diretor aborda redução do tempo de deslocamento. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smamus/noticias/proposta-do-novo-plano-diretor-aborda-reducao-do-tempo-de-deslocamento>. Acesso em: 26 set. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SMAM. Plano de Manejo Participativo do Parque Natural Morro do Osso. Porto Alegre: SMAM, 2006. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smamus/plano_de_manejo_morro_do_osso_com_anexos.pdf. Acesso em: 27 dez. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade – SMAMUS. Plano de Manejo. Porto Alegre: SMAMUS, [s.d.]. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smamus/Plano%20de%20Manejo.pdf. Acesso em: 27 dez. 2025.

PRIEUR, Michel; SOZZO, Gonzalo (dir.). *La non régression en droit de l'environnement*. Bruxelles: Bruylant, 2012.

PRIEUR, Michel. L'émergence du principe de non régression ou l'illustration du rôle de la doctrine dans la création du droit de l'environnement. *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2, p. 19–29, 2021.

PRIEUR, Michel. *Plans municipaux et chartes pour l'environnement*. In: *Droit et Ville*, tomo 41, *Les problèmes environnementaux urbains – rôle des collectivités territoriales*, p. 89-107, 1996. DOI:10.3406/drevi.1996.1431.

RECH, A. U.; RECH, A. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental – Instrumentos de Planejamento*. Caxias do Sul: EDUCS, 2016.

RECH, Adir Ubaldo; VANIN, Fábio Scopel; SANTOS, Sandrine Araújo. *Cidades Sustentáveis e o Comum*. Caxias do Sul: EDUCS, 2022.

RECH, Adir Ubaldo; GULLO, Maria Carolina Rosa; CÉSAR, Pedro de Alcântara Bittencourt. *Turismo como matriz econômica e preservação do meio ambiente: aspectos científicos, ambientais, jurídicos e práticos de planejamento do turismo*. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2023.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei Complementar nº 14.293, de 10 de junho de 2013*. Cria a Região Metropolitana da Serra Gaúcha e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-complementar-n-14293-2013-rio-grande-do-sul-cria-a-regiao-metropolitana-da-serra-gaucha>. Acesso em: 29 set. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura – SEMA. Reserva Biológica Municipal Moreno Fortes. Porto Alegre: SEMA, [s.d.]. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/reserva-biologica-municipal-moreno-fortes>. Acesso em: 27 dez. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura – SEMA. Monumento Natural Palanquinho. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/monumento-natural-panquinho>. Acesso em: 10 out. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Forense, 2025.

SANTA MARIA (Mun.). Decreto nº 73, de 6 de setembro de 2016. Cria o Parque Municipal São Vicente Pallotti – PMSVP [...] *Diário Oficial do Município de Santa Maria*, Santa Maria, 6 set. 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-maria/decreto/2016/8/73/decreto-n-73-2016>. Acesso em: 27 dez. 2025.

SANTA MARIA (Mun.). Decreto nº 74, de 6 de setembro de 2016. Cria o Parque Natural Municipal dos Morros – PNMM [...] *Diário Oficial do Município de Santa Maria*, Santa Maria, 6 set. 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-maria/decreto/2016/8/74/decreto-n-74-2016>. Acesso em: 27 dez. 2025.

SANTA MARIA, Brasil (Município). Lei Complementar nº 118, de 26 de julho de 2018. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Santa Maria: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <http://leismunicipa.is/edway>. Acesso em: 20 maio 2024.

SANTA MARIA (Mun.). Decreto nº 212, de 2020. Revoga o Decreto Executivo nº 73, de 6 de setembro de 2016 [...] *Diário Oficial do Município de Santa Maria*, Santa Maria, 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-maria/decreto/2020/21/212/decreto-n-212-2020>. Acesso em: 27 dez. 2025.

SANTA MARIA (Mun.). Lei Orgânica do Município de Santa Maria/RS. Lei Orgânica Municipal consolidada. Santa Maria: Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria, [s.d.]. Disponível em: <https://camara-sm.rs.gov.br/institucional/destaques/lei-organica/9/lei-organica>. Acesso em: 27 dez. 2025.

SÃO LEOPOLDO (Mun.). Lei Ordinária nº 6.463, de 17 de dezembro de 2007. Institui o Código Municipal do Meio Ambiente e Zoneamento Ambiental e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Leopoldo*, São Leopoldo, 17 dez. 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/s/sao-leopoldo/lei-ordinaria/2007/646/6463/lei-ordinaria-n-6463-2007>. Acesso em: 27 dez. 2025.

SÃO LEOPOLDO (Mun.). Lei Ordinária nº 8.929, de 2018. Ratifica e normatiza a Lei nº 2.037/1979 [...] *Diário Oficial do Município de São Leopoldo*, São Leopoldo, 2018. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-leopoldo/lei-ordinaria/2018/892/8929/lei-ordinaria-n-8929-2018>. Acesso em: 27 dez. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e a proteção do ambiente*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de direito ambiental*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Direitos Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2007.

SCARINGELLA, Roberto Salvador. A crise da mobilidade urbana em São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 55-59, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000100007>. Acesso em: 29 set. 2025.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (SEMA-RS). Plano de Manejo Participativo: Parque Natural Municipal Imperatriz Leopoldina (PNMIL). São Leopoldo, RS: SEMA-RS, 2011. Disponível em: <https://sema.rs.gov.br/upload/arquivos/202112/15141638-plano-de-manejo-pnmil-preliminar-2011.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (SEMA-RS). Área de Relevante Interesse Ecológico Matinho do Padre Réus. São Leopoldo, RS: SEMA-RS, [s.d.]. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/area-de-relevante-interesse-ecologico-matinho-do-padre-reus>. Acesso em: 14 out. 2025.

SESTREN-BASTOS, Maria Carmen (coord.). *Plano de Manejo Participativo do Parque Natural Morro do Osso*. Porto Alegre: Secretaria Municipal do Meio Ambiente, 2006.

SILVA, Anderson Moraes da et al. Desastres climáticos no Rio Grande do Sul (1991-2024) e a contribuição do direito para a mitigação dos impactos socioambientais. In: HUPFFER, Haide Maria; QUEVEDO, Daniela Müller de; MARTINS, Danielle Paula (org.). *E depois dos desastres? Natureza e ciência: uma reconstrução assertiva* [recurso eletrônico]. São Leopoldo: Casa Leiria, 2025. DOI: <https://doi.org/10.29327/5564333.1-4>.

SILVA, Aryelle Nayra Azevedo; SILVA, Luiz Bueno da. Desenvolvimento de um índice de caminhabilidade sob a perspectiva da cidade de 15 minutos. *Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes*, [S. l.], v. 13, n. 41, 2025. DOI: 10.17271/23178604134120255673. Disponível em: https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/cidades_verdes/article/view/5673. Acesso em: 26 set. 2025.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2025.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

STARIOLO, Malena. Estudo analisa enchentes de setembro de 2023 no RS para mapear vulnerabilidade de municípios a desastres ambientais. *Jornal da Unesp*, 06 ago. 2024. Disponível em:

<https://jornal.unesp.br/2024/08/06/estudo-analisa-enchentes-de-setembro-de-2023-no-rs-para-mapear-vulnerabilidade-de-municipios-a-desastres-ambientais/>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7146 (Incidente: 6387022). Relator: Min. André Mendonça. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6387022>. Acesso em: 26 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF confirma criação do município de Boa Esperança do Norte (MT). *Notícias STF*, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-confirma-criacao-do-municipio-de-boia-esperanca-do-norte-mt/>. Acesso em: 29 set. 2025.

TABORDA, Guilherme. *Pagamento por serviços ambientais: dos requisitos à necessidade de implementação em áreas de preservação permanentes urbanas com vistas ao desenvolvimento sustentável* [recurso eletrônico]. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/11338/14428>. Acesso em: 24 set. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Auditoria operacional sobre avaliação sistêmica dos Planos Diretores e dos Planos de Mobilidade nos municípios catarinenses da Região Metropolitana do Extremo Oeste. Relatório de Auditoria Operacional, processo nº RLA 21/00239966. Gabinete do Conselheiro José Nei Alberton Ascari. Florianópolis, 2022. Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaVotoNovo/2100239966_16883945.pdf. Acesso em: 29 set. 2025.

VAN LANG, Agathe. Les incertitudes de la notion de compatibilité en droit de l'environnement. *Revue française de droit administratif*, Paris, n. 03, p. 509, 2019.

VANIN, Fábio Scopel. *Direito e Política Urbana: gestão municipal para a sustentabilidade*. Caxias do Sul: EDUCS, 2015.

