

O MUNICÍPIO BRASILEIRO E A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL Á LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE

André Luiz Ortiz Minichiello*
Maria de Fátima Ribeiro**

Sumário: 01. Introdução. 02. O Município no contexto jurídico nacional; 03. Princípios que informam a Ordem Econômica Constitucional Ambiental e o Direito Ambiental; 04. Políticas Públicas Ambientais: Constitucionais e infralegais; 05. O Papel do Município no Desenvolvimento Econômico Sustentável: Reflexões sobre a Tributação Ambiental como Instrumento de Planejamento Público; 06. A proteção do meio ambiente no âmbito municipal; 07. A Função do Plano Diretor em relação ao Meio Ambiente; 08. O Orçamento Participativo como instrumento de participação democrática nas questões de desenvolvimento econômico sustentável face ao Estatuto da Cidade; 09. Conclusão; 10. Bibliografia.

01. Introdução

Os governos municipais sempre tiveram dificuldade em controlar e orientar o uso, o desenvolvimento e a expansão das cidades. Após mais de dez anos de tramitação no Congresso Nacional foi aprovado o Estatuto da Cidade em 10 de julho de 2001 através da Lei nº 10.257. Esta legislação estabelece normas que regulam o uso da propriedade urbana, visando uma melhor execução da política urbana, melhoria da segurança do bem-estar das pessoas e do equilíbrio ambiental. Com este Estatuto, os municípios dispõem de um marco regulatório para a política urbana que pode levar a importantes avanços, enaltecido pelo Plano Diretor.

Referido Plano Diretor deve ser aprovado pela Câmara Municipal. Trata-se do instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 39 a 42 da CF), e, é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes. É através dele que o município desenvolverá suas competências de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. O Planejamento Urbano não é realizado exclusivamente pelos municípios, devendo atender também às diretrizes gerais traçadas pela União e pelos Estados.

O desenvolvimento sustentável é o ponto essencial na estruturação das cidades e nas relações humanas. As legislações tributárias com a finalidade direta ou indireta interferem na promoção do meio ambiente. Assim, os municípios detêm o poder e o dever de preservar o meio ambiente e combater a poluição, podendo se valer da tributação ambiental como instrumento de conduta dos proprietários dos imóveis municipais, que repercutirá sobre tais propriedades em razão da função social.

Os municípios, ao lado da União, Estados e do Distrito Federal, têm competência para proteger o meio ambiente e combater a poluição nos termos do artigo 23, VI da Constituição Federal. As questões do meio ambiente atingem, em primeiro plano, os municípios, conforme ressalta Paulo de Bessa Antunes, quando ensina que *os municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos municípios é evidente por si mesma.*¹ Isto porque, as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas ambientais de cada localidade. Arremata o autor

* - Mestrando em Direito na UNIMAR- Universidade de Marília. Advogado e Professor de Direito. e-mail: alom@flash.tv.br

** - Doutora em Direito Tributário pela PUC-SP. Coordenadora do Curso de Mestrado em Direito da UNIMAR-SP

¹ - ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. RJ, Lúmen, 1996, p. 57.

que é através dos municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente.²

O Meio Ambiente é garantido pela Constituição Federal e vem se tornando cada vez mais objeto de estudos e preocupações pelos estudiosos do Direito. Notadamente no âmbito municipal, faz necessários novos e frequentes estudos sobre o tema, haja vista a complexidade no tocante à competência para legislar, os novos rumos traçados pelo Estatuto da Cidade e outras características essenciais do tema.

Neste estudo será apresentada a conceituação do Município, posteriormente tratando do Plano Diretor, previsto na Constituição Federal e regulamentado no Estatuto da Cidade. Nuances são trazidas no presente ensaio, visando trazer alguns pontos que servirão como primeiro passo para um estudo mais aprofundado do tema.

No planejamento urbano merece destaque as reflexões sobre a tributação ambiental e a participação popular no orçamento participativo enaltecido pelo Estatuto da Cidade.

