

GIOVANA CENCI ZIR

O PAPEL DOS PLANOS DIRETORES NA BUSCA DA GARANTIA DA
QUALIDADE VIDA

Caxias do Sul

2006

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PÓS-GRADUAÇÃO STRICTU-SENSU
MESTRADO EM DIREITO

GIOVANA CENCI ZIR

O PAPEL DOS PLANOS DIRETORES NA BUSCA DA GARANTIA DA
QUALIDADE VIDA

Dissertação apresentada como requisito parcial para
a obtenção do grau de Mestre em Direito, à
Universidade de Caxias do Sul.

Orientador

Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira

Caxias do Sul

2006



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL


**“O Papel dos Planos Diretores na Busca pela
Garantia da Qualidade de Vida”**

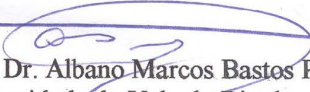
Giovana Cenci Zir

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela de Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito 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 Relações de Trabalho


Caxias do Sul, 29 de junho de 2006.

Banca Examinadora:


Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul


Prof. Dr. Albano Marcos Bastos Pépe
Universidade do Vale do Rio dos Sinos


Prof. Dr. Cesar Augusto Modena
Universidade de Caxias do Sul


Prof. Dr. Sérgio Augustin
Universidade de Caxias do Sul

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
Biblioteca Central

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira pela inestimável contribuição à realização deste trabalho.

Aos meus pais que sempre me incentivaram e plantaram em mim a semente do conhecimento.

Ao meu querido marido, pelo exemplo de determinação e amor.

À minha amada filha Júlia, pela alegria e emoção trazidas durante a consecução deste trabalho.

RESUMO

O estudo trata dos planos diretores como instrumento de política urbana viabilizador da garantia da qualidade de vida dos centros urbanos. Após exposição acerca da evolução e dos princípios norteadores do direito ambiental brasileiro, são tecidas considerações sobre a qualidade de vida prevista constitucionalmente e a sua relação com um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Na segunda etapa se referênciamos sobre a evolução do direito de propriedade até se chegar à atualidade, bem como trata-se da função social da propriedade como forma de limitação ao exercício deste direito. No terceiro capítulo são abordadas os temas referentes ao direito urbanístico e o plano diretor como meio garantidor da sadia qualidade de vida dos cidadãos residentes nas áreas urbanas dos municípios. Ainda, se analisa o plano diretor da cidade de Caxias do Sul para verificar se este instrumento atua em conformidade com as diretrizes ambientais e urbanísticas até então estudadas.

Palavras-chave: Meio ambiente. Plano diretor. Qualidade de vida.

ABSTRACT

The present study is about the urban development plans, as instruments of urban policy and a means to guarantee the quality of life in urban areas. After presenting the evolution and de principles of the Brazilian Environmental Law, some aspects of the quality of life found in Brazilian Constitution are stated as well as their relation to an ecologically balanced environment. The second part deals with the evolution of the right to property up to the present date, in addition to an analysis of the social role of the property as a limitation on the exercise of this right. Issues concerning urban rights and urban development plans are approached as a way to ensure healthy quality of life for urban area citizens. Moreover, the urban development plans of Caxias do Sul are analysed to verify whether this instrument complies with the environmental and urban guidelines (regulations) that have been studied so far.

Key words: Environment. Life quality. Urban development plan.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 MEIO AMBIENTE E QUALIDADE DE VIDA.....	
2.1 O Direito ao Meio Ambiente	
2.2 Meio ambiente e qualidade de vida	
3 O DIREITO DE PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA	
3.1 A evolução do direito de propriedade	
3.2 A função social da propriedade como forma de limitação do exercício do direito de propriedade	
4 PLANO DIRETOR E NOCIVIDADE	
4.1 Direito urbanístico e meio ambiente	
4.2 O plano diretor como instrumento de política urbana	
4.3 Análise do plano diretor de Caxias do Sul	
CONSIDERAÇÕES FINAIS	
REFERÊNCIAS	
ANEXOS	

I INTRODUÇÃO

O tema da presente dissertação leva em consideração a preocupação corrente com o desenvolvimento das cidades, a preservação ambiental e a busca da sadia qualidade de vida da população. Inicia-se a exposição com os principais aspectos sobre o Direito Ambiental e sobre sua relação com a qualidade de vida. Em seguida, aborda-se o Direito de Propriedade no Direito brasileiro, verificando-se sua evolução, bem como a inserção da função social como limitadora do exercício desse direito. Estuda-se o Direito Urbanístico e o plano diretor como principal instrumento de política urbana responsável pela regulamentação da propriedade urbana. Por fim, faz-se uma análise do Plano Diretor de Caxias do Sul, com o fito de verificar se as normas urbanísticas estão em conformidade com os princípios do Direito Ambiental.

O objetivo é estudar a importância dos municípios na regulação da propriedade urbana, bem como sua função diante da preservação do patrimônio ambiental. Além disso, busca-se verificar se, embora regular, o uso da propriedade urbana, esta pode ser nociva ao meio ambiente e, conseqüentemente, à qualidade de vida dos cidadãos.

Neste trabalho se analisam o meio ambiente e o Direito Ambiental, sob a ótica da qualidade de vida nos municípios. Assim, os conceitos de meio ambiente e Direito Ambiental limitar-se-ão a essa perspectiva. Além disso, ao se falar de município e cidade, ficar-se-á restrito ao conceito de centro urbano, apenas, sem referir as zonas rurais que também fazem parte de municípios e cidades.

Tema corrente em discussões acadêmicas é como se desenvolver sem degradar o meio ambiente. Esse é o desafio deste trabalho. Buscou-se verificar, ao longo da pesquisa, os fundamentos do Direito Ambiental, a problemática do uso da propriedade urbana e, posteriormente, estudou-se a função do município como principal mediador do desenvolvimento e garantidor da preservação ambiental com vistas à qualidade de vida.

A preocupação global com a escassez e até com a extinção de alguns recursos naturais vem gerando temor em cidadãos e ao poder público há muito tempo. Por isso, a Constituição Federal de 1988 inseriu, em seu texto, a proteção ambiental. O Direito Ambiental surgiu para proteger a vida das presentes e futuras gerações. Para isso, necessária se faz a preocupação do Direito Ambiental com o meio ambiente natural, artificial e cultural, como forma de resguardar a vida humana e garantir qualidade de vida à mesma.

Diante da realidade mundial percebida, após despertada consciência ecológica, em virtude da desmedida ocorrência de degradação ambiental, surgiram políticas de proteção ao meio ambiente.

O Direito de Propriedade está relacionado diretamente à qualidade de vida. Isso ocorre porque o mau uso da propriedade urbana se reflete diretamente na vida de todos os cidadãos de uma cidade. Por isso, a Constituição Federal deu à propriedade uma feição mais social e menos individualista, limitando este direito a uma função social.

Na circunscrição municipal, a propriedade urbana é limitada pelo plano diretor. Assim, cabe ao poder público municipal, que detém o poder de polícia urbanística, exigir que as propriedades cumpram sua função social, dentro do estabelecido pelo município.

Ao longo deste estudo, pretende-se analisar se os planos diretores intervêm no Direito de Propriedade em favor da coletividade. À primeira vista, pode-se pensar que, estando regular determinado imóvel, perante a legislação urbanística, sua utilização seria inofensiva à natureza: por isso, este trabalho aborda, no terceiro capítulo essa problemática. Entretanto, diante da preocupação com a saúde do ambiente e com a qualidade de vida, torna-se latente a preocupação com o uso da propriedade privada.

É importante verificar por que não é mais suficiente adequar o uso da propriedade à legislação. Pode-se notar que a qualidade de vida do cidadão está ligada ao meio em que vive. Assim, as pessoas, dentro da cidade em que vivem, devem conviver harmoniosamente com o meio ambiente e com o desenvolvimento urbano. Contudo, o crescente progresso dos municípios, amparado pelos planos diretores aumenta de maneira hostil e desenfreada a área construída em relação à área natural. Essa alteração descontrolada tem reflexos negativos na qualidade de vida dos centros urbanos.

A urbanização teve projeção neste século. Com o crescimento urbano, pelo êxodo rural, o crescimento demográfico e econômico, os costumes locais e até pelos comportamentos sociais de um modo geral, as cidades tendem a se estruturar melhor às necessidades dos que nela residem.

O plano diretor é um instrumento dado aos municípios para fazer valer o estatuído pelo Texto Maior, ou seja, a busca por meio ambiente equilibrado e pela garantia da sadia qualidade de vida dos cidadãos. Ele deve determinar os objetivos a serem atingidos pelos municípios, bem como a coordenação do desenvolvimento urbano.

Assim, este trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro aborda, de forma genérica, o conceito, os princípios e a evolução do Direito Ambiental brasileiro. O segundo capítulo tem como objetivo expor a evolução da propriedade desde o seu surgimento até a nova concepção dada pela Constituição Federal de 1988. E, o terceiro capítulo traz uma relação entre Direito Urbanístico e meio ambiente; discorre acerca da importância da implementação dos planos diretores para garantir qualidade de vida aos cidadãos, e, por fim, analisa o Plano Diretor e a legislação da Zona das Águas, com o objetivo de verificar se essas normas estão em conformidade com a legislação ambiental e urbanística.

2 MEIO AMBIENTE E QUALIDADE DE VIDA

Neste capítulo pretende-se dissertar acerca do Direito Ambiental brasileiro, sobre sua evolução e princípios norteadores, bem como apontar a relação entre meio ambiente e sadia qualidade de vida prevista constitucionalmente.

2.1 O Direito ao Meio Ambiente

Meio ambiente é a interação de todas as formas de vida (animal ou vegetal), inclusive a relação do homem com o ambiente em que vive. Pensava-se meio ambiente, como sendo a água, o ar, o solo, os quais devem satisfazer as necessidades dos seres humanos na Terra (MACHADO, 2003, p. 49); entretanto, atualmente, essa noção já está superada, uma vez que entende-se hoje que o ser humano é parte integrante do meio ambiente.

Dessa maneira, a expressão meio ambiente tem sido entendida como a interação de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida do homem.

Meio ambiente, segundo Silva (2000) é a integração dos elementos naturais, culturais e artificiais que o desenvolvimento de forma equilibrada da vida.

O meio ambiente natural constitui-se pela água, flora e pelo ar e solo, sendo a interação dos seres vivos com o espaço que ocupam. O meio ambiente artificial é composto pelo espaço urbano construído, constituído por todas as edificações, ruas, praças e áreas verdes. O meio ambiente cultural é integrado pelo patrimônio histórico, paisagístico, artístico e arqueológico.

Acerca do significado da expressão “meio ambiente”, alguns autores entendem ser redundante, pois ambas as palavras indicariam o âmbito em que se vive, por isso usam a expressão Direito Ambiental e não Direito ao Meio Ambiente. Tal discussão entretanto é de pouca relevância, pois deve-se preocupar com o meio em que se vive e com sua proteção. Silva (2000, p. 20) entende que o ambiente é integrado por elementos naturais e culturais, cuja interação forma o meio em que se vive, por isso a existência da expressão “meio ambiente”.

O Direito ao Meio Ambiente ou Direito Ambiental é um microssistema jurídico, destinado a proteger o meio ambiente, nele incluído o ambiente urbano. Este será o principal objeto deste trabalho: o meio ambiente urbano e a busca pela sadia qualidade de vida dos cidadãos que vivem nos centros urbanos.

O principal objeto do Direito Ambiental é a natureza. Esta pode ser entendida como o “conjunto de todos os seres que formam o universo e a essência e condição própria de um ser”. (ANTUNES, 2001, p. 4). A natureza pode ser vista como uma totalidade e, nesse todo, insere-se obviamente o ser humano.

O Direito ao Meio Ambiente é disciplina que pode ser considerada nova no ordenamento jurídico brasileiro e também no contexto jurídico internacional. Isso porque a preocupação com o

meio ambiente começou a surgir em meados do século XX, tendo em vista a exploração desordenada da natureza com a conseqüente descoberta da escassez dos recursos naturais do planeta.

O meio ambiente, mediante suas múltiplas e variadas relações inspira e fundamenta preceitos morais e normas jurídicas.

Apesar da existência de várias Constituições, desde o descobrimento do Brasil nenhuma delas tratou diretamente da proteção ambiental. Tão-somente a Constituição Federal de 1988, atende a um clamor mundial, dando ao meio ambiente *status* constitucional, e à matéria a relevância necessária.

O Direito ao Meio Ambiente deve buscar, primordialmente, o reconhecimento do homem como integrante da natureza - afastando a idéia antropocêntrica de que a natureza estaria a serviço do homem - sem fazer parte dela. (ANTUNES, 2001, p. 21).

A necessidade da tutela jurídica do meio ambiente surgiu a partir do momento em que sua degradação começou a ameaçar não apenas o bem-estar, mas também a qualidade de vida humana, e por que não dizer sua própria sobrevivência.

O Direito Ambiental surgiu como um conjunto de regras jurídicas destinadas a assegurar a preservação do meio ambiente frente ao comportamento humano.

Todos os aspectos que integram o meio ambiente (natural, cultural e artificial) não podem ser vistos isoladamente, “pois se acham integrados numa visão unitária a serviço da qualidade de vida humana, convergindo para a formação do *meio ambiente urbano*”. (SILVA, 2000, p. 22, grifo do autor).

São elementos do meio ambiente a água, ar, solo e também a biosfera e seu conteúdo relacional. Em todos eles há a representação do meio ambiente natural. Além disso, os bens culturais e históricos também se inserem entre os recursos ambientais, como o meio ambiente artificial ou humano, integrado ou associado ao patrimônio natural.

O direito ambiental se preocupa com todos esses bens, sejam eles naturais ou não. Abarca ele não só o meio ambiente natural, a saber, as condições físicas da terra, da água e do ar, mas também o meio ambiente humano, isto é, as condições produzidas pelo homem e que afetam sua existência no Planeta. (MILARÉ, 2004, p. 84).

Assim, o meio ambiente consiste no resultado das relações entre os indivíduos, ou entre os ecossistemas naturais e artificiais.

Segundo José Afonso da Silva (1995), o que o direito visa é proteger a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, podendo-se dizer que há dois objetos de tutela: o imediato – que seria a qualidade do meio ambiente; e o mediato, que é a saúde, o bem-estar, a segurança da população (aspectos que são sintetizados pela expressão “qualidade de vida”).

Anterior à Carta Magna, a proteção ambiental já havia sido objeto de proteção quando da edição da Lei 6.938/81, recepcionada por aquela, que disciplina a política de proteção ambiental. Também anteriores à Constituição Federal de 1988 e por esta recepcionados estão o Código Florestal, o Código de Caça e o Código de Pesca.

A primeira legislação brasileira voltada ao meio ambiente deu-se em relação à proteção das florestas, sendo que nas Ordenações Afonsinas, já havia uma preocupação de Portugal com os recursos naturais brasileiros. (RODRIGUEIRO, 2004, p. 8) .

No Direito brasileiro, a Constituição Federal de 1988 preocupou-se em reservar um capítulo para a causa ambiental (Título VIII, Capítulo VI) diante da inquietação acerca da caça desenfreada por riquezas e do uso irracional de recursos naturais, o que importaria, na falta de uma legislação específica, o perecimento da própria espécie humana.

A Constituição Federal, ao tratar da matéria ambiental não conceitua meio ambiente. O art. 225¹ atua como norma de princípio institutivo/preceptivo, vez que, além de direito fundamental inserido no Texto Constitucional, garantidor do direito à vida, também é uma norma-comando, sendo dever de todos defender e proteger o meio ambiente.

No momento em que a Lei Fundamental estabeleceu que cabe ao poder público preservar o meio ambiente para a presente e futuras gerações, criou duas situações distintas: a primeira é a de recuperar o que já foi degradado e a segunda preservar os recursos ainda existentes. (ANTUNES, 2001, p. 46).

¹ 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”.

O Direito Ambiental é um direito tutelar. Por ser ditame constitucional, todas as demais normas do ordenamento jurídico que se mostrem prejudiciais ao meio ambiente podem ser consideradas inconstitucionais diante do art. 225. (ANTUNES, 2001, p. 6).

A CF, no seu art. 225² e parágrafos tenta organizar a proteção do meio ambiente, visando à proteção de processos e conjuntos do meio ambiente e da realidade ecológica, como forma de assegurar a efetividade do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nota-se que a qualidade do meio ambiente converte-se em um *bem* que o direito reconhece e protege como patrimônio ambiental.

² Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitida somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V – controlar a produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a consciência pública para a preservação do meio ambiente;

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro das condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Pela análise do art. 225, o objeto de tutela do Direito não é tão-somente o meio ambiente, mas o meio ambiente ecologicamente equilibrado. E é essa qualidade que se converteu em bem jurídico. E esse bem – meio ambiente ecologicamente equilibrado (qualidade satisfatória, equilíbrio ecológico do meio ambiente) - é definido pela Carta Magna como um bem de uso comum do povo. Tendo essa qualificação, nem a pessoa pública nem a particular pode dispor da qualidade do meio ambiente como bem entender, pois ela não integra sua disponibilidade. Não sendo a qualidade ambiental nem bem público nem particular, são considerados bens de interesse público. Nessa categoria estão inseridos os bens pertencentes tanto às entidades públicas quanto às privadas subordinadas a uma particular disciplina para a consecução de um fim público. Esses bens se subordinam a um regime jurídico peculiar no que tange ao seu gozo e à disponibilidade e também a um particular regime de poder de polícia, de intervenção e de tutela pública, dotados de regime jurídico próprio, vez que essenciais à sadia qualidade de vida e vinculados, assim, a um fim de interesse coletivo.

O Direito Ambiental não pode ser tratado com o mesmo enfoque das matérias tradicionais do Direito. (MUKAI, 2004, p. 6). O Direito Ambiental é considerado um direito da terceira geração, decorrente de uma sociedade de massa, em razão dos processos de industrialização e urbanização. Esses “novos direitos” surgiram, pois os novos conflitos decorrentes dessa nova sociedade não eram mais resolvidos através do Direito tradicional. A nova matéria jurídica – Direito ao Meio Ambiente – supera as noções tradicionais de interesses individuais e coletivos, acampano a idéia de interesses difusos.

Concorda-se que é um interesse difuso, ou seja, é o pertencente a uma pluralidade indeterminável de titulares, indivisível, na medida em que, se algo for feito para protegê-lo, todos os indivíduos serão beneficiados. (GRINOVER, 1998, p. 32-33).

Toshio Mukai (2002) afirma que o interesse difuso é um interesse híbrido, pois possui uma alma pública e um corpo privado, que transcende o direito subjetivo privado e se estende ao público.

Assim, no que se refere à natureza, o ambiente é um interesse público difuso, unitário e pluralista. Isso porque todas as pessoas, individualmente consideradas, têm legítimo interesse à manutenção do meio ambiente equilibrado. Essa manutenção do meio ambiente equilibrado é que une os integrantes da coletividade, não havendo uma relação jurídica que os una, mas uma situação de fato. O interesse atinge tamanha dimensão que ultrapassa a ótica do indivíduo singularizado. Além disso, a sua extensão atinge tal dimensão que o grupo de pessoas detentoras desse interesse torna-se indeterminável.

O Direito ao Meio Ambiente é um interesse reconhecido para um número indeterminado ou indeterminável de sujeitos, podendo incluir todos os participantes de determinada comunidade. (MUKAI, 2004, p. 06). Não se trata de um interesse individual apenas. É um direito que interessa a todos os membros de uma sociedade e a cada um individualmente. É ao mesmo tempo público e privado.

O Direito Ambiental é um ramo relativamente novo. Com o avanço das chamadas consciências coletivas, começaram a surgir as primeiras ordenações sobre a matéria. Na verdade,

no que se refere ao Direito Ambiental, o afastamento das consciências individuais, dando vazão às coletivas, iniciou em virtude da crescente degradação ambiental, que ocasionou a edição da Lei 6.938/81, posteriormente recepcionada pela CF de 1988.

É importante salientar que as normas de direito ambiental, estabelecidas pela Constituição, têm aplicabilidade imediata; é impossível, assim, perquirir-se direito adquirido (de poluir) nesta matéria. (ANTUNES, 2001, p. 17). É um direito público subjetivo de todo cidadão exigir o direito a ambiente sadio, pois todas as normas contidas no art. 225, *caput* e § 1º constituem ações e omissões que devem ser obedecidas pelos particulares e pelo poder público, uma vez que considera-se de eficácia plena, não necessitando de lei infraconstitucional que o regulamente. Contudo, segundo Antunes (2001, p. 52), os demais parágrafos do art. 225 necessitam de regulamentação, devido à diversidade de assuntos de que tratam.

O respeito ao meio ambiente é também tratado na Carta Constitucional no art. 170,³ como princípio da ordem econômica e financeira. Cabe aqui uma breve análise acerca do Direito Econômico relacionado ao Direito Ambiental.

O Direito Ambiental possui instrumentos estabelecidos tanto na Constituição Federal quanto na legislação ordinária, que o capacitam para atuar na ordem econômica, moldando um padrão de desenvolvimento condizente com a proteção ambiental.

³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI – defesa do meio ambiente.

Se a Lei Fundamental inseriu em diversos dispositivos de seu texto a tutela ao meio ambiente, é porque considera o tema de grande relevância, devendo ser obedecido por todas as esferas públicas, conscientizando-se a sociedade.

Antunes afirma que “através dos mecanismos institucionais propiciados pelo Direito Econômico, é possível que o Estado fomenta ações e condutas cuja finalidade será a produção de determinado resultado econômico e social concreto”. (2001, p.10). Segundo esse autor, o Direito Econômico é como um pólo onde circulam vários outros direitos, tais como o Direito Administrativo, Financeiro, Tributário e também o Direito Ambiental. O direito econômico tem, como finalidade, direcionar a economia do País e a produção e circulação de riquezas. Pode-se dizer que as normas de Direito Ambiental contêm aspectos de caráter econômico. (ANTUNES, 2001, p. 16).

O art. 2^o da Lei 6.938/81 é claro ao afirmar que a política do meio ambiente tem como fim a proteção da qualidade ambiental, visando a condições para o desenvolvimento socioeconômico do País.

O legislador, ao inserir a defesa ao meio ambiente, como princípio norteador da atividade econômica do País, estabelece que a livre iniciativa só poderá ser praticada se obedecer aos princípios de proteção ambiental.

⁴ Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à qualidade de vida, visando assegurar, no País, condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, (...).

Nota-se, pela Carta Constitucional, que todos os entes federativos (União, estados, municípios e Distrito Federal) têm competência para legislar sobre a matéria ambiental. Isso significa que cada um dos entes, em sua esfera de competência, tem o dever de agir e legislar de forma a proteger o meio ambiente, buscando seu equilíbrio através da preservação e recuperação do ambiente degradado.

A Constituição Federal traça as linhas gerais de proteção ambiental e tem como fundamento de validade a qualidade de vida, como pressuposto garantidor da dignidade da vida humana e do direito à vida.

O Direito Ambiental, tendo em vista a matéria de que trata, adentra em todos os demais ramos do Direito, para incutir a consciência ambientalista nessas áreas.

Por conta disso, existe uma discussão doutrinária que entende não ser o Direito Ambiental um ramo autônomo do Direito, tendo em vista sua natureza interdisciplinar. Mukai é partidário desse entendimento. Esse autor afirma que o Direito Ambiental carece de princípios e métodos próprios, salientando que o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental são matérias distintas, vez que aquele não tem como fim imediato a proteção ambiental, tem como objeto principal a fixação de regra de uso do solo. (MUKAI, 2004, p. 11-13).

Por outro lado, o Direito Ambiental, assim como os demais ramos do Direito, é uma relação transversal, pois as normas ambientais devem incutir-se em todas as regras do ordenamento jurídico. O direito ambiental, como já foi dito, é um direito novo que como “os *direitos* que vêm surgindo recentemente, sobretudo a partir da década de 60 do século XX, são

essencialmente direitos de cidadania, ou seja, direitos que se formam em decorrência de uma crise de legitimidade da ordem tradicional”. (ANTUNES, 2001, p. 24). Talvez por isso, alguns autores não consigam ver o Direito Ambiental como ciência autônoma. Sendo um novo “ramo”, precisa também se transformar à medida que se alteram as necessidades humanas, enquadrando-se juridicamente na categoria dos direitos fundamentais.

Segundo Antunes (2001, p. 25), são sete os princípios que norteiam o Direito Ambiental: princípio do direito humano fundamental, princípio da participação, da cautela, do equilíbrio, do limite, da responsabilidade, e, o princípio do poluidor-pagador. Brevemente se discorrerá sobre cada um deles.

O principal princípio do Direito Ambiental está expresso no art. 225⁵ da Constituição Federal e é aquele que diz que o direito ao meio ambiente é um direito fundamental do homem. Desse princípio decorrem os demais. Entende-se ser o Direito Ambiental um direito humano fundamental, pois busca proteger a permanência da vida em todos os seus níveis. O objeto principal do Direito Ambiental é resguardar a vida do homem e todo o patrimônio ambiental considerado amplamente (água, solo, ar, vegetais, animais).

O princípio da participação ou democrático materializa-se pelos direitos de informação (art. 5º, XXIII) ou participação, constantes como direitos fundamentais na Constituição Federal. Através desse princípio, visa-se assegurar a participação do povo em todas as iniciativas públicas ambientais. Essa participação pode se dar de várias maneiras: através da preservação e proteção

⁵ Art. 225. Todos têm o 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.

do patrimônio ambiental; pela participação em audiências públicas, opinando nas políticas públicas, e também através de ações postas à disposição do cidadão que concretizam a democracia. Através desse princípio, o cidadão tem instrumentos para fazer valer seu direito assegurado constitucionalmente: o do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O direito ambiental é precipuamente um direito interdisciplinar. Dessa forma, qualquer conduta, de qualquer ente – público ou privado –, que puser em risco ou for incertas suas conseqüências, em termos ambientais, será , com melhor forma de garantir a preservação do meio ambiente, a prudência, ou seja, aquele ato não deve ser praticado. Não se pode mais correr o risco da degradação ambiental por falta de cautela. Se não houver certeza de que determinada conduta for prejudicial ao ambiente ou que o uso de determinada substancia é nociva ao ambiente, pelo princípio da prudência, não se age. Para Antunes (2001, p. 29): “O Princípio da Prudência ou da Cautela é aquele que determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de ter a certeza de que estas não serão adversas para o meio ambiente.” Esse princípio retrata a preocupação ambiental, uma vez que não se pode mais admitir investimentos ou experiências, sem que se faça um estudo sobre o seu impacto sobre o meio ambiente. Toda vez que uma nova empresa, por exemplo, for instalada, deve-se verificar quais os riscos ambientais que trará. Sabendo-se dos riscos mediatos e imediatos, o poder público poderá determinar que essa nova indústria adote medidas preventivas de diminuição de emissores poluentes, por exemplo, ou pode até impedir sua instalação devido ao risco iminente de sua atividade ao ambiente.

O quarto princípio é o do equilíbrio. Através desse princípio, devem ser mensurados os benefícios da implementação de um novo projeto e suas conseqüências ambientais, econômicas e sociais. A proposição de uma nova medida deve ser útil à comunidade sem agredir excessivamente os ecossistemas e a vida humana. É um princípio que busca a interação do

desenvolvimento com a preservação ambiental. Deve haver um equilíbrio, pois, no estágio de desenvolvimento global em que se encontra o mundo, não se pode pensar em estancar o desenvolvimento dos países para, apenas, resguardar os recursos naturais ainda existentes.

O princípio denominado como do limite fundamenta-se no art. 225, §1º, inc. V⁶ da CF (ANTUNES, 2001, p. 30). O Estado tem o dever de fixar limites máximos de emissão de ruídos, poluentes e tudo o que implique prejuízos à saúde e aos recursos ambientais. O Poder Público deve fiscalizar a emissão e sancionar sua infringência, sob pena de ser inócua a determinação legal. Como já dito anteriormente, todos os entes federativos tem competência ambiental; assim, cada um, dentro dos limites da sua competência, deve fixar regras para a utilização do bem ambiental.

