

PLANEJAMENTO MUNICIPAL, QUESTÕES AMBIENTAIS E AS COMPETÊNCIAS DOS ENTES PÚBLICOS EM ASPECTOS URBANÍSTICOS.

JOSÉ RUBENS MORATO LEITE *

* UFSC-Universidade Federal de Santa Catarina
CCJ-Centro de Ciências Jurídicas
DPP-Departamento de Prática Forense e
Processo Civil
Caixa Postal 476
Cep 88040-900- Campus Ufsc Florianópolis
SC.

RESUMO. Neste artigo procura-se mostrar, que para elaborar o planejamento urbano há necessidade de serem consideradas as relevantes questões relacionadas ao meio ambiente e aos recursos naturais. Outrossim, verifica-se que um dos obstáculos para levar em conta a vertente ambiental é a falta de sintonia entre os diversos entes públicos (União, Estado e Município), bem como a complexidade da legislação urbanística.

Abstrat. In this paper we try to emphasize that environmental issues must be taken into account when urban planning is enacted. However, one of the barriers for that is related with the complexity of the planning law and the lack of balance among the three levels of government (Federal, States and Local).

1. PLANEJAMENTO E MEIO AMBIENTE

Todas as ações e as medidas interligadas com a proteção ambiental devem ser minuciosamente planejadas, levando em consideração todos os elementos a serem protegidos e chegando-se à propostas que deverão ser objeto de um ou vários planos legais de desenvolvimento.

A respeito do tema vale a pena citar Corella Monedero (1977): "Toda estruturação e ordenação do território, adotada sob qualquer tipo de critério, comporta uma incidência no meio ambiente do território que se ordena. Com

efeito, a ordenação territorial supõe o estabelecimento ou a fixação de usos do solo, tanto para fins urbanos como para finalidades não urbanas, e supõe também o estabelecimento de limitações aos usos permitidos ou proibições aos usos incompatíveis com o modelo territorial que se elege. Essa ordenação territorial, quando assinala os usos e os elementos estruturais imprescindíveis para o aproveitamento do solo em função deles, há de ter em conta a incidência que vai produzir no entorno. O problema vai se apresentar sob a perspectiva ambiental, na indagação se a ordenação levou em conta alguma medida de proteção ou, pelo contrário, foi produzida sem a análise se mais elementos senão aqueles que os próprios do acondicionamento do território para desenvolvimento sócio-

econômico, com desprezo das previsões de defesa. "

Conclui a autora: "parece lógico, então, que não se pode esperar os três grupos de determinações assinalados, mas, ao contrário, em qualquer atividade de ordenação territorial, deve-se contemplar os usos, as infra-estruturas e as medidas de proteção, conjuntamente".

E mais: "Em último termo, isto nos conduzirá à conclusão de que o órgão político que vai decidir a respeito da ordenação do território - que comporta a ordenação e a defesa do meio ambiente - pode ter em conta não só os critérios de desenvolvimento, mas economicamente, custos sociais, custos de degradação, que, desde logo, haverão de ser ponderados com uma visão de futuro.

E isto é possível tanto a respeito do meio ambiente urbano como não urbano. No primeiro, porque hão de ser nele considerados não somente a incidência das construções e terrenos, como dos elementos naturais, fundamentalmente água, solo e ar, e ainda, porque desse ambiente urbano tomam parte também elementos culturais (conjuntos e monumentos históricos e artísticos) e circunstâncias paisagísticas.

No meio ambiente não urbano as alternativas que se podem oferecer à decisão política hão de conter as inter-relações entre o desenvolvimento urbanístico e as construções permitidas, e a proteção e defesa da terra, ar e água, para evitar sua degradação, tanto seja nos elementos em si como nas formas de via que neles possam se desenvolver (flora, fauna), assim como para a proteção de conjuntos naturais."

Destacam-se os ensinamentos de MONEDERO (1977), para colocar em relevo a interligação clara e indiscutível da questão ambiental, como parte integrante do planejamento.

A interligação do planejamento e o meio ambiente é tão substancial, que já

existem defensores de uma nova terminologia para conceituar o plano de desenvolvimento. Neste sentido, ressalte-se a adequada abordagem do Prof. Toshio Mukai (1992)

"Essa concepção de planejamento urbano, entretanto, modernamente vai ficando ultrapassada, tendo em vista a conscientização, cada vez maior, dos órgãos técnicos do setor público, para os problemas ambientais da nossa época. Assim, é que do processo de planejamento não mais se descarta a vertente ambiental, a tal ponto de se falar em planejamento ambiental urbano e não mais simplesmente em planejamento urbanístico. Portanto pode-se dizer que o planejamento urbano passou por várias fases em sua concepção técnica. Desde a inicial visão de um simples ordenação físico territorial, passando pela fase da visão integrada (aspectos físicos territoriais, sócio econômicos e administrativos) até os nossos dias, em que se agrega a visão ambiental ao planejamento urbano. "

Assim, hoje, por exemplo, não se pode deixar de considerar os Espaços de Proteção Ambiental, instituídos por lei, quando da elaboração do planejamento, pois se assim o fizermos estaremos colaborando para um ordenamento territorial equivocado e sujeito a erros de concepção.