Além das indicações legislativas e doutrinárias, discorrer-se-á sobre os aspectos de implementação e elaboração, bem como a análise da obrigatoriedade de existência de Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes para alcançar a função social da propriedade urbana e suas conseqüências.

Apontar-se-á ainda a necessidade de adequação da previsão legal de obrigatoriedade do Plano Diretor com relação à realidade pátria, bem como quais os modos de atuação do Plano Diretor com relação ao Meio Ambiente envolvendo o território do Município.

02. O Município no Contexto Jurídico Nacional

A Constituição Federal traz em seu Art. 1º o Município como entidade estatal, participante do sistema federativo nacional, como um de seus níveis de Governo, com autonomia própria para gerir os assuntos de seu interesse, dentro de determinado âmbito jurídico e territorial previamente indicado pelo poder soberano.

Segundo Gabriel Dezen Junior³, citando Uadi Lamego Bulos, *a autonomia tem como aspectos essenciais: a) a capacidade de auto-organização (a entidade federativa deve possuir Constituição própria); b) capacidade de autogoverno (eletividade de seus representantes políticos); c) capacidade de autolegislação (poder de edição de normas gerais e abstratas pelos respectivos Legislativos); d) capacidade de auto-administração (prestação e manutenção de serviços próprios). A estes acrescentaríamos a capacidade tributária (poder de criar e cobrar impostos, taxas e contribuições de melhoria).*

O Art. 41 do Código Civil pátrio, em seu inciso III, incluiu o Município entre as pessoas de direito público interno, sendo salutar trazer a lume que os distritos são meras divisões administrativas do território do Município, dessa forma não recebendo a qualidade de pessoa jurídica.

O Município, como pessoa jurídica, possui capacidade civil que é a faculdade de exercer direitos e contrair obrigações, tendo como seu domicílio civil a sede do Município, ou seja, a cidade. O foro é o da comarca ou termo judiciário a que pertencer seu território, uma vez que nem sempre o Município é sede judiciária.

² - ANTUNES, Paulo de Bessa. Op. Cit. P. 57.

³ - *Curso Completo de Direito Constitucional*. Brasília: Vestcon. 2ª Ed. 2003. pág.12.

Faz-se necessário que esteja previsto em lei estadual de organização territorial, administrativa e judiciária, quais os limites territoriais da jurisdição. Não raramente vê-se casos de mais de um Município sob a jurisdição de uma determinada comarca.

Hely Lopes Meirelles⁴, transcrevendo o Art. 87 da Constituição de Alagoas, conceituou Município como a *circunscrição do território do Estado na qual cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, de trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura.*

Atualmente, o Município deve visar a redução das desigualdades econômicas e sociais havidas em seu território através de ações voltadas para a universalização e melhoria da qualidade da prestação de serviços públicos; o incentivo ao desenvolvimento econômico, especialmente o que privilegia a geração de trabalho, de emprego e renda; e a promoção da cidadania, podendo ainda agir em conjunto com os demais Municípios vizinhos, criando micro-regiões visando o desenvolvimento em conjunto para evitar o surgimento de cidades que sirvam como somente dormitórios (estas pobres e subdesenvolvidas) e outras com maiores poderes econômicos e desenvolvimentos alcançados com o detrimento daquelas antes denominadas cidades dormitórios, buscando também a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

Mas, de nada adianta buscar-se um desenvolvimento econômico visando o crescimento do Município, bem como o desenvolvimento social sem que haja preocupação e políticas públicas voltadas à proteção do Meio Ambiente, pois, todo crescimento deve ser sustentável, ou seja, duradouro e sem destruir as características e propriedades naturais.