O princípio da responsabilização tem fundamento constitucional no § 3º do art. 225.⁷ Através desse princípio, é possível penalizar todo infrator das normas protetivas do meio ambiente, por meio de sanções cíveis, administrativas e até penais, de acordo com o bem ambiental atingido e de acordo com a circunstância da situação. Esse princípio dá eficácia a todas as normas ambientais. Ao se tomar ciência das agressões ambientais feitas por empresas, pessoas físicas, entes públicos ou privados, vê-se que o Brasil não tem uma consciência preservacionista. O meio ambiente não pode esperar que essa geração “caia em si” e paulatinamente, através da educação, comece a proteger a natureza, sob pena de desaparecer. Há, hoje, normas que responsabilizam os agressores. Começar-se-á, mesmo que “à força”, obrigar a obediência às

⁶ Art. 225, § 1º Para assegurar a efetividade desse direito incumbe ao Poder Público:

[...] V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

⁷ Art. 225, § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

regras de direito ambiental, tendo também um sentido pedagógico, de forma a educar a atual sociedade a respeitar o meio ambiente. Nesse sentido, Antunes relata:

Princípio da responsabilidade é o princípio pelo qual o poluidor deve responder por suas ações ou omissões em prejuízo do meio ambiente, de maneira mais ampla possível, de forma que se possa reprimir a situação ambiental degradada e que a penalização aplicada tenha efeitos pedagógicos e impedindo-se que os custos recaiam sobre a sociedade. (2001, p. 32).

O princípio do poluidor-pagador fundamenta-se na solidariedade social e na preservação, visando a que o Estado introduza políticas públicas que estabeleçam que os preços dos produtos reflitam os custos ambientais para a sua produção. É uma forma de a população estar ciente de que quanto maior for a degradação para a produção de determinado bem de consumo maior será seu custo. Isso é um estímulo para que se produza mais com menos riscos para a natureza.

Os princípios que regem o Direito Ambiental têm como objetivo “proteger a vida , em qualquer forma que esta se apresente, e garantir um padrão de existência digno para os seres humanos desta e das futuras gerações, bem como de conciliar os dois elementos anteriores com o desenvolvimento econômico ambientalmente sustentado”. (ANTUNES, 2001, p. 25).

Conforme se verifica, o Direito Ambiental tem farta normatização, desde a Constituição Federal até normas infraconstitucionais regulamentadoras. Certamente, tais normas precisam ser atualizadas e aperfeiçoadas, mas de toda forma devem ser claras e precisas, para que toda a coletividade as siga. Tais preceitos devem rigorosamente ser obedecidos pela população e, mais ainda, pelo poder público que tem o “poder-dever” de fiscalizar seu cumprimento.

Antunes refere-se sobre o tema:

A formalização dos princípios do Direito Ambiental, a elaboração de normas precisas e claras em matéria de defesa ambiental são instrumentos extremamente importantes para que se consiga atingir um grau razoável de certeza de que o Direito Ambiental terá capacidade de implementar comportamentos e coibir práticas ambientalmente nocivas. A falta de preceitos formalmente definidos implicaria uma verdadeira anarquia ambiental, cuja única vítima previsível seria a própria qualidade ambiental e, por conseqüência, a qualidade de vida. (2001, p. 91).

A preocupação com o ambiente, uma vez que ameaça o futuro da humanidade, impõe uma mudança geral de postura no enfrentamento de problemas que antes eram considerados individuais. (SÉGUIN, 2002, p. 21).

A principal meta do Direito Ambiental é estabelecer normas que indiquem as necessidades de uso dos recursos ambientais. Pela situação de escassez dos recursos naturais, apresentada nos dias atuais, não se pode mais utilizar e explorar o meio ambiente sem se pensar

no impacto que esse uso trará futuramente. É necessário que o homem utilize os recursos naturais de forma racional, e, quando não for realmente necessária sua exploração, negue seu uso, mesmo que esse recurso natural não esteja na iminência de escassez. (MACHADO, 2003, p. 49)

O meio ambiente urbano, através da atividade urbanística, tem um sério compromisso com a preservação do meio ambiente natural e cultural. Essa atividade tem o compromisso de assegurar condições de vida aos cidadãos, resguardar o patrimônio histórico e artístico bem como manter as reservas naturais locais.

2.2 Meio ambiente e qualidade de vida

Qualidade de vida pode ser entendida como a relação saudável, racional, do homem com as condições físicas da terra, água e do ar, com as condições que o homem produz e que afetam sua existência no planeta.

O Direito Ambiental também é fruto de uma árdua luta dos cidadãos em busca da melhora na qualidade de vida.

Silva (2000, p. 58) infere que a proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza, tem como fim tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana. Diante dessa nova perspectiva, deve haver meios para que se mantenham as condições ambientais que dão suporte à vida humana.

Tendo em vista esta nova necessidade social, compete ao ordenamento jurídico tutelar esse interesse.

Qualidade de vida significa consciência dos recursos naturais, artificiais e culturais existentes. A consciência da existência desses recursos e o uso racional dos mesmos pelo homem fazem com que se tenha uma visão menos antropocêntrica do universo. O homem só existe porque se oferecem condições favoráveis para tanto. Toda ação humana se reverte em favor ou contra o ambiente em que ocorre. Assim, o uso de um imóvel, sem a verificação mediata e imediata de seu impacto na estrutura urbana, pode gerar redução da qualidade de vida, degradação ambiental e, conseqüentemente, lesão ao direito à vida.

A busca por uma qualidade saudável de vida é a razão de existir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Na realidade, os problemas relativos à degradação ambiental, em qualquer uma de suas formas de manifestação, só será devidamente equacionado se existir uma mudança global dos comportamentos, uma conscientização e concentração de esforços de todos os setores da sociedade, assumindo cada qual suas responsabilidades como poluidores efetivos e em potencial.

A maior preocupação neste trabalho é com a qualidade de vida urbana. É nos centros urbanos que se constata em maior escala a má qualidade ambiental.

Segundo Silva (2000, p. 22), o interesse pela qualidade de vida urbana converge no estudo de outros dois temas públicos: a qualidade do meio ambiente natural e o desenvolvimento das comunidades urbanas. Conforme Harvey S. Perloff (APUD SILVA, 2000, p. 22): “A qualidade de vida de todas as pessoas que se reúnem nas comunidades urbanas está claramente

influenciada por quanto suceda nos meios, natural e obra do Homem, que se acham diretamente inter-relacionados.”

Diante da realidade mundial percebida, após detectada consciência ecológica, em virtude da desmedida ocorrência de degradação ambiental, surgiram mecanismos de proteção do meio ambiente, políticas de proteção, o que permite concluir que se está direcionando para uma nova projeção do direito à vida, ou seja, mais saudável e adequada.

O século XX deu uma nova formulação ao conceito de qualidade de vida. A partir deste século, não bastava viver e conservar a vida, era necessário algo mais: a busca pela qualidade de vida. A qualidade de vida é o “elemento finalista” do poder público (MACHADO, 2003, p. 48), no qual se reúne a felicidade do indivíduo e o bem comum.

Pode-se dizer que a qualidade de vida urbana está relacionada diretamente com o uso da propriedade, que se dá nos termos do planejamento urbano municipal. E para a garantia de uma sadia qualidade de vida e um meio ambiente ecologicamente equilibrado faz-se necessário que o poder público dê à propriedade uma função social.

O que determina a qualidade de vida do espaço urbano é a sustentabilidade das cidades, sua função social e o respeito à dignidade humana. (SÉGUIN, 2002, p.5).

No que se refere ao meio ambiente, a cidade depende de energia e recursos naturais externos; tais fatos pressionam a adoção de um modelo de auto-sustentabilidade. Entretanto, a consecução prática só é viável se houver a participação social na solução e gestão desses

problemas e se esse modelo de auto-sustentabilidade estiver norteado pela ética ambiental, bem como pela atuação efetiva do poder público nessa direção.

A adoção de propostas de desenvolvimento em todo lugar, sem considerar os limites biofísicos, incontornáveis, colocados pela biosfera no processo econômico é impraticável. Tal desprezo conduz à aceitação de crescimento infinito, sem limitações ecológicas que o atrapalhem. Entretanto, a capacidade de suporte do ecossistema, simplesmente não pode ser ignorada, pois a ecologia sustenta a economia, obrigando esta última a operar em sintonia com os princípios da natureza.

Optar pela sustentabilidade significa adotar uma orientação de se conservar mais capital natural para as futuras gerações. Isso significa aceitar uma filosofia de finitude e auto-restrição, o que não é fácil diante das atitudes globalizadas de consumo. É necessário que as políticas de governo para o desenvolvimento sustentável sejam desenhadas no contexto de princípios éticos relativos ao bem-estar das gerações atuais e futuras.

Numa sociedade sustentável, mede-se o progresso pela qualidade de vida (saúde, longevidade, maturidade psicológica, educação, espírito de comunidade, lazer inteligente), e não pelo PIB ou pela renda nacional. No entanto, as políticas de desenvolvimento são geralmente concebidas e avaliadas com base nesses valores, que espelham apenas o progresso material. O consumo imoderado do capital natural promove crescimento econômico, em detrimento tanto do progresso social, quanto da manutenção ou melhoria das condições ambientais.

Desenvolvimento sustentável implica impedir a exploração ruínosa dos recursos naturais e manter sua capacidade de regeneração e absorção. Significa investir no capital natural, a fim de tornar durável o funcionamento da economia e seu desenvolvimento. Isso não é exatamente o que a globalização e o livre comércio têm observado, pois os custos ambientais não entram na formação dos preços das mercadorias comercializadas, os quais vão depender tão-somente das quantidades trocadas nos mercados concorrentes.

Um importante aspecto da busca da sustentabilidade é o problema demográfico. A falta de solução da questão agrária e a migração interna também causam sério estresse nas grandes áreas urbanas. Nos bairros de baixa renda, muitos indivíduos vivem em situação infra-humana: água poluída, esgotos não-tratados, inadequado lançamento de lixo, habitação miserável, violência). Esses impactos nocivos estão relacionados principalmente às condições de acesso/não-acesso aos serviços públicos e aos riscos ambientais decorrentes de assentamentos em áreas precariamente urbanizadas.

Apesar de estarem em contato direto com os impactos negativos da degradação ambiental, os moradores das cidades, na sua grande maioria, aceitam conviver com os agravos observados, assumindo freqüentemente uma atitude passiva face à existência do problema. Esse fato parece estar determinado por questões socioeconômicas, políticas (expectativas e frustrações face à ação ou omissão do poder público em seus diversos níveis de funcionamento) e culturais (desinformação e falta de consciência dos riscos ambientais e de saúde). Daí a relevância da ação do governo, enquanto principal responsável pela preservação do ambiente diante de sua degradação. Há necessidade de multiplicação de práticas sociais pautadas pela ampliação,

incrementação, dos meios de acesso à informação e educação ambiental, numa perspectiva integradora. É igualmente urgente a formulação de políticas públicas minimizadoras ou preventivas, possibilitadoras de alteração do atual quadro de degradação socioambiental.

As opções de transporte, o planejamento e uso do solo e o acesso aos serviços de saneamento e infra-estrutura básica são temas urbanos vinculados à potencialização de riscos ambientais e, portanto, relacionados à sustentabilidade. O principal desafio ambiental urbano está em criar condições para assegurar uma qualidade de vida que possa ser considerada aceitável, não interferindo negativamente no meio ambiente e agindo preventivamente para evitar a continuidade do nível de degradação, notadamente em regiões habitadas pelos setores mais carentes. É preciso ações sociais e políticas centradas em dinamizar o acesso à consciência ambiental dos cidadãos, a partir de um intenso trabalho de educação.

Uma política de resíduos sólidos pode ser um importante instrumento de conscientização, devido à proximidade do cotidiano dos habitantes. A solução desse problema implica não só a articulação de aspectos e processos envolvendo a participação dos setores público, privado e dos moradores em geral, mas também a ampliação do acesso à informação e o desenvolvimento de legislação apropriada, assim como sensibilidade para enfrentarem-se questões socioculturais. Entretanto, a massa crescente de desempregados, que potencialmente poderia ser absorvida em cooperativas de reciclagem, têm contra si a quase total inexistência de mecanismos que incentivem a expansão desse tipo de iniciativa.

O momento atual exige que a sociedade esteja mais motivada e mobilizada para assumir um caráter mais propositivo e, em contrapartida, questionador da falta de iniciativa dos governos, para implementar ou incentivar políticas pautadas no binômio sustentabilidade e desenvolvimento, num contexto de crescentes dificuldades para promover-se a inclusão social.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros, inserido na Constituição Federal de 1988, em seu art. 225. Campos Júnior (2004, p. 119) afirma ser esse direito essencial para a proteção do direito à vida.

O direito à vida indiscutivelmente é o bem jurídico maior protegido constitucionalmente. Nenhum outro direito existe senão para preservar este. Assim, o equilíbrio ecológico garantidor de uma sadia qualidade de vida é fundamental para a proteção da vida dos cidadãos.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantidor de uma sadia qualidade de vida, é composto por uma série de fatores, não apenas a preservação ambiental. Além da preservação ambiental a qualidade de vida implica: boa alimentação, lazer, educação, trabalho, saúde, etc. Todos esses fatores são essenciais para garantir qualidade de vida, juntamente com preservação ambiental.

A má qualidade de vida é consequência do impacto socioambiental que as aglomerações populacionais vêm sofrendo em decorrência da falta de planejamento e estrutura das cidades.

Nesse sentido Rocha refere:

A má qualidade de vida decorrente do imenso impacto socioambiental coloca em discussão a necessidade de repensar a atuação do Poder Público e da sociedade sobre questões fundamentais como a saúde, o meio ambiente e a qualidade de vida da população. Em suma, precisamos discutir a questão da cidade na linha de uma sustentabilidade efetiva. (1999, p. 8).

Existe uma preocupação incessante do poder público e de moradores de centros urbanos com o progresso de suas cidades. Atualmente, progresso é sinônimo de qualidade de vida, de bem-estar dos cidadãos. Desenvolver não pode mais significar construir, implantar indústrias, ou seja, gerar lucro a qualquer preço.

As cidades crescem sem preocupação com o desenvolvimento humano dos que residem nessas aglomerações. O poder público e até a comunidade objetivam retorno imediato de suas ações. Entretanto, nos dias atuais, uma nova visão de desenvolvimento é imperativa.

Desenvolvimento é sinônimo de qualidade de vida. Segundo dicionário Larousse, desenvolver significa “fazer progredir um país, uma região etc., em todos os setores e atividades” (2004, p. 272). Desenvolver é planejar o progresso das cidades em busca de qualidade aos que nela residem. É viabilizar um futuro às novas gerações. O crescimento, por sua vez, conforme o

próprio dicionário diz, é simplesmente aumentar, sem planejamento e sem a preocupação com o reflexo dos atos atuais no futuro.

A visão de lucro a qualquer custo ainda é predominante em alguns municípios, demonstrando o quanto o Poder Executivo e Legislativo são conduzidos por interesses econômicos, enquanto sua real função seria pensar nos interesses coletivos a curto, médio e longo prazos.

Desde o início do desenvolvimento econômico do País, este se fez às custas da degradação poluidora, inicialmente gerada pela exportação de produtos primários, que eram extraídos sem preocupação com a sustentabilidade desses recursos e, posteriormente, com a industrialização, não houve preocupação com a preservação dos recursos ambientais (ANTUNES, 2001, p. 13).

Pensar em qualidade de vida significa refletir, obrigatoriamente, sobre a proteção ambiental. A viabilização da qualidade de vida é uma meta que o Estado, em todos os entes do sistema federativo (União, estados e municípios) deve ter. O Estado deve projetar seu desenvolvimento visando à qualidade de vida do povo. A preservação ambiental é garantia de preservação dos recursos naturais, os quais possibilitarão a existência de vida em nosso planeta; por isso, a importância do tema. Ocorre que a preservação dos recursos naturais não pode ser a meta única do Estado, pois este tem que propiciar renda ao cidadão, através de trabalho; preocupa-se também com a crescente população, etc. Dessa maneira, o País não pode deixar o crescimento econômico de lado para exclusivamente preservar o meio ambiente. Isso é

impensável nos dias atuais. A economia globalizada deve amoldar seu crescimento para desenvolver os Estados de forma a não exterminar os recursos naturais ainda existentes.

A solução seria o desenvolvimento sustentável, pelo qual se pretende o desenvolvimento econômico sem degradação, caminhando, o futuro, para a qualidade de vida. Entretanto, muito se discute como seria possível haver qualidade de vida e desenvolvimento sustentável. Tal tema é objeto de infindáveis discussões em todos os setores da vida social e estatal. Entretanto, apesar de tantas discussões ainda não se conseguiu a efetiva implementação desse modelo de desenvolvimento.

Sobre o tema, reflete Antunes:

A questão que se coloca, contudo, é a de saber em que medida é possível a conciliação entre o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente, e mais: até que ponto prevalece o interesse da proteção ambiental e o interesse do desenvolvimento econômico? A pergunta é relevante, na medida em que as condições de vida das imensas legiões de miseráveis do terceiro mundo são o produto e consequência de uma *determinada forma de desenvolvimento econômico*, que produz como resultado previsível a pauperização e marginalização da imensa maioria da população do mundo. (2001, p. 15).

Para a consecução da sustentabilidade, é necessária a conjugação de três elementos: o social, o urbanístico e o ambiental. O caráter social marca a economia e afeta a sustentabilidade

enquanto não se erradicar a pobreza, reduzindo-se as disparidades econômicas e atendendo às necessidades básicas da população. O aspecto urbanístico tem relevância na medida em que o poder público, ao estabelecer as metas de desenvolvimento dos municípios, tenha como foco principal a qualidade de vida desta e das futuras gerações. Quanto ao aspecto ambiental, a manutenção dos recursos ambientais existentes e sua recuperação são cruciais para se alcançar a sustentabilidade do desenvolvimento, melhorias urbanas e viabilizar a almejada qualidade de vida da coletividade.

Entende-se que um dos princípios fundamentais da cidade sustentável é o da preservação ambiental. O desenvolvimento econômico interfere na problemática do meio ambiente, devido à intensidade e velocidade da degradação ambiental. (OLIVEIRA, 2002, p. 66). Atualmente, sabe-se da importância da preservação do meio ambiente – natural, cultural e artificial - e também da necessidade do desenvolvimento econômico. A dificuldade nos dias de hoje encontra-se em conseguir harmonizar e compatibilizar esses dois aspectos: desenvolvimento e meio ambiente. Tem-se o objetivo de alcançar um desenvolvimento seguro sem estagnação, vislumbrando melhores condições de vida à pessoa humana.

Antunes (2001, p. 16) entende que as atuais condições de vida da população são inaceitáveis e, para que haja a possibilidade de garantir condições de vida digna para milhões de pessoas desta e da vindoura geração, é necessário que o desenvolvimento da atividade econômica seja feito sem degradação dos recursos ambientais.

A busca pelo desenvolvimento sustentável, pela preservação e recuperação do meio ambiente (entendido este em todos os seus aspectos) e pela qualidade de vida não são aspirações

utópicas. São ambições de quem vislumbra para além do dia de amanhã. O crescimento econômico de alguns países faz a nação brasileira almejar um futuro igual. Entretanto, qualidade de vida não se resume a crescimento econômico. O bem-estar da pessoa envolve muitos fatores, entre eles o bem-estar com o local em que se vive.

Sobre a sustentabilidade e o desenvolvimento econômico, Antunes afirma:

A preservação e a sustentabilidade da utilização racional dos recursos ambientais (que também são recursos econômicos, obviamente) deve ser encarada de forma a assegurar um padrão constante de elevação da qualidade de vida dos seres humanos que, sem dúvida alguma, necessitam da utilização dos diversos recursos ambientais para a garantia da própria vida humana. (2001, p. 19).

Antunes (2001, p. 19) faz uma distinção entre crescimento e desenvolvimento. Segundo ele, o país deve buscar desenvolvimento, pois o crescimento prioriza a acumulação do capital em detrimento dos demais componentes, enquanto no primeiro existe uma harmonia entre os elementos que compõem esse processo.

Séguin afirma que a participação popular fundamental importância na sustentabilidade da cidade:

Os instrumentos destinados a efetivar a sustentabilidade da cidade somente serão efetivos com a participação e fiscalização da comunidade, contestando a validade de remédios que limitam o exercício do direito de propriedade, mas que também devem limitar a discricionariedade, o arbítrio e o abuso do Poder Público, colocando à prova a

eficiência da ação pública, agora elevada à categoria de princípio constitucional. (2002, p. 49).

Cabe ao poder público, principalmente, dar um novo horizonte à presente e às futuras gerações. É a administração pública que, através de pequenos gestos e, paulatinamente, conseguirá encaminhar os municípios para uma nova perspectiva de crescimento. Esse crescimento vai existir sem agredir ou agredindo o menos possível, o meio ambiente. É um esforço possível, mas que pode gerar inimizades e descontentamento com os detentores do poder econômico.

O atendimento das necessidades essenciais das presentes e futuras gerações significa desenvolver as cidades de acordo com uma política urbana que efetive os direitos humanos, de modo a garantir vida digna à pessoa.

Campos Júnior assim relata o desenvolvimento e o meio ambiente:

O maior desafio deste começo de século consiste exatamente em buscar o equilíbrio entre o desejado desenvolvimento econômico e a preservação da sadia qualidade de vida. A preservação do meio ambiente leva atualmente todas as sociedades do planeta a uma mudança drástica das grandes referências que marcaram os modelos de desenvolvimento econômico. A degradação ambiental e o quase esgotamento dos recursos naturais exigem uma mudança das políticas globais e o estabelecimento de um novo paradigma tecnológico e econômico. (2004, p. 127).

Para fazer um estudo de manutenção e viabilização da qualidade de vida nas presentes e futuras gerações, é preciso que se verifiquem algumas situações que possibilitam esse desejo. Primeiramente, é necessário que se fale sobre competência ambiental.

Segundo a Carta Magna, a competência para a matéria ambiental é comum, ou seja, à União, aos estados e aos municípios incumbe a proteção ambiental. O comprometimento com o ambiente ecologicamente equilibrado é de todas as esferas estatais. Assim, para que haja uma efetiva proteção ecológica, à União bastaria estabelecer regras gerais, o que já vem ocorrendo.

Aos municípios, contudo, caberia uma efetiva proteção ambiental através de fiscalização e normatização específicas de sua área, para a conservação ambiental. Esse ente tem um meio próprio que é o plano diretor, para fazer valer suas normas com maior eficácia que as estaduais e federais.

Se não forem obedecidas essas normas, o município, através do seu poder de polícia, pode impedir a construção, por exemplo, de alguma obra que desobedeça às normas ambientais do município.

É mais fácil para o município fiscalizar, pois está mais próximo da comunidade, elaborando normas que seriam mais facilmente obedecidas, e coibir a implementação/construção de quaisquer obras nocivas ao meio ambiente.

Além disso, não é possível dissociar-se a ordenação dos espaços urbanos da proteção ambiental.

O município, através do plano diretor, tem como prevenir o desequilíbrio ambiental de seu local especificamente. Enquanto as regras de âmbito nacional objetivam penalizar danos já ocorridos, a legislação municipal tem o poder de prevenir a degradação.

Apesar dessa facilidade em âmbito municipal, este é também o que sofre mais fortemente as influências (econômicas, sociais e culturais) externas. E é aqui que está o paradoxo, sendo objeto de um capítulo específico.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida são princípios constitucionais assegurados no art. 225 da CF. Esses princípios devem ser primordiais na elaboração de todas as legislações municipais, para que se possa levar as cidades ao sadio desenvolvimento e, assim, a todo o País.

Natureza e cidade não são conceitos opostos entre si, mas estão inter-relacionados. Rocha (1999, p.1) entende que “a cidade não necessariamente se opõe ao meio ambiente, na medida em que o espaço urbano é constituído pelo ambiente artificial e natural. A verdade é que o ambiente urbano pertence ao conceito macro meio ambiente”.

A preocupação e a necessidade de desenvolver as cidades com sustentabilidade deixou de ser um conceito meramente ambiental para integrar também o estudo do Direito Urbanístico, “compatibilizando o atendimento das necessidades humanas, nos seus variados aspectos, com a função socioambiental da cidade”. (SÉGUIN, 2002, p. 36).

Ao se perceber a afetação da qualidade de vida pela transformação desordenada das cidades, a Lei ultrapassa a mera ordenação do solo, passando ao desenvolvimento da própria nação. (OLIVEIRA, 2002, p. 37).

Segundo Antunes:

[...] a efetivação do princípio da proteção ao meio ambiente como princípio econômico implica, obrigatoriamente, a mudança de todo o padrão de acumulação de capital, na mudança do padrão e do conceito de desenvolvimento econômico. É na busca de tais modificações que temos visto o surgimento de um imenso movimento de massas que se organiza em escala planetária na defesa do meio ambiente e da qualidade de vida. (2001, p. 16)

É certo que todo e qualquer uso da propriedade do solo afetará de alguma maneira os ecossistemas lá existentes. O que não pode ocorrer é que esse uso seja tão agressivo que implique considerável piora na qualidade de vida das pessoas. Deve-se fazer um estudo sobre se a destinação de determinada propriedade, se a forma como será construída, entre outros fatores, ou seja, se as repercussões desse empreendimento afetarão a qualidade do meio ambiente o mínimo possível.

A formalização de normas claras e precisas em matéria de defesa ambiental são instrumentos importantes para que se consiga ter certeza de que as práticas nocivas serão coibidas e que se implementarão comportamentos em prol do ambiente. A ausência de normas formalmente precisas implica uma anarquia ambiental, onde a principal vítima seria a qualidade ambiental e, por consequência, a qualidade de vida.

É necessário que se pense em meio ambiente e qualidade de vida para o presente e futuro, pois é sabido que qualquer degradação ambiental terá conseqüências imediatas ou futuras, e a recuperação daquele ecossistema, normalmente, não é mais possível. O cidadão e o poder público devem ser mais responsáveis ao emitir licenças ou ao usar o solo, pois esses atos poderão acarretar prejuízos ambientais que futuramente poderão comprometer a vida humana.

3 O DIREITO DE PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO

Abordar-se-á o tema do Direito de Propriedade (imóvel e urbana) no Direito brasileiro e a evolução da propriedade privada. Posteriormente, será estudada a função social da propriedade como forma de limitar o exercício desse direito que tem por objetivo a preservação do patrimônio ambiental urbano.

3.1 A propriedade urbana no Direito brasileiro

A propriedade é o mais amplo dos direitos reais e constitui a relação existente entre uma pessoa e uma coisa. Gomes (2004, p. 109) indica que a conceituação de propriedade pode ser feita através de três critérios: o sintético, o descritivo e o analítico. Sinteticamente, define-se propriedade como a submissão de uma coisa em relação a uma pessoa; pelo critério descritivo, a propriedade é um direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, onde uma coisa fica submetida à vontade de uma pessoa, obedecendo as limitações legais. E, analiticamente, seria o direito de usar, gozar, dispor e reaver determinado bem.

A história da propriedade é uma decorrência direta da organização política do Estado. Inicialmente, a propriedade era exercida de forma coletiva, pois as terras e os instrumentos de produção e defesa pertenciam à coletividade, e a toda a tribo, não havendo apropriação direta de uma pessoa. (MATTOS, 2000, p. 58). A propriedade privada somente existia em relação a coisas

móveis. A propriedade individual limitava-se aos objetos de uso pessoal, como vestuário, objetos de trabalho e alimento. Tal situação é explicada pela situação em que viviam essas comunidades. Os homens viviam exclusivamente da caça, pesca, utilizando-se do que a terra lhes proporcionava. Quando diminuía ou desapareciam os recursos naturais daquele local, deslocavam-se para outras terras. Assim, essa constante movimentação não permitia que o homem se prendesse ao solo.

Foi entre os gregos e romanos, na Antiguidade clássica que surgiram os primeiros traços da propriedade individual. Para os gregos, a propriedade era sagrada, indivisível, individual e familiar, pois era associada a elementos da natureza e protegida contra invasões estrangeiras. (MATTOS, 2000, p. 58).

Segundo Albuquerque (apud OLIVEIRA, 2002, p. 18), o Código de Hamurabi já continha disposições específicas sobre o Direito de Propriedade, abrangendo regras sobre segurança das construções, estéticas, determinações para garantir a luminosidade e ventilação nas edificações, além de regras que estabeleciam a distancia entre construções, bem como determinações sobre melhoramentos urbanos e expropriação.