VANIN, F. S.; COLOMBO, G. Revisão do Plano Diretor: alcances e limitações para o desenvolvimento urbano sustentável. *Revista Jurídica da CNM*, v. 6, p. 260-285, 2019.

VANIN, F. S.; COLOMBO, G. Plano Diretor e ordenamento do espaço urbano: compatibilidade a partir da repercussão geral no recurso extraordinário nº 607.940/DF. *Direito da Cidade*, v. 13, p. 1100-1125, 2021.

VANIN, Fábio Scopel. *Direito, Urbanismo e Política Pública*. São Paulo: Almedina, 2022.

VANIN, Fábio Scopel et al. Observatório de Planos Diretores dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto de pesquisa Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul – UCS. Observatório de Direito Urbanístico, Caxias do Sul, 2024. Disponível em: <https://direitourbanismo.com.br/>. Acesso em: 29 set. 2025.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Introdução ao Estudo do Direito*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

VIAMÃO (Município). Lei nº 4154/2013. Institui o Plano Diretor [...] Viamão: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: <http://leismunicipa.is/otkmv>. Acesso em: 20 maio 2024.

VICHI, Bruno. *Política Urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

VIEIRA, Bruno Soeiro (coord.). *Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

**APÊNDICE A – LEVANTAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS MUNICIPAIS COM OCORRÊNCIA DA EXPRESSÃO
“ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)” – PORTO ALEGRE**

O presente apêndice apresenta o levantamento das normas municipais do Município de Porto Alegre identificadas a partir da busca pela palavra-chave “Área de Preservação Permanente (APP)”. As normas foram posteriormente classificadas quanto à sua pertinência material à temática, indicando-se, quando não relacionadas diretamente às APPs, o respectivo motivo de exclusão de análise.

Município	Tipo de Norma	Número/Ano	Ementa	Assunto	Motivo da Exclusão
Porto Alegre	Lei Ordinária	12.811/2021	Cria a modalidade de Licenciamento Ambiental por Compromisso (LAC)	Licenciamento ambiental	Norma procedimental; inaplicável às APPs
Porto Alegre	Decreto	20.215/2019	Regulamenta normas urbanísticas para instalação de ETR	Infraestrutura de telecomunicações	Apenas condiciona intervenção em APP
Porto Alegre	Lei Complementar	838/2018	Normas urbanísticas para licenciamento de ETR	Ordenamento urbano / telecomunicações	Menção incidental a APP
Porto Alegre	Decreto	19.566/2016	Procedimentos para regularização fundiária em AEIS I e II	Regularização fundiária	Trata de APP ocupada, sem caráter declaratório
Porto Alegre	Decreto	19.034/2015	Regras para supressão, transplante ou poda de vegetação	Proteção da vegetação urbana	Norma sancionatória/procedimental
Porto Alegre	Decreto	18.623/2014	Processo administrativo de aprovação e licenciamento de edificações	Licenciamento edilício	Sem conteúdo declaratório
Porto Alegre	Decreto	18.236/2013	Dispõe sobre prazos para supressão ou poda vegetal	Gestão administrativa ambiental	Procedimental
Porto Alegre	Decreto	18.030/2012	Revoga decreto que declarava área de proteção ambiental	Revogação normativa	Não cria nova APP
Porto Alegre	Decreto	17.683/2012	Regulamenta o SMUC-POA	Unidades de Conservação	Regulamentar geral
Porto Alegre	Lei Ordinária	10.951/2010	Autoriza alienação de imóveis ao DMAE	Gestão patrimonial	Sem declaração ambiental
Porto Alegre	Lei Complementar	646/2010	Altera dispositivos do PDDUA	Planejamento urbano	Não declara APP

Porto Alegre	Decreto	15.502/2007	Altera decreto anterior (revogado)	Atualização normativa	Norma revogada
Porto Alegre	Decreto	14.740/2004	Regulamenta programa habitacional municipal	Política habitacional	Menção indireta a APP
Porto Alegre	Lei Complementar	527/2005	Institui Área de Interesse Cultural - AIC	Zoneamento	Menção indireta a APP

Fonte: Banco de dados “Leis Municipais”. Pesquisa por palavras-chave realizada em novembro de 2025. Elaboração do autor.

**APÊNDICE B – LEVANTAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS MUNICIPAIS COM OCORRÊNCIA DA EXPRESSÃO
“ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)” – CAXIAS DO SUL**

O presente apêndice apresenta o levantamento das normas municipais do Município de Caxias do Sul identificadas a partir da busca pela palavra-chave “Área de Preservação Permanente (APP)”. As normas foram posteriormente classificadas quanto à sua pertinência material à temática, indicando-se, quando não relacionadas diretamente às APPs, o respectivo motivo de exclusão de análise.

Município	Tipo de Norma	Número/Ano	Ementa	Assunto	Motivo da Exclusão
Caxias do Sul	Decreto	23.808/2025	Aprova o Loteamento Marco Norte	Parcelamento do solo	Aprovação de loteamento, sem declaração de APP
Caxias do Sul	Lei Complementar	787/2025	Institui o Programa de Recuperação Fiscal 2025	Direito tributário	Norma fiscal, sem conteúdo ambiental declaratório
Caxias do Sul	Decreto	23.349/2024	Aprova o Loteamento Recanto Nobre	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	23.263/2024	Aprova o Loteamento San Paolo	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	22.753/2023	Regulamenta o Licenciamento Ambiental por Compromisso (LAC)	Licenciamento ambiental	Norma procedimental
Caxias do Sul	Decreto	22.648/2023	Aprova o Loteamento Jardim São Luiz	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	22.623/2023	Dispõe sobre conversão de compensações ambientais	Compensação ambiental	Não declara APP
Caxias do Sul	Decreto	22.507/2023	Aprova o Loteamento Village Cristal	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	22.015/2023	Aprova o Loteamento Residencial Mountain Village – Fase 02	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	21.981/2022	Regulamenta o Licenciamento Ambiental por Compromisso	Licenciamento ambiental	Norma procedimental
Caxias do Sul	Decreto	21.894/2022	Aprova o Loteamento Villa di Mantova	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Lei Complementar	701/2022	Institui o Código Tributário Municipal	Direito tributário	Sem relação declaratória com APP
Caxias do Sul	Decreto	21.771/2021	Aprova o Loteamento VBS Industrial I	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	21.668/2021	Aprova o Loteamento Residencial Cristal	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Lei	8.629/2021	Altera normas sobre indenização de áreas em	Gestão ambiental patrimonial	Trata de indenização, não

			APP (SAMAE)		declaração
Caxias do Sul	Lei Complementar	657/2021	Institui o Programa Esse Terreno é Meu (REURB)	Regularização fundiária	Norma procedimental
Caxias do Sul	Decreto	21.172/2020	Aprova o Loteamento Village Mirasol	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Lei	8.573/2020	Autoriza indenização de lotes em APP (SAMAE)	Gestão ambiental patrimonial	Não declara APP
Caxias do Sul	Lei Complementar	610/2020	Regulamentação em pagamento de imóveis	Direito tributário	Sem conteúdo ambiental
Caxias do Sul	Lei Complementar	602/2020	Altera o Código de Posturas	Direito administrativo urbano	Não declara APP
Caxias do Sul	Decreto	20.546/2019	Aprova o Loteamento Solar das Videiras	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	20.333/2019	Aprova o Loteamento Village Romagem	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	20.040/2019	Classifica atividade de movimentação de terra	Licenciamento ambiental	Norma classificatória
Caxias do Sul	Lei Complementar	586/2019	Acresce artigo à Política Municipal do Meio Ambiente	Política ambiental	Não declara APP
Caxias do Sul	Decreto	19.814/2018	Aprova o Loteamento Santa Alice	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	19.342/2018	Aprova o Loteamento Praça do Sol	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Lei	8.331/2018	Isenta IPTU de imóveis com APP	Direito tributário ambiental	Benefício fiscal, não declaratório
Caxias do Sul	Decreto	18.690/2017	Aprova o Loteamento Villa Catarina	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	18.468/2016	Aprova o Loteamento Villa Aurora	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	18.399/2016	Aprova o Loteamento Vale dos Pinheiros	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	18.372/2016	Aprova o Loteamento Villa Di Fillippo	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	18.157/2016	Aprova o Residencial Vista Alegre	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	17.755/2015	Aprova o Loteamento Piemonte	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	17.575/2015	Aprova o Loteamento Monte Rissieri	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	17.141/2014	Altera decreto do Loteamento Terra Nobre	Parcelamento do solo	Alteração de ato individual
Caxias do Sul	Decreto	17.139/2014	Dispõe sobre conversão de compensações ambientais	Compensação ambiental	Não declara APP
Caxias do Sul	Decreto	17.055/2014	Aprova o Loteamento Terra Nobre	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual

Caxias do Sul	Decreto	15.833/2014	Altera decreto do Loteamento Novo Horizonte	Parcelamento do solo	Alteração de ato individual
Caxias do Sul	Lei	7.911/2014	Institui o Programa Regulariza Caxias	Regularização fundiária	Norma procedimental
Caxias do Sul	Decreto	16.402/2013	Aprova o Loteamento Vivendas de Livorno	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Lei	7.652/2013	Denomina via pública (Rua Maria A. Frigeri)	Denominação de logradouro	Sem conteúdo ambiental
Caxias do Sul	Lei	7.632/2013	Denomina via pública (Rua Luis F. V. Zanini)	Denominação de logradouro	Sem conteúdo ambiental
Caxias do Sul	Lei	7.557/2012	Altera normas sobre parcelamento do solo	Parcelamento do solo	Não declara APP
Caxias do Sul	Decreto	15.499/2011	Aprova o Loteamento Altos do Parque	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Decreto	15.204/2011	Aprova o Loteamento Reserva Toscana	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Lei	7.370/2011	Desafeta imóvel e autoriza doação (FAR)	Política habitacional	Sem declaração ambiental
Caxias do Sul	Decreto	15.011/2010	Aprova o Loteamento Altos do Planalto	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Lei Complementar	376/2010	Consolida a Política Municipal do Meio Ambiente	Política ambiental	Norma geral
Caxias do Sul	Decreto	13.246/2007	Aprova o Loteamento Parque Sanvitto II	Parcelamento do solo	Ato autorizativo individual
Caxias do Sul	Lei Complementar	233/2004	Institui a Política Municipal do Meio Ambiente	Política ambiental	Norma geral
Caxias do Sul	Lei Complementar	111/2000	Dispõe sobre a Política Municipal do Meio Ambiente	Política ambiental	Norma geral

Fonte: Banco de dados “Leis Municipais”. Pesquisa por palavras-chave realizada em novembro de 2025. Elaboração do autor.

APÊNDICE C – LEVANTAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS MUNICIPAIS COM OCORRÊNCIA DA EXPRESSÃO “ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)” – CANOAS

O presente apêndice apresenta o levantamento das normas municipais do Município de Canoas identificadas a partir da busca pela palavra-chave “Área de Preservação Permanente (APP)”. As normas foram posteriormente classificadas quanto à sua pertinência material à temática, indicando-se, quando não relacionadas diretamente às APPs, o respectivo motivo de exclusão de análise.

Município	Tipo de Norma	Número/Ano	Ementa	Assunto	Motivo da Exclusão
Canoas	Decreto	454/2024	Regulamenta artigos das Leis nº 4.328/1998 e nº 6.748/2024	Regulamentação administrativa	Norma regulamentar, sem declaração de APP
Canoas	Lei	6.642/2023	Dispõe sobre desafetação e alienação de imóveis municipais	Gestão patrimonial	Desafetação patrimonial, sem conteúdo declaratório ambiental
Canoas	Decreto	394/2023	Declara Situação de Emergência por eventos hidrológicos	Defesa civil	Ato emergencial, sem criação ou declaração de APP
Canoas	Lei Complementar	12/2022	Normas para implantação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações	Infraestrutura urbana / telecomunicações	Menção incidental a aspectos ambientais
Canoas	Decreto	399/2019	Dispõe sobre penalização de infrações ambientais	Direito ambiental sancionatório	Norma punitiva, não declaratória
Canoas	Lei	6.210/2018	Dispõe sobre desafetação e alienação de imóveis municipais	Gestão patrimonial	Sem declaração de APP
Canoas	Lei	5.997/2016	Altera o Código Municipal de Meio Ambiente	Política ambiental	Alteração normativa geral
Canoas	Lei	5.718/2012	Altera o Plano Diretor, demarcando zona industrial	Planejamento urbano	Zoneamento urbano, sem declaração de APP
Canoas	Lei	5.674/2012	Dispõe sobre ordenação da paisagem urbana	Paisagem urbana	Não trata de APP
Canoas	Lei	5.671/2012	Estabelece processo administrativo para infrações ambientais	Procedimento administrativo ambiental	Norma procedimental
Canoas	Lei Ordinária	5.320/2008	Autoriza recebimento de imóveis em doação	Gestão patrimonial / mobilidade urbana	Sem conteúdo ambiental declaratório
Canoas	Decreto	801/2005	Regulamenta a criação da APA Parque Municipal Fazenda Guajuviras	Unidade de conservação / APA	Norma regulamentar, não declaratória de APP
Canoas	Resolução CONAMA	237/1997	Dispõe sobre licenciamento ambiental	Licenciamento ambiental	Resolução federal, sem delimitação local de APP

Fonte: Banco de dados “Leis Municipais”. Pesquisa por palavras-chave realizada em novembro de 2025. Elaboração do autor.

**APÊNDICE D – LEVANTAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS MUNICIPAIS COM OCORRÊNCIA DA EXPRESSÃO
“ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)” – PELOTAS**

O presente apêndice apresenta o levantamento das normas municipais do Município de Pelotas e identificadas a partir da busca pela palavra-chave “Área de Preservação Permanente (APP)”. As normas foram posteriormente classificadas quanto à sua pertinência material à temática, indicando-se, quando não relacionadas diretamente às APPs, o respectivo motivo de exclusão de análise.

Município	Tipo de Norma	Número/Ano	Ementa	Assunto	Motivo da Exclusão
Pelotas	Decreto	6.733/2023	Dispõe sobre o processo administrativo de Regularização Fundiária Urbana – Reurb.	Regularização fundiária	Não declara APP
Pelotas	Decreto	6.702/2023	Regulamenta normas urbanísticas para ETR.	Telecomunicações	Não declara APP
Pelotas	Lei	6.636/2018	Altera o Plano Diretor de Pelotas.	Planejamento urbano	Não declara APP
Pelotas	Decreto	6.733/2023	Institui o Projeto Adote o Verde.	Gestão de áreas verdes	Não declara APP
Pelotas	Lei Ordinária	5.502/2008	Institui o Plano Diretor Municipal.	Ordenamento territorial	Não declara APP

Fonte: Banco de dados “Leis Municipais”. Pesquisa por palavras-chave realizada em novembro de 2025. Elaboração do autor.

**APÊNDICE E – LEVANTAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS MUNICIPAIS COM OCORRÊNCIA DA EXPRESSÃO
“ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)” – SANTA MARIA**

O presente apêndice apresenta o levantamento das normas municipais do Município de Santa Maria e identificadas a partir da busca pela palavra-chave “Área de Preservação Permanente (APP)”. As normas foram posteriormente classificadas quanto à sua pertinência material à temática, indicando-se, quando não relacionadas diretamente às APPs, o respectivo motivo de exclusão de análise.

Município	Tipo de Norma	Número/Ano	Ementa	Assunto	Motivo da Exclusão
Santa Maria	Lei Ordinária	6.973/2024	Cria a modalidade de licenciamento ambiental por adesão e compromisso	Licenciamento ambiental	Não declara APP
Santa Maria	Decreto	54/2024	Declara utilidade pública para obras em APP de sangas do Arroio Vacacaí-Mirim	Intervenção em APP	Utilidade pública específica
Santa Maria	Decreto	47/2024	Declara utilidade pública para obras em APP para construção da Avenida Perimetral	Infraestrutura urbana	Utilidade pública específica
Santa Maria	Decreto	91/2023	Regulamenta o Programa IPTU Verde	Incentivo ambiental	Não declara APP
Santa Maria	Lei	6.625/2022	Denomina vias públicas próximas à APP Alemoa	Denominação de logradouro	Não declara APP
Santa Maria	Lei Complementar	160/2022	Dispõe sobre AUE e Condomínios Residenciais Rurais	Ordenamento territorial	Norma urbanística geral
Santa Maria	Decreto	21/2022	Declara utilidade pública para intervenção em APP do Parque da Barragem	Parque urbano	Utilidade pública específica
Santa Maria	Lei Complementar	117/2018	Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo	Uso do solo	Norma geral
Santa Maria	Decreto	43/2018	Define como interesse público faixa de APP do Arroio Cadena	APP urbana	Reconhecimento de interesse público
Santa Maria	Lei	5.659/2012	Institui a Política Municipal de Habitação de Interesse Social	Habitação	Não declara APP
Santa Maria	Lei	5.338/2010	Institui o Programa de Regularização Fundiária	Regularização fundiária	Não declara APP
Santa Maria	Decreto	76/2007	Declara utilidade pública para licenciamento ambiental da travessia do Arroio Cadena	Obra pública	Utilidade pública específica

Fonte: Banco de dados “Leis Municipais”. Pesquisa por palavras-chave realizada em novembro de 2025. Elaboração do autor.