Para que o trabalho desenvolvido pela Área de Desenvolvimento Econômico e Social, seja oportuno e eficaz, pois, se mostra como uma das tarefas principais da política, visando melhorar as condições de vida das pessoas fazendo com que as políticas públicas sejam instrumentos para realizar a justiça social, faz-se necessária a observação das pontuações que seguem:

- A delimitação das diferenças existentes entre grupos sociais do Município, será a linha mestra que adequará e aprimorará as políticas públicas visando trazer a justiça social e o desenvolvimento, sendo o avanço do processo democrático uma condição indispensável para o sucesso de tal delimitação;
- A verificação das medidas a serem tomadas na ordem de necessidade e eficiência para o alcance de melhorias a curto, médio e longo prazo, adequando-se às possibilidades financeiras do ente federado;
- A efetiva participação das entidades representantes de classes existentes no Município, na elaboração do Planejamento Municipal para que tragam sua contribuição na delimitação dos problemas existentes e ofertando ainda sugestões de tarefas a serem desenvolvidas visando a efetiva promoção da justiça social.;
- A implementação de medidas que protejam o Meio Ambiente para que se possa garantir aos munícipes o alcance das funções sociais da cidade, bem como uma qualidade de vida capaz de fornecer-lhes o bem-estar dentro de seu Município.

⁴ *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1ª ed. Ed., 1957, pág.70.

03. Princípios que informam a Ordem Econômica Constitucional Ambiental e o Direito Ambiental

Os princípios descritos pelo artigo 2º da Lei 6.938/81 foram alinhados em conformidade com a proposta de uma política nacional do meio ambiente e a ela se referem. O Direito Ambiental tem buscado extrair, destas fontes, os seus princípios visando delinear os fundamentos específicos do sistema.

Contudo, é forçoso registrar, a necessidade de uma sistematização do Direito Ambiental, estabelecendo seus princípios, vez que se faz, em verdade, através de legislação esparsa. O Direito Ambiental recebe princípios oriundos de outros sistemas, nomeadamente, os princípios gerais do Direito Constitucional. O Direito Constitucional considera como princípios gerais da ordem econômica dentre outros, a defesa do meio ambiente. Tem-se que o art.170 da Constituição Federal, ao referir sobre os princípios da ordem econômica, tratou na verdade das finalidades e não dos fundamentos daquela ordem. Assim é que a defesa do meio ambiente seria uma das finalidades da ordem econômica, ao lado das demais, dispostas no art.170, e não um princípio do Direito Ambiental contemplado pelo Direito Constitucional. Entre os princípios referidos são destacados os seguintes: princípio do desenvolvimento sustentável, princípio da cooperação, o princípio do poluidor-pagador, o princípio da democracia econômica e social, o princípio da proporcionalidade (razoabilidade) e o princípio do equilíbrio.

Em linhas gerais, o princípio do desenvolvimento sustentável colima compatibilizar a atuação da economia com a preservação do equilíbrio ecológico. Nessa perspectiva, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento estabeleceu como - desenvolvimento sustentável - aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. Assim, um dos princípios do Direito Ambiental consagrado pela doutrina, refere-se ao princípio da prevenção que pode ser visto, como um quadro orientador de qualquer política moderna do ambiente. Significa que deve ser dada prioridade, para as medidas que evitem o nascimento de atentados ao meio ambiente. Utilizando os termos da alínea *a* do artigo 3º da Lei de Bases do Ambiente, as atuações com efeitos imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipada, reduzindo ou eliminando as causas, prioritariamente à correção dos efeitos dessas ações ou atividades suscetíveis de alterarem a qualidade do ambiente⁵.

*O princípio da cooperação é um princípio fundamental do procedimento do Direito Ambiental e expressa a idéia de que para a resolução dos problemas deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e execução da política do ambiente*⁶.

O princípio do poluidor-pagador ou da responsabilização - indica, desde logo, que o poluidor é obrigado a corrigir ou recuperar o ambiente, suportando os encargos daí resultantes, não lhe sendo permitido continuar a ação poluente. Além disso, aponta para a assunção, pelos agentes, das conseqüências, para terceiros, de sua ação, direta ou indireta, sobre os recursos naturais. Uma das conseqüências mais salientes do princípio é a responsabilidade civil objetiva do poluidor. Existe obrigação de indenizar,

⁵ - CORREIA, Fernando Alves apud Toshio Mukai, *Direito Ambiental Sistematizado*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1992, p. 29.