Já a propriedade romana evoluiu da forma coletiva para a familiar e, posteriormente, para a individual. A primeira forma de propriedade entre os romanos foi a coletiva, cujas tribos estavam começando a formar as cidades, e não havia individualização das terras. Todos a exploravam sem ter a qualidade de proprietários. Numa segunda etapa, a propriedade assumiu a “forma familiar” (MATTOS, 2000, p. 58), cujo chefe da família - *pater familias* – cuidava e cultivava a terra recebida, sem a possibilidade de alienação a terceiros nem a transmissão aos

herdeiros. Com o passar do tempo, o grupo familiar passou a ter maiores direitos, e paulatinamente a propriedade transformou-se em individual.

Inicialmente, a propriedade individual romana era absoluta e personalíssima. Ao longo do tempo, esse direito sofreu algumas limitações e, “com a sofisticação da sociedade romana, novas exigências sociais foram surgindo, tornando obrigatória a submissão dos proprietários às limitações legais”. (MATTOS, 2000, p. 59) que eram basicamente referentes ao direito de vizinhança. No princípio, eram regras simples que, aos poucos, foram sendo aperfeiçoadas. Uma das primeiras normas atinentes à propriedade referia-se ao alinhamento. Oliveira (2002, p. 18) aduz que, pesquisando-se as ruínas das antigas cidades, percebe-se que, desde aquela época, já existia uma organização das construções, bem como a existência de setores para determinadas finalidades.

Assim, a propriedade romana passou de extremo individualismo para adquirir contornos sociais.

Foi na primeira fase da Idade Média, com a influência do Cristianismo, pelo pensamento de Santo Agostinho e São Tomás de Aquino, que surgiu a idéia de a propriedade atender a interesses coletivos, o que posteriormente se consolidaria como o princípio da Função Social da Propriedade. Com a concepção absolutista do período feudal, a propriedade sofreu uma desintegração, sendo atenuado seu individualismo.

Com o advento da Revolução Francesa e posteriormente com o Código Civil Francês, a propriedade voltou a ter caráter individualista, submetida a algumas restrições e foi lentamente assumindo feições cada vez mais sociais.

A evolução do Direito de Propriedade, no Brasil, aconteceu concomitantemente ao desenvolvimento do próprio Estado brasileiro.

Desde a primeira Carta Constitucional brasileira, em 1824, o Brasil assegurava o direito à propriedade em toda sua plenitude, ressalvadas apenas a expropriação por necessidade pública ou utilidade social. Através dessa “Carta Imperial”, outorgada por D. Pedro I, instaurou-se um novo regime, no qual extinguiu-se a detenção da propriedade brasileira pela corte portuguesa. A partir desse novo contexto, a Constituição de 1824 teve dupla concepção: foi um fator de integração política, uma vez que agregou os elementos constitutivos de uma nação: povo, território e poder, e rompeu com o absolutismo, pois com a Proclamação da Independência e com a outorga da Carta Constitucional, “o novo Estado intitularizou-se dos direitos de propriedade sobre o seu território” reservando-se o direito de atribuir bens e propriedades a particulares. (COSTA, 2003, p.169).

Em 1891, com a promulgação da primeira Constituição Republicana do Brasil, a propriedade foi tratada como direito fundamental, sendo exercida em sua plenitude e garantida sua inviolabilidade, salvo em casos de necessidade ou utilidade pública.

Com o desenvolvimento econômico e o enfraquecimento do coronelismo, Getúlio Vargas assume a presidência da República, inclinando-se às questões sociais. Sob esse contexto,

foi promulgada a Constituição de 1934. Essa época foi marcada pelo intervencionismo estatal, inclusive no Direito de Propriedade que inseriu, no Texto Constitucional, limitações ao seu exercício, mediante a observância do interesse social e coletivo. Essa foi a primeira vez que surgiu, dentro do Texto Constitucional, a ressalva ao Direito de Propriedade vinculado ao interesse social, além de outras restrições decorrentes da desapropriação por interesse e utilidade pública já existentes nos textos interiores.

Em 1937, a Constituição, de índole totalitária, assegurava apenas o Direito de Propriedade.

Com o resgate da democracia, foi promulgada em 1946 uma nova Constituição com evidente preocupação, com a função social da propriedade, começando a desaparecer a inviolabilidade e o absolutismo do exercício desse direito. Essa Constituição impôs deveres ao proprietário condicionando o exercício do Direito de Propriedade ao bem-estar social, com a finalidade de promover a justiça social.

Apesar de a Constituição de 1967 ser proveniente da ditadura restringindo direitos individuais, os direitos à propriedade foram assegurados tanto no Capítulo dos direitos e garantias fundamentais quanto no capítulo referente à ordem econômica e social. A Constituição de 1969 praticamente reproduziu a forma do direito à propriedade, inovando apenas no que se referia à desapropriação por interesse social e por necessidade ou utilidade públicas.

A propriedade foi inserida pela Constituição Federal de 1988 como direito fundamental no art. 5º, XXII, XXIII,⁸ também aparece como princípio garantidor da ordem financeira (art. 170, II, III, CF),⁹ entre outros dispositivos legais.

O Direito de Propriedade é um direito individual do qual resulta a prosperidade dos povos livres. Através desse direito, o proprietário de bem imóvel poderá usar, gozar e dispor deste bem, da forma que quiser, desde que obedeça à sua função social.

A Carta Magna trata com insistência do Direito de Propriedade em inúmeros dispositivos de seu texto. A termo *propriedade*, segundo LOUREIRO (2003, p. 97), “ainda vem carregada de forte carga emotiva, que se reflete em dispositivos conflitantes que, de um lado, parecem ainda frisar o seu caráter sacro e inviolável e, de outro, acentuam a importância de sua funcionalização, ligada a outros princípios e direitos fundamentais”.

Calcado nos princípios do Estado Liberal e baseado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, acolhida pela França em 1789, o Direito de Propriedade tem seu conceito inicial sendo um direito sagrado e inviolável, salvo em caso de necessidade pública.

⁸ Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos:

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

⁹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade.

Com a transformação do Estado Liberal para Social, transformou-se também a definição de Direito de Propriedade, uma vez que o conceito anterior já não atendia mais às necessidades do Estado social ora vigente. Dessa maneira, a propriedade deixou de ser um direito absoluto, “evoluindo para um sistema de limitações decorrentes de confrontações com interesses públicos”. (CAMPOS JÚNIOR, 2004, p. 137). A propriedade existe para cumprir uma função social.

Incabível, nesse novo modelo de Estado, a antiga presunção de que o Direito de Propriedade é um direito absoluto e individual, onde o Estado deve intervir o mínimo possível. Sob essa perspectiva, dá-se à propriedade uma perspectiva social, atribuindo-lhe uma função social, sendo o proprietário um “funcionário da sociedade”. (OLIVEIRA, 2002, p. 25).

O Direito de Propriedade é um direito individual, subjetivo e que tem uma finalidade. É um direito que, direta ou indiretamente, interfere no direito de outras pessoas e da coletividade em geral. Isso se dá com maior ênfase na propriedade imobiliária urbana, onde há uma concentração de pessoas convivendo em determinado espaço.

O uso da propriedade interfere de forma direta no equilíbrio ecológico do meio em que se encontra. Por isso, há a necessidade de tratar-se da relação existente entre o uso da propriedade e a preservação do meio ambiente urbano.

Segundo Séguin (2002), o Direito de Propriedade tem uma situação *sui generis*, pois é um direito protegido constitucionalmente, cuja competência para legislar é da União, mas seu conteúdo deve ser determinado pelo município. O conteúdo da propriedade varia no tempo, já que adquire a forma que a legislação dos planos diretores impuserem. Além disso, a propriedade

só atingirá sua finalidade quando cumprir sua função social que deve ser determinada por lei municipal.

Atualmente, o Direito de Propriedade não está vinculado apenas às normas de Direito Civil. Vários outros ramos de direito público disciplinam essa matéria, como o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e o Direito Urbanístico. Este último deve estabelecer normas de uso do solo inspiradas num justo equilíbrio entre o Direito de Propriedade, constitucionalmente assegurado, e o cumprimento de sua função social.

Diante do regime democrático, a propriedade, assim como outros direitos, deixou de ser individualista e passou a ter conteúdo social, não podendo ser usada em detrimento da sociedade. Atualmente, o Direito de Propriedade não está desvinculado de sua função social. É pacífico que o interesse social ou coletivo se sobrepõe ao exercício do Direito de Propriedade. Dessa maneira, o conteúdo do Direito de Propriedade diminui, aumenta os limites ao seu exercício e lhe atribui uma função social. (OLIVEIRA, 2002, p. 26).

Estando o Direito de Propriedade a serviço do desenvolvimento social, deve estar sujeito às transformações sociais submetidas às regras constitucionais e às normas de interesse público. Assim, as regras de direito privado, pertinentes ao Direito de Propriedade, regulam as relações de caráter civil. Ocorre que, existindo hoje uma função social à propriedade, incumbe principalmente ao Direito Público - constitucional e administrativo - regular as relações decorrentes do Direito de Propriedade. As regras deixam de ser passivas, isto é, de intervir minimamente, para assumir uma feição de intervenção máxima, para buscar o uso qualificado da propriedade urbana.

Oliveira refere que “a propriedade do solo possui naturalmente um papel de maior suscetibilidade à vinculação social do que as outras propriedades, chamando a atenção inclusive do Poder Público que a vê como instrumento para o desenvolvimento da sociedade e de implementação da justiça social”. (2002, p. 38).

A Constituição Federal trata a propriedade como direito individual e princípio da ordem econômica; contudo, não mais pode ser assim considerada, pois relativizou-se, tendo em vista que os “princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização do seu fim: *assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*” (SILVA, 1993, p. 690, grifo do autor).

Ao inscrever a propriedade privada como princípio da ordem econômica, no art. 170, II, CF, deduz-se que o sistema econômico adotado pelo Brasil funda-se na iniciativa privada.

A função social da propriedade engloba a função ambiental desse direito. Ao vincular a propriedade à função social, a Constituição Federal assegura este direito desde que obedecidos um requisito básico: o da função social. A Constituição Federal, no seu art. 5º, inc. XXII e XXIII, que trata dos direitos e das garantias fundamentais, assegura o direito à propriedade e afirma que ela deverá atender à sua função social. O mesmo ocorre no art. 170 da Carta Magna, quando refere que a propriedade e sua função social são princípios da ordem econômica.

A propriedade urbana possui hoje uma nova perspectiva, cujo disciplinamento encontra-se no Código Civil, no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e na Constituição Federal, além de nas normatizações municipais.

A obediência à função ambiental da propriedade e das próprias cidades é exercida e pode ser fiscalizada pelos municípios, através do seu poder de polícia.

Oliveira (2002, p. 34) afirma que, no Direito de Propriedade, existe uma relação direta entre a pessoa e a coisa e uma relação indireta entre o proprietário e todas as demais pessoas que têm o dever de respeitar esse direito. O Estado, ao atribuir à propriedade uma função social, entende que ela não se delinea apenas através da lei civil, mas conjuntamente com regras de direito público. Assim, a antiga noção de direito de propriedade, estabelecida no Código Civil, já não mais condiz com a atual natureza desse instituto.

Silva (2000, p. 34) diz que “a concepção privatista do direito de propriedade constituía forte barreira à atuação do Poder Público na proteção do meio ambiente, que necessariamente haveria e haverá de importar em limitar aquele direito e a iniciativa privada”.

A Constituição Federal, apesar de manter incólume o Direito de Propriedade, acolheu uma série de medidas “no sentido de transformar a ação do Poder Público sobre a propriedade imóvel urbana como algo determinante da própria utilização do imóvel urbano, submetendo a imperativos do interesse social deste direito fundamental” (FRANCISCO, 2001, p. 3).

Busca-se que a propriedade se adapte ao meio ambiente. Ela é integrante do ambiente em que as pessoas vivem e, por isso, são necessárias algumas limitações para que não haja abuso por parte de alguns proprietários, sendo dever do município zelar pelo ambiente ecologicamente equilibrado e oferecer sadia qualidade de vida aos que lá residem.

A Carta de 1988, ao estabelecer uma função social à propriedade, dá novos contornos a esse direito, humanizando o Direito de Propriedade, superando os ditames do Estado Liberal e implantando o Estado Social voltado à justiça e ao bem comum. (OLIVEIRA, 2002, p. 39).

A propriedade deve refletir uma harmonia entre os interesses públicos e privados. Pode-se dizer que o sistema jurídico não considera mais o Direito de Propriedade uma relação exclusivamente privada e, por isso, regulada apenas pelo Direito Civil. Hoje, a utilização de um imóvel urbano não afeta apenas o proprietário ou os lindeiros, o exercício desse direito afeta o meio ambiente urbano como um todo. Isso quer dizer que, no momento em que se constrói uma edificação urbana, o ambiente que circunda aquele imóvel se altera e toda a população vai sofrer as conseqüências dessa modificação. Por essa razão, foi inserida no Texto Constitucional a característica da função social da propriedade. Através dela o proprietário deve estar ciente de que seu imóvel, além de satisfazer um interesse próprio, vai interferir, positiva ou negativamente, na qualidade de vida de todas as pessoas da cidade. A forma de uso de uma propriedade afeta não apenas os lindeiros, mas toda a coletividade.

Lopes Júnior enfatiza que “O tráfego viário, a insolação, o adensamento, a ventilação, a poluição sonora e atmosférica e a valorização venal são determinados pelas características de uso e de edificação do conjunto dos imóveis da cidade”. (2001, p. 110).

Portanto, a qualidade de vida urbana está diretamente relacionada ao conjunto de edificações e ao uso de cada imóvel.

A função social qualifica o Direito de Propriedade, retirando do proprietário a possibilidade de utilizar o bem sem estar vinculado a nenhuma obrigação, podendo exercê-lo de acordo com sua vontade, sem implicar deveres. Esse era o princípio ovacionado no Estado Liberal; atualmente, todos os direitos, inclusive o da propriedade implicam deveres. Isso porque o Direito de Propriedade é um dos instrumentos de desenvolvimento social que, se mal usado pode levar a sociedade à ruína ou ao seu maléfico crescimento.

2.2. A função social da propriedade como forma de limitação do exercício do Direito de Propriedade Urbana

Neste item, verifica-se a função social da propriedade como limitação ao Direito de Propriedade que busca garantir a qualidade de vida e, conseqüentemente a preservação do patrimônio ambiental. É certo que existe uma série de limitações ao exercício do Direito de Propriedade, decorrentes do direito de vizinhança por exemplo, mas neste estudo se enfocará a limitação que visa resguardar o direito fundamental ao meio ambiente sadio de forma ampla, uma vez que a propriedade, se mal usada, poderá causar prejuízos ao meio ambiente. Dessa maneira, a principal limitação conferida ao exercício do direito de propriedade é a função social que lhe é destinada pela Carta Magna.

O Direito de Propriedade sempre esteve sujeito a limitações. Desde a época em que esse direito era considerado absoluto, existiam restrições legais a serem obedecidas, tais como as decorrentes do exercício do direito e as que continham deveres ao proprietário.

Barreira, em Fernandes, assim refere-se a respeito da propriedade e de sua função social diante da CF/88:

Estão, pois, os conceitos de propriedade e função social agora amalgamados, não se concebendo um sem o outro. A função social não age, tais quais os instrumentos urbanísticos, como elemento restritivo ou condicionador do livre exercício dos três elementos que compõem a propriedade, quais sejam, uso, gozo e disposição (...); incide, sim, sobre sua própria estrutura, qualificando-o, dando-lhe uma nova natureza intimamente vinculada ao Direito Público, ao cumprimento de objetivos que extrapolam os estreitos limites dos direitos individuais. Tanto assim que já não se admite a propriedade como mero instituto de direito civil, que remanesce nesse seara tão-somente às relações civis a ela referentes. (1998, p. 22)

A função social da propriedade pode ser entendida, para fins deste trabalho, como uma série de restrições a qual esse direito deve se submeter. Exemplo disso é a submissão da propriedade à proteção ambiental. Para isso existe uma série de normas que estabelecem a construção, o uso, os cuidados que o proprietário deve ter para adequar o seu direito de propriedade à função ambiental. É essa função objeto do presente trabalho.

Para que a propriedade cumpra sua função social, é necessário que haja um equilíbrio entre a intensidade do seu uso e a possibilidade de desenvolvimento das atividades de interesse urbano. (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 53).

A Constituição Federal, ao atribuir à propriedade uma função social, atingiu-a em seu caráter absoluto, dando novo perfil normativo à propriedade, mais próximo do Direito Público.

Oliveira (2001, p. 76), nos termos do art. 39¹⁰ da Lei 10.257/2001, conceitua a função social da propriedade como justiça social, como a busca pelo desenvolvimento econômico e por qualidade de vida.

Assim como o Direito de Propriedade é um direito fundamental e um princípio constitucional, tem-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também como um princípio constitucional. Vê-se, então, que existem dois direitos/princípios que se interligam e, muitas vezes, podem se chocar. Na verdade, não existe um conflito de princípios, uma vez que, diante da nova ordem constitucional, o bem ambiental deve prevalecer quando em confronto com interesses privados.

Campos Júnior (2004, p.139) refere-se à propriedade diante na Constituição Federal de 1988 da seguinte forma: “A atitude do constituinte foi bastante louvável, quando estabeleceu o uso da propriedade privada atrelada a uma função social, cuja peculiaridade mais importante é o atendimento simultâneo ao interesse coletivo e à preservação do meio ambiente.”

A propriedade é “um direito individual condicionado ao bem-estar da comunidade” (MEIRELLES et al. 2005, p. 578). A propriedade, segundo esse autor, “é uma projeção da

¹⁰ Art. 39 A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades do cidadão quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

personalidade humana e seu complemento necessário, mas nem por isso a propriedade privada é intocável” (2005, p. 578), por isso admite limitações e restrições em benefício da coletividade.

Benjamim (apud CAMPOS JÚNIOR, 2004, p. 138) assim se refere a respeito da propriedade e de suas limitações:

Numa perspectiva mais moderna, principalmente a partir do reconhecimento de sua função social, ao direito de propriedade agregou-se outros limites. Bem mais recentemente, as Constituições trouxeram para seu corpo a previsão expressa da proteção do meio ambiente, como um desses pressupostos do direito de propriedade válido.

As limitações decorrem do poder de polícia que a administração pública possui, disciplinando a propriedade e limitando também o domínio econômico.

A evolução de Estado Liberal para Social humanizou o Direito de Propriedade relativizando-o (CAMPOS JÚNIOR, 2004, p. 148-149). As restrições impostas a esse direito fundamentam-se na supremacia do interesse público e dizem respeito à proteção ambiental, à saúde pública, à higiene, ao urbanismo, etc.

Mukai (2004, p. 42) afirma que “é através do poder de polícia que o Poder Público protege, fundamental e precipuamente, o meio ambiente. Salvo raras exceções, a grande maioria das leis administrativas tendentes à proteção ambiental veicula restrições ao uso da propriedade e às atividades em geral, visando ao equilíbrio ecológico”.

O Estado dispõe do atributo do poder de polícia para limitar ou restringir o uso da propriedade e das liberdades individuais para garantir a ordem pública, estabelecendo regras de conduta entre os cidadãos, para viabilizar a cada um o gozo de seus direitos até onde este for compatível com o dos demais.

Segundo Oliveira (2002, p. 41) a administração pública restringe e limita a liberdade e a propriedade através de normas de natureza primária, decorrentes do poder de polícia. A função social, entretanto, vai além da limitação, ela impõe a obrigação de utilizar o solo, não ficando adstrita apenas à proibição.

Segundo esse autor:

A Constituição Federal iluminou a função social da propriedade quando a vinculou ao cumprimento do plano diretor municipal. Levando em conta que a Lei municipal deve atender ao interesse local, a função social da propriedade existirá, segundo a Constituição, quando estiver consetânea com este interesse local disciplinado pelo plano diretor". (OLIVEIRA, 2002, p. 43).

Silva assevera que as limitações ao direito de propriedade atingem as suas principais características - direito absoluto, perpétuo e exclusivo – e são classificadas em função dele. Conforme o referido autor, as limitações seriam assim constituídas:

Limitações constituem gênero: tudo que afete qualquer dos caracteres do direito de propriedade, o que pode verificar-se com fundamento no Direito Privado ou no Direito Público. Daí a primeira classificação em *limitações* de Direito Privado (como as de

direito de vizinhança) e *limitações* de Direito Público (como as urbanísticas e as administrativas). (1993, p. 252, grifo do autor).

São espécies de limitações: as restrições, que limitam o caráter absoluto da propriedade; as servidões, limitam o caráter exclusivo; e a desapropriação que limita o caráter perpétuo da propriedade. A função social da propriedade pode inserir-se como forma de restrição ao direito de propriedade.

Diante disso, cabe ao poder público, que detém o poder de polícia urbanística, exigir que as propriedades cumpram as limitações estabelecidas. Sob a mesma ótica, tais limitações devem se ater à melhoria da qualidade de vida da coletividade.

O interesse público se sobressai, e necessárias se tornam as limitações, para que não ocorram abusos por parte dos proprietários no uso desse direito.

A intenção das normas, tanto urbanísticas quanto ambientais, é propiciar um bem maior para o maior número de pessoas. Por isso, o Estado intervém no domínio mais restrito da propriedade, uma vez que a ordem constitucional admite a intervenção imperativa por meio da atuação da atividade urbanística.

As limitações à propriedade somente são possíveis em virtude de a administração pública dispor do poder de polícia. Esse poder decorre da supremacia do interesse público em detrimento do interesse privado, estabelecendo limites ao exercício do Direito de Propriedade aos

particulares. É através desse poder que o Estado pode agir em defesa do meio ambiente, com o fim de assegurar a efetividade do interesse público.

Para Meirelles, “o poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”. (2005, p. 131). Esse poder é dotado de três atributos que garantem a execução da vontade coletiva: auto-executoriedade, coercibilidade e discricionariedade.

O poder de polícia administrativa tem como objetivo limitar o exercício de direitos individuais em prol da coletividade. Um dos direitos individuais que necessitam de limitação, via poder de polícia, é o direito de propriedade, para que o Estado possa exercer a defesa do meio ambiente.

A intervenção estatal na propriedade urbana, para dar-lhe uma função social é imprescindível. Isso ocorre porque, durante anos, desde o início da urbanização do País, as cidades cresceram sem nenhum planejamento, sendo a propriedade urbana utilizada com livre gozo pelo proprietário. A propriedade utilizada sem nenhuma preocupação com o bem-estar coletivo, ou com as implicações daquele uso diante do meio ambiente, solidificou-se o caos urbano. A propriedade não se configura mais como uma simples relação entre particulares, implica também, e principalmente, atingir o patrimônio ambiental urbano.

Diante de tal circunstância, a Constituição Federal deu ao Direito de Propriedade uma finalidade social, que, além de qualificar esse direito, o limita, na medida em que seu proprietário

deverá utilizá-la nos moldes estabelecidos pela lei municipal. É essa norma que dirá quando a propriedade cumprirá sua função, bem como estabelecerá a forma de seu uso. Pode-se exemplificar tal afirmação da seguinte maneira: alguém possui um terreno em determinado local do município e lá pretende construir sua empresa. Se as normas do município estabelecem que aquele local é área residencial, não poderá o proprietário destinar a propriedade para indústria, devendo, portanto, procurar local próprio para a instalação da empresa.

As primeiras normas protetoras do meio ambiente e que limitavam a propriedade se deram no âmbito dos conflitos de vizinhança, como por exemplo, as restrições dadas pelo Código Civil.

Campos Júnior afirma ter a propriedade limites internos e externos. Os primeiros referem-se à natureza intrínseca e contemporânea da relação de domínio, indissociáveis a esse direito, sem esses limites internos não existe Direito de Propriedade. Os limites internos são, por exemplo, as regras de vizinhança, a saúde pública, os bons costumes e a função social. De acordo com o entendimento do autor acima referido: “A função social é um princípio que age dentro do próprio conteúdo do direito de propriedade, razão pela qual não pode ser confundida com as limitações externas ao direito de propriedade, que são as restrições posteriores à constituição do direito (...)”.(2004, p.152-153).

Como já referido anteriormente, a propriedade urbana atingirá sua função social quando promover bem-estar, ou seja, quando o uso promover o bem coletivo, a segurança e o equilíbrio ambiental.

Os limites internos seriam os atributos necessários para a constituição do Direito de Propriedade. E entre esses elementos está a proteção ambiental que seria um dos traços da função social. A maior e mais importante limitação ao Direito de Propriedade é a função social que, entende-se, engloba todas as demais restrições legais impostas ao exercício desse direito.

Contudo, a definição da função social ainda é tarefa difícil. Muitos doutrinados não o fazem, nem existe uniformidade em conceituá-la. Entretanto, a verificação do seu cumprimento é mais fácil quando deixa de ser mero prazer do seu titular e observa a coletividade. (OLIVEIRA, 2002, p. 43). A intenção é que a função social dê à propriedade um caráter menos individualista e mais humanizado, propiciando melhora na qualidade de vida através da intervenção estatal.

Para Francisco a função social da propriedade “nada mais é que o próprio limite do direito frente ao interesse público e ao interesse social”. (2001, p. 10).

Dentro da função social da propriedade encontra-se a função ambiental. A função ambiental atua sobre as cidades para efetivar o bem-estar dos seus habitantes e assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Pode-se dizer, então, que as limitações ao Direito de Propriedade podem advir da lei, da vontade do proprietário e dos princípios gerais do Direito. As limitações que nos interessam são as decorrentes da lei. É importante realçar que o Estatuto da Cidade é a base para os planos diretores dos municípios, os quais terão destaque mais adiante, e desta lei advêm algumas limitações que propiciam o equilíbrio do meio ambiente urbano.

Com o advento do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) novas formas de intervenção na propriedade urbana foram estabelecidas. Isto porque foi se verificando a importância do interesse social nas propriedades privadas e ainda mais nos municípios.

Atualmente, existe a consciência de que a propriedade urbana interfere no interesse coletivo. As limitações ao Direito de Propriedade são necessárias, pois seu uso pode interferir na vida das pessoas, bem como na qualidade de vida do município. Assim, não se pode mais pensar em propriedade como um poder absoluto.¹¹

O objetivo das limitações ao Direito de Propriedade é ser seu exercício menos egoísta. O proprietário não pode mais usar sua propriedade como quiser, da forma que achar mais conveniente para si, tem que haver uma preocupação com os demais integrantes da comunidade, para que o uso do seu direito não perturbe o direito dos demais: “Para que ocorra uma ordenação que permita a vida em sociedade, cada componente do agregado humano de ceder parcela mínima de seus direitos, recebendo em retribuição segurança, higiene, conforme e bem-estar coletivo.” (SÉGUIN, 2002, p. 24).

O Estatuto da Cidade confere ao poder público instrumentos viabilizadores de políticas urbanas que dão aos municípios a possibilidade de limitar a propriedade. Assim, através dos planos diretores, os municípios podem restringir o uso do solo mediante leis locais.

¹¹ Orlando Gomes, Direitos Reais, p. 109/110: Direito absoluto também é porque confere ao titular o poder de decidir se deve usar a coisa, abandona-la, alina-la, destruí-la, e, ainda, se lhe convém limita-lo, consituindo, por desmembramento, outros direitos reais em favor de terceiros.

Existe uma série de limitações ao exercício desse direito, mas a mais eficaz, e que pode trazer equilíbrio ao meio ambiente e promover sadia qualidade de vida, é a função social estabelecida no Texto Constitucional.

A propriedade exercerá a função social segundo os ditames do plano diretor de cada município, sendo esse instrumento objeto de análise em capítulo próprio.

As restrições impostas pelo CC, apesar de muitos autores dizerem ser de direito privado, entenderam que, atualmente, as limitações de direito privado refletem interesses público e atingem direta ou indiretamente toda a coletividade, pois atingem o bem-estar da comunidade que reside naquela localidade.

O uso nocivo da propriedade, inserido no art. 1.277¹² do CC, é uma das restrições que legais que objetivam proteger, indiretamente, toda a coletividade e também o meio ambiente. Uso nocivo da propriedade é o uso que incomoda, danoso, prejudicial, que pode ser doloso ou não, que implica abuso do Direito de Propriedade.

O uso nocivo da propriedade é aquele exercício que frustra a destinação econômica e social que esse direito confere ao seu proprietário.

¹² Art. 1.277. O proprietário ou o possuidor de um prédio tem o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha.

Além do uso anormal da propriedade, no Código Civil existem outros limites, como o direito de construir, tapume divisório, entre outros que tratam, mais especificamente, do direito de vizinhança.