**APÊNDICE F – LEVANTAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS MUNICIPAIS COM OCORRÊNCIA DA EXPRESSÃO
“ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)” – GRAVATAÍ**

O presente apêndice apresenta o levantamento das normas municipais do Município de Gravataí e identificadas a partir da busca pela palavra-chave “Área de Preservação Permanente (APP)”. As normas foram posteriormente classificadas quanto à sua pertinência material à temática, indicando-se, quando não relacionadas diretamente às APPs, o respectivo motivo de exclusão de análise.

Município	Tipo de Norma	Número/Ano	Ementa	Assunto	Motivo da Exclusão
Gravataí	Lei Complementar	10/2025	Dispõe sobre o cancelamento de IPTU em imóveis localizados total ou parcialmente em APP	Tributário ambiental	Benefício fiscal, não declaratório de APP
Gravataí	Lei Ordinária	4.848/2024	Desafeta imóvel do patrimônio municipal	Gestão patrimonial	Desafetação, sem declaração de APP
Gravataí	Lei Ordinária	4.826/2024	Desafeta imóveis do patrimônio municipal e autoriza alienação	Gestão patrimonial	Sem conteúdo declaratório ambiental
Gravataí	Lei Complementar	9/2023	Consolida a legislação tributária municipal (Código Tributário)	Direito tributário	Norma geral
Gravataí	Lei Ordinária	4.018/2018	Desafeta imóveis do patrimônio público e autoriza permissão de uso	Gestão patrimonial	Sem declaração de APP
Gravataí	Lei Ordinária	3.565/2014	Disciplina a arborização no Município	Arborização urbana	Vegetação urbana, não APP
Gravataí	Lei Ordinária	3.144/2011	Define novas diretrizes viárias no Plano Diretor	Planejamento urbano	Não declara APP

Fonte: Banco de dados “Leis Municipais”. Pesquisa por palavras-chave realizada em novembro de 2025. Elaboração do autor.

**APÊNDICE G – LEVANTAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS MUNICIPAIS COM OCORRÊNCIA DA EXPRESSÃO
“ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)” – NOVO HAMBURGO**

O presente apêndice apresenta o levantamento das normas municipais do Município de Novo Hamburgo e identificadas a partir da busca pela palavra-chave “Área de Preservação Permanente (APP)”. As normas foram posteriormente classificadas quanto à sua pertinência material à temática, indicando-se, quando não relacionadas diretamente às APPs, o respectivo motivo de exclusão de análise.

Município	Tipo de Norma	Número/Ano	Ementa	Assunto	Motivo da Exclusão
Novo Hamburgo	Lei Complementar	3.214/2019	Dispõe sobre o Programa de Regularização de Edificações em desacordo com a legislação	Regularização edilícia	Norma procedimental, não declaratória de APP
Novo Hamburgo	Lei Ordinária	2.837/2015	Cria benefício Bolsa Moradia Extraordinário para famílias atingidas por catástrofes	Política habitacional / assistência social	Benefício social, sem conteúdo declaratório ambiental
Novo Hamburgo	Lei Ordinária	2.578/2013	Autoriza permuta de imóvel municipal com VP Incorporadora Ltda.	Gestão patrimonial	Permuta de bens, sem declaração de APP
Novo Hamburgo	Lei Ordinária	2.278/2011	Cria o benefício Bolsa Moradia para famílias atingidas por catástrofes	Política habitacional / assistência social	Benefício social, sem conteúdo declaratório ambiental
Novo Hamburgo	Lei Ordinária	1.839/2008	Institui o Programa de Regularização Fundiária no Município	Regularização fundiária	Norma procedimental
Novo Hamburgo	Lei Ordinária	33/1997	Cancela débitos tributários em condições específicas	Direito tributário	Norma fiscal individualizada

Fonte: Banco de dados “Leis Municipais”. Pesquisa por palavras-chave realizada em novembro de 2025. Elaboração do autor.

APÊNDICE H – LEVANTAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS MUNICIPAIS COM OCORRÊNCIA DA EXPRESSÃO “ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)” – VIAMÃO

O presente apêndice apresenta o levantamento das normas municipais do Município de Viamão e identificadas a partir da busca pela palavra-chave “Área de Preservação Permanente (APP)”. As normas foram posteriormente classificadas quanto à sua pertinência material à temática, indicando-se, quando não relacionadas diretamente às APPs, o respectivo motivo de exclusão de análise.

Município	Tipo de Norma	Número/Ano	Ementa	Assunto	Motivo da Exclusão
Viamão	Lei Ordinária	5159/2022	Cria o Código Municipal do Meio Ambiente, Conselho e Fundo do Meio Ambiente.	Código ambiental	Norma geral ambiental; não declara APP específica.
Viamão	Lei Ordinária	4916/2020	Estabelece diretrizes para gestão de resíduos da construção civil.	Resíduos sólidos	Norma setorial; não declara APP.
Viamão	Lei Ordinária	4787/2018	Autoriza o Município receber doação onerosa de área.	Gestão patrimonial	Ato patrimonial; não declara APP.
Viamão	Lei Ordinária	4786/2018	Altera o art. 1º da Lei nº 4297/2014.	Alteração legislativa	Alteração normativa; não declara APP.
Viamão	Lei Ordinária	4412/2015	Lei de requisitos de extração mineral e institui taxa de fiscalização.	Exploração mineral	Norma fiscalizatória; não declara APP.
Viamão	Lei Ordinária	4398/2015	Autoriza doação com obrigação de uso de bem especial.	Gestão patrimonial	Ato patrimonial; não declara APP.
Viamão	Lei Ordinária	4375/2015	Autoriza receber doação e proceder desafetação de área.	Gestão patrimonial	Ato patrimonial; não declara APP.
Viamão	Lei Ordinária	4195/2014	Dispõe sobre regularização fundiária prevista no Plano Diretor.	Regularização fundiária	Norma procedimental; não declara APP.
Viamão	Lei Ordinária	4162/2013	Dispõe sobre normas urbanísticas para instalação de ERBs.	Urbanismo/telecom	Norma urbanística; não declara APP.
Viamão	Lei Ordinária	4154/2013	Institui o Plano Diretor do Município.	Plano Diretor	Norma urbanística geral; menção a APP não equivale a declaração específica.
Viamão	Lei Ordinária	4099/2013	Autoriza desafetação, doação ao FAR e criação de ZEIS.	ZEIS / regularização	Ato urbanístico/patrimonial; não declara APP.
Viamão	Lei Ordinária	3991/2012	Autoriza desafetação, doação ao FAR e criação de ZEIS.	ZEIS / regularização	Ato urbanístico/patrimonial; não declara APP.
Viamão	Lei Ordinária	3856/2011	Denomina via pública Rua Erva Doce.	Denominação de via	Ato administrativo; não declara APP.
Viamão	Lei Ordinária	3789/2010	Autoriza desafetação e doação ao FAR.	ZEIS / regularização	Ato urbanístico/patrimonial; não declara APP.
Viamão	Lei Ordinária	3785/2010	Autoriza receber área em cumprimento da Lei nº	Gestão patrimonial	Ato patrimonial; não declara APP.

			3530/06.		
Viamão	Lei Ordinária	3530/2006	Institui o Plano Diretor do Município.	Plano Diretor	Norma urbanística geral; não declara APP específica.

Fonte: Banco de dados “Leis Municipais”. Pesquisa por palavras-chave realizada em novembro de 2025. Elaboração do autor.

APÊNDICE I – LEVANTAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS MUNICIPAIS COM OCORRÊNCIA DA EXPRESSÃO “ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)” – SÃO LEOPOLDO

O presente apêndice apresenta o levantamento das normas municipais do Município de São Leopoldo e identificadas a partir da busca pela palavra-chave “Área de Preservação Permanente (APP)”. As normas foram posteriormente classificadas quanto à sua pertinência material à temática, indicando-se, quando não relacionadas diretamente às APPs, o respectivo motivo de exclusão de análise.