⁶ - CORREIA, Fernando Alves, Op. Cit., p. 29.

independentemente de culpa, sempre que o agente tenha causado danos significativos ao ambiente, em virtude de uma ação especialmente perigosa, muito embora com respeito do normativo aplicável⁷. O objetivo maior do princípio do poluidor-pagador é fazer com que os custos das medidas de proteção do meio ambiente - as externalidades ambientais - repercutam nos custos finais de produtos e serviços cuja produção esteja na origem da atividade poluidora.⁸

Em sede de Direito Ambiental mister se faz invocar, como lastro de valor imensurável o princípio da democracia econômica e social. Na interpretação de Toshio Mukai⁹, referido princípio está sufragado na atual Constituição Federal, no *caput* do art.170 que prescreve a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, têm por fim assegurar a todos, existência digna conforme os ditames da Justiça Social. E, que o artigo 1º da Constituição Federal descreve como fundamentos da República Federativa do Brasil - em seus incisos III e IV reforçando a dignidade da pessoa humana, através de um Estado Democrático de Direito, bem como enaltece o desenvolvimento nacional (inc. II). Nesse sentido, os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência não são mais princípios hierarquicamente superiores (como eram no Estado liberal), aos demais, podendo ser restringidos para que tais liberdades sejam exercidas em conformidade com o interesse social¹⁰.

O professor Canotilho¹¹ preleciona que *o princípio da democracia econômica e social contém uma imposição obrigatória dirigida aos órgãos de direção política (legislativo, executivo), no sentido de desenvolverem uma atividade econômica e social conformadora, transformadora e planificadora das estruturas sócio-econômicas, de forma a evoluir-se para uma sociedade democrática.* Destaca também que *o princípio da democracia econômica e social constitui uma autorização constitucional no sentido de o legislador democrático e os outros órgãos encarregados da concretização político-constitucional adotarem as medidas necessárias para a evolução da ordem constitucional sob a ótica de uma 'justiça constitucional' nas vestes de uma 'justiça social'*¹².

Na esteira de uma justiça constitucional entende-se não existir possibilidade jurídica de conflitos entre os princípios arrolados pelo artigo 170 da Constituição Federal de 1988. É que a regra básica de interpretação de todos os princípios ali inseridos está na e lição do mesmo constitucionalista português:¹³ *O princípio da democracia econômica e social é um elemento essencial da interpretação conforme a Constituição. O legislador, a administração e os tribunais terão de considerar o princípio da democracia econômica e social como princípio obrigatório de interpretação para avaliar a conformidade dos atos do poder público com a Constituição*¹⁴. Considerando a necessidade de compatibilização de princípios

⁷ - Ibidem - pg.36/37.

⁸ - Em outras palavras, busca-se fazer com que os agentes que originaram as externalidades, assumam os custos impostos a outros agentes produtores e/ou consumidores. O poluidor, então, passa a ser o primeiro pagador, de modo que, é obrigado, dessa forma, a integrar plenamente, no seu processo de decisão, o sinal econômico que constitui o conjunto do custos ambientais. BENJAMIN, Antônio Herman: coordenador. *Dano Ambiental, prevenção, reparação e repressão*. SP. RT, 1992. p. 72.

⁹ - MUKAI, Toshio. Ob. Cit. p. 29.

¹⁰ - MUKAI, Toshio - ob.cit. p.29.

¹¹ - CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, 1991, p. 474.

¹² - CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, 1991, p. 474.

¹³ - MUKAI, Toshio - ob.cit. p.30

¹⁴ - CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, 1991, p.476.

e retomando o princípio da proporcionalidade, através da proposta de uma adequação de propósitos, meios e fins dos conteúdos jurídicos.

A partir deste ponto, possível se torna sugerir outro princípio do Direito Ambiental - vale dizer - o princípio do equilíbrio. Assim na busca de uma compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental formula-se a seguinte proposição: os propósitos são definidos como desenvolvimento econômico; os meios se referem à proteção do meio ambiente como fins surge o desenvolvimento econômico equilibrado. O oposto - o desenvolvimento econômico desenfreado, canibalesco ditado pela ganância do lucro exacerbado - conduzirá ao caos da deterioração e dê prejuízos incalculáveis ao meio ambiente¹⁵.