O estatuto da cidade veio para regulamentar os parâmetros do Direito da Propriedade urbana e fixar os limites de “ações entre proprietários e os municípios, ou seja, como se deve dar a convivência entre particulares e o Poder Público na difícil tarefa de ordenar as cidades” (FRANCISO, 2001, p. 16). Segundo esse autor, é no plano diretor que se encontram os verdadeiros limites e os novos contornos do Direito de Propriedade sobre os imóveis urbanos.

4 PLANO DIRETOR E NOCIVIDADE

Neste capítulo se analisa a necessidade de instituir regras de direito urbanístico e sua relação com a preservação do meio ambiente. Num segundo momento se demonstra a vital importância dos municípios na garantia da sadia qualidade de vida dos cidadãos, através da implementação do plano diretor. E, ao final, é feita uma análise do plano diretor do município de Caxias do Sul, sob a ótica do direito ambiental e urbanístico, no que tange ao uso da propriedade urbana.

4.1 Direito Urbanístico e meio ambiente

A forma de apropriação dos espaços urbanos e as construções brasileiras sem um planejamento prévio têm origem lusitana. A colonização portuguesa permitia a livre ocupação das terras, diferentemente do modelo espanhol, que delimitava e determinava regras para construção (ROCHA, 1999, p. 13). Com a Independência do Brasil foi extinto o modelo das sesmarias – existentes entre 1822 a 1850, ou seja uma forma de livre ocupação e apropriação do solo –, adotando-se a partir de então a Lei de Terras. Por meio desse modelo, ficou estabelecido que a posse da terra deveria se dar pela compra devidamente registrada, monetarizando-se a terra, valendo esta como mercadoria.

Desde os anos 50, a economia do Brasil tem sido gerada principalmente das áreas urbanas e desde então as taxas de crescimento da população urbana têm aumentado.

A complexidade e intensidade do processo de urbanização é o fenômeno social brasileiro contemporâneo mais relevante, por isso a importância de ser analisado adequadamente (FERNANDES, 1998, p.3-5). Apesar dos avanços tecnológicos existentes nas cidades, o final do século XX foi marcado por inúmeros problemas urbanos, entre eles a degradação ambiental.

Entende-se por urbanização o aumento da população urbana em detrimento da rural, ou a concentração de pessoas em cidades, ocasionando mudanças sociais e culturais. A urbanização é um fenômeno decorrente da sociedade industrializada.

Diante desse aumento populacional dos centros urbanos, fez-se necessário uma normatização das relações desse meio, criando-se o direito urbanístico. O direito urbanístico pode ser conceituado como sendo o produto das transformações sociais, jurídicas e técnicas que vêm sofrendo os assentamentos humanos nos últimos tempos, em busca de sustentabilidade.

O Direito Urbanístico é um direito ainda novo no Direito pátrio, mas trata basicamente de disciplinar a área urbana em seus diversos aspectos. Dessa maneira, pode-se dizer que as normas regulamentadoras do Direito Urbanístico tem, como principal objetivo, ordenar os espaços habitáveis para atender às funções básicas do homem, tais como segurança, trabalho, lazer, habitação e circulação. (SEGUIN, 2002).

Desde o Direito Romano havia regras de ordenação das propriedades urbanas. Com a queda desse império, nos séculos II e III d.C., praticamente extinguiu-se a propriedade na Idade Média, migrando a população para áreas rurais e formando-se os núcleos feudais. No final da Idade Média, com o desenvolvimento do comércio, renasceram as cidades e criaram-se outras novas, ressurgindo também os princípios urbanísticos. No século XVI, com o movimento renascentista, a filosofia teve reflexos também no campo urbanístico, demandando transformações nas antigas cidades, com a construção de novas edificações, alargamento de ruas, etc. Com o desenvolvimento do Estado Absolutista na Europa, nos séculos XVI e XVIII, há um alastramento das normas urbanísticas, com a formulação de planos urbanos para o crescimento equilibrado e harmonioso das cidades. Com o nascimento de um novo modelo de Estado – o Estado Liberal –, menos intervencionista, a propriedade passou a ser vista nos moldes do Direito Romano: como um direito subjetivo, sacro e inviolável, sendo cabíveis apenas mínimas limitações decorrentes do poder de polícia. A propriedade imobiliária passou a ser vista como um direito subjetivo vinculado à vontade individual do proprietário.

Neste momento foram concedidos ao proprietário os poderes de usar, gozar e dispor como melhor lhe aprouvesse. Tendo em vista pressões públicas, países obrigaram-se a instituir diretrizes para diminuir os efeitos nefastos da industrialização. Apesar das idéias liberais, alguns países, como França, Inglaterra e Espanha, não abandonaram os planos de ordenação urbana, os quais se sobrepunham aos interesses privados. No final do século XIX e início do século XX, com o pós-guerra, o “velho mundo” obrigou-se a intervir de forma mais drástica nas cidades, as quais já possuíam elevado desenvolvimento industrial e já haviam alterado substancialmente a ordem das concentrações urbanas. (OLIVEIRA, 2002, p. 17-23).

O urbanismo como ciência autônoma teve origem após a Segunda Guerra Mundial, juntamente com o aumento da intervenção pública na propriedade. (OLIVEIRA, 2002, p. 32).

A Carta de 1988 deu um tratamento ímpar tanto à matéria ambiental quanto à urbanística, dedicando a esses temas capítulos específicos (Capítulo VI, Título III e Capítulo II, Título VII, respectivamente). A importância desses temas elevados à categoria constitucional, ocorreu devido ao clamor social, exigindo regulamentação sobre aspectos imprescindíveis para prover a qualidade de vida das pessoas.

Em face da Constituição de 1988, o Direito Urbanístico vem se consolidando como um ramo próprio do Direito Público, em razão dos princípios, das normas e dos instrumentos específicos instituídos, principalmente pelos municípios, para o desenvolvimento das políticas urbanas.

A regulamentação do art. 182 da CF/88, pela Lei 10.257/2001, referente ao ordenamento urbano, era um clamor dos cidadãos brasileiros, cujas normas são necessárias e foram por muito tempo esperadas. O Estatuto da Cidade afeta quase 80% da população do país, parcela populacional residente nas áreas urbanas da nação. (OLIVEIRA, 2002, p. 14).

O Estatuto da Cidade apresenta as diretrizes que devem ser perseguidas pela política urbana, os limites de normatização pela União e também os instrumentos de política urbana postos à disposição do município para alcançar a sustentabilidade das cidades (FRANCISCO, 2001, p. 5).

O Direito Urbanístico não tem como fito aniquilar o Direito de Propriedade, inviabilizando seu exercício. O objetivo dessa legislação é fazer com que o proprietário use a propriedade sem malefícios à coletividade e obedecendo a um plano de desenvolvimento urbano condizente com a busca da sadia qualidade de vida a todos os habitantes de determinado município.

Moreira Neto conceitua o Direito Urbanístico assim:

conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistemáticos e informados por princípios apropriados, que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos espaços habitáveis [ou seja] arte e técnica social de adequar o espaço físico às necessidades e à dignidade da moradia humana”. (apud SÉGUIN, 2002, p. 26).

Para Mukai o conceito jurídico de urbanismo pode ser visto sob dois critérios: o primeiro material, conforme o objeto estudado; o segundo critério é o do direito urbanístico tido como ciência, que obedece aos princípios que o constitui. Esse autor, citando Silva explica:

No primeiro critério, o direito urbanístico objetivo “consiste no conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”, e, no segundo critério, o direito urbanístico como ciência “é o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis”. (2002, p. 21).

O Direito Urbanístico está entrelaçado com o meio ambiente, não há como desvinculá-los, pois uma das principais funções desse direito é resguardar o meio ambiente. Jacquignon (apud Mukai, 2002, p. 53) define direito urbanístico como a “arte de arranjar as cidades sob aspectos demográficos, econômicos, estéticos e culturais, tendo em vista o bem do ser humano e a proteção do meio ambiente”.

Para Mukai (2002, p. 22) o Direito Urbanístico tem enorme vinculação com o Direito Administrativo, sendo aquele um desenvolvimento técnico-jurídico deste. Isso porque é através de normas de direito administrativo que o direito urbanístico se desenvolve.

O problema do planejamento urbano é consequência da História do Brasil, pois foi somente através da Lei 10.257, de 10/7/2001, que foi instituída uma política nacional urbana, a fim de cumprir com os fins sociais da cidade e da propriedade urbana, objetivando minimizar as desigualdades sociais do País, bem como promover-se a integração social e colocar em prática os direitos constitucionais previstos.

As regras de direito urbanístico constantes no Estatuto da Cidade são de ordem pública e interesse social; tais normas regulam o uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo, da segurança e do bem-estar social. O bem-estar social, a segurança, a proteção do bem coletivo e o equilíbrio ambiental são elementos que compõem os requisitos para qualidade de vida. (OLIVEIRA, 2002, p. 58).

Segundo Mukai (2002, p. 23), atualmente, o urbanismo tem seus objetivos ampliados, pois, além de habitação, trabalho, recreação e circulação, deve também alcançar melhor qualidade de vida na área urbana.

O Direito Urbanístico, ao longo do tempo, deve se aperfeiçoar, ampliando sua área de atuação, abrangendo um espaço maior que engloba inclusive a área rural, deve também alcançar “todos os aspectos relativos à qualidade do meio ambiente, que há de ser o mais saudável possível”. (MUKAI, 2002, p. 53).

A Lei 10.257/2001 vai além de simples normas urbanísticas, tem como objetivo evitar distorções que afastam a qualidade de vida dos cidadãos.

Para Oliveira:

o Estatuto da Cidade veio a lume para fornecer as diretrizes de desenvolvimento urbano, traçar os contornos da função social das cidades e da propriedade imobiliária urbana. Estas diretrizes e contornos refletem o limite dos poderes da Administração Pública na execução de tal desiderato e, notadamente, estabelecem até onde ela pode ir sem ferir os direitos de propriedade dos administrados, instituindo, igualmente, por causa da “bilateralidade poder-dever” dos direitos, os disponíveis em favor do administrado e como eles estão configurados. (2002, p. 52).

O direito urbanístico tem origem no poder de polícia administrativa, que limita o Direito de Propriedade em benefício da coletividade. Essas regras “definem os destinos, as funções, as formas e a intensidade de utilização da propriedade do solo”. (OLIVEIRA, 2002, p. 33).

O direito urbanístico tem, como objeto específico, a ordenação dos espaços habitáveis e a sistematização do território, objetivando atender às funções básicas do homem, como habitação, lazer, trabalho e circulação (SÉGUIN, 2002, p.17).

Todo município tem papel importante em matéria de urbanística na federação brasileira. Isso ocorre devido à competência que lhe é atribuída no art. 30, I da Constituição Federal. Tal prerrogativa constitui-se, na verdade, um poder-dever do município em legislar sobre essa matéria, pois a ele cabe tratar dos assuntos locais. Entende-se, como assuntos locais, aqueles de predominância do interesse local em relação à União e aos estados, pois não existe assunto local que não seja reflexamente de interesse estadual ou nacional.

O interesse e espaço local são assim descritos por Rocha:

O espaço local, por consequência, torna-se prioritário na perspectiva referencial para o ser globalizado. As identidades e as relações culturais tendem a ser estabelecidas no nível global, com uma relação essencial com o *habitat* local. Os governos municipais emergem no próximo milênio como alternativas de recomposição das relações humanas e possibilidade de contato mais próximo com a sociedade. (1999, p. 28).

A função urbanística e ambiental tem sua atuação de forma mais concreta em nível municipal.

O processo de urbanização suscita grandes reflexões das autoridades políticas, pois o crescimento desordenado da população traz uma série de conseqüências que influenciam na qualidade de vida da população, entre elas o impacto ambiental.

A concentração humana provoca uma ruptura no funcionamento ambiental natural. Nas cidades, grandes ou pequenas, a degradação e a alteração do ambiente natural vêm se multiplicando, bem como a degradação da vida humana provocada pela poluição, miséria, efeito estufa, etc. (ROCHA, 1999, p. 7).

Para melhor esclarecer, Rocha (1999, p. 5) sustenta que “o centro urbano somente adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município, pessoa jurídica de direito público interno e, em nosso País, ente pertencente à federação”.

O sistema jurídico brasileiro, durante muito tempo, legislou timidamente a respeito da ordenação e do planejamento urbanos. E, durante esse período, atendeu apenas às classes altas da sociedade, nunca integrando a periferia ao planejamento urbano.

A falta de importância dada na implementação de diretrizes urbanas nacionais gerou o avanço de aspectos negativos nas cidades e sua desorganização. Desde o início do séc. XX, com o processo de industrialização, houve uma explosão na densidade populacional urbana que continua crescendo, fazendo parte das áreas urbanas cerca de 80% da população brasileira. Todavia, somente em 2001 houve a edição da Lei 10.257, também chamada Estatuto da Cidade, estabelecendo as diretrizes nacionais de política urbana. Isto significa que o Brasil demorou um

século para regulamentar a organização das cidades e, agora, sofre as conseqüências desse retardo.

As normas urbanísticas são de ordem pública; entretanto, não estão sedimentadas no poder público, sendo muitas vezes até esquecidas, o que gera o estado caótico das grandes cidades. Somente a partir de 2001 é que as regras de direito urbano tornaram-se obrigatórias, devendo os municípios obedecê-las. Até então, devido à falta de regulamentação específica, as regras de planejamento das cidades eram feitas de acordo com os interesses das localidades e seguindo o condicionamento das leis esparsas. Entretanto, não havia um conjunto de regras que estabelecesse, de forma geral, a todas as cidades do País, uma diretriz de planejamento.

A especulação imobiliária sem controle, o crescimento do sistema viário e a falta de uma tradição na conservação dos bens culturais gera a destruição do patrimônio urbano, o que ocasiona uma preocupação global com o futuro das cidades.

Parece que as construções dirigem-se apenas ao lucro mais fácil, mais rápido e maior. Não existe uma preocupação, nem do proprietário nem do poder público com o respeito à harmonia pela paisagem, pela valorização artística do território ou pela apreciação das gerações futuras. (MUKAI, 2002, p. 18).

A efetiva integração entre meio ambiente e os centros urbanos se dá através de uma política global de planejamento, abrangendo todas as camadas sociais e visando a impedir o crescimento das cidades “ilegais”.

Para que haja a eficácia das normas urbanísticas, a fim de gerar melhor qualidade de vida aos que vivem em aglomerados urbanos, é primordial a consciência política dos seus habitantes. O cidadão deve conscientizar-se de seus direitos e deveres, procurando conhecer os instrumentos que lhe são assegurados para exercer de forma ampla sua cidadania.

Rocha (1999, p. 20) afirma que a correlação entre o microsistema ambiental e urbanístico existe em decorrência de seus objetos mediatos e comuns: a defesa e proteção da qualidade de vida e do bem-estar dos habitantes das cidades.

A intervenção estatal no Direito de Propriedade e na regulamentação do Direito Urbanístico são imprescindíveis para salvaguardar o meio ambiente urbano da degradação ambiental.

4.2 Plano Diretor como instrumento de política urbana

Essa nova concepção de propriedade urbana está disciplinada no Texto Constitucional no capítulo referente à Política Urbana.

É finalidade da política urbana, segundo estabelece o art. 2º do Estatuto da Cidade, ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. As diretrizes elencadas neste artigo que seriam as viabilizadoras dos objetivos da política urbana, a princípio, parecem utopia ou a idealização de um mundo. Contudo, essas diretrizes, além de dar um norte à

atuação administrativa, permitem que os administrados possam agir diante da violação de qualquer das finalidades da política urbana. (OLIVEIRA, 2002, p. 60).

Ao dispor sobre a política urbana o legislador constitucional impõe ação municipal sobre o Direito de Propriedade. As ações de política urbana interferem diretamente no Direito de Propriedade, não limitando ou restringindo esse direito mas sobrepondo a esse direito regras de direito público e interesse coletivo.

Em 2001, foi publicada a Lei 10.257 que regulamentou o dispositivo constitucional referente à política urbana. Assim, os instrumentos de regulamentação de política urbana, que interferem no Direito à Propriedade, estão inseridos nesse ordenamento legal. Com a edição dessa lei, o poder público pode intervir nas cidades para executar um plano racional de ocupação dos espaços urbanos, visando a corrigir a urbanização desregrada que vinha ocorrendo até então. (OLIVEIRA, 2002, p. 36).

A União, ao estabelecer regras gerais cogentes de ordenação urbana e desenvolvimento da cidade, não pode ser contrariada pelo plano diretor dos municípios.

Segundo o art. 39 de referida lei é função do plano diretor dar ao proprietário do solo a utilidade econômica da propriedade. Dessa maneira se, em determinado local é vedada a instalação de indústrias, pois determinado setor do município é apenas residencial, o proprietário de um terreno localizado naquela área não poderá usá-la a não ser para fins residenciais. Assim, o município deu destinação econômica àquela área.

O art. 4º, inc, II da Lei 10.257/2001¹³ elencou vários instrumentos de política urbana no planejamento municipal. Entre eles encontra-se o plano diretor que entende-se ser o mais importante e eficaz instrumento de planejamento urbano orientado para o desenvolvimento sustentável e à preservação ambiental, tendo como objetivo principal a qualidade de vida da população da cidade.

Meirelles (apud OLIVEIRA, 2001, p. 77) conceitua plano diretor como sendo “o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”.

O Capítulo III do Estatuto da Cidade é destinado especialmente ao plano diretor. Nesse capítulo encontram-se os requisitos desse instrumento. O primeiro requisito é a sua forma de elaboração via lei municipal,¹⁴ sendo incabível a sua utilização através de formas mais simples como decretos, regulamentos, portarias, etc. O segundo requisito constante no §1º do art. 40 da Lei 10.257/2001¹⁵ é aquele que diz que o plano diretor deve fazer parte de um processo de planejamento municipal. É através desse planejamento urbano que deriva a ingerência mais forte

¹³ Art. 4º Para fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

III – planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária e participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;

¹⁴ Art. 40 O plano diretor aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

¹⁵ Art. 40 §1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

na propriedade privada. A legislação informa também que o plano deve integrar a área urbana e rural para que ocorra o desenvolvimento socioeconômico de todo o território.

Oliveira (2001, p. 84) afirma que o plano diretor “cumpra a obrigação do Município de editar normas de atuação urbanísticas personalizadas ao seu território, no intuito de ordenar o uso do solo urbano: as construções, os equipamentos e as atividades que nele se realizem”.

Os objetivos principais visados pelo plano diretor é a ordenação habitacional do município, a melhoria da qualidade de vida da população, a eficiência e melhora dos serviços urbanos prestados e o desenvolvimento econômico do município. (OLIVEIRA, 2001, p. 86).

Os instrumentos e os planos que viabilizam o planejamento urbanístico assumem importância fundamental para a administração pública e para a comunidade. Esses instrumentos servem para adequar a propriedade à sua função social.

Existe uma série de meios de atuação do município que podem ser usados para a proteção do meio ambiente e dos espaços urbanos, juntamente com o plano diretor.

O zoneamento urbano e ambiental, o parcelamento do uso do solo, os loteamentos, a construção e preservação de áreas livres, o estabelecimento de uma política de implementação e preservação de áreas verdes são alguns exemplos dos meios dados pela legislação aos municípios, a fim de garantir o direito dos munícipes à sadia qualidade de vida.

Uma forma eficaz de prevenir o caos urbano é através do planejamento. As unidades edilícias (edificações onde a coletividade reside ou exerce suas atividades profissionais), que compreendem todas as edificações e as áreas cobertas, são consideradas por Silva (2000, p. 202) espaços urbanos fechados. Para esses espaços, a regulamentação urbanística estabelece limitações sobre a altura das edificações, a taxa de ocupação do solo, os afastamentos e recuos, o coeficiente de aproveitamento do lote, tudo com o objetivo de preservar as áreas não-edificadas, observando-se a insolação, iluminação e aeração das edificações, como forma de garantir o conforto e a qualidade de vida de vida dos moradores das edificações e demais habitantes da cidade.

Os espaços urbanos abertos compreendem uma área geográfica, de terra ou de água, localizada numa concentração urbana onde não há uma estrutura permanente. Esses são também chamados equipamentos públicos – ruas, praças, canalizações e condutos subterrâneos. (SILVA, 2000, p. 203). A existência desses espaços abertos constitui uma forma de limitação da propriedade, pois os possuidores e proprietários de terras urbanas devem respeitar essas áreas, uma vez que desempenham primordial função urbanística. Esses espaços adequadamente ordenados propiciam uma qualidade ambiental conveniente à qualidade de vida da população.

A formulação de políticas de uso do solo urbano são partes integrantes do plano diretor e servem para alcançar os objetivos e as metas do urbanismo. Essas políticas devem alicerçar-se num equilíbrio entre os interesses individuais e os direitos plurissubjetivos, ou seja, o equilíbrio entre a propriedade imobiliária e a função social da propriedade.

A intenção da correlação entre Direito Ambiental e Urbanístico é a convivência harmônica entre o meio ambiente e a população das cidades. Oliveira (2002, p. 98) entende que a

propriedade deve produzir riqueza, por isso a necessidade de alguns instrumentos de política urbana como a compulsoriedade do parcelamento ou edificação. Verifica-se que esse instrumento nem sempre se coaduna com os princípios do Direito Ambiental. Por que o imóvel só se torna útil e gerador de capital quando é edificado? (OLIVEIRA, 2002, p. 98). Essa mentalidade vai de encontro aos princípios ecológicos, pois a propriedade pode ser mais útil sem utilização, permanecendo cuidada, mas sem edificação, já que, dessa forma, poderá manter a terra nativa preservando recursos naturais.

Mukai (2002, p. 15) sintetiza este pensamento: “O fenômeno urbano, aqui e alhures, é constatado como um daqueles em que é preciso disciplinar e conformar para que o homem não se veja engolfado pela civilização do caos que se avizinha, na visão de futurólogos e dos filósofos do nosso tempo.”

O zoneamento é um dos instrumentos de regulamentação da propriedade e de planejamento urbanístico municipal. Tem como finalidade regulamentar o uso adequado do solo para as diversas áreas municipais, sendo de suma importância para organizar os espaços urbanos e para atender aos requisitos de preservação ambiental. Silva (2000) entende ser o zoneamento um instrumento de política urbana e não uma limitação, já que esta decorre do poder de polícia.

Uma cidade totalmente edificada, sem áreas verdes torna-se insuportável. O plano diretor deve fazer uso dos meios que a lei dispõe, para planejamento do município em prol da qualidade de vida da população e não para tornar a urbe um local com alta densidade populacional e comercial sem previsão de áreas verdes, mantenedoras de bem-estar coletivo.

O solo urbano é o espaço onde se desenvolvem as funções sociais da cidade, as quais podem ser: uso e ocupação para fins residenciais, industriais, comerciais, religiosos, de lazer, turísticos, viários, de serviços, etc. Em uma cidade sem planejamento, esses fins desenvolvem-se desordenadamente, prejudicando o bem-estar da população. A ordenação desse uso é uma forma de garantir a sadia qualidade de vida estabelecida constitucionalmente. E isso pode ser feito através do plano diretor, sendo o zoneamento um dos mais importantes meios para sua execução. (SILVA, 2000, p. 237).

Através do zoneamento, o município pode separar atividades incômodas em áreas de uso exclusivo ou principal, de modo a preservar o meio ambiente e proteger a qualidade de vida da população.

Todo município precisa de um planejamento para seu desenvolvimento. Esse planejamento se dá através de um instrumento chamado plano diretor. Esse é o principal instrumento de política urbana destinado ao desenvolvimento pleno das cidades e garantidor do bem-estar dos seus habitantes.

Silva (1999, p. 200) afirma que a política urbana tem como objetivo construir e ordenar um meio ambiente urbano equilibrado. Desta maneira, o equilíbrio do meio ambiente urbano constitui-se pela qualidade do meio ambiente natural e pela qualidade do meio ambiente artificial, pois ambos que estão inter-relacionados.

A Constituição Federal, no art. 182 e o art. 41 da Lei 10.257/2001 impõem a obrigatoriedade de implantação de um plano diretor em cidades com mais de 20.000 habitantes,

como instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana. Nas cidades menores, a implementação do planejamento é uma forma de o poder público cumprir com os princípios consagrados pelo ordenamento jurídico e pela Carta Constitucional.

O plano diretor tem atribuição constitucional para tratar de a matéria urbanística, estabelecendo os limites, as faculdades e as obrigações a serem cumpridas por particulares concernentes à propriedade urbana.

Saule Júnior (1998, p. 56) afirma a importância do plano diretor como meio coercitivo da coletividade em prol de políticas urbanas: “ O Plano Diretor se caracteriza como plano imperativo por suas normas e diretrizes serem impositivas para a coletividade, apresentando um conjunto de normas de conduta que os particulares ficam obrigados a respeitar.”

O autor acima referido (1998, p. 56) salienta que “os planos urbanísticos têm essa característica, pois estabelecem normas sobre o uso e ocupação do território da cidade, regulam os instrumentos de atuação do poder público e as atividades urbanísticas, que devem ser respeitadas pela coletividade”.

O plano deve ordenar o uso do solo, contendo medidas que racionalizem e distribuam de forma conveniente a densidade populacional.

Se, antes, o fim básico dos planos urbanos era o controle do uso do solo, hoje é diferente. Atualmente voltam sua atenção também para a qualidade e preservação dos recursos naturais, pois estes compõem a realidade urbana e por ela são consumidos.

Silva define política urbana como:

o conjunto de princípios e ações que têm por objetivo assegurar a todos o direito à cidade, entendido este como o conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de vida, mediante a adequada ordenação dos *espaços urbanos*, de modo a permitir sua adequada fruição pelo Homem, preservando-o do processo de espoliação urbana. (1999, p. 202).

As normas contidas no Plano Diretor têm caráter cogente, pois se assim não fosse, não haveria a possibilidade de o poder público exigir do proprietário do imóvel urbano seu adequado aproveitamento.

A meta do planejamento das cidades deveria ser a melhora das condições socioeconômicas das comunidades, na busca por uma sadia qualidade de vida. Um exemplo disso é o zoneamento urbano, que delimita, dentro do espaço urbano, áreas especiais para funcionamento de indústrias, reduzindo o custo dos efluentes.

Sobre o planejamento e os planos diretores, assim Barreira:

Visando o cumprimento do próprio objetivo do urbanismo, qual seja, o ordenamento das cidades para propiciar às pessoas suas funções básicas de moradia, locomoção, lazer e trabalho, ao Município cabe legislar sobre diversos aspectos, mormente quanto à ordenação do espaço urbano, através do Plano Diretor, do zoneamento, do loteamento, do controle das construções e da composição paisagística, além do código de construções e posturas. (apud FERNANDES, 1998)

Rocha (1999, p. 9) afirma serem três as principais atividades urbanas que afetam o ambiente: conversão de espaços naturais para usos urbanos, extração e deterioração dos recursos naturais e o despejo de resíduos industriais e domésticos.

O processo de planejamento de desenvolvimento e expansão urbana pode ser dividido em três fases: a iniciativa de planejar; o plano em si e a implementação desse plano (SÉGUIN, 2002, p. 52).

O plano diretor é um fenômeno político, pois depende da iniciativa do Poder Executivo municipal e da aprovação do Poder Legislativo para sua implementação. Através do plano diretor, se convergem esforços na tentativa de humanizar os municípios, criando desenvolvimento agregado a melhores condições de habitabilidade dos mesmos.

O planejamento dos municípios a longo prazo não é uma utopia, mas uma necessidade no mundo moderno, pois as cidades não podem ter seus problemas solucionados na base do improvisado, levando-se em consideração disputas pessoais.

A falta de um planejamento onera o município e retarda seu desenvolvimento. A economia mundial está se encaminhando para um processo de entrelaçamento entre o planejamento e o ambiente. A vida social contemporânea clama por uma melhora na qualidade de vida urbana e isso somente é possível com a realização de um bom plano diretor, voltado aos anseios da coletividade, galgado na sustentabilidade e no respeito ao ambiente natural, cultural, artístico e patrimonial.

Um bom plano diretor pode viabilizar o desenvolvimento de uma cidade criando melhores perspectivas futuras na qualidade de vida. Uma cidade mal planejada, entretanto, pode crescer sem se desenvolver, ou seja, o município que não planeja seu desenvolvimento não cria melhores condições de vida às futuras gerações.

