

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



O ESTATUTO DA CIDADE E A QUESTÃO AMBIENTAL

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Consultora Legislativa da Área XI
Geografia Desenvolvimento Regional, Ecologia e
Direito Ambiental, Urbanismo, Habitação, Saneamento

ESTUDO

ABRIL/2003



**Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF**

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS | 3 |
| 2. O MEIO AMBIENTE NAS DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA..... | 4 |
| 3. OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE | 5 |
| 3.1. Dos instrumentos previstos no art. 182, § 4º, da Constituição | 5 |
| 3.2. Dos instrumentos derivados do art. 183 da Constituição | 5 |
| 3.3. Do direito de superfície..... | 7 |
| 3.4. Do direito de preempção | 7 |
| 3.5. Da outorga onerosa do direito de construir | 8 |
| 3.6. Das operações urbanas consorciadas | 8 |
| 3.7. Da transferência do direito de construir | 9 |
| 3.8. Do estudo de impacto de vizinhança | 9 |
| 4. O PLANO DIRETOR..... | 10 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 11 |
| 6. BIBLIOGRAFIA..... | 12 |

© 2003 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O ESTATUTO DA CIDADE E A QUESTÃO AMBIENTAL

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em julho de 2001, fruto de longo processo de tramitação no Congresso Nacional, foi sancionada a Lei 10.257, auto-intitulada Estatuto da Cidade. Essa lei vem estabelecer diretrizes gerais para a política urbana, regular o conteúdo dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal e fixar normas gerais em relação a uma série de instrumentos urbanísticos. A denominação Estatuto da Cidade surgiu a partir de um paralelo com o Estatuto da Terra: para os que lutaram por sua aprovação, o conteúdo dessa lei vem não para definir exatamente como as cidades devem viver e crescer, mas sim para tentar assegurar que essa vida e esse crescimento ocorram com equilíbrio sob o ponto de vista social, mediante a justa distribuição dos benefícios e ônus derivados do processo de urbanização. Alguns criticam que a Lei 10.257 concentra-se em demasia em instrumentos relacionados ao problema fundiário das cidades, omitindo-se em relação a temas como o financiamento do desenvolvimento urbano. De fato, essa concentração temática está presente, mas é plenamente justificável, tanto do ponto de vista da origem histórica da lei, quanto de uma realidade que impede o acesso à terra urbana formal e dotada de infra-estrutura a uma parcela imensa dos brasileiros.

As normas constantes do Estatuto da Cidade, apesar de ligadas mais diretamente ao campo do direito urbanístico e não do direito ambiental, apresentam repercussões evidentes na proteção não apenas do meio ambiente construído, mas também do meio ambiente natural. Pretende-se aqui explicitar quais são essas repercussões e, assim, situar a Lei 10.257 como uma das importantes conquistas da legislação federal de interesse para o meio ambiente efetivadas após a Constituição de 1988.

2. O MEIO AMBIENTE NAS DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA

O art. 2º do Estatuto da Cidade define uma série de diretrizes gerais que devem nortear a política urbana. Note-se que as diretrizes estabelecidas por esse dispositivo da Lei 10.257 aplicam-se, também, às ações de política urbana implementadas pelos Estados e pela União. O texto da lei não faz referência apenas à execução da política de desenvolvimento urbano, a cargo do Poder Público municipal por força de previsão expressa da Constituição Federal, mas sim, de uma forma mais genérica, à política urbana. Não há como lançar dúvidas sobre a aplicabilidade dessas diretrizes gerais, por exemplo, à gestão das regiões metropolitanas realizada pelo Poder Público estadual.

A lei coloca a garantia do direito a cidades sustentáveis como diretriz primeira da política urbana. Direito a cidades sustentáveis, para o Estatuto da Cidade, engloba o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Esse conceito coaduna-se perfeitamente com o conteúdo trazido pela Agenda 21, no seu capítulo referente à promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, bem como com os principais preceitos da Agenda Habitat, documento final da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, ocorrida em Istambul em 1996. “Pertencente à categoria dos direitos difusos, como o direito ao meio ambiente, o direito a cidades sustentáveis preconiza a meta fundamental da República Brasileira para o desenvolvimento urbano: tornar as cidades brasileiras mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis”¹.