Município	Tipo de Norma	Número/Ano	Ementa	Assunto	Motivo da Exclusão
São Leopoldo	Decreto	11222/2025	Regulamenta o processo de regularização de edificações referente ao Programa de Regularização de Edificações (Lei Municipal nº 10.401/2025).	Regularização de edificações	Ocorrência do termo APP na íntegra; não é norma declaratória de APP (ato procedimental).
São Leopoldo	Lei Ordinária	10401/2025	Institui o Programa de Regularização de Edificações no território do Município, para adequação ao Plano Diretor e ao Código de Obras.	Regularização de edificações	Ocorrência do termo APP na íntegra; não é norma declaratória de APP (programa/procedimento).
São Leopoldo	Decreto	10464/2023	Cria o Parque Socioambiental Santa Bárbara, de acordo com a Lei Municipal nº 9.687/2022.	Parques socioambientais	Norma de criação/gestão de parque; não é declaração de APP.
São Leopoldo	Decreto	10160/2022	Regulamenta o funcionamento do Banco de Materiais de Construção (Lei nº 9.523/2022).	Política pública / banco de materiais	Ato regulamentar; não declara APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	9687/2022	Institui e regulamenta os Parques Socioambientais no Município e dá outras providências.	Parques socioambientais	Institui regime de parques; não declara APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	9633/2022	Dispõe sobre emissão/manutenção de alvará de localização e funcionamento e fiscalização de estabelecimentos.	Licenciamento/Alvarás	Norma administrativa; não declara APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	9466/2021	Desafeta e autoriza o Município a celebrar concessão de uso de bem público à Mitra da Diocese de Novo Hamburgo.	Gestão patrimonial (desafetação/concessão)	Ato patrimonial; não declara APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	9452/2021	Autoriza o Poder Executivo a outorgar concessão de uso de área de terras à Associação Criativizando.	Gestão patrimonial (concessão de uso)	Ato patrimonial; não declara APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	9072/2019	Autoriza o Município a receber uma área de terras destinada a área de proteção permanente.	Gestão patrimonial / afetação ambiental	Ato autorizativo patrimonial (recebimento de área); não configura declaração normativa geral de APP.

São Leopoldo	Lei Ordinária	9041/2019	Institui o Plano Diretor Municipal (PDM) e o Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Participativa.	Plano Diretor / planejamento urbano	Norma urbanística geral; menção a APP não equivale a declaração específica.
São Leopoldo	Lei Ordinária	8745/2018	Altera e dá nova redação a dispositivos da Lei Municipal nº 7.521/2011.	Alteração legislativa	Alteração de lei anterior; não declara APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	8744/2018	Autoriza a desafetação de bens imóveis do Município e destina áreas para regularização fundiária.	Gestão patrimonial / regularização fundiária	Ato de desafetação/destinação; não declara APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	8664/2017	Dispõe sobre processo administrativo para regularização de edificações e emissão de Habite-se.	Regularização de edificações	Norma procedimental; não declara APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	8372/2015	Institui como AEIS III área de terras no Bairro São Miguel e define parâmetros urbanísticos.	AEIS / interesse social	Norma urbanística setorial; não declara APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	8293/2015	Dispõe sobre critérios para regularização e Habite-se de obras existentes.	Regularização de obras	Norma procedimental; não declara APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	8024/2013	Denomina Rua Theophilo Zanutto a Rua “B” do Loteamento Haras Chirú.	Denominação de via	Ato de denominação; não declara APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	7961/2013	Denomina a Rua “3” do Loteamento Novo Jardim Luciana.	Denominação de via	Ato de denominação; não declara APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	7932/2013	Denomina de Rua Edmundo Cornelius uma via do Município.	Denominação de via	Ato de denominação; não declara APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	7745/2012	Acresce conceitos e altera dispositivos do Código Municipal do Meio Ambiente e Zoneamento Ambiental; inclui SISMAP.	Código ambiental / zoneamento	Norma ambiental/urbanística geral; não é declaração específica de APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	7689/2012	Autoriza o Poder Executivo a receber em dação em pagamento imóveis que especifica.	Gestão patrimonial / tributário	Ato patrimonial; não declara APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	7632/2012	Altera inciso da Lei nº 4.883/2000, que autoriza cessão de uso de área de terras ao Instituto Educacional Espírita.	Gestão patrimonial (cessão de uso)	Ato patrimonial; não declara APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	7344/2011	Dispõe sobre medidas a serem tomadas pelo Município na hipótese de declaração de estado de emergência ou calamidade pública.	Defesa civil / emergência	Norma de gestão de crises; não declara APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	6494/2007	Dispõe sobre a Política Municipal Integrada de Saneamento e Gestão Ambiental.	Saneamento / gestão ambiental	Política pública setorial; não é declaração específica de APP.
São Leopoldo	Lei Ordinária	6493/2007	Estrutura o Plano Municipal de Gestão Integrada das	Gestão de bacias /	Planejamento hídrico; não declara APP.

			sub-bacias do Rio dos Sinos.	recursos hídricos	
São Leopoldo	Lei Ordinária	6463/2007	Institui o Código Municipal do Meio Ambiente e Zoneamento Ambiental.	Código ambiental / zoneamento	Norma geral; menção a APP não equivale a declaração específica.
São Leopoldo	Lei Ordinária	6125/2006	Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de São Leopoldo (norma revogada).	Plano Diretor / planejamento urbano	Norma urbanística (revogada); não declara APP.

Fonte: Banco de dados “Leis Municipais”. Pesquisa por palavras-chave realizada em novembro de 2025. Elaboração do autor.

**APÊNDICE J – LEVANTAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS MUNICIPAIS COM OCORRÊNCIA DA EXPRESSÃO
“ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)” – PASSO FUNDO**

O presente apêndice apresenta o levantamento das normas municipais do Município de Passo Fundo e identificadas a partir da busca pela palavra-chave “Área de Preservação Permanente (APP)”. As normas foram posteriormente classificadas quanto à sua pertinência material à temática, indicando-se, quando não relacionadas diretamente às APPs, o respectivo motivo de exclusão de análise.

Município	Tipo de Norma	Número/Ano	Ementa	Assunto	Motivo da Exclusão
Passo Fundo	Decreto	137/2025	Aprova plantas e projetos do Loteamento Rabello	Parcelamento do solo	Não declara APP
Passo Fundo	Decreto	122/2025	Aprova implantação do Sonatta Condomínio Club	Condomínio urbanístico	Não declara APP
Passo Fundo	Decreto	110/2025	Aprova plantas e projetos do Loteamento Bassani	Parcelamento do solo	Não declara APP
Passo Fundo	Decreto	106/2025	Aprova plantas e projetos do Loteamento Gleba 3	Parcelamento do solo	Não declara APP
Passo Fundo	Decreto	105/2024	Altera dispositivos sobre utilidade pública para desapropriação	Utilidade pública	Não declara APP
Passo Fundo	Lei Complementar	483/2023	Altera dispositivos da LC 448/2019	Planejamento urbano	Não declara APP
Passo Fundo	Decreto	94/2023	Aprova desmembramento de gleba	Parcelamento do solo	Não declara APP
Passo Fundo	Decreto	73/2023	Aprova Terrano Condomínio Clube	Condomínio urbanístico	Não declara APP
Passo Fundo	Decreto	70/2023	Aprova Loteamento Residencial Álamos	Parcelamento do solo	Não declara APP
Passo Fundo	Decreto	73/2022	Aprova Loteamento Alto das Figueiras II	Parcelamento do solo	Não declara APP
Passo Fundo	Decreto	65/2022	Aprova Terrano Condomínio Clube (revogado)	Condomínio urbanístico	Não declara APP
Passo Fundo	Decreto	57/2022	Aprova Loteamento Bem Viver	Parcelamento do solo	Não declara APP
Passo Fundo	Decreto	56/2022	Aprova Loteamento Parque da Cidade	Parcelamento do solo	Não declara APP
Passo Fundo	Decreto	6/2022	Aprova Condomínio Residencial Conquista II	Condomínio urbanístico	Não declara APP
Passo Fundo	Lei	5.464/2019	Regularização Fundiária Urbana	Regularização fundiária	Não declara APP
Passo Fundo	Lei Complementar	448/2019	Altera zoneamentos e cria zonas especiais	Zoneamento urbano	Não declara APP
Passo Fundo	Lei Complementar	461/2020	Altera dispositivos relativos ao IPTU	Tributário	Não declara APP
Passo Fundo	Lei	5.428/2019	Concessão de uso de bem imóvel público	Gestão patrimonial	Não declara APP
Passo Fundo	Lei	5.339/2018	Concessão de uso de imóvel público	Gestão patrimonial	Não declara APP