O tipo de urbanização da cidade evidencia o grau de desenvolvimento do povo que a construiu e a habita, enriquecendo a experiência humana com um enorme e amplo universo onde, ao invés das realidades se chocarem, complementam-se no exercício do respeito, da solidariedade e da cidadania. (SÉGUIN, 2002, p. 35).

Há de se considerar também que o plano diretor é um documento básico que deve estar em constante mutação, sendo alterado à medida que tal instrumento deve acompanhar a evolução da sociedade e das necessidades do crescimento das cidades. Essa alteração é de suma importância, pois a Lei 10.257/2001, no seu art. 40, § 3º, infere a necessidade de, a cada 10 anos, o plano ser revisto para atender às suas finalidades.

O plano diretor se constitui como uma norma geral, abrangente que, junto com uma série de outras medidas, se constitui num processo de planejamento constante e dinâmico que evolui de acordo com as necessidades de cada município.

Os planos diretores expressam e conduzem a atividade urbanística de forma concreta e dinâmica.

Nos termos do art. 182, § 2º da CF, a função social da propriedade é dada pelo plano diretor. Assim, os municípios têm o dever constitucional de definir, através do plano diretor, as exigências fundamentais para a ordenação da cidade. Pode-se dizer que é o poder público municipal que tem o poder de dar à propriedade sua maior e mais importante limitação: a função social.

Através desse instrumento de política urbana, é possível implementar uma política de interação do meio ambiente com a urbanização.

As normas sobre política urbana vinculam o processo de planejamento urbano, assim, o poder público tem o poder de elaborar planos urbanísticos “com normas determinantes para o setor privado e não meramente indicativas”. (SAULE JÚNIOR, 1998, p. 55). Para serem alcançados os objetivos constitucionais de política urbana, a Carta Constitucional elege o Plano Diretor como o principal meio de consecução dessa política.

A intenção deste trabalho é evidenciar que, se cada município implantar um bom plano diretor, é possível o crescimento urbano com sustentabilidade.

O importante é que o desenvolvimento sustentável inicie com os municípios através dos planos diretores, pois se cada unidade local direcionar seu desenvolvimento com foco na preservação ambiental, a sustentabilidade atingirá reflexamente os estados e a União.

Saule Júnior trata sobre o tema:

O desenvolvimento na cidade somente poderá ser considerado sustentável se estiver voltado para eliminar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais. Pensar na melhora do ambiente, significa o pleno atendimento do objetivo de enfrentar as causas da pobreza, que afeta a maioria da população de vive nas cidades. (1998, p. 49).

O município é o principal responsável pela implementação de política urbana. É através do plano diretor que poderá ser assegurada que as funções sociais da cidade sejam exercidas em conformidade com a garantia do bem-estar dos seus habitantes.

A propriedade urbana é limitada dentro da circunscrição municipal, pelo plano diretor. Dessa maneira, quando da realização de um plano diretor pelas Câmaras Municipais, várias são as influências que essa norma sofre. É inevitável a existência de pressões políticas, econômicas e sociais na sua elaboração.

Ocorre que, para que haja um plano diretor focado no equilíbrio do meio ambiente, é necessário que sejam afastadas as influências econômicas e políticas que desvirtuam a finalidade do planejamento urbano: o desenvolvimento, interligado a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, criará uma sadia qualidade de vida aos cidadãos.

A eficácia de um plano diretor depende do comprometimento da comunidade e do poder público no seu cumprimento.

A natureza está no seu limite. Ou a mantemos ou a espécie humana está fadada à extinção, pois sem recursos naturais é impossível viver. A necessidade de preservação foi objeto de preocupação sendo o tema considerado direito fundamental assegurado constitucionalmente.

A forma mais ordenada e talvez eficaz seria a implementação de planos diretores capazes de programar o desenvolvimento urbano sem destruição ambiental.

Para que o plano diretor seja eficiente, deve considerar, quando da sua elaboração, os aspectos sociais e culturais da coletividade que habita aquele espaço, sem descuidar da técnica que permite melhores resultados com menores custos.

Segundo Oliveira (2002, p. 31): “Os planos se incumbiriam de determinar a estrutura dos setores dentro daquelas funções primordiais, localizando-as no conjunto.”

Todavia, verifica-se que, na maioria das vezes, os planos diretores dos municípios são elaborados para favorecer determinados grupos, promover o desenvolvimento de determinadas áreas, afirmar posições políticas e tudo em detrimento da natureza. Tais aspectos influenciam negativamente esses planos diretores. O desenvolvimento urbano pode ocorrer de forma a não devastar os recursos naturais já existentes, mas, para isso, as influências políticas, econômicas e sociais têm de ser afastadas, sob pena de tudo permanecer como está: a degradação aumentar progressivamente.

Muitas vezes, um plano diretor é feito sem vislumbrar o futuro, eivado de influências momentâneas que prejudicam a qualidade de vida que o município oferece aos seus cidadãos.

Assim, vê-se que, por exemplo, algumas construções realizadas em concordância com o plano diretor prejudicam o ambiente, degradam a natureza, mas são regulares. Outro exemplo que pode ser dado é o recuo para a calçada. No afã de construir espaços maiores, a calçada para passagem de transeuntes é tão estreita que torna-se perigosa. Estes são exemplos de falta de qualidade de vida.

Para atender a interesses políticos, permitem-se construções que impedem a insolação de prédios vizinhos, por exemplo. Com o pretexto de desenvolver o município, fazem loteamentos sem infra-estrutura, avalizam a instalação de indústrias em locais de preservação ambiental, não há planejamento para o crescimento da cidade, entre outros problemas que serão verificados adiante.

Conforme previsão legislativa, o plano diretor deve ser revisto a cada 10 anos.¹⁶ Entretanto, tais alterações não podem ter o intuito apenas de aumentar a parcela edificável, ocasionando a sufocação urbanística, pois, dessa maneira, apesar de a propriedade privada ser regular, ela é nociva ao meio ambiente.

A elaboração de plano diretor não pode ser um pretexto de valorização imobiliária e ocupação desmedida do solo urbano. Tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo devem se comprometer com a população da cidade e não com os interesses de pequenos grupos que permeiam a sociedade e acabam interferindo na qualidade de vida de todos.

¹⁶ Art. 40 §2º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos.

Não é tarefa fácil. Entretanto, seria menos árdua a implementação de planos urbanos preocupados primeiramente com a melhoria da qualidade de vida da população, se houvesse um comprometimento efetivo do poder público com o ser humano e não com a monetarização da urbe.

A primeira preocupação do Estado, ao elaborar um plano municipal, tem que ser a qualidade de vida do cidadão. Qualidade de vida implica bem-estar, que significa uma interação entre ambiente e desenvolvimento. O que se nota atualmente é uma preocupação voltada exclusivamente ao desenvolvimento das atividades econômicas da cidade, ficando o meio ambiente relegado. Isso porque o município legisla sobre interesses locais e, se o próprio município não preserva seu meio ambiente, este será extinto e assim inexistente qualidade de vida para seus habitantes.

Saule Júnior trata sobre esse tema:

A incorporação da função social das cidades como preceito que deve balizar a política de desenvolvimento urbano, à luz do desenvolvimento sustentável, aponta para a possibilidade de sairmos do marco apenas da crítica e denúncia do quadro de desigualdade social, e passarmos para a construção de uma nova ética urbana, onde os valores ambientais e culturais se sobreponham no estabelecimento de novas cláusulas dos contratos sociais originários de novos paradigmas da gestão pública, mediante práticas de cidadania que reconheçam e incorporem os setores da sociedade excluídos de seus direitos e necessidades básicas. (1998, p. 51-52).

Através de um bom plano diretor, pode-se garantir a eficácia de função ambiental das cidades, qual seja, a garantia a todos os seus habitantes a um meio ambiente ecologicamente

equilibrado, bem como à sadia qualidade de vida. Isto se dá, por exemplo, através da existência de áreas verdes, existência de saneamento básico, água, luz e esgoto tratado a toda população indistintamente.

Para que a propriedade privada atenda à sua função social e ambiental, o plano diretor deve prever mecanismos que verifiquem a intensidade e a compatibilidade do uso da propriedade para áreas de interesse urbano, cabendo ao plano a definição dessas atividades.

O meio ambiente só pode ser eficientemente protegido se houver uma ordenação global do território. O plano diretor, além, de estabelecer as diretrizes municipais acerca do desenvolvimento, planejamento, etc., tem como função também educar seus habitantes para a recuperação e preservação do patrimônio ambiental.

Apesar da existência de normas que limitam o Direito de Propriedade – como a Lei 10.257/01 que contém cláusulas gerais, bem como os planos diretores municipais que possuem normas específicas para cada município, cuidando da especificidade de cada um -, ainda assim, os planos diretores contêm regras que prejudicam a qualidade de vida dos munícipes.

4.3 Análise do Plano Diretor de Caxias do Sul

Neste item analisar-se-á a Lei Complementar 27, de 15/7/1996, que instituiu o plano físico urbano de Caxias do Sul, o qual vige até a presente data. Posteriormente também se fará

uma análise da Lei Complementar 246, de 6/12/2005, que revoga muitos dispositivos do Plano Físico Urbano e refere-se à Zona de Águas do município. A verificação dessas normas se dará de modo a averiguar se referidas leis coadunam-se com os princípios de direito ambiental e as normas de direito urbanístico, quanto à área urbana.

Seguirá, então, a análise do Plano Direito de Caxias do Sul, também chamado Plano Físico Urbano.

O plano físico urbano de Caxias do Sul, em seu art. 3º, informa que “tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida, propiciando desenvolvimento econômico e social, através das seguintes premissas: I – estabelecimento de equilíbrio entre o meio físico natural e a ocupação urbana que sobre ele se desenvolve; II – harmonização das relações entre as diferentes atividades urbanas”.

Essa norma vai ao encontro dos ditames do art. 225 da CF, mas deve-se considerar que é tão-somente uma norma programática, sendo que, ao longo da lei, verificar-se-á se está ou não sendo efetivada.

Para a efetivação das premissas do artigo anterior, o Plano Físico Urbano (PFU) dá algumas diretrizes urbanísticas que são, por exemplo, a definição do espaço urbano, zoneamento do solo, descentralização urbana, parâmetros de edificação. Tais diretrizes visam a planejar o centro urbano com a intenção de promover a qualidade de vida da população da cidade.

O zoneamento de uso do solo é tratado nos arts. 11 ao 15 do Plano Físico Urbano. Nesse neste capítulo, o uso do solo do município é dividido em zonas. Nesses artigos são definidas as zonas municipais, e as alíneas referentes às zonas das águas foram revogadas em virtude da publicação da nova Lei Complementar 246 de 2005.

No Capítulo IV, referente às atividades urbanas, o município classifica as atividades em residenciais, comerciais e de prestação de serviços, institucionais e industriais, informando quais atividades poderão ser exercidas em cada zona do município.

É nesse capítulo que a Lei Complementar 246/2005 mais se distancia das diretrizes ambientais. Com a publicação dessa nova lei, foram revogados todos os dispositivos referentes à zona das águas, autorizando atividades residenciais, comerciais, de turismo, esportes, lazer, ensino, e até industriais, em áreas cujo uso era vedada pelo plano diretor.

A Lei Complementar 27 que institui o Plano Físico Urbano de Caxias do Sul, de modo geral, é clara, pois define cada capítulo pormenorizadamente. Entretanto, em vários dos seus dispositivos, como o art. 8º, § único; art. 14, II; 16, § 3º; art. 17, § 2º; art. 26, § 2º; art. 29, § único; art. 50, sujeita o cidadão à análise de Comissão Técnica Permanente Multidisciplinar, os quais podem estar sujeitos à influencia política e econômica na avaliação dos projetos que lhe são apresentados.

O PFU, quando trata do patrimônio municipal (art. 22 a 24), o define e faz um incentivo à sua preservação, elevando o índice de multiplicação a 50%, sendo que o total pode ser utilizado no próprio terreno ou transferido para outro local. Esse dispositivo é muito importante, pois, além

de definir o que é patrimônio municipal, traz consigo um incentivo ao proprietário. Entretanto, sabe-se que a cultura da região está voltada ao trabalho e crescimento urbanos, o que pode interferir na preservação do patrimônio cultural do município.

No que se refere aos parâmetros de edificação, o PFU merece algumas críticas: no art. 25, II, trata do afastamento frontal, afirma que para todas as atividades, em todas as zonas de uso, o afastamento é de 4 metros, admitindo-se a partir de 2 metros a projeção de sacadas, marquises, beirais e balanços. A previsão de afastamento de 4 metros é razoável, tendo em vista a população do município, a quantidade de edificações, o tráfego. Entretanto, peca referido artigo quando admite a projeção de sacadas a partir de 2 metros. Tal norma evidencia a influência da construção civil, na maior ocupação possível do terreno edificado. E isso, a longo prazo, poderá causar prejuízos ao planejamento do município em sua estrutura viária, bem como aos ocupantes dessa edificação. Diante do crescimento da urbe, no momento em que for necessário o alargamento de via pública, ao se reduzir a calçada, a sacada de determinado prédio, por exemplo, ficará próxima à rua e acima do passeio, o que torna mais insalubre o ar dos ocupantes da edificação, tendo em vista o monóxido de carbono liberado pelos veículos.

Pelo princípio da prudência ou cautela esse dispositivo, com vistas à manutenção e melhora da qualidade de vida da população não seria recomendada a possibilidade de projeção de sacada, beirais, etc., a partir de 2 metros. Se o alinhamento frontal estipulado é de 4 metros assim deveria permanecer, não se admitindo projeções.

O aglomerado urbano possui basicamente dois elementos essenciais: as unidades edilícias que seriam o conjunto de edificações nas quais os habitantes da cidade moram ou

exercem suas atividades; e, os equipamentos públicos, ou seja, os bens públicos e sociais existentes para satisfazer necessidades da coletividade, os quais não podem ser providos por sua própria conta, tais como, ruas, praças, canalizações, áreas verdes, etc.

O afastamento lateral, como a própria lei define – art. 25, III -, propicia a circulação do ar no espaço urbano e tem como objetivo a descontinuidade das construções voltadas para a via pública. Apesar de a lei demonstrar a necessidade de espaçamento entre as construções, afirma ser necessária apenas em terrenos com testada superior a 22 metros e exigida em caso de construções a partir de 6,5 metros de altura, com afastamento de 3 metros mais 10% da altura da edificação, descontados 6,5 metros. A busca pela manutenção e melhora da qualidade de vida advém de um composto de fatores. O impacto socioambiental de maus planejamentos gera a má qualidade de vida na população.

É importante a disposição do art. 44 dessa lei que institui a Comissão Técnica Permanente Multidisciplinar composta por membros de diversas áreas, o que faz com que o planejamento urbano seja visto sob várias óticas: do meio ambiente, da economia, da biologia, da engenharia, etc. Entretanto, não se pode esquecer que segundo a lei, são membros nomeados pelo prefeito municipal, sujeitos a interferências políticas na consecução de projetos, além do apoio da população.

Analisando o PFU, pode-se dizer que, no geral, é uma norma que atende aos requisitos mínimos de proteção ambiental. Esse plano é regulamentado por uma série de outras leis, como o código de obras, que detalha e especifica as normas desse disciplinamento, o que não é objeto de análise neste trabalho.

O plano diretor é um instrumento abrangente de política urbana que visa a estabelecer, por meio de normas gerais a forma de desenvolvimento das cidades. Em Caxias do Sul, a Lei Complementar 27 de 1996 é uma lei razoável, podendo ser aperfeiçoada para enquadrar-se nos ditames do Estatuto da Cidade, que possui mais instrumentos para preservação do bem ambiental, o que deverá ser feito neste ano, conforme disposição do art. 40, § 3º da Lei 10.257/2001.

O plano diretor vigente em Caxias do Sul disciplina os espaços habitáveis e tem como objetivo – teórico – a busca de um desenvolvimento urbano condizente com a sadia qualidade de vida dos habitantes da cidade. Assim, pode-se dizer que existe um planejamento de desenvolvimento urbano deste município, condizente com as regras urbanísticas do Estatuto da Cidade. Além disso, os princípios de direito ambiental estão implicitamente presentes quando refere, em vários, dispositivos a necessidade de medição de impacto ambiental na instalação de atividades potencialmente degradadoras (art. 16, § 2º; art. 17, § 2º, etc.); quando preconiza o equilíbrio entre o meio físico natural e a ocupação urbana (art. 3º, I); na delimitação do uso do solo (Capítulo III).

Ocorre que, em dezembro de 2005, foi publicada a Lei Complementar 246, revogando a anterior Lei das Zonas de Águas e alguns dispositivos do Plano Físico Urbano.

Essa nova lei é importante ser analisada, pois permite a urbanização de áreas localizadas em bacias de captação do município.

Segundo Mukai,

a legislação de proteção aos mananciais visa, através de restrições profundas ao uso do solo, manter as fontes de alimentação da água potável para as cidades; e, a legislação de zoneamento e parcelamento do solo, contém naturalmente, dispositivos que visam, de um lado, a segregação de atividades que seriam, por natureza, prejudiciais, se indiscriminadamente misturadas em determinadas zonas (p. ex.: atividade industrial ao lado de residenciais), e de outro, a densificação através de loteamentos, em áreas que por seu interesse especial e ecológico devam ser preservadas da urbanização intensiva. (2002, p. 54).

No Capítulo IV de referida lei, é permitido o uso do solo para fins residenciais, comerciais e de prestação de serviço, turismo, de lazer e recreação, ensino, agroindústrias e até criação de animais em quatro bacias de captação do município (Dal Bó, Maestra, Samuara e Moschen). Além disso, os dispositivos dessa norma permitem o uso do solo nas áreas de proteção dos corpos d'água superficiais para a construção de ancoradouros de pequeno porte, rampas de lançamentos de barcos, pontões de pesca e pontes de acesso às propriedades. É possível, também, qualquer outro uso, desde que seja objeto de análise.

Com a edição dessa lei, estando revogados vários dispositivos do PFU em vigor, grande parte dos dispositivos que tratavam da conservação dos recursos naturais foram revogados. Essa lei reflete bem a força do poder econômico na administração pública. Atualmente, a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e todas as normas de direito urbanísticos primam pela preservação do meio ambiente. Contudo, a interpretação dada pelos poderes públicos municipais é a de utilizar os recursos contando com a sorte de não exterminá-los.

Nota-se que em virtude dessas disposições, o art. 17 do PFU, que trata da zona das águas foi revogado, pois nele era inadmissível, na zona de águas de primeira categoria, qualquer uso do solo que não fosse institucional. Era também vedada a utilização comercial de médio e grande porte e atividade industrial.

Pela leitura do art. 16, entende-se que já existem indústrias estabelecidas no local. Ora, se pela legislação anterior era veementemente proibida a efetivação, na zona das águas, de atividade industrial, cabendo ao poder público a sua fiscalização, é evidente que ilegalmente se instalaram naquele local e que somente agora está sendo regulamentado o uso do solo. O art. 16 dá uma série de condições para a admissão dessas indústrias nas bacias de captação. Entretanto, qual a possibilidade de eficácia dessas normas? Terão as indústrias já instaladas condições de adotar medidas protetivas ao meio ambiente, conforme determinado na lei? O poder público irá efetivamente fiscalizar o uso adequado do solo?

Ao que se vê, pela análise do artigo acima referido, o poder público não tem condições de fiscalizar como determina a lei, sendo o solo usado sem levar em conta nenhuma medida de proteção dos recursos naturais.

Além disso, verifica-se que a edição dessa lei teve, como objetivo principal, lotear as bacias de captação, privilegiando o setor da construção civil e proprietários, em detrimento do meio ambiente.

Com relação às demais bacias de captação (Galópolis, Faxinal, Marrecas, Piaí, Sepultura e Mulada) são permitidas as atividades constantes no art. 15 da lei, nas áreas de primeira

categoria, enquanto que nas áreas de segunda categoria é permitido o uso para fins residenciais e para atividades de produção primária e serviços de apoio às mesmas (art. 56).

O plano diretor do município de Caxias do Sul, de acordo com o art. 3º,¹⁷ tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida através do equilíbrio entre o meio natural e a ocupação urbana. Tal norma, desde sua edição até o presente momento, parece ter sido superada por outros valores. Se, no momento de sua publicação, existia uma preocupação em equilibrar o meio ambiente e as ocupações urbanas, hoje isso não é mais uma prioridade municipal. Como se verifica pela análise feita até então, a influência política da época de edição da lei proibia qualquer construção na zona das águas. Hoje, ao contrário, as políticas de governo mudaram e a influência econômica prevaleceu sobre a melhora e manutenção da qualidade de vida.

O imediatismo das relações se reflete na política urbana adotada pelo município de Caxias do Sul, pois permitiu a alteração da lei das águas e conseqüentemente de vários artigos de seu Plano Diretor, que estavam em consonância com as regras ambientais. O poder público ao publicar a nova Lei da Zona de Águas, contrariou os princípios ambientais e constitucionais, pois permitiu a construção de loteamentos em bacias de captação, o que gerará lesão ao meio ambiente natural, sem se preocupar com a qualidade de vida e os recursos hídricos, daquele local, que sustentam a cidade.

O município está sucumbindo aos interesses capitalistas e imediatistas da sociedade, deixando, com isso, de olhar o futuro da cidade. O plano diretor vigente, quando de sua edição, tentou dar um passo adiante na relação entre meio ambiente e município/municípios, enquanto a

¹⁷ Art. 3º. O PFU tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida, propiciando desenvolvimento econômico e social, através das seguintes premissas:

- I – estabelecimento de equilíbrio entre o meio físico natural e a ocupação urbana que sobre ele se desenvolve;
- II – harmonização das relações entre as diferentes atividades urbanas.

LC 164/2005 retrocedeu. O poder público, com a anuência da sociedade, priorizou interesses privados em detrimento de interesses coletivos e futuros, distoando da marcha coletiva que o direito vem rumando.

Nesse sentido Bauman (2001, p. 45) reflete citando Tocqueville na obra *Modernidade líquida*: “O indivíduo é o pior inimigo do cidadão, sugeriu ele. O ‘cidadão’ é uma pessoa que tende a buscar seu próprio bem-estar através do bem-estar da cidade – enquanto o indivíduo tende a ser morno, cético ou prudente em relação à ‘causa comum’, ao ‘bem comum’, à ‘boa sociedade’ ou ‘à sociedade justa’.”

O poder público parece não vislumbrar o futuro de Caxias do Sul sob a ótica da sustentabilidade ambiental, como garantidora da qualidade de vida dos seus habitantes. O futuro do município depende da consciência ambiental da sociedade civil e dos Poderes Executivo e Legislativo municipais de hoje.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho nos faz refletir sobre duas questões básicas que parecem se opor: de um lado estão as cidades que precisam rumar em busca de progresso; de outro, está a necessária preservação natural e cultural da urbe. É um tema complexo, pois sofre com a influência de vários setores da população.

O Direito Ambiental surgiu com o objetivo de resguardar o meio ambiente, no seu sentido mais amplo, qual seja, o de preservação do patrimônio natural, histórico, cultural, artístico e paisagístico. Nesse contexto, esse novo direito, que contempla interesses difusos, norteia-se por princípios, entre eles: princípio do direito humano fundamental; princípio da participação; da cautela; do equilíbrio; do limite; da responsabilidade e princípio do poluidor-pagador, os quais buscam garantir qualidade de vida às presentes e futuras gerações.

O Direito Ambiental tem, como principal característica, a interdisciplinaridade, pois sua efetividade prática só ocorrerá se todos os demais ramos do Direito e da sociedade se adequarem à filosofia ambiental.

A busca por um meio ambiente equilibrado e pela sadia qualidade de vida é preceito constitucional, que deve ser perseguido pela coletividade e pelo poder público, através do uso ordenado da propriedade privada, bem como através de um bom planejamento de desenvolvimento das cidades.

A propriedade privada, com o passar do tempo, perdeu o absolutismo do seu exercício, passando a ser um direito com finalidades sociais. A Carta Constitucional de 1988, assim como estabeleceu o direito a todos a meio ambiente ecologicamente equilibrado como preceito constitucional, deu também ao Direito de Propriedade uma função social.

O conceito de função social da propriedade não foi explicitado pela Constituição Federal, nem a doutrina ou a jurisprudência chegam a um consenso. Certo é que a propriedade deve ter um fim social, ou seja, a propriedade deve ser usada de forma a não prejudicar direito de terceiro, bem como preservar o patrimônio ambiental existente.

O município tem fundamental importância como ente federativo garantidor da qualidade de vida dos cidadãos. Agir em nível local significa pensar globalmente, pois se cada município executar um bom plano diretor, visando ao planejamento urbano a longo prazo, obedecendo aos princípios do meio ambiente como direito fundamental, poder-se-á alcançar satisfatória qualidade de vida aos munícipes e assim de toda uma nação.

Entretanto, o que se verifica é a superação dos interesses econômicos em detrimento dos interesses sociais. O poder público municipal – executivo e legislativo – por influências econômicas e políticas editam planos diretores visando à maior exploração econômica das propriedades urbanas, afastando-se das diretrizes ambientais. Quem sofrerá as consequências será a vida humana. A população que vive nos centros urbanos é vítima de um crescimento sem planejamento ambiental, o que poderá acarretar a insalubridade das cidades, indo contra os ditames constitucionais.

A interdisciplinaridade do Direito Ambiental deve ser efetivamente implantada em todos os ramos da vida social. É trabalho longo e árduo, pois o bem ambiental ainda não pode ser considerado uma forma de poder, como é a propriedade e a política.

Os cidadãos e os integrantes do poder público tem o dever de manter e recuperar o meio ambiente, sob pena de ceifar a vida das futuras gerações. Meio ambiente sadio é sinônimo de vida, e os municípios têm o dever legal de, através de seus planos diretores, implementar projetos que viabilizem não só a vida mas a qualidade de vida.

A busca por uma qualidade saudável de vida é a razão de existir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Na realidade, os problemas relativos à degradação ambiental, em qualquer uma de suas formas de manifestação, somente serão devidamente equacionados se existir uma mudança global dos comportamentos, uma conscientização e concentração de esforços de todos os setores da sociedade, assumindo cada qual suas responsabilidades, enquanto agentes degradantes efetivos e em potencial.

A qualidade de vida urbana é a que mais se deteriora em prol do crescimento dos municípios, devido ao mau uso da propriedade alicerçado em planos diretores minados de influencia política e econômica.

Entretanto, cabe principalmente ao poder público buscar um equilíbrio. As transformações das cidades rumo ao desenvolvimento, devem ser comedidas, a fim de se manter um equilíbrio entre essas duas questões. Da mesma forma, que o crescimento deve ser equilibrado e não consentido a qualquer custo; a preservação deve buscar a revitalização e não

apenas a preservação de forma estática. Tal fato permite concluir que uma nova projeção do direito à vida está surgindo: mais saudável e adequada.

O Plano Diretor de Caxias do Sul, de forma genérica, tem como objetivo a proteção ambiental. Entretanto, não o faz de forma clara, deixando regras básicas a cargo de legislação ordinária que o regulamente. A Lei da Zona das Águas, alterada em 2005, é uma das principais legislações municipais referentes à preservação do meio ambiente. Entretanto, referida lei que compõe o Plano Diretor municipal foi amplamente modificada gerando distanciamento entre essa legislação e os princípios ambientais. A publicação dessa lei (Lei Complementar 246/2005) contraria a filosofia de proteção ambiental dada pela Constituição Federal, pois, ao invés de preservar os recursos naturais municipais para as futuras e presentes gerações, concede o uso de bacias de captação para loteamentos privados. Isto gerará em curto espaço de tempo a degradação das bacias de captação locais, inviabilizando o seu uso para o fornecimento de água local.

Por essa razão existe a necessidade de se estatuir um plano diretor voltado para o bem estar e a qualidade de vida dos indivíduos residentes nos municípios. Cabe ao legislativo e executivo, juntamente com a comunidade, a elaboração de um plano diretor que possua equilíbrio entre o direito de propriedade e a qualidade de vida, independente de interesses econômicos isolados.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. *Direito de propriedade e meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 1999.