Como conseqüência, fica estabelecido que o desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas deve ser planejado de forma a evitar ou corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Essa diretriz aplica-se não só ao Município, mas também ao território sob sua área de influência, o que respalda, inclusive, a afirmativa de que as diretrizes estabelecidas pelo art. 2º do Estatuto da Cidade valem também para a gestão metropolitana e regional. Na mesma linha de preocupação com o desenvolvimento sustentável, são previstas as seguintes diretrizes da política urbana:

√ a ordenação e o controle do uso do solo, direcionados a evitar, entre outros problemas, a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, a deterioração das áreas urbanizadas e a poluição e a degradação ambiental;

√ a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; e

√ a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Impõe-se como diretriz, ainda, a audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente lesivos sobre o meio ambiente natural e construído, o conforto ou a segurança da população. Essa diretriz é perfeitamente compatível com as exigências das normas federais que regulam o licenciamento ambiental e também se aplica, enfatize-se, ao licenciamento urbanístico a cargo do Poder Público municipal.

Por fim, fica previsto que as normas ambientais devem ser levadas em consideração no estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação referentes a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

De uma forma geral, não apenas as diretrizes que fazem referência expressa à questão ambiental, aqui destacadas, mas todas as diretrizes constantes do art. 2º do Estatuto da Cidade, têm potencialmente repercussões positivas na qualidade ambiental de nossos núcleos urbanos. Grande parte da degradação ambiental apresenta vínculo estreito com a realidade de pobreza de nossa população. Como as diretrizes gerais, em seu conjunto, propugnam por cidades socialmente mais justas, a sua implementação contribuirá também para cidades mais corretas sob o ponto de vista do meio ambiente natural.

Cabe notar que as diretrizes gerais não são apenas orientações teóricas a serem observadas pelos agentes responsáveis pela formulação e implementação das ações de política urbana, mas têm um grau considerável de concretude normativa, uma vez que sua observância poderá vir a ser exigida por via judicial. É importante observar que os arts. 53 e 54 do Estatuto da Cidade alteraram a Lei nº 7.347, de 1985, para prever os danos à ordem urbanística como um dos fundamentos da ação civil pública, ao lado dos danos ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Até então, para que os danos à ordem urbanística pudessem dar sustentação a esse tipo de ação, era necessário que se aceitasse a sua caracterização como danos ao meio ambiente, à paisagem, etc., o que nem sempre era simples. Com certeza, a inobservância das diretrizes gerais trazidas pelo Estatuto da Cidade pode dar origem a importantes iniciativas na esfera judicial por parte do Ministério Público e, também, de organizações não-governamentais.

3. OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

3.1. Dos instrumentos previstos no art. 182, § 4º, da Constituição

O art. 182, § 4º, da Constituição Federal prevê a aplicação, como penalidades sucessivas à manutenção da terra urbana em ociosidade, do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo e da desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública. Como esses instrumentos, cuja implementação dependia da regulação por lei federal por demanda expressa nesse sentido da Constituição, objetivam controlar a retenção especulativa de imóveis urbanos, sua aplicação, no médio e longo prazos, contribuirá para a redução do ritmo de espraiamento das manchas urbanas. Com isso, espera-se uma conseqüente redução, também, da pressão pela substituição de áreas rurais por uso urbano, o que, em regra, é benéfico do ponto de vista da proteção do meio ambiente natural.

3.2. Dos instrumentos derivados do art. 183 da Constituição

O art. 183 da Constituição Federal traz o usucapião especial de imóvel urbano, assegurado a todo aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. O Estatuto da Cidade inova, prevendo o usucapião coletivo em áreas nas quais não é possível a identificação da parcela de terra ocupada por cada possuidor, instrumento direcionado à regularização fundiária de favelas e outros assentamentos humanos informais.