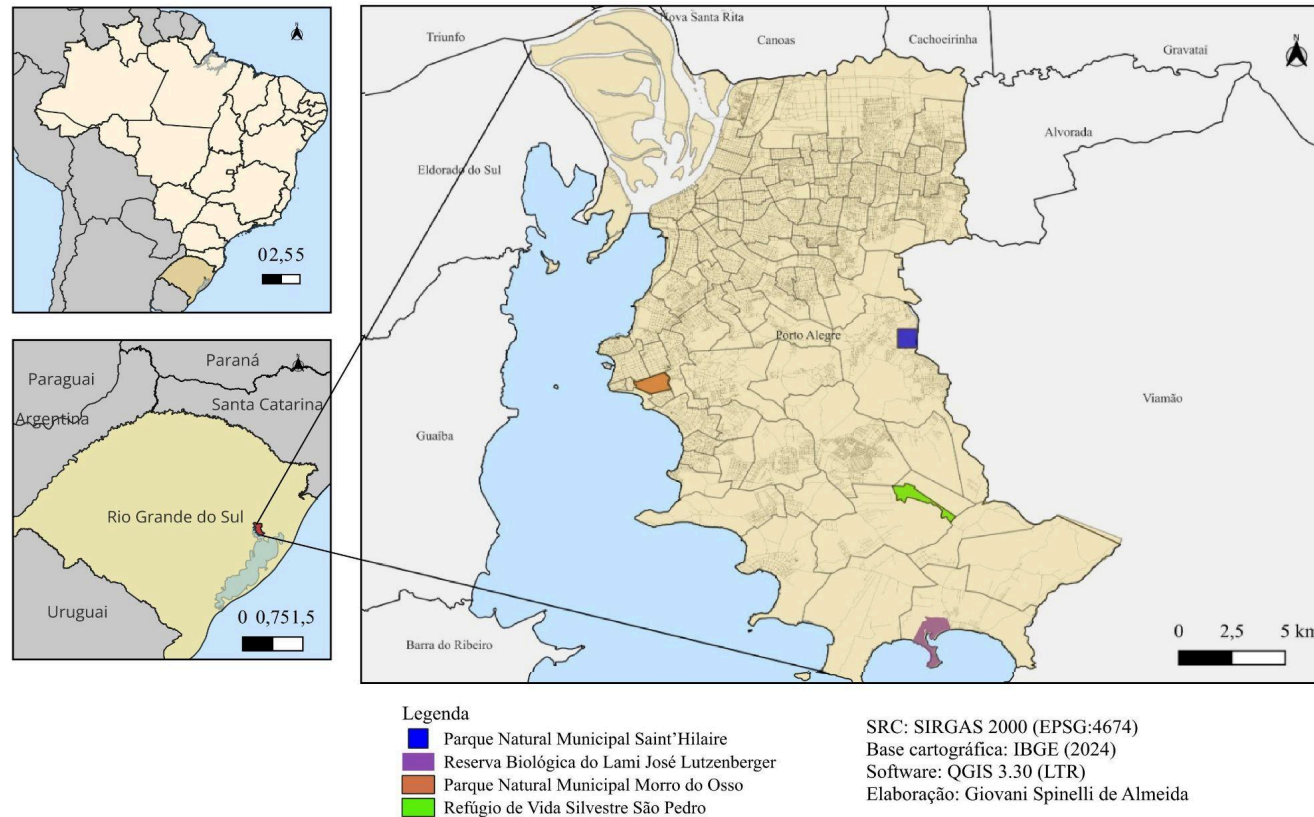
Passo Fundo	Lei Complementar	230/2009	Parcelamento do solo urbano	Parcelamento do solo	Não declara APP
Passo Fundo	Lei Complementar	256/2010	Altera parcelamento do solo urbano	Parcelamento do solo	Não declara APP

Fonte: Banco de dados “Leis Municipais”. Pesquisa por palavras-chave realizada em novembro de 2025. Elaboração do autor.

APÊNDICE K – LOCALIZAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAIS DE PORTO ALEGRE

O presente apêndice apresenta o mapa de localização das Unidades de Conservação municipais de Porto Alegre, com indicação aproximada de sua localização no território municipal.

MAPA DE LOCALIZAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAIS DE PORTO ALEGRE

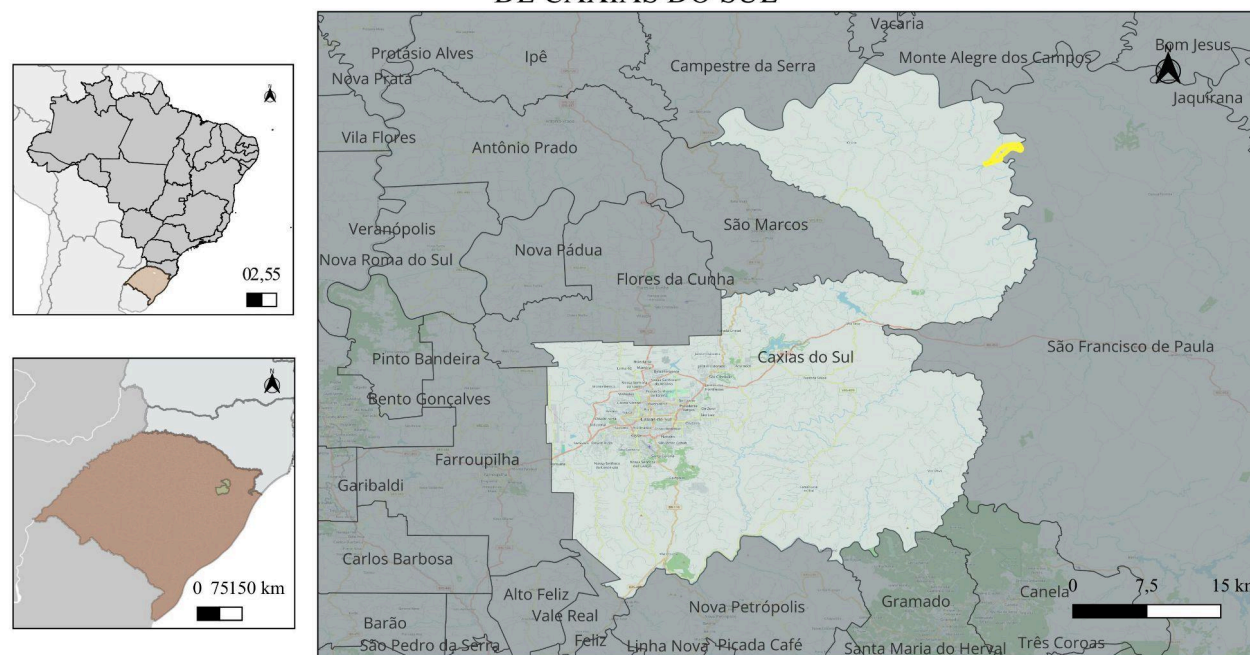


Fonte: Elaboração própria (2026). Base cartográfica: IBGE (2024). Sistema de referência: SIRGAS 2000 (EPSG:4674). Software: QGIS 3.30 (LTR)


APÊNDICE L – LOCALIZAÇÃO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

O presente apêndice apresenta o mapa de localização da unidade de conservação municipal de Caxias do Sul, com indicação aproximada de sua localização no território municipal.

MAPA DE LOCALIZAÇÃO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE CAXIAS DO SUL



Legenda

 Monumento Natural Palanquinho

SRC: SIRGAS 2000 (EPSG:4674)

Base cartográfica: IBGE (2024)

Software: QGIS 3.30 (LTR)