ALVES, Alaôr Caffé. *Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro*. *Revista de Direito Ambiental*, ano 4, julho/setembro 1999.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

BARREIRA, Mauricio Balesdent. *Direito Urbanístico e o Município*. FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Trad. de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. *Ética pós-moderna*. Trad. de José Rezende Costa. São Paulo: Paulus, 1997.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BENJAMIN, Antônio Herman V. (coord.). O Princípio Poluidor-Pagador. In: *Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 38. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. *Lei Complementar 27*, de 15 de julho de 1996. Disponível em http://www.caxias.rs.gov.br/legislacaomunicipal/index.php?htm=27&imp=1&tp_leg=2&dtlei_terra=1996-07-15. Acesso em 19/4/2006.

BRASIL. *Lei Complementar 246*, de 6 de dezembro de 2005. Disponível em <http://www.caxias.rs.gov.br/meioambiente/legislacao/LC246.htm>. Acesso em 27/4/2006.

CARVALHO, Ivan Lira. A empresa e o meio ambiente. *Revista da Ajuris*, Porto Alegre, n. 74, p. 22-43, nov. 98.

CARNEIRO, Ricardo. *Direito ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CAMPOS JÚNIOR, Raimundo Alves de. *O conflito entre o Direito de Propriedade e o meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2004.

CAVALCANTI, Clóvis (Org). *Meio ambiente: desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

DUARTE, Marise Costa de Souza. *Meio ambiente sadio: direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2003.

FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999.

FERNANDES, Edésio (organizador). *Direito e Urbanização no Brasil. Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio (organizador). *Direito do Urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal*. *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

FREITAS, Vladimir Passos. *Direito Administrativo e meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2001.

FURASTÉ, Pedro Augusto. *Normas técnicas para o trabalho científico: explicitação das Normas da ABNT*. 13. ed. Porto Alegre:[s.n.], 2005.

GAIO, Daniel. A propriedade urbana e o direito de edificar. *Revista de Direito Ambiental*, n 20, ano 6, outubro/dezembro 2000.

GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 19. ed. atual. por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código brasileiro de defesa do consumidor*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Direito Urbanístico, Direito de Vizinhança e Defesa do Meio Ambiente Urbano. *Revista de Direito Ambiental*, n 23, ANO 6, p. 110, julho/setembro 2001.

LAROUSSE Ilustrada da Língua Portuguesa. Coord. editorial Diego Rodrigues, Fernando Nuno, Naiara Raggiotti. São Paulo: Larousse do Brasil, 2004.

LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil*: aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes et al. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do Direito Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, n 02, p. 50-66, 1996.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. *Posse e propriedade*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

OLIVEIRA, Alúcio Pires de. *Estatuto da cidade: anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001*. Curitiba: Juruá, 2002.

PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo et. al. *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999.

ROCHA, Júlio César de Sá da. *Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

RODRIGUEIRO, Daniela A. *Dano moral ambiental: sua defesa em juízo, em busca de vida digna e saudável*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nélon. Estatuto da cidade e o plano diretor: possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

SAULE JÚNIOR, Nélon. O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana. FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da cidade: promessa de inclusão social, justiça social*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 9^a ed., São Paulo: Malheiros, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 16.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. *Competência Ambiental*. Curitiba: Juruá, 2002.

ANEXOS

ANEXO A - LEI COMPLEMENTAR N.º 27, DE 15 DE JULHO DE 1996

Institui o Plano Físico Urbano para a sede do Município de Caxias do Sul e dá outras providências.

O Poder Legislativo aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar.

Capítulo I DO PLANO FÍSICO URBANO

Art. 1º O Plano Físico Urbano (PFU) estabelece normas de organização e ocupação do espaço urbano, orientando a construção da cidade.

Art. 2º O PFU se efetiva através de permanente processo de planejamento, gerenciamento e monitoramento e de um programa de ação contínua da Administração Municipal e dos municípios, visando a atingir os objetivos desta Lei.

Art. 3º O PFU tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida, propiciando desenvolvimento econômico e social, através das seguintes premissas:

I - estabelecimento de equilíbrio entre o meio físico natural e a ocupação urbana que sobre ele se desenvolve;

II - harmonização das relações entre as diferentes atividades urbanas.

Art. 4º Para efetivar as premissas relacionadas no artigo anterior, serão observadas as seguintes diretrizes:

I - Definição do Espaço Urbano - dimensionamento e localização do espaço de acordo com a ocupação existente, a demanda de crescimento e a necessidade de densificação, buscando viabilizar a implementação de infra-estrutura, de serviços e equipamentos urbanos, com o estabelecimento de limites aptos à perfeita identificação e fiscalização;

II - Zoneamento do Uso do Solo - qualificação do espaço em zonas diferenciadas, de acordo com a vocação de cada uma, respeitados o ambiente natural e as necessidades do conjunto urbano;

III - Descentralização e Escalonamento Urbano - definição de novos centros setoriais de comércio e prestação de serviços com a divisão da cidade em unidades de planejamento e administração, orientando as ações administrativas;

IV - Patrimônio físico, histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico - preservação dos bens patrimoniais naturais e criados, como forma de resgatar e consolidar a identidade do Município;

V - Parâmetros de Edificação - organização dos espaços edificados visando a segurança e a salubridade urbana, com o estabelecimento de densidades populacionais e de edificação adequadas a cada zona de uso, viabilizando econômica e socialmente o atendimento das necessidades urbanas;

VI - Estrutura Viária - organização da estrutura de circulação urbana, hierarquizando dimensões e funções de forma a melhorar o acesso às diferentes atividades urbanas, compatibilizando a

estrutura viária regional com o espaço urbano, respeitadas a segurança e a integridade da comunidade.

Art. 5º Os mapas a que se refere o art. 39 da presente Lei, suas atualizações e modificações, tanto que aprovadas pela Câmara Municipal, serão rubricados pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Obras.

Capítulo II

DO ESPAÇO URBANO

Art. 6º O espaço urbano da sede do Município é de, aproximadamente, 12.432 ha.

Art. 7º Para os fins desta Lei, define-se:

I - espaço urbano é aquele destinado a abrigar as atividades produtivas, secundárias e terciárias, as residenciais e os equipamentos institucionais de atendimento à comunidade urbana;
II - espaço rural é aquele destinado a abrigar as atividades produtivas, primárias e os serviços de apoio às mesmas, as agroindústrias, as residenciais, os equipamentos institucionais de atendimento às comunidades rurais e os serviços rodoviários.

Art. 8º O Município fornecerá alvará de localização exclusivamente às atividades compatíveis com o espaço urbano ou rural, atendidas as demais exigências legais.

Parágrafo único. As atividades não relacionadas no art. 7º que gerem dúvidas na sua classificação serão avaliadas em relação aos impactos ambiental e de trânsito e conforme as interferências que possam provocar nas estruturas urbanas e rurais, segundo critérios a serem estabelecidos no art. 44, podendo ser exigidos relatórios de impacto ambiental e de trânsito para as instalações de atividades institucionais, comerciais, industriais e de prestação de serviços.

Art. 9º As sedes distritais do Município obedecerão às regras estabelecidas para a Zona de Habitação desta Lei, até a elaboração dos planos físicos específicos.

Art. 10. Os assentamentos de caráter urbano já existentes serão objeto de estudo e ação de planejamento específico, independentemente da contiguidade à sede do Município.

Capítulo III

DO ZONEAMENTO DE USO DO SOLO

Art. 11. O zoneamento do uso do solo trata da divisão do espaço em zonas.

Art. 12. Zona é um espaço territorial limitado, com uso do solo específico atribuído de acordo com a vocação do espaço e com as necessidades do conjunto urbano.

Art. 13. Uso do solo é a principal função urbana atribuída à zona.

Art. 14. O espaço urbano da sede passa a constituir-se das seguintes zonas:
I - a Zona das Águas (ZA) é composta pelas bacias de captação para abastecimento de água e pelos demais recursos hídricos do espaço urbano, tendo como função a preservação e recuperação ambiental, garantindo a qualidade e a quantidade de água de abastecimento e o potencial paisagístico urbano, sendo que:

a) a ZA classifica-se em 1ª e 2ª categorias, conforme definidas pela Lei nº 2.452, de 21 de dezembro de 1978, e as áreas correspondentes aos demais recursos hídricos são classificadas como de 1ª categoria, dentro dos seus limites;

b) as bacias de captação de água do disposto nesta Lei regem-se pela Lei nº 2.452, de 21 de dezembro de 1978;

c) os demais recursos hídricos, além do disposto nesta Lei, são regidos pela Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e pela Lei nº 3.300, de 29 de novembro de 1988, que versam sobre o parcelamento do solo urbano;

d) as ocupações e atividades existentes sobre bacia de captação serão avaliadas mediante critérios a serem estabelecidos, conforme determina o art. 44;

II - a Zona das Encostas (ZE) é composta pelas áreas do espaço urbano, as quais têm como função preservar a estabilidade das mesmas e o potencial paisagístico urbano, sendo que as ocupações sobre ela existentes serão avaliadas mediante critérios a serem estabelecidos, conforme determina o art. 44.

III - a Zona de Habitação (ZH) é composta pelos espaços urbanos adequados à densificação e tem como função dar suporte ao uso residencial e às atividades complementares à habitação, estando nela delimitadas áreas definidas como centros de setor, com a finalidade de incentivar o desenvolvimento de atividades de comércio e prestação de serviços e de densificação populacional;

IV - a Zona de Produção (ZP) é composta pelas áreas morfologicamente adequadas e próximas à estrutura rodoferroviária regional, tendo como função garantir espaços urbanos para a implantação de empreendimentos de grande porte e dar suporte às atividades industriais, comerciais e de prestação de serviços.

Art. 15. Os limites de zoneamento do uso do solo, bem como os dos centros de setor e dos recursos hídricos do espaço urbano, serão aferidos mediante levantamento aerofotogramétrico atualizado.

Parágrafo único. Os casos que apresentarem dúvidas serão aferidos por inspeção técnica no local.

Capítulo IV

DAS ATIVIDADES URBANAS

Art. 16. Atividades urbanas são ações desenvolvidas de forma compatível com o uso do solo atribuído a cada zona, classificando-se em:

I - residenciais, sendo as de habitação permanente ou transitória;
 II - comerciais e de prestação de serviços, sendo as de aquisição, venda ou troca de mercadorias, exercício de trabalhos profissionais e as de apoio às demais atividades;
 III - industriais, sendo aquelas onde se dá a produção ou transformação de bens;
 IV - institucionais, sendo voltadas à educação, à cultura, aos cultos, ao lazer, ao atendimento social, à saúde e à Administração Pública;

§ 1º Nas ZA, ZE e ZH, as atividades comerciais, de prestação de serviços e industriais serão classificadas como de pequeno, médio e grande porte, de acordo com a área construída, tendo como referência os lotes mínimos e as quadras máximas de cada zona, conforme segue:

	PEQUENO	MÉDIO	GRANDE
ZA	ATÉ 1.000 m ²		
ZE	ATÉ 500 m ²	ATÉ 3.000 m ²	acima de 3.000 m ²
ZH	ATÉ 432 m ²	ATÉ 12.000 m ²	acima de 12.000 m ²

§ 2º Em todas as zonas de uso, as atividades de médio e grande porte referidas no § 1º deste artigo serão avaliadas através de medição do impacto ambiental e de trânsito, de acordo com os critérios a serem estabelecidos conforme determina o art. 44.

§ 3º As atividades bancárias permanecem regidas pela Lei nº 3.038, de 20 de dezembro de 1985.

§ 4º Nos bairros Cinquentenário, Petrópolis e Jardim América, que deverão manter uma vocação nitidamente residencial, será vedado potencial de edificação superior a 3 (três) pavimentos.

Art. 17. As atividades descritas no artigo anterior são permitidas ou vedadas, de acordo com os objetivos de cada zona de uso, conforme quadro abaixo.

ZONA	ZA 1ª Categoria	ZA 2ª Categoria	ZE	ZH	ZP
Atividade					
Residencial	Vedada	Permitida	Permitida	Permitida	Vedada
Comercial e Prestação de Serviços					
Pequeno Porte	Vedada	Permitida	Permitida	Permitida	Permitida
Médio Porte	Vedada	Vedada	Permitida	Permitida	Permitida
Grande Porte	Vedada	Vedada	Vedada	Permitida	Permitida
Industrial					
Pequeno Porte	Vedada	Vedada	Permitida	Permitida	Permitida
Médio Porte	Vedada	Vedada	Vedada	Permitida	Permitida
Grande Porte	Vedada	Vedada	Vedada	Vedada	Permitida
Institucional	Permitida	Permitida	Permitida	Permitida	Permitida

§ 1º Na ZA as atividades comerciais, de prestação de serviços e institucionais terão seus efluentes e resíduos avaliados segundo critérios a serem estabelecidos na forma do art. 44.

§ 2º Na ZE qualquer projeto de parcelamento ou de edificação deverá apresentar estudos sobre o impacto provocado na estrutura ambiental e as medidas necessárias à viabilização do empreendimento, segundo critérios a serem estabelecidos conforme art. 44.

§ 3º Na ZP as atividades institucionais admitidas são exclusivamente aquelas vinculadas à indústria, comércio e prestação de serviços.

Capítulo V

DO ESCALONAMENTO URBANO

Art. 18. O escalonamento urbano trata da divisão do espaço em unidades territoriais de planejamento e administração, de escalas diferenciadas.

I - cidade - consiste no conjunto urbano, no qual se localizam os equipamentos necessários ao atendimento municipal e regional;

II - setores ou regiões administrativas - são as unidades territoriais que compõem a cidade, nas quais se localizam os equipamentos necessários ao atendimento de comunidades de 15.000 (quinze mil) a 60.000 (sessenta mil) habitantes;

III - bairros - são as unidades territoriais que compõem os setores, nas quais se localizam os equipamentos necessários ao atendimento de comunidades de 3.000 (três mil) a 15.000 (quinze mil) habitantes;

IV - unidades residenciais (UR) - são as unidades territoriais que compõem os bairros com os equipamentos necessários ao atendimento de comunidades de 1.000 (um mil) a 3.000 (três mil) habitantes.

Art. 19. Equipamentos institucionais são os espaços a abrigar as atividades institucionais comunitárias.

Art. 20. Na implantação dos equipamentos institucionais públicos observar-se-ão critérios a serem definidos pela Comissão Multidisciplinar a que alude o art. 44.

Art. 21. A sede urbana do Município de Caxias do Sul se compõe de 9 (nove) setores, de conformidade com o Anexo III da presente Lei.

Capítulo VI

DO PATRIMÔNIO MUNICIPAL

Art. 22. Entende-se por patrimônio físico, histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico os bens, naturais ou criados, que simbolizam e preservam a identidade ambiental e cultural da cidade e da comunidade de Caxias do Sul.

Art. 23. Serão considerados bens patrimoniais os relacionados em inventário a ser realizado pela Administração Municipal e preservados por lei específica.

Art. 24. Para incentivar a conservação do patrimônio físico, histórico, cultural, artístico e paisagístico, o índice de multiplicação correspondente ao terreno sobre o qual se localiza o bem a ser preservado será acrescido em 50% (cinqüenta por cento).

Parágrafo único. Respeitadas as demais disposições legais, o Índice de Multiplicação (IM) total poderá ser utilizado no próprio terreno, sem prejuízo do patrimônio, ou transferido para outro local do setor onde localiza-se o mesmo.

Capítulo VII

DOS PARÂMETROS DE EDIFICAÇÃO

Art. 25. Entende-se por parâmetros de edificação os que regulamentam quantidades e volumes de construção, traduzidos nos seguintes itens:

I - Índice de Multiplicação (IM) - tem como objetivo regulamentar as densidades de construção para as atividades urbanas de acordo com os objetivos de cada zona de uso, estabelecendo incentivos para viabilizar as propostas de densificação, de criação de centros de setor, de preservação do patrimônio físico, histórico, cultural, artístico e paisagístico, bem como incentivar a construção de áreas condominiais, residenciais e de espaços de estacionamento;

- a) IM é o número que, multiplicado pela área do terreno, estabelece a área de edificação permitida;
- b) para o cálculo do IM na atividade residencial não serão computadas as áreas de uso condominiais, as de pilotis, estacionamentos, terraços e as de sacadas;
- c) para o cálculo do IM nas atividades comerciais, de prestação de serviços, industriais e institucionais não serão computadas as áreas de pilotis, de estacionamento e de carga e descarga;
- d) nas edificações destinadas aos estacionamentos coletivos (edifícios-garagem) o IM será igual a 2,4 (dois vírgula quatro), podendo atingir o Espaço de Edificação, mediante a aquisição de índices, permitida, ainda, a associação com outra atividade até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do IM do edifício-garagem;
- e) a atividade residencial poderá associar-se a outras, até o máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do índice residencial;
- f) outras atividades poderão associar-se até o limite de 50% (cinquenta por cento) do maior índice entre eles permitido;
- g) os IM na ZH poderão ser acrescidos em 50% (cinquenta por cento), desde que recepcionem os IM transferidos do patrimônio ou do Banco de Índices do mesmo setor;
- h) nas áreas correspondentes aos Centros de Setor (CS), para as atividades residenciais, comerciais e de prestação de serviços, poderá ser utilizado o potencial construtivo definido pelo Espaço de Edificação, desde que recebidos os IM do Banco de Índices, do patrimônio ou das zonas A e B do Anexo VI da presente Lei;
- i) as áreas definidas no Anexo VI da presente Lei como zonas A e B, além da utilização dos índices propostos nesta Lei poderão transferir um potencial construtivo de 2,4 (dois vírgula quatro) vezes a área do respectivo terreno, a ser utilizado, exclusivamente, nos CS;
- j) nas zonas A e B referidas na alínea anterior poderá ser utilizado o potencial construtivo do Espaço de Edificação para a atividade residencial, desde que tenha recebidos os IM do

patrimônio ou do Banco de Índices do próprio setor;
 l) as transferências de índices de que tratam as alíneas "g", "h", "i" e "j" deste artigo deverão ser efetivadas mediante regulamentação específica.

II - Afastamento Frontal (AF) - tem como objetivo a reserva de áreas para alargamentos viários e a ampliação visual dos espaços públicos:

- a) AF - é a distância mínima entre a edificação e a testada do terreno para cada um dos logradouros públicos com que se confronta;
- b) o AF para todas as atividades, em todas as zonas de uso, é de 4 (quatro) metros, admitindo-se projeções de sacadas, marquises, balanços e beirais a partir de 2 (dois) metros do alinhamento;
- c) nas zonas A e B do Anexo VI não será exigido AF para nenhuma atividade.

III - Afastamento Lateral (AL) - tem como objetivo a descontinuidade de construção voltada para a via pública, de forma a possibilitar melhores condições de circulação de ar no espaço urbano.

- a) o AL é a distância entre a edificação e as divisas laterais do terreno, proporcional à altura da edificação;
- b) o AL será exigido em terrenos com testada superior a 22 (vinte e dois) metros;
- c) o AL será exigido a partir de 6,5 (seis vírgula cinco) metros de altura, contados a partir do nível médio da testada do terreno, com afastamento de 3 (três) metros mais 10% (dez por cento) da altura da edificação, descontados 6,5 (seis vírgula cinco) metros;
- d) no atendimento do disposto neste inciso, a associação de atividades à atividade residencial pode ser de até 50% (cinquenta por cento);
- e) as edificações situadas nas zonas C, E e G do Anexo VI e que, atendendo ao estabelecido na Lei nº 2.516, de 15 de outubro de 1979, deixaram afastamentos laterais e de fundos, terão direito de precedência em relação aos vizinhos, os quais deverão respeitar idênticos afastamentos em relação às divisas contíguas.

IV - Espaço de Edificação (EE) - tem como objetivo a melhoria das condições de radiação solar no espaço urbano.

- a) o EE será definido pela orientação da testada do lote, pela largura da rua e/ou pela profundidade do terreno, na conformidade do art. 27;
- b) no espaço definido como área de aproximação do aeroporto as edificações terão altura limitada nos termos da Lei Federal nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.

V - Taxa de Impermeabilidade (TI) - tem como objetivo preservar as reservas de água do subsolo, a melhoria do clima urbano e se constitui em percentual máximo de área impermeável do espaço urbano.

Art. 26. Os parâmetros de edificação para as atividades, nas diferentes zonas de uso, são a seguir relacionados.

Zona	Atividade	Residencial	Comercial e Prest. Serviços P M G	Industrial P M G	Institucional	T.I.
ZA	1ª Categoria IM	--	-- -- --	-- -- --	--	0%
	2ª Categoria IM	0.2	0.1 -- --	-- -- --	0.1	20%
ZE	IM	1.5	0.1 0.1 --	0.1 -- --	0.5	30%
ZH	IM	2.4	1.2 1.2 --	1.2 1.2 --	1.2	80%
	CS Centro Setor IM	2.4	2.4 2.4 --	1.2 1.2 --	1.8	80%
ZP	IM	--	1.2 1.2 1.2	1.2 1.2 1.2	1.2	80%

§ 1º Nas áreas de 1ª categoria da ZA são admitidos equipamentos e instalações de natureza móvel, voltados ao lazer, à pesquisa e ao tratamento e monitoramento d'água.

§ 2º Às áreas a serem definidas como entorno de patrimônio físico, histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico serão estabelecidos parâmetros específicos, de acordo com critérios a serem estabelecidos conforme determina o art. 44.

Art. 27. O EE obedecerá aos seguintes gráficos:

Parágrafo único. Nos terrenos de esquina, para fins de definição do EE, poder-se-á optar por qualquer das testadas.

Art. 28. Vagas para estacionamento - têm como objetivo incentivar espaços de estacionamento nas áreas privadas, liberando as vias públicas para as demandas de trânsito e transporte. I - para as atividades residenciais deverá haver, no mínimo, uma vaga para cada unidade; II - para os prédios residenciais de apartamento tipo sala-dormitório deverá haver, no mínimo, uma vaga para cada 100 m² (cem metros quadrados) de área construída; III - para as demais atividades deverá haver, no mínimo, uma vaga para cada 100 m² (cem metros quadrados) de área construída ou uma vaga para cada unidade, prevalecendo a maior exigência; IV - para as atividades comerciais e industriais de médio e grande porte deverá haver local de carga e descarga para veículos de médio porte, inclusive carros-forte, no próprio imóvel, para imóveis com área construída a partir de 1.000 m² (mil metros quadrados).

Parágrafo único. As vagas para estacionamento nos prédios residenciais tipo sala-dormitório poderão, também, ser adquiridas em edifícios-garagem situados num raio máximo de 200 (duzentos) metros, mediante regulamentação específica.

Art. 29. As atividades existentes que estiverem em desacordo com a zona de uso não poderão ampliar suas edificações, podendo, exclusivamente, sofrer obras de manutenção.

Parágrafo único. As atividades de comércio, indústria e prestação de serviços existentes nas ZH e ZE poderão ser ampliadas mediante medição do impacto ambiental e de trânsito que comprove a não interferência em relação às demais atividades, conforme critérios a serem definidos no art. 44, considerando a possibilidade de geração de obras de infra-estrutura que neutralizem os impactos negativos das ampliações.

Art. 30. As edificações existentes poderão abrigar novas atividades desde que obedecido ao disposto nesta Lei e em legislação complementar.

Seção Única

BANCO DE ÍNDICES

Art. 31. Entende-se por Banco de Índices o fundo municipal que tem por finalidade a viabilização de equipamentos institucionais públicos.

Art. 32. O Banco de Índices tem como objetivo único a aquisição com fins de implantação dos equipamentos institucionais para a cidade, os setores, bairros e unidades residenciais.

Art. 33. Constitui o patrimônio do Banco de Índices os IM relativos às áreas necessárias para implantação de equipamentos.

Capítulo VIII

DA ESTRUTURA VIÁRIA

Art. 34. Entende-se por Estrutura Viária o conjunto de vias públicas de circulação e ligação entre as diferentes atividades urbanas.

Art. 35. A Estrutura Viária se organiza através da hierarquização das vias pela sua função, conforme detalhado a seguir:

- I - PERIMETRAL RODOVIÁRIA - compõe-se de vias com largura mínima de 70 (setenta) metros, que se destinam ao trânsito de passagem e ao acesso à cidade;
- II - ANEL URBANO - compõe-se das vias com largura mínima de 40 (quarenta) metros, que se destinam a interligar os setores;
- III - ANEL CENTRAL - compõe-se das vias com largura mínima de 20 (vinte) metros, que contornam o centro urbano;
- IV - RADIAIS URBANAS - são vias principais, com largura mínima de 40 (quarenta) metros, que ligam a perimetral rodoviária ao anel urbano;
- V - RADIAIS CENTRAIS - são vias principais, com largura mínima de 30 (trinta) metros, que ligam o anel urbano ao anel central;

- VI - INTERBAIRROS - são vias com largura mínima de 20 (vinte) metros, que ligam os bairros de um mesmo setor;
- VII - VIAS NA ZP - são vias de limite, circulação e transporte, com largura mínima de 24 (vinte e quatro) metros;
- VIII - VIAS MÍNIMAS - são as restantes vias do espaço urbano, com largura mínima de 12 (doze) metros.

Parágrafo único. Na intersecção das vias definidas nos incisos I a VII deste artigo serão reservadas áreas para instalação de aparelhos viários.

Art. 36. Recuo Viário - considera-se recuo viário a medida entre o eixo do logradouro público que dá acesso ao lote e o novo alinhamento do mesmo, decorrente das diretrizes desta Lei, de abertura ou alargamento de vias públicas.

Art. 37. Os espaços privados a serem incorporados às vias, por abertura ou alargamento, terão sua área computada à base de cálculo do IM, desde que doados ao Município, sem qualquer ônus.

Art. 38. Os espaços viários de iniciativa privada adequar-se-ão ao regramento da presente Lei e à estrutura das demais vias existentes.

Capítulo IX

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 39. Integram esta Lei os seguintes documentos, sob a forma de anexos, numerados de I a VI:

I - Anexo I - mapa do espaço urbano da sede do Município em escala 1:20.000;

II - Anexo II - mapa de zoneamento do uso do solo do Município em escala 1:20.000;

III - Anexo III - mapa de setorização do espaço urbano, em escala 1:20.000;

IV - Anexo IV - mapa da estrutura viária, em escala 1:20.000;

V - Anexo V - mapa do espaço urbano da sede do Município, com zoneamento do uso do solo, em escala 1:20.000;

VI - Anexo VI - mapa das zonas A, B, D, E e G da Lei n. 2.516, de 15 de outubro de 1979, em escala 1:20.000.

Art. 40. Deverão ser reavaliadas, para adequação à presente, as seguintes leis:

I - Lei nº 1.144, de 20 de julho de 1962, Código de Obras e suas alterações, no prazo de 120 (cento e vinte) dias;

II - Lei nº 2.228, de 15 de julho de 1975, Conselho do Plano Diretor Urbano e suas alterações, no prazo de 60 (sessenta) dias;

III - Lei nº 2.452, de 21 de dezembro de 1978, Proteção aos Recursos Hídricos, no prazo de 90 (noventa) dias;

IV - Lei nº 3.300, de 29 de novembro de 1988, Lei do Parcelamento do Solo, no prazo de 90 (noventa) dias;

V - Lei nº 3.152, de 20 de setembro de 1987, Patrimônio Histórico e Cultural, no prazo de 60 (sessenta) dias;

VI - Lei nº 3.669, de 12 de junho de 1991, Áreas de Interesse Turístico, no prazo de 120 (cento e vinte) dias.

Art. 41. Deverão, no prazo de 60 (sessenta) e 180 (cento e oitenta) dias, respectivamente, ser elaborados a Lei do Banco de Índices e o Código do Meio Ambiente.

Art. 42. Deverão ser desenvolvidas as seguintes ações administrativas:

I - elaboração do novo levantamento aerofotogramétrico, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;
II - criação de banco de dados, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir do novo levantamento aerofotogramétrico, da aquisição de programas que possibilitem sua atualização e complementação, tendo como principal finalidade os ajustes ao PFU, seu monitoramento e gerenciamento;

III - levantamento do patrimônio físico, histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico e de seu entorno no prazo de 120 (cento e vinte) dias;

IV - levantamento das áreas de interesse turístico e urbanístico e de seu entorno, no prazo de 120 (cento e vinte) dias;

V - elaboração de planos setoriais, no prazo de 2 (dois) anos;

VI - instituição do Plano Integrado de Desenvolvimento (PID) para todo o Município, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias;

VII - elaboração de planos físicos para os distritos, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias;

VIII - elaboração de mapeamento geotécnico do Município, em escala 1:20.000, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;

IX - elaboração de mapeamento hidrogeológico do Município, em escala 1:20.000, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 1º Em Ana Rech e Galópolis serão admitidas construções com, no máximo, quatro pavimentos, até serem definidos os parâmetros específicos para as áreas de interesse turístico.