O § 1º do art. 183 da Constituição dispõe que “o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil”. Na busca de uma interpretação plausível para essa referência à concessão de uso no artigo sobre usucapião, entendeu-se que configuradas, em imóvel público urbano, condições equivalentes às que asseguram o usucapião especial em imóveis de propriedade privada, deve ser garantida ao possuidor a concessão de uso especial para fins de moradia. Num paralelo com o usucapião, o Estatuto da Cidade previu também a modalidade coletiva de concessão. Os artigos sobre o instrumento foram vetados pelo Presidente da República, mas logo depois colocados em vigor, com ajustes em relação à versão aprovada pelo Legislativo, por força da adoção da Medida Provisória nº 2.220, de 2001.

Deve-se dizer que a concessão de uso especial para fins de moradia é um instituto polêmico. Alguns questionam o instituto como um todo e, também, a própria presença no Texto Constitucional da referência à concessão de uso. “Retirar dessa referência, extremamente breve, a uma ‘concessão de uso’ todo um instituto relativo à prescrição aquisitiva do direito de uso de bens públicos parece uma construção por demais flexível, que não se coaduna com o próprio sentido normativo instituído pelo art. 183 da Carta da República, cuja intenção é criar direito sobre imóvel privado. (...) Dessa forma, conclui-se que a nova concessão de uso especial de bem público é edifício construído sobre frágeis fundamentos, (...)”²² Sem entrar nessa discussão, que foge aos objetivos da análise que aqui é feita, é forçoso reconhecer que a concessão de uso especial para fins de moradia está, no mínimo, mal resolvida, especialmente diante de seu caráter de direito limitado às ocupações consolidadas até 30.06.2001, na forma constante da MP 2.220.

Qual é a relação entre os instrumentos derivados do art. 183 da Constituição Federal e a questão ambiental? Tanto o usucapião, quanto a concessão, notadamente em sua forma coletiva, têm em vista a regularização fundiária de assentamentos humanos informais, e parcela considerável dos imóveis ocupados por esses assentamentos localizam-se em áreas que deveriam ter sua vegetação parcial ou totalmente preservada, em decorrência da legislação federal, estadual ou municipal de proteção ao meio ambiente. Como a estrutura de fiscalização dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente é bastante deficiente, e o problema habitacional no País é crítico, as áreas ambientalmente protegidas acabam, muitas vezes, sendo ocupadas por esses assentamentos. O que deve prevalecer, o direito à moradia das pessoas que habitam há anos áreas ambientalmente protegidas ou o interesse da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado?

Durante a tramitação do Estatuto da Cidade, parte da resistência à concessão de uso especial para fins de moradia esteve associada diretamente à preocupação com seus efeitos negativos do ponto de vista da proteção ambiental. A MP 2.220 traz uma tentativa de solução para o impasse. No caso de ocupação de imóvel de interesse da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais, prevê-se que o Poder Público não é obrigado a regularizar a situação dos ocupantes onde se encontram, mas tem a faculdade de fazê-lo em outro local. Mas, note-se, não obriga que isso ocorra, como faz nos casos de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes.

Um tipo de área ambientalmente protegida que apresenta interferência tanto com a concessão de uso especial para fins de moradia nos imóveis públicos, quanto com o usucapião especial de imóvel urbano nos imóveis de propriedade privada, é a Área de Preservação Permanente (APP). As APP foram instituídas pela Lei nº 4.771, de 1965 (Código Florestal) para proteger a vegetação que margeia os cursos d’água, lagos e reservatórios, ou cobre os topos de morros e encostas, bem como a vegetação das áreas de mangues e dunas. Essa vegetação, por imposição da lei, deve permanecer intocada. A sua supressão só é admitida excepcionalmente, nos casos de utilidade pública ou interesse social atualmente previstos pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001, mediante autorização prévia do órgão ambiental competente.

As APP em áreas urbanas, em regra, não são respeitadas e, muitas vezes, são ocupadas por assentamentos humanos informais. Essa situação apresenta repercussões diretas nas iniciativas de regularização fundiária promovidas pelos órgãos públicos dos diferentes níveis de governo. Tais iniciativas são, ou deveriam ser, objeto de um procedimento administrativo de licenciamento ambiental, incluindo a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental e, não raro, as normas de proteção ambiental inviabilizam a concessão da licença para a regularização.