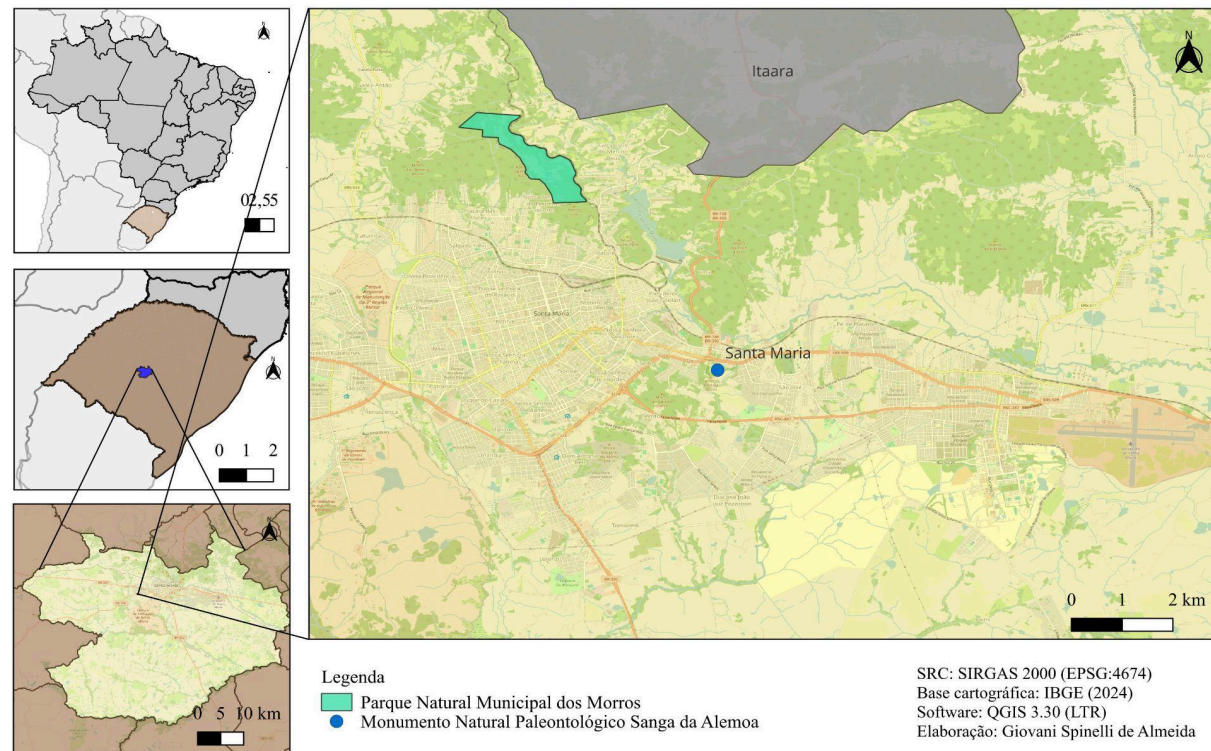
Elaboração: Giovani Spinelli de Almeida

Fonte: Elaboração própria (2026). Base cartográfica: IBGE (2024). Sistema de referência: SIRGAS 2000 (EPSG:4674). Software: QGIS 3.30 (LTR)

APÊNDICE M – LOCALIZAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAIS DE SANTA MARIA

O presente apêndice apresenta o mapa de localização das Unidades de Conservação municipais de Santa Maria, com indicação aproximada de sua localização no território municipal.

MAPA DE LOCALIZAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAIS DE SANTA MARIA

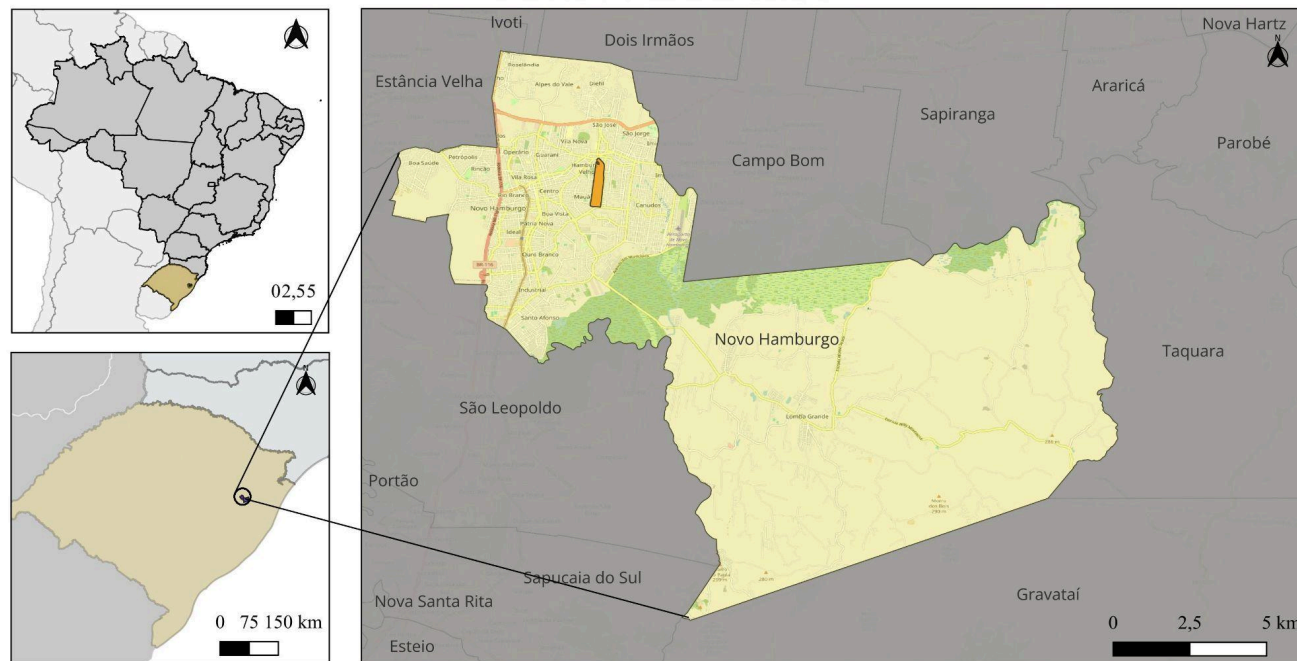


Fonte: Elaboração própria (2026). Base cartográfica: IBGE (2024). Sistema de referência: SIRGAS 2000 (EPSG:4674). Software: QGIS 3.30 (LTR)

APÊNDICE N – LOCALIZAÇÃO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

O presente apêndice apresenta o mapa de localização da unidade de conservação municipal de Novo Hamburgo, com indicação aproximada de sua localização no território municipal.

MAPA DE LOCALIZAÇÃO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO



Legenda

Área de Relevante Interesse Ecológico Henrique Luís Roessler

SRC: SIRGAS 2000 (EPSG:4674)

Base cartográfica: IBGE (2024)

Software: QGIS 3.30 (LTR)

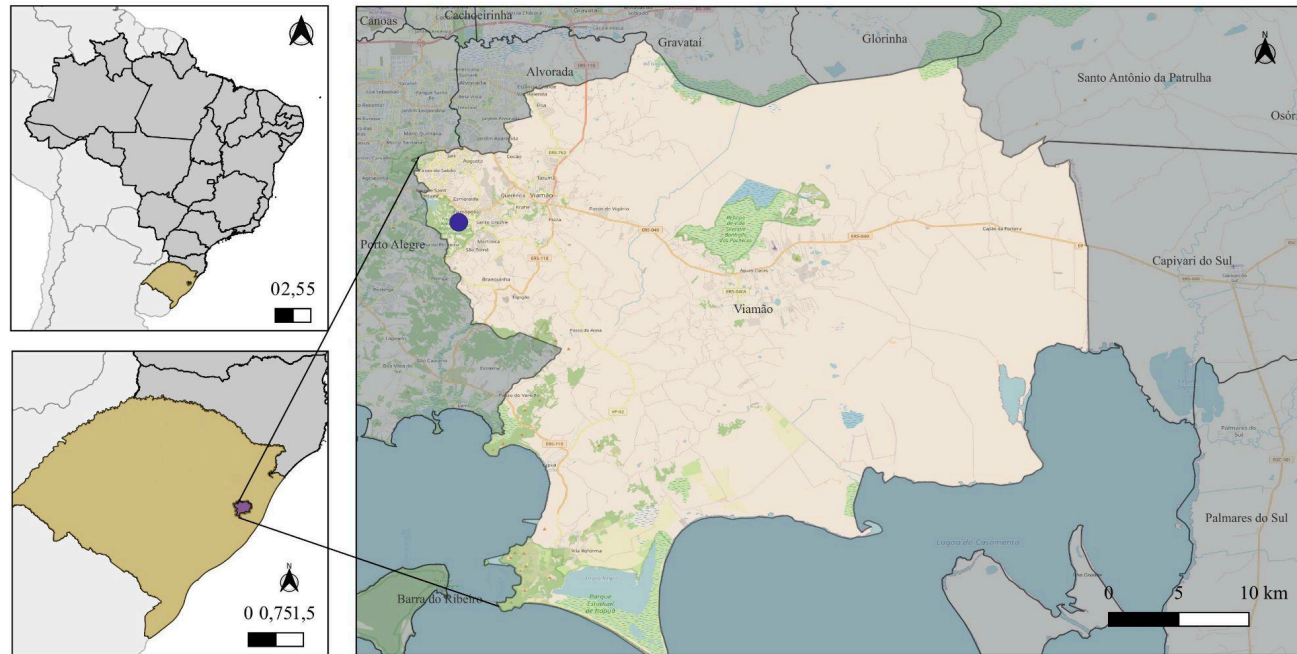
Elaboração: Giovani Spinelli de Almeida

Fonte: Elaboração própria (2026). Base cartográfica: IBGE (2024). Sistema de referência: SIRGAS 2000 (EPSG:4674). Software: QGIS 3.30 (LTR)

APÊNDICE O – LOCALIZAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAIS DE VIAMÃO

O presente apêndice apresenta o mapa de localização da unidade de conservação municipal de Viamão, com indicação aproximada de sua localização no território municipal.