§ 2º Os projetos arquitetônicos das áreas de interesse turístico deverão seguir as características do inventário histórico-cultural respectivo.

Art. 43. As áreas verdes e a estrutura viária caracterizadas pela Lei nº 2.516, de 15 de outubro de 1979, permanecem como tais, até a elaboração dos planos setoriais.

Art. 44. O Prefeito Municipal nomeará Comissão Técnica Permanente Multidisciplinar (CTPM), composta por técnicos das áreas de arquitetura e urbanismo, geologia, geografia, biologia,

agronomia, engenharia em suas diferentes áreas, economia, direito, assistência social, medicina sanitária, psicologia e administração pública, para implantação, avaliação, planejamento, gerenciamento e monitoramento das ações e normas complementares, legais e regulamentares ao PFU, bem como para o estabelecimento dos critérios referidos nesta Lei.

§ 1º A CTPM funcionará segundo seu regimento.

§ 2º A CTPM se manifestará mediante parecer coletivo que, se couber, importará em regulamento da espécie, desde que convalidado através de lei ou decreto do Poder Executivo, ouvido, previamente, em qualquer caso, o Conselho do Plano Diretor Urbano (CPDU).

§ 3º O Poder Executivo, no prazo de 30 (trinta) dias, nomeará e dará posse aos membros da Comissão Técnica Permanente.

Art. 45. Excluem-se do regime desta Lei as áreas da Fundação Universidade de Caxias do Sul, do Parque Cinquentenário, do Parque Nacional do Imigrante, da Estação da Rede Ferroviária Federal, do Terceiro Grupo de Artilharia Antiaérea, do Aeroporto Municipal e do Parque Getúlio Vargas, as quais terão tratamento urbanístico especial, definido em lei.

Art. 46. Os processos de aprovação e licença para construção protocolados em data anterior a da vigência desta Lei serão analisados com base na Lei nº 2.516, de 15 de outubro de 1979.

§ 1º O Poder Executivo Municipal tem o prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias para decidir sobre os processos referidos no "caput".

§ 2º Os projetos aprovados deverão ter as obras iniciadas no prazo máximo de um ano, sob pena de caducidade do alvará.

Art. 47. No prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias da sanção da presente Lei deverá ser realizada uma audiência pública, garantida a participação comunitária e popular, para a avaliação dos resultados da implantação do PFU.

Parágrafo único. A partir da realização da primeira audiência pública, anualmente será realizada audiência pública para avaliação dos resultados.

Art. 48. No prazo de 180 (cento e oitenta) dias será regulamentado o funcionamento das audiências públicas, segundo critérios a serem estabelecidos conforme art. 44.

Art. 49. O Poder Executivo, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, instituirá sistema de consulta prévia da viabilidade de construção de qualquer empreendimento.

Art. 50. Os casos omissos serão encaminhados à CTPM referida no art. 44.

Art. 51. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 52. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente as contidas nas leis de que trata o art. 40, as da Lei nº 2.516, de 15 de outubro de 1979, e suas alterações, e a Lei nº 2.509, de 28 de setembro de 1979, e suas alterações.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL, em 15 de julho de 1996.
Dr. Mario David Vanin

PREFEITO MUNICIPAL

ANEXO B - LEI COMPLEMENTAR Nº 246, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2005

Estabelece conceitos e funções da Zona das Águas (ZA) - bacias de captação e acumulação de água para o abastecimento do município de Caxias do Sul, disciplina o uso e parcelamento do solo para estes espaços e dá outras providências.

CAPÍTULO I
DOS CONCEITOS GERAIS

Art. 1º A água é um recurso natural cuja disponibilidade é limitada, e como tal as áreas de bacia de captação e acumulação constituem-se em espaços cuja função social prioritária é a preservação das águas dos seus mananciais.

Art. 2º A presente Lei tem por objetivo assegurar a disponibilidade dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos aos atuais usuários e às futuras gerações em padrões de quantidade e qualidade adequados ao consumo.

Art. 3º Considerando sua função primeira, as bacias de captação são áreas de densificação mínima, sendo que alternativas de sustentabilidade serão permitidas de acordo com o grau de impacto que gerem.

Art. 4º Cada bacia de captação será tratada de acordo com as fragilidades ambientais que lhe caracterizam, base para o zoneamento do uso do solo, conforme estudos realizados para as bacias Dal Bó, Maestra, Samuara e Moschen.

Parágrafo único. As demais bacias, relacionadas no art. 6º, quanto ao zoneamento de uso do solo, permanecem com áreas ou faixas de proteção classificadas como de 1ª e 2ª categoria até a realização de estudos nos moldes do referido no *caput* deste artigo.

Art. 5º As ocupações existentes sobre bacias de captação, consolidadas, serão objeto de apreciação através de lei específica que contemple aspectos de infra-estrutura, impacto ambiental das atividades e preservação das áreas necessárias à garantia da salubridade da bacia.

Art. 6º A Zona das Águas (ZA), criada através da Lei Complementar nº. 27, de 15 de julho de 1996 – Plano Físico Urbano - PFU, passa a ser regradada através da presente Lei, sendo assim designada em espaço urbano e rural do município de Caxias do Sul.

§ 1º A Zona das Águas é composta pelas bacias hidrográficas, que têm por função a captação e acumulação de água para o abastecimento público do município de Caxias do Sul, sendo elas:

- a) Dal Bó;
- b) Maestra;
- c) Samuara;

- d) Moschen;
- e) Galópolis;
- f) Faxinal;
- g) Marrecas;
- h) Piaí;
- i) Sepultura; e
- j) Mulada.

§ 2º As bacias citadas no § 1º, alíneas "a" até "e" estão indicadas no Anexo III.

§ 3º A bacia do Faxinal, está indicada no Anexo IV.

§ 4º As bacias citadas no § 1º, alíneas "g" até "j" estão indicadas no Anexo V, sendo que, a delimitação dos reservatórios para acumulação e aferição dos divisores destas bacias será feita quando da elaboração dos respectivos projetos executivos, de acordo com as demandas de abastecimento.

§ 5º O Município poderá, a seu critério, mediante instrumento legal, indicar outras áreas necessárias ao abastecimento de água à sua população.

Art.7º A bacia hidrográfica do Moschen passa a ter o seu limite de espaço urbano alterado, sendo este de acordo com mapa e descrição constante no Anexo IX.

Art. 8º O Anexo I, Glossário, contendo definições e conceitos aqui referidos e para os quais tem efeito, é parte integrante e inseparável da presente Lei.

CAPÍTULO II DA GARANTIA DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA PARA A POPULAÇÃO

Art. 9º As bacias de captação e acumulação de água são áreas destinadas a garantir o abastecimento de água à população, sendo os demais usos condicionados ao prévio atendimento dessa demanda.

Art. 10. O abastecimento de água deve atender:

I - prioritariamente, à demanda de água residencial e aos usos essenciais de saúde e higiene da população, através de sistema público de distribuição;

II - aos usos racionais da água, combatendo perdas e desperdícios através de políticas públicas específicas;

III - à distribuição de água de forma regular e contínua, com padrões de potabilidade; e

IV - à evolução da demanda decorrente do crescimento populacional.

Art. 11. O Poder Executivo deve promover estudos e pesquisas visando à viabilidade de novas formas de captação, tratamento, controle, monitoramento e distribuição de água.

CAPÍTULO III DOS CONDICIONANTES AMBIENTAIS PARA AS BACIAS DE CAPTAÇÃO E ABASTECIMENTO

Art. 12. São objetos de preservação permanente, e como tais regradados especificadamente, os seguintes elementos:

I - os corpos d'água superficiais em ambas as margens, desde o seu nível mais alto, conforme sua importância na manutenção do sistema que integram, de acordo com o que segue:

a) reservatórios públicos de acumulação, em projeção horizontal de seu entorno, medido a partir do seu nível máximo normal, faixa de 100 (cem) metros; e

b) cursos d'água e respectivos afluentes desde o seu nível mais alto, em ambas as margens:

1. com menos de 10 (dez) metros de largura, faixa de 30 (trinta) metros; e,

2. entre 10 (dez) metros a 50 (cinquenta) metros de largura, faixa de 50 (cinquenta) metros;

c) nascentes ou olhos d'água, ainda que intermitentes, com raio de 50 (cinquenta) metros;

d) banhados em faixa marginal, em projeção horizontal, com largura de 50 (cinquenta) metros, a partir do limite do espaço encharcado; e

e) lagoas e reservatórios artificiais, faixa de 30 (trinta) metros.

II - os corpos d'água subterrâneos quanto a:

a) áreas de recarga, onde ocorre infiltração capaz de alimentar o aquífero; e

b) áreas de descarga, onde o fluxo da água subterrânea atinge a superfície do terreno formando fontes, nascentes, banhados;

III - a vegetação primária e a secundária em estágio médio e avançado de regeneração.

§ 1º Considera-se vegetação primária a vegetação de máxima expressão local com grande diversidade biológica, sendo os efeitos das ações antrópicas mínimos, a ponto de não afetar significativamente suas características originais de estrutura e de espécies.

§ 2º Como vegetação secundária ou em regeneração considera-se aquela formação herbácea, arbustiva ou arbórea decorrente de processos naturais ou artificiais de sucessão,

após supressão total ou parcial da vegetação original por ações antrópicas ou causas naturais.

§ 3º Os estágios sucessionais de regeneração da vegetação secundária ou em regeneração referidos no § 2º, estão definidos no Anexo I – Glossário.

IV - as encostas ou partes destas, com declividade superior a 45° (quarenta e cinco graus) equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive.

CAPÍTULO IV DAS ATIVIDADES NAS BACIAS DE CAPTAÇÃO E ABASTECIMENTO

Art.13. Todas as atividades, independentemente do porte, terão sistema de tratamento de efluentes, de acordo com diretrizes e fiscalização do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto – SAMAE, sem prejuízo ao Licenciamento Ambiental pertinente.

Seção I DAS ATIVIDADES NAS BACIAS DAL BÓ, MAESTRA, SAMUARA E MOSCHEN

Art. 14. Serão permitidas, de acordo com a legislação pertinente e aprovadas em projeto, as seguintes atividades:

- I - residencial;
- II - comercial e prestação de serviços;
- III - turismo voltado à paisagem, costumes, trilhas, pesca, pousadas;
- IV - esportes voltados à corrida de aventura, caminhada instruída, navegação, desde que sem uso de motor a combustão ou outros cujo impacto seja admissível;
- V - lazer, sedes sociais, clubes de recreação;
- VI - ensino em todos os níveis;
- VII - agroindústrias voltadas à transformação de alimentos; e
- VIII - agrícola com manejo adequado, com adoção de práticas de conservação do solo e da água.

§ 1º Considera-se aqui a importância da substituição da agroquímica pela prática da agroecologia como forma de proteção e sustentabilidade ambiental e econômica aos produtores e usuários em geral.

§ 2º O Município desenvolverá programas de capacitação para a substituição do modelo com base na utilização da agroquímica para o modelo ambientalmente sustentável ou mudança de atividade, desde que compatível com a área.

IX - criação de animais com controle de produção de resíduos e líquidos, como apoio a produtividade familiar e ao desenvolvimento do turismo ecológico.

Parágrafo único. A suinocultura e afins, os aviários existentes ainda que licenciados, serão objeto de monitoramento pelo Poder Público de forma a garantir a não-emissão de efluentes que possam colocar em risco a contaminação de qualquer corpo d'água.

Art. 15. Nas áreas de proteção dos corpos d'água superficiais serão permitidos os seguintes usos e atividades:

I - serviços, obras e edificações destinados à proteção e monitoramento dos mananciais, à regularização de vazões com fins múltiplos e à utilização de águas prioritariamente ao abastecimento; e

II - a construção de ancoradouros de pequeno porte, rampas de lançamentos de barcos, pontões de pesca e pontes de acesso às propriedades;

Parágrafo único. Os acessos referidos neste inciso deverão ocupar apenas o espaço necessário para passagem, com segurança, de pessoas e veículos, sem que haja remoção de vegetação do entorno e/ou movimento de terra excessivo, devendo sua execução estar condicionada à prévia autorização do SAMAE.

III - esportes ao ar livre, esportes náuticos do tipo vela e canoagem, pesca e natação;

a) aos esportes náuticos será permitida utilização, como apoio, de embarcação com motor, desde que este utilize combustível biodegradável; e

b) a natação não será permitida nas bacias de acumulação da água que serve ao abastecimento do Município;

IV - excursionismo e campismo rústico;

V - considerando saneamento enquanto conjunto de ações que conservam e melhoram as condições ambientais em benefício da saúde pública, ao Município, através do SAMAE, caberá a prerrogativa de excepcionalmente, para tanto, dispor de área de proteção dos corpos d'água.

Parágrafo único. Para a consolidação do previsto neste inciso, obrigatoriamente, será apresentado:

a) alternativas e respectivas análises técnicas para a solução proposta e população beneficiada; e

b) Avaliação de Impacto Ambiental – AIA.

VI - qualquer outro uso ou atividade não previsto neste artigo será objeto de análise pela CTOSB.

Art.16. As atividades industriais já existentes serão admitidas após avaliação do Município, com o parecer do SAMAE, mediante as seguintes condições:

I - adoção do Sistema de Gestão Ambiental (SGA) conforme os requisitos para sua implantação, constante da Norma NBR ISO 14.001 e de acordo com a definição constante no Glossário;

a) o SGA deve prever a aplicação de tecnologias que priorizem a redução no consumo de matéria prima, energia e água, adotando projeto de instalação com reuso da água consumida;

II - adoção de sistema de tratamento total de seus efluentes líquidos, tanto industriais como cloacais, até o nível terciário, que possibilite o reuso das águas servidas;

a) o lançamento do efluente será objeto de avaliação caso a caso.

III - apresentar, na periodicidade exigida pelo órgão ambiental, um relatório de Auditoria Ambiental, a ser emitido por empresa(s) previamente aprovada(s) pelo Município.

§ 1º Toda atividade industrial existente será responsável pela segregação, acondicionamento, armazenamento e destino final de resíduos que vierem a gerar.

§ 2º Os resíduos serão enviados à Central de Tratamento e Destino Final de Resíduos Sólidos Industriais, mediante o preenchimento do Manifesto de Transporte de Resíduos (MTR).

§ 3º As empresas deverão apresentar ao órgão ambiental competente, nos prazos estabelecidos em lei, as Planilhas Trimestrais de Resíduos Sólidos Gerados, com cópia ao SAMAE.

§ 4º As atividades industriais existentes que gerarem dúvidas quanto ao impacto que venham a causar com sua instalação ou operação, independente de estarem listadas ou não na presente Lei, do porte, conceito, processo produtivo, serão objeto de avaliação de impacto ambiental.

§ 5º As ampliações de indústrias já existentes se enquadram ao regrado no presente artigo.

Art. 17. São vetadas as seguintes atividades:

I - comércio e prestação de serviços que se enquadrem nos ramos de atividades conforme listagem constante no Anexo II que integra a presente Lei.

II - indústrias que não se enquadrem no inciso VII do art. 14;

III - oleodutos; e

IV - redes de transmissão de alta tensão.

CAPÍTULO V

DO ZONEAMENTO DO USO DO SOLO PARA AS BACIAS DAL BÓ, MAESTRA, SAMUARA E MOSCHEN

Art. 18. O uso do solo em áreas de bacias de captação a que se refere este Capítulo será permitido respeitado o conceito de fragilidade ambiental e conseqüente restrição de uso, sendo estes caracterizados pelo seguinte zoneamento:

I – Nível Crítico: compreendem as áreas marginais dos corpos hídricos superficiais, com restrições determinantes para a proteção dos mananciais, sendo aqueles constantes no art. 12, inciso I, Capítulo - Dos Condicionantes Ambientais, indicados no Anexo VI; e

II – Nível Elevado: compreendem as áreas especiais do ponto de vista hidrogeológico, assim classificadas:

- a) área de descarga de 1ª importância;
- b) áreas de recarga de 1ª importância;
- c) associação de áreas de fratura geológica principal e a vegetação primária e a secundária em estágio médio e avançado de regeneração, a que se refere o art. 12, inciso III, Capítulo - Dos Condicionantes Ambientais; e
- d) associação de áreas de fratura geológica principal e áreas de recarga de 2ª importância.

Parágrafo único. As áreas relacionadas à hidrogeologia classificadas como áreas de descarga de 1ª e 2ª importância, áreas de recarga de 1ª e 2ª importância e áreas de fratura geológica principal, relativa às bacias Dal Bó, Maestra, Samuara e Moschen integram o Anexo VII.

III – Nível Moderado: considerado como as áreas em que as restrições hidrológicas e hidrogeológicas são menores, mas não desprezíveis compostas pelos seguintes elementos, exceto as associações previstas no Nível Elevado:

- a) proteção de áreas de fratura geológica principal;
- b) área de recarga de 2ª importância; e
- c) área de descarga de 2ª importância.

IV – Nível Baixo: considerado como as áreas já com forte alteração das condições naturais, não relacionadas diretamente com sistemas de fraturas e nem áreas de recarga e descarga, com vegetação rasteira ou solo exposto, podendo comportar índices de ocupação menos rigorosos.

Art.19. O Anexo VIII contém mapeamento do Zoneamento do Uso do Solo a que se refere o art.18 para as bacias de captação dos arroios Dal Bó, Maestra, Samuara e Moschen.

§ 1º Os elementos objeto do presente Capítulo, foram elaborados com base em cartografia e, não pressupõe o registro de todos os recursos ambientais existentes, portanto, não substituem levantamento específico da área quando da implantação de empreendimento, independente da atividade.

§ 2º Elementos identificados como de significância ambiental em relação à fauna e à flora, serão avaliados de acordo com a legislação pertinente.

§ 3º Ao SAMAE compete a avaliação dos levantamentos e estudos técnicos a serem apresentados, incluindo a aferição no local.

CAPÍTULO VI DO PARCELAMENTO DO SOLO NAS BACIAS DAL BÓ, MAESTRA, SAMUARA E MOSCHEN

Art. 20. O parcelamento do solo é a divisão da terra em unidades juridicamente independentes e obedece aos níveis de restrição determinados pelo Zoneamento de Uso do Solo.

Parágrafo único. Deverá constar em escritura que a área objeto de parcelamento está sobre bacia de captação para abastecimento público, denominado como Zona das Águas – ZA, sujeita a restrições de acordo com legislação pertinente.

Art. 21. O parcelamento do solo, quanto as suas formas, será realizado de acordo com o previsto em legislação federal e estadual pertinente.

Art. 22. São áreas não parceláveis e não edificáveis, embora componham o parcelamento, as áreas objeto de preservação permanente que integram o Capítulo III - Dos Condicionantes Ambientais, art. 12, incisos I, III e IV.

Art. 23. São áreas não parceláveis e edificáveis aquelas com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), na linha de maior declive, podendo ser parceladas se atendidas exigências específicas das autoridades competentes, conforme licenciamento ambiental.

Art. 24. A Tabela 1 a seguir indica o tamanho de lote mínimo em função dos níveis de restrição de uso, bem como testada, afastamento frontal, lateral e de fundos (mínimo):

Tabela 1

NÍVEL	LOTE MÍNIMO (m ²)	TESTADA MÍNIMA (m)	AFASTAMENTO FRONTAL MÍNIMO (m)	AFASTAMENTO LATERAL (para as duas divisas) E DE FUNDOS MÍNIMO (m)
CRÍTICO	Não	-	-	-
ELEVADO	10.000,00	14,00 4,00 2,00		
MODERADO	2.500,00			
BAIXO	1.000,00			

1º Quando o lote de acordo com o nível de restrição não atingir a área mínima

correspondente à Tabela 1, deverá preferencialmente, completar a mesma junto ao nível lindeiro de menor restrição.

§ 2º Se na aplicação da regra do § 1º, o complemento de área do lote mínimo incidir no nível elevado, a atividade a implantar deve estar concentrada junto ao nível de origem do lote, ou seja, ao de menor restrição.

§ 3º Poderá o requerente submeter, perante justificativa técnica, alternativa diversa para estudo preliminar à Comissão Técnica para Ocupação do Solo em Bacias – CTOSB -, que emitirá avaliação e diretrizes, considerando pontualmente as fragilidades ambientais existentes, comprovadamente demonstradas.

Seção I DOS ESPAÇOS VIÁRIOS

Art. 25. O parcelamento do solo nas áreas de bacias de captação, regradas neste Capítulo, atenderá:

I - largura mínima de via 12,00 m (doze metros);

II - passeio público pavimentado em 1/3 (um terço) de sua largura ou no mínimo 1.10 m (um metro e dez centímetros);

III - para a pavimentação do arruamento e passeio público o material a utilizar deverá ter comprovadamente, porosidade que propicie a infiltração da água para o subsolo reduzindo a velocidade das águas superficiais, sendo passível de avaliação pela CTOSB; e

IV - serão realizados estudos específicos da Estrutura Viária nas áreas de bacia de captação, a critério do órgão de Planejamento do Município, com a ouvida do SAMAE, onde serão confirmadas as vias necessárias de acordo com a macro hierarquia urbana.

Seção II DO ESPAÇO PÚBLICO INSTITUCIONAL

Art. 26. No parcelamento do solo será doada ao Município, escolhida a critério do SAMAE, sem qualquer ônus, no mínimo, 15% (quinze por cento) da área total parcelada, como espaço público institucional, podendo aí estar incluídas as áreas descritas no Capítulo III – Dos Condicionantes Ambientais.

§ 1º Poderão ser indicadas áreas fora da gleba a parcelar para espaço público institucional, dentro das bacias hidrográficas para abastecimento público, de acordo com interesses do SAMAE, que se relacionem com a sua preservação ou recuperação.

§ 2º A área mínima admitida para o espaço público institucional será a do lote mínimo (1.000,00 m²) e respectiva testada mínima (14,00 m).

Seção III
DA INFRA-ESTRUTURA

Art. 27. A infra-estrutura mínima a ser executada pelo empreendedor para o parcelamento do solo será:

- I - arruamento e passeio, conforme art. 25;
- II - passeio nivelado no greide da rua, admitindo-se somente o desnível do meio-fio;
- III - rede ou sistema de abastecimento de água potável;
- IV - rede de energia elétrica;
- V - Iluminação pública;
- VI - projeto de arborização com espécies nativas; e
- VII - cercamento de espaços públicos institucionais.

Parágrafo único. As obras de infra-estrutura devem ser executadas de acordo com as normas do Município.

Art. 28. Será exigido, a cargo do empreendedor, sistema de tratamento de esgoto sanitário em nível terciário, devendo o efluente ser lançado de acordo com a legislação vigente, diretrizes do SAMAE e licenciamento pelo órgão ambiental competente.

§ 1º As Estações de Tratamento de Esgoto – ETEs poderão estar consorciadas, podendo servir a mais de um empreendimento, com autorização prévia do SAMAE, de acordo com o projeto.

§ 2º As ETEs referidas no § 1º, e respectivas áreas de operação, serão repassadas ao Município.

§ 3º Sendo necessário, por aspectos técnicos, que a ETE se localize em fundo de terreno e, desde que, o acesso à mesma seja exclusivo para este fim, a abertura deste não configurará loteamento.

Art. 29. São expressamente proibidas as seguintes formas de destinação e utilização de resíduos sólidos:

- I - lançamento *in natura* ou queima a céu aberto;
- II - lançamento em cursos d'água, poços, mananciais, drenagens, arroios;
- III - disposição em áreas erodidas, terrenos baldios e outros locais impróprios;

IV - lançamento em sistemas de drenagem de águas pluviais, esgotos, bueiros e assemelhados;

V - armazenamento inadequado; e

VI - utilização para alimentação animal e adubação orgânica em desacordo com legislação específica.

CAPITULO VII DOS CONDOMÍNIOS RESIDENCIAIS EM BACIAS DE CAPTAÇÃO

Art. 30. O condomínio regrado na presente Lei, se constitui em unidades autônomas entre si, implantadas sobre terreno comum, com áreas de uso comum, com edificação ou conjunto de edificações destinadas ao uso residencial, em que os projetos arquitetônicos são aprovados simultaneamente.

Parágrafo único. O condomínio se caracteriza pela vinculação da venda da propriedade à construção, ainda que futura, sobre fração ideal de terreno.

Art. 31. Os condomínios quanto à figura jurídica são regidos pela legislação federal que os estabelece.

Art. 32. Para a implantação de condomínio se faz necessário o parcelamento do solo, e a aprovação dos projetos respectivos.

Art. 33. Quando da necessidade da modificação da divisão de lotes regulares, os mesmos serão providenciados concomitantemente com a aprovação do condomínio.

Art. 34. Quanto aos aspectos urbanísticos atenderão:

I - as regras do Capítulo III – Dos Condicionantes Ambientais;

Parágrafo único. Os arroios, nascentes, banhados, lagoas e açudes, naturais ou artificiais, a vegetação primária e a secundária em estágio médio e avançado de regeneração, além das determinações a que estão sujeitos na presente Lei devem atender, nos espaços condominiais:

a) o tratamento paisagístico de forma a recompor ou manter, conforme a situação, a mata ciliar;

b) a recuperação de áreas em processo de erosão; e

c) a proteção de áreas sujeitas à inundação.

II - à instalação de atividade residencial e as correlatas aqui entendidas como aquelas que complementam ou propiciam sustentação à atividade residencial;

III - aos níveis de restrição de uso conforme o Capítulo V - Do Zoneamento do Uso do Solo;

IV - as áreas parceláveis, não edificáveis e passíveis de parcelamento conforme art. 22 e 23, Capítulo VI, Do Parcelamento do Solo;

V - à Seção III – Da Infra-estrutura, do Capítulo VI - Do Parcelamento do Solo;

VI - às questões de drenagem pluvial; e

VII - os acessos veiculares internos, nos condomínios, poderão ter via de circulação veicular de, no mínimo 8,0 m (oito) metros.

Art. 35. Os condomínios deverão estabelecer locais para o armazenamento dos resíduos sólidos, perfeitamente acondicionados, com indicação de acordo com classificação dos resíduos para posterior coleta, no espaço público, conforme normas municipais.

Art. 36. Os espaços públicos institucionais, decorrentes da implantação de condomínios, de que trata o presente Capítulo, são objeto de doação quando do parcelamento do solo, conforme legislação pertinente.

Art. 37. Para fins de condomínio, o tamanho de lote mínimo relacionado com os níveis de restrição de uso será de acordo com o art. 24, Tabela 1.

CAPÍTULO VIII DO LOTEAMENTO FECHADO

Art. 38. Loteamento fechado para efeito desta Lei, especificamente para as bacias urbanas Dal Bó, Maestra, Samuara e Moschen, é o loteamento cuja delimitação no todo ou em parte de seu perímetro é marcada por muro, cerca, grade, mantendo controle ao acesso dos lotes.

§ 1º O loteamento fechado se caracteriza pela aquisição do imóvel de forma individualizada, sem vínculo da construção com o terreno adquirido.

§ 2º Para a implantação de loteamento fechado se faz necessário o parcelamento do solo.

Art. 39. Quando da solicitação do pedido de diretrizes, deverá estar especificada a intenção de implantação desta modalidade de loteamento.

Parágrafo único. A adequação de parcelamento já existente a loteamento fechado será objeto de análise pela CTOSB.

Art. 40. O Poder Público, quanto ao loteamento fechado, fica autorizado a realizar a

outorga de permissão de uso referente aos espaços públicos institucionais doados quando do parcelamento do solo, junto à Associação de Proprietários, independente de licitação, uma vez que a mesma se dará por empreendimento específico, aprovado conforme disciplina a presente Lei.

Art. 41. A outorga de permissão de uso será feita por Decreto do Poder Executivo onde constará, entre outros:

I - o Registro do Loteamento junto ao Cartório de Registro de Imóveis;

II - as áreas objeto da permissão de uso; e

III - os encargos relativos à manutenção e à conservação dos bens públicos em causa.