É evidente que muitos assentamentos humanos informais não poderão ser regularizados exatamente no mesmo local em que se encontram. Há que se fazer uma ponderação caso a caso do impacto potencialmente gerado pela permanência na população, que inclui os efeitos ambientais negativos e os efeitos sociais positivos. Esse processo de análise caso a caso nem sempre vai encontrar todo o respaldo legal que precisa ou agentes públicos com a habilidade necessária para a sua correta efetivação.

Como um princípio maior a ser respeitado, os direitos da coletividade em relação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também assegurados pela Constituição Federal, devem ser colocados acima dos direitos individuais ou de uma comunidade determinada. No entanto, o Poder Público não deve e nem de perto conseguiria simplesmente desalojar as incontáveis famílias em áreas ambientalmente protegidas. As situações devem ser estudadas especificamente e tratadas, também, especificamente. A urbanização de favelas, sem dúvida alguma um dos mais importantes instrumentos de garantia da integração social da população de baixa renda, é um caminho necessário, mas não poderá ser concretizado em todos os casos.

3.3. Do direito de superfície

Consoante o Estatuto da Cidade, o proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de Registro de Imóveis. Reavivou-se, assim, o instituto do direito de superfície, que existira em nosso ordenamento jurídico até 1964. O Novo Código Civil Brasileiro contempla o instrumento (art. 1.369 a 1.377), com algumas diferenças em relação à Lei 10.257. Prevê, por exemplo, que a concessão da superfície ocorrerá apenas por prazo determinado.

O instrumento visa, basicamente, a flexibilizar a utilização dos terrenos urbanos. O instrumento não motivou discussões com o setor empresarial, porque a flexibilização interessa ao mercado e, ao que parece, apresenta vantagens em relação à locação de terrenos. Ele pode ter aplicação importante, diga-se, na regularização fundiária. No caso de áreas públicas, o direito de superfície para fins de moradia pode ser concedido diretamente à população beneficiária. No caso de áreas particulares, o proprietário pode conceder o direito de superfície para que o Poder Público promova a urbanização e a regularização³.

O direito de superfície apresenta repercussões claras na qualidade do meio ambiente construído, em razão de seu papel na busca de uma ocupação mais racional do espaço urbano. Indiretamente, pode ter efeitos benéficos na proteção do meio ambiente natural, uma vez que uma cidade mais racional certamente agride menos os recursos naturais.

3.4. Do direito de preempção

O direito de preempção regulado pelo Estatuto da Cidade consiste na preferência dada ao Poder Público municipal para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, nas áreas definidas em lei municipal com base no plano diretor. A lei que instituir a preempção deve fixar também durante quanto tempo a área delimitada ficará sujeita a esse regime, prazo que não poderá ser superior a cinco anos. A lógica do instrumento é de que a aquisição de terra

urbana pelo Poder Público pelo preço de mercado pode ser mais interessante do que a desapropriação em determinados casos, notadamente quando se tem um planejamento a longo prazo para a implantação de determinados projetos e não há recursos disponíveis para a desapropriação de imediato de todos os imóveis necessários. Ademais, a aquisição da terra urbana por meio da preempção, em tese, evitaria parte dos transtornos com as batalhas judiciais que marcam os processos expropriatórios.

A Lei 10.257 vincula o direito de preempção a uma lista determinada de finalidades. Entre essas finalidades, estão a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, a criação de unidades de conservação ou a proteção de outras áreas de interesse ambiental, e a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Na tramitação do projeto que gerou o Estatuto da Cidade, o direito de preempção foi um instrumento bastante combatido pelo setor empresarial, que temia a desvalorização dos terrenos inseridos na área onde ele incidisse. Por esse motivo, o instrumento, que constava da versão inicial do projeto de lei, foi excluído dos primeiros textos substitutivos produzidos na Câmara dos Deputados. Conseguiu-se reintroduzir o direito de preempção na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, exatamente em razão dos potenciais benefícios para a implantação de unidades de conservação e outras áreas de interesse ambiental. Na versão consolidada na Lei 10.257, incluiu-se, em função de acordo com o setor empresarial, a exigência de que haja um terceiro interessado na compra do imóvel, cuja proposta servirá de base de preço para a concretização da compra pelo Poder Público municipal.