MAPA DE LOCALIZAÇÃO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE VIAMÃO



Legenda

- Parque Natural Municipal Saint'Hilaire

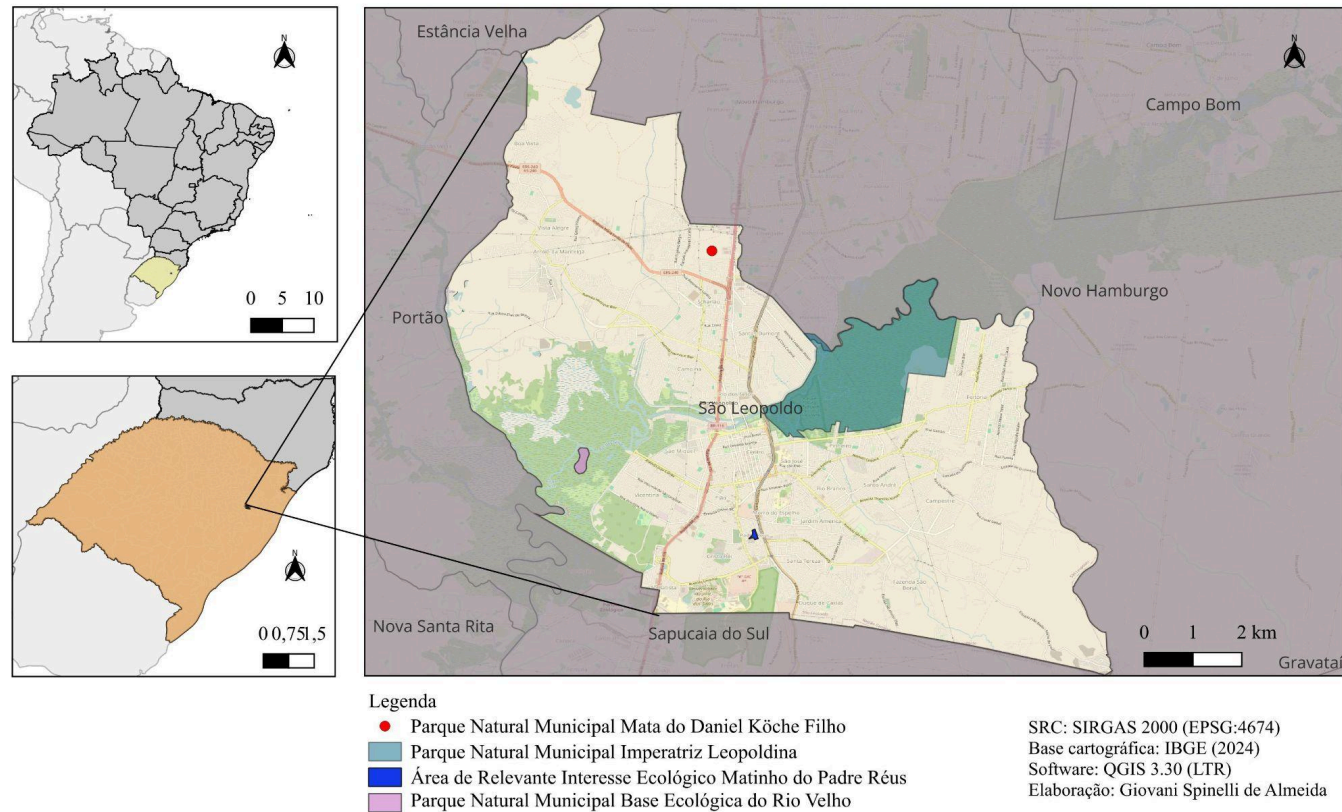
SRC: SIRGAS 2000 (EPSG:4674)
 Base cartográfica: IBGE (2024)
 Software: QGIS 3.30 (LTR)
 Elaboração: Giovani Spinelli de Almeida

Fonte: Elaboração própria (2026). Base cartográfica: IBGE (2024). Sistema de referência: SIRGAS 2000 (EPSG:4674). Software: QGIS 3.30 (LTR)

APÊNDICE P – LOCALIZAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAIS DE SÃO LEOPOLDO

O presente apêndice apresenta o mapa de localização das Unidades de Conservação municipais de São Leopoldo, com indicação aproximada de sua localização no território municipal.

MAPA DE LOCALIZAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAIS DE SÃO LEOPOLDO

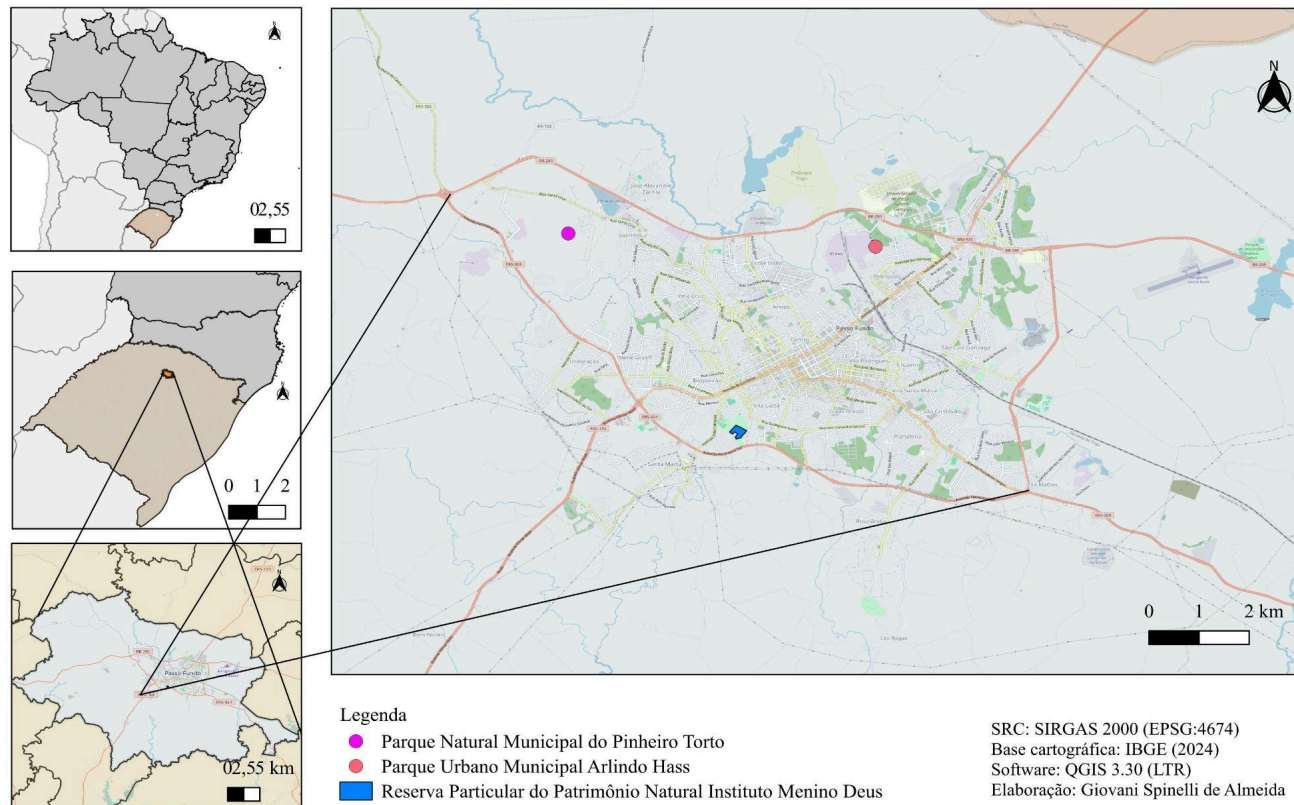


Fonte: Elaboração própria (2026). Base cartográfica: IBGE (2024). Sistema de referência: SIRGAS 2000 (EPSG:4674). Software: QGIS 3.30 (LTR)

APÊNDICE Q – LOCALIZAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAIS DE PASSO FUNDO

O presente apêndice apresenta o mapa de localização das Unidades de Conservação municipais de Passo Fundo, com indicação aproximada de sua localização no território municipal.

MAPA DE LOCALIZAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAIS DE PASSO FUNDO



Fonte: Elaboração própria (2026). Base cartográfica: IBGE (2024). Sistema de referência: SIRGAS 2000 (EPSG:4674). Software: QGIS 3.30 (LTR)