Art. 42. A outorga de permissão de uso referida no art. 41 poderá ser estabelecida no que se refere às áreas institucionais e vias de circulação, aprovadas junto ao projeto de parcelamento do solo, desde que atendam as seguintes condições mínimas:

I - quanto à estrutura viária:

a) atendimento das diretrizes viárias definidas pelo órgão de Planejamento, conforme art. 25, inciso IV, as quais serão de livre acesso ao tráfego geral quando seccionarem a gleba objeto do loteamento fechado;

b) disposição das vias de forma a contornar as áreas fechadas;

c) quando situado junto ao alinhamento do logradouro público, o fechamento do loteamento deverá manter recuo mínimo de 5,0 m (cinco metros) a partir do meio fio, incluído o passeio público; e,

d) manutenção e conservação das vias públicas de circulação, calçamento, sinalização de trânsito.

II - quanto às áreas institucionais, estarão determinadas as que não incidem na permissão de uso, sendo estas obrigatoriamente situadas de forma a ter seu acesso não restrito a qualquer pessoa, sendo que, as mesmas serão mantidas pela Associação dos Proprietários até que sejam utilizadas pelo Poder Público conforme determinadas na aprovação do parcelamento.

Art. 43. O loteamento fechado, obrigatoriamente atenderá:

I - aprovação e Registro do parcelamento do solo de acordo com a Lei Federal nº 6.766/79, e legislação estadual pertinente no que lhe couber; e

II - à criação de Associação dos Proprietários, constituída na forma de pessoa jurídica, onde constará além das questões legais pertinentes, explicitamente a responsabilidade quanto à permissão de uso das áreas públicas definidas pelo Poder Público.

Art. 44. Quanto aos aspectos urbanísticos atenderá aos mesmos estabelecidos no Art.34, incisos I a VI, Capítulo VII – Dos Condomínios Residenciais e o art. 24, Tabela 1.

Art. 45. À Associação dos Proprietários caberá as seguintes obrigações:

I - manutenção do paisagismo da área;

II - coleta dos resíduos e destinação adequada, conforme normas pertinentes, para recolhimento em via pública;

III - manutenção e conservação da rede de abastecimento de água, de esgotos e iluminação pública;

IV - controle de acesso às áreas fechadas do loteamento, portaria, vigilância e comunicação externa às suas expensas;

V - despesas com o fechamento do loteamento; e

VI - demais serviços que se fizerem necessários.

Parágrafo único. Para cumprimento do aqui estabelecido, poderá ser firmado convênio entre a Associação dos Proprietários e o Poder Público.

Art. 46. Será garantida a ação livre e desimpedida das autoridades públicas responsáveis pela fiscalização da área.

Art. 47. O não-cumprimento do disposto no Decreto de permissão de uso acarreta:

I - perda do caráter de loteamento fechado; e

II - retirada das benfeitorias tais como fechamentos, portarias e outros sem ônus para o Município.

Art. 48. Havendo descaracterização do empreendimento como loteamento fechado, as áreas objeto da permissão de uso passarão a integrar normalmente o sistema viário, e as áreas institucionais do Município, sem qualquer ônus a este.

Parágrafo único. As benfeitorias executadas bem como sua remoção estarão a cargo da Associação dos Proprietários, não cabendo ao Município o pagamento de qualquer indenização sobre os mesmos.

CAPÍTULO IX DOS PARÂMETROS DE EDIFICAÇÃO

Art. 49. Para a manutenção da relação do tamanho de lote e o número de habitantes que as

áreas podem aceitar considerando suas fragilidades ambientais, propõem-se os seguintes parâmetros de edificação, conforme Tabela 2:

Tabela 2

Nível - IM	ATIVIDADE			TI %
	residencial	comercial/serviço	institucional	
CRÍTICO	não	não	não	não
ELEVADO	0,20	0,05	0,05	10
MODERADO	0,40	0,10	0,10	20
BAIXO	0,60	0,25	0,25	30

I - índice de Multiplicação – IM é o número que multiplicado pela área do terreno estabelece a área de edificação permitida.

§ 1º Para o cálculo do IM na atividade residencial não são computadas as áreas de uso condominiais, as de pilotis, estacionamentos, terraços e as de sacadas;

§ 2º Para o cálculo do IM nas atividades comerciais, de prestação de serviços, industriais e institucionais não serão computadas as áreas de pilotis, de estacionamento e de carga e descarga.

II - Taxa de Impermeabilização – TI é o percentual máximo de área impermeável permitida no terreno, sendo que, para sua aplicação, será considerado:

§ 1º Redução de 80% (oitenta por cento) das áreas com utilização de pavimentos permeáveis, podendo ser:

a) bloco vazado (de concreto ou outro material) preenchido com material granular ou vegetação rasteira;

§ 2º Redução de 50% (cinquenta por cento) das áreas com aplicação de pavimento semipermeável, podendo ser:

a) bloco de concreto industrializado do tipo 'Pavi S' (blockets);

b) paralelepípedo com junta de areia ou pó de brita; ou

c) concreto poroso (referência no Anexo I - Glossário)

§ 3º A utilização de outros materiais, técnicas que demonstrem eficiência nos moldes dos

pavimentos citados serão objetos de análise específica pela CTOSB.

§ 4º É vetada qualquer impermeabilização adicional nas superfícies, uma vez aprovados os projetos de parcelamento e edificações.

Art. 50. Quando em um mesmo lote incidir mais de um nível de restrição, o cálculo do IM e da TI será feito proporcionalmente e deverá ser utilizado preferencialmente no nível de menor restrição.

Art. 51. Para aplicação dos parâmetros de edificação da Tabela 2, será admitido no máximo para atividade comercial / prestação de serviço e institucional:

I - para o nível elevado, 500 (quinhentos) metros quadrados;

II - para o nível moderado, 1000 (mil) metros quadrados; e

III - para o nível baixo, 3000 (três mil) metros quadrados.

Art. 52. Os parâmetros de edificação não especificados na presente Lei deverão seguir ao disposto no Código de Obras e demais orientações da legislação municipal pertinente.

CAPÍTULO X DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DE GALÓPOLIS, FAXINAL, MARRECAS, PIAÍ, SEPULTURA E MULADA

Art. 53. As bacias hidrográficas de Galópolis, Faxinal, Marrecas, Piaí, Sepultura e Mulada integram a Zona das Águas – ZA do município de Caxias do Sul, sendo as contidas entre os divisores de água do escoamento superficial contribuinte dos seus respectivos mananciais, cursos e reservatórios de água.

Art. 54. As áreas de bacia a que se refere este Capítulo são classificadas em:

I - áreas de 1ª categoria, consideradas como aquelas de maior restrição, objeto de preservação, constituídas pelos elementos citados no Capítulo III - Dos Condicionantes Ambientais, art. 12, inciso I e respectivas alíneas; e

II - áreas de 2ª categoria, consideradas como aquelas de menor restrição, e que não se enquadrem nas áreas de 1ª categoria.

Parágrafo único. O Município providenciará estudos de Hidrologia e Hidrogeologia para as bacias objeto deste Capítulo, nos moldes dos desenvolvidos para as demais de que trata a presente Lei.

Seção I DAS ATIVIDADES

Art. 55. Nas áreas de 1ª categoria somente serão permitidos os usos e atividades constantes no art.15 seus respectivos incisos e parágrafos.

Art.56. Nas áreas de 2ª categoria são permitidas as seguintes atividades:

I - residencial; e

II - atividades produtivas primárias e os serviços de apoio às mesmas.

§ 1º Insere-se neste parágrafo a atividade agrícola nos moldes do art.14, inciso VIII, § 1º e § 2º.

§ 2º O uso de defensivos agrícolas e fertilizantes deverá se restringir ao mínimo indispensável, podendo o Poder Público, através da Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SEMMA, proibir o uso de tais defensivos e fertilizantes, verificados os níveis de contaminação da água, com a ouvida do SAMAE e da Secretaria Municipal da Agricultura – SMAG.

§ 3º Poderá ser utilizada água para irrigação, desde que não seja prejudicado o uso prioritário dos mananciais, que é o abastecimento de água à população, não sendo ainda permitido a condução da mesma para fora da bacia.

III - agroindústrias;

IV - institucionais voltadas:

a) ao caráter científico, de pesquisa e religioso;

b) ao lazer;

c) ao ensino; e

d) à saúde, com exceção de hospitais, sanatórios e outros equipamentos de saúde públicos ressalvados os destinados ao atendimento das populações locais e desde que não sejam especializados no tratamento de doenças transmissíveis, e correlatos veterinários;

V - manejo florestal sustentável;

VI - florestamento, reflorestamento e extração vegetal do reflorestamento; e,

VII - indústrias com adoção de Sistema de Gestão Ambiental – SAG, conforme disciplinadas no art. 16, incisos e parágrafos.

Parágrafo único. As indústrias existentes e respectivas ampliações, também se enquadram no regrado neste inciso.

Seção II
DO PARCELAMENTO E PARÂMETROS DE EDIFICAÇÃO

Art. 57. Os parcelamentos nas bacias a que se refere o presente Capítulo, quanto ao espaço rural, deverão obedecer às seguintes normas:

I - área mínima do lote residencial – 2 (dois) hectares;

II - testada mínima do lote – 50 (cinquenta) metros; e

III - largura mínima de via – 12 (doze) metros.

Parágrafo único. Na área a que se refere o inciso I, 25% (vinte e cinco por cento) devem necessariamente estar localizados em 2ª categoria, para fins de edificação, incidindo o índice sobre a mesma.

Art. 58. Os parâmetros de edificação a serem observados, para os usos autorizados, são:

I - Taxa de Impermeabilização – (TI) = 10% (dez por cento); e

II - Índice de Multiplicação - (IM) = 0,1 (zero vírgula um).

Art. 59. Os parâmetros urbanísticos a serem aplicados no espaço urbano da bacia do Arroio Faxinal e nas sedes urbanas dos distritos que estejam sobre bacia de captação, em área de 2ª categoria, até a publicação de lei com base nos estudos referidos no Parágrafo único do art. 4º, e na realização dos Planos Físicos específicos previstos, são:

I - área mínima do lote – 1 ha. (um hectare);

II - testada mínima do lote - 50 (cinquenta) metros;

III -Taxa de Impermeabilização – (TI) = 20% (vinte por cento) para residencial e 10% (dez por cento) para comercial/prestação de serviços/industrial/institucional; e

IV - Índice de Multiplicação – (IM) para residencial = 0,2 (zero vírgula dois) e para comercial/prestação de serviços/industrial/institucional = 0,1 (zero vírgula um).

Parágrafo único. As ocupações existentes se enquadram no Art. 5º da presente Lei.

Art. 60. Os sistemas coletivos de esgotos sanitários deverão ser providos de rede separador absoluto, tratados a nível secundário, no mínimo.

§1º Sistemas hidrossanitário individuais deverão ser construídos segundo as normas técnicas em vigor, assegurando-se a proteção do lençol freático, de acordo com orientações do SAMAE.

§ 2º As obras de disposição dos efluentes a que se refere este artigo deverão ser vistoriadas e liberadas antes de concluídas.

Art. 61. Os demais parâmetros devem atender ao disposto no Capítulo VI - Do Parcelamento do Solo, no que couber.

Art. 62. A execução das normas desta Lei se fará sem prejuízo da observância de outras, mais restritivas, previstas em legislação federal e estadual.

CAPÍTULO XI DOS TRÂMITES PARA APROVAÇÃO DOS PROJETOS NAS BACIAS DE CAPTAÇÃO

Art. 63. O requerente solicitará viabilidade de construção através de requerimento padrão – Informações Urbanísticas (IU), junto à Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano- SDU.

Art. 64. Ao SAMAE caberá:

I - indicar o zoneamento do uso do solo e parâmetros respectivos;

Parágrafo único. Dúvidas quanto ao mapeamento e os elementos que compõe os níveis de restrição do zoneamento do uso do solo serão aferidos pelo SAMAE, em campo se houver necessidade, e depois avaliado pela CTOSB, que emitirá parecer final.

II - a aprovação dos projetos relacionados ao abastecimento de água e esgotamento sanitário;

III - vistorias e fiscalização relacionadas aos projetos aprovados, inclusive para a liberação do Habite-se; e

IV - o monitoramento desta Lei, de forma a verificar os efeitos de seus dispositivos, mecanismos, ordenamentos.

Art. 65. Quando se tratar de parcelamento do solo, condomínio ou loteamento fechado, as diretrizes urbanísticas serão emitidas por Comissão Técnica para Ocupação do Solo em Bacias – CTOSB -, que será regulamentada por Regimento Interno através de ato do Poder Executivo.

Art. 66 A CTOSB será formada por técnicos das seguintes unidades administrativas ou seus sucedâneos, coordenados pelo SAMAE:

I - Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAMAE;

II - Secretaria de Planejamento Municipal – SEPLAM;

III - Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA;

IV- Secretaria de Viação e Obras Públicas – SVOP;

V - Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SDU; e

VI - Secretaria Municipal de Agricultura – SMAG.

Art. 67. A aprovação das edificações, parcelamentos, condomínios e loteamentos fechados, além do previsto no presente Capítulo seguirá trâmite normal, de acordo com a legislação municipal, incluindo o Licenciamento Ambiental, quando for o caso.

Art. 68. No espaço rural, em áreas de bacias de captação as edificações se enquadrarão nos critérios do Código de Obras e orientações pertinentes ao SAMAE.

Parágrafo único. As edificações (galpões) para atividades agrícolas com metragem não superior a 200m² (duzentos metros quadrados) terão processo de aprovação simplificado.

CAPITULO XII DO TRANSPORTE DE CARGAS NAS BACIAS DE CAPTAÇÃO

Art. 69. O transporte de produtos, substâncias e resíduos perigosos ou tóxicos sobre as barragens, estradas ou vias que cruzam mananciais, arroios ou qualquer corpo d'água que alimente as águas de acumulação e captação para o abastecimento do Município deverá atender às normas de segurança quanto à armazenagem, acondicionamento e transporte seguro e racional, sem prejuízo da legislação específica existente.

Parágrafo único. Os locais a que se refere o *caput* deste artigo devem, a cargo do SAMAE, estar adequadamente sinalizados, informando contato para o caso de acidentes com cargas que coloquem em risco a sua salubridade.

CAPITULO XIII DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS BACIAS DE CAPTAÇÃO

Art. 70. O Poder Público propiciará instrumentos de gestão que permitam assegurar o caráter multiplicador das ações de conscientização relativas à preservação das áreas de bacia.

§ 1º A educação ambiental deve ser assegurada de forma institucional, multidisciplinar, junto a redes de ensino, através de programas, oficinas e seminários.

§ 2º A participação da comunidade nos processos de intervenção nas áreas de bacias é fundamental para garantir a salubridade ambiental.

§ 3º Programas de conscientização quanto ao uso racional da água para toda a população devem ser incentivados pelo Poder Público, que buscará, para tanto, parceria com a iniciativa privada e a sociedade civil.

§ 4º É de iniciativa do Poder Público conscientizar a população quanto à importância da água superficial e subterrânea.

§ 5º O Município deve utilizar sinalização indicativa nas vias de acesso a toda área localizada em bacia de captação.

Art. 71. O Poder Público desenvolverá políticas de incentivo ao desenvolvimento sustentável.

Art. 72. O Poder Público buscará convênios junto a instituições para pesquisas científicas e tecnológicas com a finalidade de monitoramento, cadastro, recuperação, utilização e atualização de mecanismos de conservação.

Art. 73. O trabalho integrado junto aos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas deve ser firmado contribuindo para o planejamento regional das questões ambientais.

CAPITULO XIV DA CRIAÇÃO DE FUNDO MUNICIPAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 74. Será criado o Fundo Municipal de Recursos Hídricos, administrado pelo SAMAE, com o objetivo de concentrar recursos para:

- I - aquisição de áreas estratégicas para manutenção, recuperação das bacias de captação;
- II - estudos, pesquisas de novos recursos hídricos para o abastecimento do Município;
- III - aplicação de programas de proteção e recuperação da qualidade ambiental;
- IV - consultoria e pesquisa de processos tecnológicos relativos à preservação dos recursos hídricos;
- V - projetos, programas e atividades educativas;
- VI - o desenvolvimento sustentável; e
- VII - capacitação de recursos humanos.

Parágrafo único. Os recursos do Fundo Municipal de Recursos Hídricos não poderão ser utilizados para construção de equipamentos para tratamento de efluentes.

Art. 75. A receita do Fundo Municipal de Recursos Hídricos constituir-se-á de:

- I - cobrança de tarifas, taxas, contribuição de melhorias;
- II - Arrecadação de multas;
- III - contribuição, subvenções, auxílios da União, Estado e Município, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações;
- IV - convênios, contribuições de pessoas físicas, jurídicas, organizações; e,
- V - doações.

Art. 76. O Fundo Municipal de Recursos Hídricos será regulamentado através de Lei específica do Executivo Municipal.

CAPITULO XV DO IPTU EM ÁREAS DE BACIA DE CAPTAÇÃO

Art. 77. Haverá tratamento diferenciado para o pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU - aos imóveis em áreas em bacia de captação, a ser regulamentado através de Lei Complementar, que integrará o Código Tributário Municipal, visando ao atendimento das políticas públicas.

CAPITULO XVI DA FISCALIZAÇÃO

Art. 78. No exercício da fiscalização, ficam assegurados aos fiscais a entrada, a qualquer dia e hora, e a permanência, pelo tempo necessário, em instalações comerciais, industriais, prestadoras de serviços, agropecuárias, atividades sociais, religiosas ou recreativas, empreendimentos imobiliários rurais e urbanos, e quaisquer outros locais, públicos ou privados, exceto no interior de residência, nos termos da Constituição Federal.

§ 1º Na eventualidade de ser obstaculizado o acesso às atividades, áreas ou instalações a serem fiscalizadas, os fiscais de bacias poderão requisitar força policial para o exercício de suas atribuições.

§ 2º A entidade fiscalizada deverá colocar à disposição dos fiscais as informações necessárias solicitadas.

Art. 79. Aos fiscais, no exercício de suas funções, compete:

- I - efetuar vistorias e levantamentos;
- II - efetuar medições, coletas de amostras com equipamento e treinamento adequado para análises técnicas;
- III - proceder a inspeções e visitas de rotina;
- IV - lavrar notificação, autos de infração e de vistorias;
- V - verificar a ocorrência de infrações e aplicar as penalidades cabíveis, nos termos da legislação vigente;
- VI - lacrar equipamentos, unidades produtivas ou instalações, nos termos da legislação em vigor; e
- VII - praticar os atos necessários ao eficiente e eficaz desempenho da vigilância nas áreas de bacias de captação.

CAPITULO XVII DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 80. Constitui infração toda ação ou omissão contrária às disposições da lei e suas regulamentações, resoluções e demais atos que se refiram à proteção, preservação e recuperação das áreas de bacias de captação.

§ 1º As pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que cometerem infração, são responsáveis pelo dano que causarem aos corpos hídricos e à coletividade em razão de suas atividades poluentes, independentemente de culpa.

§ 2º As infrações que ferem o regulamento das leis pertinentes ficam sujeitas às seguintes penalidades, independentemente da obrigação de reparar o dano e de outras sanções aplicadas pela União ou Estado de acordo com suas competências, civil ou penal, da seguinte forma:

- a) advertência por escrito;
- b) multa simples ou diária;
- c) apreensão ou inutilização do produto causador do dano;
- d) embargo da obra;
- e) desrespeito ao embargo sujeita a apreensão de materiais de construção e ferramentas;
- f) interdição parcial ou total de estabelecimento ou atividade;
- g) cassação de alvará de licenciamento do estabelecimento;
- h) perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Município; e
- i) revogação do licenciamento concedido anteriormente pelo órgão municipal;

§ 3º Caso o infrator cometa, simultaneamente, duas ou mais infrações, serão aplicadas cumulativamente as sanções a elas referentes.

§ 4º No caso de infração continuada, caracterizada pela repetição da ação ou omissão inicialmente punida, a penalidade poderá ser aplicada diariamente até cessar a infração.

§ 5º As atividades exercidas em desacordo com os projetos aprovados serão objeto de cassação do licenciamento, se o houver, cessação compulsória de atividade, ou o embargo e demolição das obras realizadas, juízo dos órgãos competentes, sem prejuízo da indenização, pelo infrator, por danos que causar.

Art. 81. O auto de infração será expedido em três vias, devendo conter os seguintes elementos:

- I - o local, a hora e a data da expedição;
- II - a identificação do infrator;
- III - a assinatura do infrator ou, na sua ausência ou recusa, de duas testemunhas presentes;
- IV - a descrição da infração, disposição legal infringida;

V - o prazo para interposição de recurso; e

VI - a identificação e assinatura do agente fiscal.

Art. 82. As infrações às disposições legais e regulamentares de ordem ambiental prescrevem em cinco anos.

§ 1º A prescrição interrompe-se pela notificação ou outro ato emanado da autoridade competente que objetivar a sua apuração e conseqüente imposição de pena.

§ 2º Enquanto o recurso administrativo estiver em tramitação, o prazo prescricional será suspenso.

CAPITULO XVIII DAS MULTAS

Art. 83. Independentemente das penalidades previstas pela legislação em geral, as multas serão aplicadas quando:

- I - a obra for iniciada sem projeto aprovado e licenciado;
- II - as obras estiverem em evidente desacordo com o projeto aprovado ou com a licença fornecida, em qualquer tempo;
- III - Não forem sanadas as irregularidades apontadas em notificação, auto de infração ou embargo;
- IV - houver obstrução dos serviços de fiscalização;
- V - houver autuação em flagrante.

Art. 84. Compete à Fiscalização a aplicação de multa à vista do auto de infração ou embargo, de acordo com os valores previstos.

§ 1º A multa poderá ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação nas áreas de bacias de captação, sempre que for do interesse do Município e por este orientado.

§ 2º A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo.

Art. 85. A aplicação de multa observará os seguintes limites:

- I - infrações leves – de 50 (cinquenta) a 500 (quinhentos) VRMs;
- II - infrações graves – de 501 (quinhentos e um) a 3000 (três mil) VRMs; e
- III - infrações gravíssimas – de 3001 (três mil e um) a 50000 (cinquenta mil) VRMs.

Art. 86. Para aplicação das penas de multa referidas no artigo anterior, as infrações classificam-se em:

I - leves aquelas em que:

- a) o infrator possa ser beneficiado por circunstância atenuante;
- b) se verifique natureza eventual, que apesar de causar prejuízos ao meio ambiente não provoquem efeitos significativos ou importem em inobservância de qualquer disposição de legislação ambiental em vigor.

II - graves aquelas em que:

- a) for verificada circunstância agravante;
- b) a natureza eventual ou permanente provoque efeitos significativos, embora reversíveis, sobre o meio ambiente ou à população, podendo causar danos temporários;

III - gravíssimas aquelas em que:

- a) for verificada a existência de duas ou mais circunstâncias agravantes;
- b) a natureza eventual ou permanente provoque efeitos significativos, irreversíveis ao meio ambiente ou à população.

Art. 87. Quanto aos efeitos significativos são aqueles que:

I - conflitem com planos de preservação da área onde está situada a atividade;

II - gerem dano efetivo ou potencial à saúde pública ou coloque em risco a segurança da população;

III - contribuam para a violação de padrões de emissão e de potabilidade segundo critérios consagrados;

IV - degradem os recursos de água subterrânea;

V - interfiram substancialmente na manutenção dos recursos hídricos ou na qualidade e quantidade das águas superficiais e subterrâneas;

VI - prejudiquem os sistemas de abastecimento;

VII - causem ou intensifiquem a erosão dos solos;

VIII - exponham estruturas aos perigos de eventos geológicos de contaminação;

IX - induzam a um crescimento ou concentração anormal da população vegetal que possa trazer toxidade à qualidade da água de abastecimento.

Art. 88. Quanto aos efeitos significativos reversíveis são aqueles que, após a aplicação de tratamento convencional de recuperação e com o decurso do tempo, demarcado para cada caso, conseguem retornar ao estado anterior.

Art. 89. Quanto aos efeitos significativos irreversíveis são aqueles que, nem mesmo após a aplicação de tratamento convencional de recuperação e com o decurso do tempo, demarcado para cada caso, conseguem retornar ao estado anterior.

Art. 90. A imposição de pena e graduação de multa levará em conta a existência ou não de situações atenuantes ou agravantes.

§ 1º Serão consideradas situações atenuantes:

- a) baixo grau de compreensão ou de escolaridade do infrator;
- b) arrependimento do infrator manifestado pela espontânea reparação do dano, ou limitação significativa da degradação ambiental causada;
- c) comunicação prévia, pelo infrator, do perigo iminente de degradação ambiental;
- d) colaboração com os agentes encarregados da vigilância e do controle ambiental;
- e) ser o infrator primário e a falta cometida de natureza leve.

§ 2º São consideradas situações agravantes:

- a) ser o infrator reincidente;
- b) cometer a infração de forma continuada;
- c) ter o agente cometido à infração:
 - 1) com a intenção de obter vantagem pecuniária;
 - 2) coagindo outrem para a execução material da infração;
 - 3) expondo ao perigo, de maneira grave, a saúde pública ou o recurso hídrico;
 - 4) contribuindo para danos à propriedade alheia;
 - 5) atingindo área de unidades de conservação, sujeitas a regime especial de uso; ou
 - 6) através de fraude ou abuso de poder.

Art. 91. Quando aplicada à pena de multa, esgotados os recursos administrativos, o infrator será notificado para efetuar o pagamento no prazo de dez dias, contados da data do recebimento da notificação.

§ 1º As multas não pagas, depois de esgotados todos os recursos administrativos, quando interpostos, serão acrescidas de valores a título de mora, até sua inscrição na dívida ativa.

§ 2º A notificação para pagamento da multa será feita mediante registro postal ou por meio de edital publicado em jornal de circulação local, se não localizado o infrator por se encontrar em local incerto e não sabido.

§ 3º A decisão que impuser penalidade deverá ser fundamentada, indicando as razões da sanção e o dispositivo legal embasador da infração, sob pena de nulidade.

CAPITULO XIX DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 92. O Poder Executivo Municipal remeterá à Câmara Municipal, no prazo máximo de 90 (noventa) dias da publicação da presente Lei, projeto instituindo o Fundo Municipal de Recursos Hídricos e projeto propondo isenção e/ou percentual e valor diferenciado do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU - dos imóveis de áreas em bacias de captação.

Art. 93. Integram esta Lei, sob a forma de Anexos, os seguintes documentos:

I – Anexo I – Glossário;

II – Anexo II – Lista de Atividades;

III – Anexo III – Bacias Hidrográficas, art.6º, § 1º, alíneas, "a","b","c","d","e" ; Prancha 01;

IV – Anexo IV – Bacia do Faxinal, Art.6º, § 1º, alínea "f"; Prancha 02;

V – Anexo V – Bacias Hidrográficas, Art.6º, § 1º, alíneas, "g" até "j" ; Prancha 03;

VI – Anexo VI - Recurso Hídrico; Prancha 04 – Dal Bó; Prancha 05 – Maestra; Prancha 06 – Samuara; Prancha 07- Moschen;

VII – Anexo VII - Hidrogeologia;

Prancha 08 - Dal Bó;

Prancha 09 – Maestra;

Prancha 10 – Samuara;

Prancha 11 – Moschen;

VIII – Anexo VIII - Zoneamento de Uso do Solo;

Prancha 12 – Dal Bó;

Prancha 13 – Maestra;

Prancha 14 – Samuara;

Prancha 15 – Moschen;

IX - Anexo IX – Bacia Hidrográfica Moschen – Limite do Espaço Urbano; Prancha 16.

Art. 94. Os procedimentos, trâmites e normas técnicas e administrativas a que se refere esta Lei serão regulamentados no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 95. Serão realizados estudos de hidrologia e hidrogeologia para especificação dos níveis de restrição de uso do solo no que se refere às bacias citadas no Capítulo X.

Art. 96. O estudo da estrutura viária a que se refere a presente Lei deverá ser executado no prazo de dois anos.

Art. 97. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 98. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Lei nº 2.452, de 21 de dezembro de 1978; as contidas na Lei Complementar nº 27 de 15 de julho de 1996, que institui o Plano Físico Urbano quanto ao art. 14, inciso I, alíneas "a", "b", "c", "d"; art.16, inciso IV, § 1º e tabela respectiva quanto à ZA; Art. 17, na tabela quanto à ZA e § 1º; art.26, na tabela quanto à ZA e § 1º; a Lei nº 78, de 13 de outubro de 1984, Promulgada pela Câmara Municipal, e a Lei nº 6.342, de 21 de dezembro de 2004, no que se refere à alteração de zoneamento dentro dos limites da bacia Moschen.

José Ivo Sartori
PREFEITO MUNICIPAL