3.5. Da outorga onerosa do direito de construir

A outorga onerosa do direito de construir, mais conhecida como solo criado, consiste na possibilidade de o Município exigir contrapartida pela construção acima de determinado coeficiente de aproveitamento básico adotado para toda a zona urbana ou para áreas específicas dentro da zona urbana. A base conceitual do instrumento pousa no princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. Todos têm direito a construir até o coeficiente básico. Os empreendimentos acima desse limite devem ressarcir a comunidade por pelo menos parte da sobrecarga adicional na infra-estrutura e nos serviços urbanos por eles gerada. Deve-se notar que o Estatuto da Cidade prevê a fixação pelo plano diretor não apenas do coeficiente básico, a partir do qual se cobra pelo solo criado, mas também de coeficientes de aproveitamentos máximos, ou seja, dos limites de densidade possíveis. O instrumento tem sido entendido, também, como uma modalidade de *value capture mechanism*, por meio de que se recuperam parcialmente ou se evitam os incrementos no valor da terra urbana gerados por investimentos públicos e não por esforço do proprietário da terra.

O Estatuto da Cidade estabelece que os recursos advindos do solo criado serão aplicados em finalidades determinadas, as mesmas que sustentam a instituição do direito de preempção. Conforme já se mencionou, entre elas está, por exemplo, a criação de unidades de conservação ou a proteção de outras áreas de interesse ambiental.

3.6. Das operações urbanas consorciadas

As operações urbanas consorciadas, na concepção do Estatuto da Cidade, consistem em um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (art. 32). Cada operação demanda a aprovação de uma lei municipal específica, que defina o seu programa básico, bem como as contrapartidas exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos na operação, que podem

incluir a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, a alteração das normas edilícias e a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação.

Durante a tramitação do projeto que gerou a Lei 10.257, surgiram preocupações variadas a respeito dos limites a serem impostos às operações urbanas consorciadas. Tratando-se de um instrumento na linha de incentivo à iniciativa privada e não de comando e controle, temia-se que o Poder Público municipal fosse cooptado para a implantação de operações que visassem a atender exclusivamente os interesses do setor empresarial. Para evitar essa distorção, o legislador optou por remeter cada operação a uma lei municipal específica, conforme já aqui mencionado. Além disso, explicitou-se que:

- √ a modificação de índices urbanísticos admitida na operação deve considerar o impacto ambiental dela decorrente;
- √ a operação pressupõe estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV);
- √ o controle da operação será feito, necessariamente, de forma compartilhada com a sociedade civil; e
- √ os recursos obtidos na operação serão aplicados exclusivamente nela mesma.

Acredita-se que as operações urbanas consorciadas, já aplicadas inclusive anteriormente à aprovação do Estatuto da Cidade por algumas municipalidades, podem ser um instrumento de indução valioso para a gestão urbana. Enfatize-se que as já citadas três finalidades do instrumento - transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental - devem estar refletidas na lei municipal referente à operação, sob pena de transgressão às normas gerais trazidas pelo Estatuto da Cidade.

3.7. Da transferência do direito de construir

Trata-se de um mecanismo de compensação que se justifica pelo fato do direito de construir admitido para determinado terreno não ser exercido em sua plenitude, em razão de sua preservação ser importante por um dos motivos explicitados pelo Estatuto da Cidade. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, entre outros casos, quando o referido imóvel for considerado necessário para preservação devido a interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural. A mesma faculdade pode ser concedida ao proprietário que doar seu imóvel, ou parte dele, para esse fim. A lei municipal que prever a aplicação do instrumento deve definir claramente as condições de transferência, incluindo as limitações que se aplicam aos imóveis receptores.