Corroborando com o este entendimento, é preciosa a lição de Suetônio Mota(1981), quando aborda que as questões de cunho ambiental devem ser consideradas no planejamento urbano.

"De um modo geral, podemos estabelecer que o planejamento de uma área urbana, com o objetivo de preservar a qualidade do meio ambiente, deve ser feito em seis importantes etapas:

1. levantamento das condições ambientais existentes, a partir do qual se desenvolverá o planejamento;

2. definição das áreas apropriadas para uso urbano e, conseqüentemente, das áreas a serem preservadas;
3. definição dos diferentes usos do solo urbano, em função do maior ou menor impacto que os mesmos possam causar ao ambiente;
4. utilização de índices urbanísticos que permitam uma ocupação das diferentes zonas da cidade, de forma a garantir uma melhor integração das edificações e de outras estruturas com o ambiente natural;
5. definição de padrões de qualidade ambiental, em função das circunstâncias específicas da cada ambiente, devendo as medidas de controle da poluição ser aplicadas para alcançarem aqueles objetivos;
6. relacionamento dos aspectos de preservação ambiental com os outros fatores a serem considerados no planejamento urbano de modo a garantir um processo exigível sob o ponto de vista, econômico, social e político."

Apesar da indubitável necessidade e clara posição da melhor doutrina no sentido de serem levadas em consideração as questões ambientais no planejamento, verifica-se existir um flagrante descompasso e ineficácia dos Municípios na atuação neste setor. Acredita-se que, em grande parte, isto se deve a uma falta de política nacional de meio ambiente, que coloque em sintonia as três esferas de governo (Municipal, Estadual e União) prevendo, com clareza, as atribuições da cada ente estatal. Pode-se dizer que aos Municípios falta uma política municipal do meio ambiente e que esta venha a se adequar de maneira harmônica com as políticas setoriais, regionais e nacional, bem como com o planejamento e a política de desenvolvimento urbano e rural. Também, não se pode deixar de citar que há falta de recursos técnicos dos Municípios para atingirem um planejamento com preocupação com a questão ambiental.

2. COMPETÊNCIA DOS ENTES PÚBLICOS EM MATÉRIA EM ASPECTOS URBANÍSTICOS.

Para se ter uma idéia mais clara do problema tentar-se-á abordar alguns problemas relativos às competências de entes públicos no que se refere ao planejamento e direito urbanístico.

Primeiramente, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, nos termos do artigo 21, inciso XX da C.F./88 (Constituição federal de 1988).

No que diz respeito à competência concorrente, pode-se dizer que a União, os Estados Membros e o Distrito Federal, têm poderes para legislar sobre direito urbanístico, nos termos do inciso I do artigo 24 da C.F./88. É importante salientar que competência concorrente é aquela que estabelece ser atribuição de mais de uma esfera de governo a competência para legislar sobre uma determinada área. Ainda, sobre esta competência concorrente, mister se faz citar que a União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados e Distrito Federal, de tratar sobre tais normas, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do artigo 24. Assim, inexistindo lei federal sobre tais normas gerais, os Estados exercerão a plena competência legislativa. No entanto, com a superveniência de lei federal sobre tais normas gerais de direito urbanístico, suspenderá a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. Normas gerais são diretrizes gerais, ou seja, regras gerais estabelecidas pela União a serem seguidas pelos demais entes públicos.

Compete, por outro lado, ao Município, no que couber, suplementar a legislação federal e estadual, conforme determina o artigo 30, inciso II da C.F..

Especificamente no que concerne ao direito urbanístico o artigo 30, inciso VI, da C.F. estabelece competir ao Município promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e de ocupação do solo urbano.

Outrossim, o artigo 29 da C.F. estabelece que os Municípios organizar-se-ão segundo as Leis Orgânicas próprias. Assim, ainda está expresso no artigo 29 da C. F. que entre as matérias que necessariamente deverão constar na Lei Orgânica está o disciplinamento da "cooperação das associações representativas no planejamento municipal", obrigando desta forma a participação da comunidade na elaboração do plano diretor.

Sobre as competências dos entes públicos busca-se agora examinar a questão da obrigatoriedade do plano diretor e do âmbito de sua abrangência, segundo a Constituição Federal.

O artigo 182 prescreve que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O parágrafo 1º do referido artigo determinou que o plano diretor, obrigatoriamente, deverá ser aprovado pela Câmara Municipal, nas cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo tal plano o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Além do que, o parágrafo 2º do artigo 182 impõe que a propriedade cumpre a sua função social quando atende as exigências fundamentais da ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

No entanto, resta verificar quando esta obrigatoriedade do plano será imposta ao Município.