É interessante notar que a transferência do direito de construir pode ser aplicada, também, a imóveis públicos. Nesse caso, os recursos obtidos com a alienação de potencial construtivo dever-se-iam destinar à própria preservação do imóvel que gerou a alienação.

O instrumento, baseado no *space adrift* norte-americano referente à proteção de áreas históricas, parece poder ter aplicação relevante também na proteção do meio ambiente natural. Tem-se sugerido uma associação do instrumento com a outorga onerosa do direito de construir⁴.

3.8. Do estudo de impacto de vizinhança

O Estatuto da Cidade estabelece que lei municipal definirá os empreendimentos situados em áreas urbanas que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder

Público municipal. No EIV, devem ser analisadas questões como o adensamento populacional, a sobrecarga sobre a infra-estrutura urbana, a geração de tráfego e a demanda por transporte público, e os possíveis danos à paisagem urbana. É claro que essas questões também podem ser entendidas como ambientais, uma vez que se referem ao meio ambiente construído, mas elas apresentam antes de tudo uma preocupação urbanística.

O EIV não deve ser confundido com o estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requisito da licença ambiental exigida pela Lei nº 6.938, de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente). O próprio Estatuto da Cidade destaca, em seu art. 38, que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação do EIA, requeridas nos termos da legislação ambiental.

O EIA será analisado, na maior parte das vezes, pelo órgão estadual do SISNAMA, uma vez que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente estabelece que a licença ambiental é, em regra, atribuição do órgão estadual do SISNAMA. Nos casos de empreendimento com impacto regional ou nacional, será analisado pelo órgão federal. O EIV será - sempre - analisado por um órgão municipal.

Há divergências sérias a respeito da base jurídica do licenciamento ambiental efetivado pelo órgão municipal do SISNAMA, previsto pela Resolução CONAMA nº 237, de 1997, uma vez que o art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente não prevê a hipótese de o órgão municipal atuar como licenciador. De toda forma, o Município pode, por lei própria, impor processo de licenciamento ambiental a determinados empreendimentos e, nos casos de impacto potencialmente significativo, exigir EIA. Quando o licenciamento ambiental for empreendido no âmbito municipal, os limites entre o EIA e o EIV não se apresentam tão claros. Caberá à lei municipal explicitá-los.

4. O PLANO DIRETOR

O plano diretor, nos termos do art. 182 da Constituição Federal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. O Estatuto da Cidade não impõe um modelo de plano diretor para os Municípios, apenas traça algumas diretrizes básicas, dispondo, entre outros pontos, que:

- √ o plano diretor deve englobar todo o território do Município; e
- √ o plano diretor é obrigatório para cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O fato de o plano englobar o território do Município como um todo, e não apenas as áreas urbanas, confere a esse instrumento uma função ampla de ordenamento territorial e, por conseqüência, poderes e deveres para a esfera local de governo no que se refere à gestão do meio ambiente natural. A diretriz é plenamente justificável, uma vez que é impossível planejar o desenvolvimento das áreas urbanas, sem levar em consideração as implicações desse desenvolvimento para as áreas rurais, e vice-versa. Há quem defenda, no entanto, que essa disposição “é absolutamente inconstitucional”, uma vez que “o âmbito da abrangência do plano diretor não alcança o meio rural, o campo, que é regido pelo art. 186, da C.F.”²⁵

A compulsoriedade de plano diretor para cidades impactadas por grandes empreendimentos, por sua vez, é colocada pelo Estatuto da Cidade com base na competência da União de estabelecer diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano. Além de impor o plano, a lei prevê que os recursos técnicos e financeiros para sua elaboração serão assegurados entre as medidas compensatórias exigidas do empreendedor. Como se vê, a lei traz o plano diretor e a questão ambiental em vínculo estreito.

Deve ser lembrado que a Constituição Federal obriga o plano apenas para as cidades com mais de vinte mil habitantes. O Estatuto da Cidade amplia os casos de obrigatoriedade. Além do caso dos núcleos urbanos impactados por grandes empreendimentos, torna o plano diretor obrigatório para as cidades: integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição; ou integrantes de áreas de especial interesse turístico. Decidiu bem o legislador, uma vez que as cidades com menos de vinte mil habitantes não devem e não podem ser relegadas a uma situação de ausência de planejamento.

Diga-se, por fim, que os dispositivos da Lei 10.257 que estabelecem prazo para que o plano diretor seja aprovado nos Municípios que ainda não o fizeram (art. 50) ou para sua atualização (§ 3º do art. 40), bem como sanções para a inobservância desses prazos (inciso VII do art. 52), ao induzirem que mais cidades tenham seus parâmetros de desenvolvimento legalmente explicitados, contribuem para um maior respeito com o meio ambiente natural e construído.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre os objetivos definidos pela Agenda 21 para a promoção do desenvolvimento sustentável nos assentamentos humanos, colocam-se: o provimento de moradia adequada a todos, objetivo fortemente reiterado pela Agenda Habitat; o aperfeiçoamento da gestão das cidades, incluindo a aceleração de esforços para a redução da pobreza urbana; a promoção do planejamento e da gestão sustentável do uso da terra urbana, considerada, entre outros aspectos, a questão fundiária; a implantação de sistemas integrados de saneamento ambiental; a adoção de sistemas sustentáveis de energia e transporte; e a atenção aos assentamentos localizados em áreas sujeitas a desastres.

Adota-se hoje internacionalmente, assim, um conceito amplo de sustentabilidade, que envolve uma série de componentes socioeconômicos, e não apenas componentes ecológicos *stricto sensu*. Sob esse enfoque, o conteúdo da Lei 10.257 como um todo potencialmente apresenta repercussões ambientais positivas. Mesmo a partir de um ponto de vista mais restrito ao meio ambiente natural, o Estatuto da Cidade traz contribuições importantes. Cidades democraticamente planejadas e socialmente mais justas colocam-se em associação direta com um desenvolvimento urbano que gera menos efeitos perversos sobre os recursos naturais.

Enfatize-se, no entanto, que o Estatuto da Cidade não solucionará, por si só, quaisquer problemas urbanos. Quase todos os instrumentos trazidos pela lei, para serem colocados em prática, impõem uma série de tarefas aos Municípios. Caberá ao Poder Público municipal, em suas esferas Legislativa e Executiva, e à sociedade como um todo, a partir dos mecanismos de gestão democrática colocados em relevo pela própria Lei 10.257, garantir que a Lei das Cidades consiga, efetivamente, melhorar a qualidade de vida de todos nós.

NOTAS DE REFERÊNCIA

34. ¹ **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**, p. 34.
- ² Horbach, Carlos Bastide. **Estatuto da Cidade - arts. 9º a 14**, in **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**, p. 106.
113. ³ **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**, p. 113.
77. ⁴ **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**, p. 77.
- ⁵ Mukai, Toshio. **Direito Urbano-Ambiental Brasileiro**, p. 207.

6. BIBLIOGRAFIA

- Araújo, Suely e Ribeiro, Vera. **Interference of urban and environmental norms in urban spatial segregation: the case of Brazilian federal legislation**. Texto preparado para seminário sobre segregação social em áreas urbanas ocorrido no *Lincoln Institute of Land Policy*, Boston, EUA, julho de 2001.
- Araújo, Suely. **As Áreas de Preservação Permanente e a Questão Urbana**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, agosto de 2002, disponível em www.camara.gov.br.
- Menauar, Odete e Almeida, Fernando (coordenadores). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- Mukai, Toshio. **Direito Urbano-Ambiental Brasileiro**, 2ª edição. São Paulo: Editora Dialética, 2002.
- Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre e Fundação Escola Superior de Direito Municipal. **Avaliando o Estatuto da Cidade/ II Congresso Brasileiro de de Direito Urbanístico**. Porto Alegre: Editora Evangraf, 2002.
- **Cidades Sustentáveis: Subsídios à Elaboração da Agenda 21 Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2000.
- **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: a Agenda 21**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.
- **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.