Neste sentido, o Prof. Toshio

Mukai (1990), corretamente esclarece: "Dir-se-á que apenas com a edição da lei federal que fixar as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, previsto no inciso XX do artigo 21 da C.F., é que será obrigatório o Plano Diretor, uma vez que o caput do artigo 182, diz: conforme diretrizes gerais fixadas em lei".

Entretanto, essa lei não é obrigatoriamente lei federal, já que estamos tratando de matéria concorrente, conforme expressamente salientamos anteriormente. Deste modo, pode ser uma lei federal, estadual, mas também poderá ser a própria Lei Orgânica do Município.

O parágrafo 3º do artigo 28 impõe um princípio básico: "inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender à suas peculiaridades". Ora, se também o Município, embora não arrolado no caput do artigo 24, detém competência concorrente na matéria (incisos II e VI do artigo 30), a ele se aplica mesmo princípio. Basta que inclua na sua Lei Orgânica as diretrizes gerais sobre a sua política de desenvolvimento urbano, nos termos do artigo 182, caput, para que possa exercer sua competência plena na matéria.

Examinando, superficialmente, a questão de obrigatoriedade do plano, passa-se, agora, a analisar de forma breve, a questão de abrangência do mesmo. A pergunta a ser levantada sobre a questão é a seguinte: pode o plano diretor abranger a zona rural do município?

Em face da Constituição Federal, a resposta fatalmente seria NÃO, pois o legislador reservou à União, com exclusividade a competência para promover o desenvolvimento rural. É o que se depreende dos seguintes artigos constitucionais:

"artigo 22 - compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito agrário.

artigo 184 - Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural.

.....
.....

artigo 187 - A política agrícola será planejada e executada na forma da lei.

.....
.....

artigo 188 - A destinação de terras públicas e devolutos será compatibilizado com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária."

Diante destes textos, conclue-se que ao Município compete tão somente promover o desenvolvimento urbano, competindo à União o desenvolvimento rural. No entanto, ve-se uma necessidade maior do Município ter, no seu plano, a abrangência da zona rural. Vale a pena salientar alguns argumentos, a favor de tal afirmação. Neste sentido, parecer de Leite (1991), do CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima, sobre a matéria diz:

Não se pode assegurar que o plano diretor só deve considerar a zona urbana, a cidade, já que o desenvolvimento desta depende daquela, ou seja, da zona rural. Assim, o Município pode e deve considerar todo seu território para promover o seu ordenamento e o seu desenvolvimento urbano. Vale lembrar que plano diretor não é zoneamento. Plano diretor é o complexo de normas legais, diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, e o zoneamento é a repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo a sua própria destinação do uso e ocupação do solo. O que o Município não pode promover é uma política agrária e instituir um zoneamento rural. Mas pode e deve considerar a sua área rural para projetar e promover o seu desenvolvimento que, sem dúvida, há de ser integral.....".

E mais ressalta Leite (1991) "...não é possível considerar somente a zona

urbana para elaboração de um plano diretor. Deve-se considerar todo o território sem invadir a competência da União para regular o uso da zona rural. Assim, o fato de se considerar todo o território do Município para elaborar um plano diretor não afronta a Constituição Federal".

Como verificamos, existe um imperativo para que o Município também disponha do ordenamento do território rural do mesmo, bem como da área de expansão urbana. Entretanto, para poder dispor sobre as zonas rurais e de extensão urbana mister se faz uma perfeita consonância do planejamento municipal com os planos nacional e setorial, conforme já alertamos.

CONCLUSÃO

A legislação urbanística é por demais complexa e com isto dificulta a atuação dos Municípios que são os maiores interessados no planejamento urbano, pois em dado momento aguarda-se a edição de uma lei estadual e em outro as diretrizes gerais da União sobre o tema.

Além da complexidade da legislação urbanística acrescentam-se as dificuldades dos Municípios em considerarem os aspectos ambientais quando da elaboração dos planos legais.

Assim, os técnicos operadores do planejamento também têm que se colocar a par das questões atinentes ao direito urbanístico e da proteção aos recursos naturais para agirem conscientemente quando disciplinarem a matéria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIAS:

1. Leite, Lesley Gasparini. Plano Diretor: Obrigatório Por Força da Lei Orgânica Municipal. B.D.M.-Boletim do Direito Municipal- 255/257, Abril, 1991.
2. Monedero, Corella. Competencia de las Disputaciones Provinciales en Defensa del Medio Ambiente. In: Proteccion del Medio Ambiente. Madri: Ed. Ieal, 1977. 129p.
3. Mota, Suetônio. Planejamento Urbano e Preversação Ambiental. Foratleza : Proedi, 1981. 245p.
4. Mukai, Toshio. Direito Ambienttal Sistematrizado, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1992, 191p
- . Plano Diretor: Sua Obrigatoriedade Face Às Constituições Federal e Estadual e as Leis Orgânicas Municipais, B.D.M. Boletim do Direito Municipal- 177/183, Março, 1990.