Referidos princípios constitucionais mostram que não pode haver conflitos na própria Constituição Federal entre os princípios por ela abarcados, e, sim a análise valorativa desses princípios no sentido de aplicá-los de forma razoável e equilíbrio para o desenvolvimento equilibrado, equacionado com o meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 225, trouxe várias inovações para que se tenha uma efetiva proteção do Meio Ambiente, dessa forma dando importância constitucional ao tema, fazendo com que haja uma maior possibilidade de implementação de medidas protetivas nos âmbitos Federal, Estadual, Distrital e Municipal. Mostra-se clara a necessidade de medidas de proteção nas quatro esferas acima indicadas, pois, trata-se de um interesse coletivo.

Gabriel Dezen Junior¹⁶, ao comentar o *caput* do Art. 225 da Constituição Federal, afirmou que o *Supremo Tribunal Federal decidiu que a questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado afirma-se como típico direito de terceira geração e se constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social.*

Assim, a competência para legislar sobre o Meio Ambiente é concorrente, devendo a União traçar normas de caráter nacional, podendo os demais entes federados tratar daquilo que for de seu interesse, como no caso de Município tudo aquilo que versar sobre Meio Ambiente e for de interesse local.

Nesse sentido narra Alexandre de Moraes¹⁷ que *pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estado referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local.*

¹⁵ - MUKAI, Toshio – *Direito Ambiental Sistematizado*. Rio de Janeiro. Forense Universitária. 1992. pág. 31.

¹⁶ - *Curso Completo de Direito Constitucional*. Brasília: Vestcon. 2ª Ed. 2003.

¹⁷ - *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas. 17ª ed. 2005, p.269.

04. Políticas Públicas Ambientais: Constitucionais e infralegais

As questões ambientais são preocupações globais que ameaçam a qualidade de vida das pessoas. O Estado brasileiro ao realizar as políticas econômicas deve estar atento à defesa do meio ambiente.

Os princípios da ordem econômica aí estão para informar o Estado os valores da ordem econômica que ele tutela. Estes valores são o da defesa do meio ambiente e o da função social da propriedade.

A defesa do meio ambiente é um valor constitucional fundamental inerente com a dignidade da pessoa humana e também com o desenvolvimento econômico e social.¹⁸

O desenvolvimento econômico equilibrado implica em dispor de uma política ambiental onde deve ser determinado pelo país, que organiza e põe em práticas diversas ações que visam a preservação e melhoramento da natureza e, conseqüentemente da vida humana.

Dentre as Diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente está a compatibilização da proteção ambiental com o objetivo de desenvolvimento sócio-econômico. Em um primeiro momento, pode ocorrer colisão entre as políticas de proteção ambiental com as políticas de desenvolvimento econômico, como já exposto anteriormente.

A Lei nº 6.398/81, em seu artigo 4º, determina como meta da Política Nacional do Meio Ambiente, a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio e ecológico.

No entanto, no Brasil pode ser observado que as políticas públicas no sentido de incentivo à proteção ambiental precisam ser intensificadas, mesmo considerando o meio ambiente positivamente inserido na ordem social.

Qualquer política ambiental deve estar integrada com planejamento urbanístico, com a saúde pública, com o desenvolvimento entre outros aspectos.

Assim, é necessário que o governo, em todos os seguimentos, disponha de política econômica, financeira, tributária que façam com que haja efetivamente, esse desenvolvimento sustentado, destacado no artigo 225 da Constituição Federal. Embora a Constituição brasileira determine que o Estado e a sociedade sejam responsáveis pela preservação ambiental, poucos são os mecanismos para que essa preservação se efetive.

Merecem aqui especial atenção, as atividades do Poder Público nesse processo. A atuação do Estado é antes de tudo, uma atividade política de intervenção no domínio econômico, de modo a orientá-lo e a reconduzi-lo aos valores informadores da atividade econômica e da propriedade privada eleitos pela Constituição Federal.

¹⁸ - O Ministério do Planejamento, através do IPEA, apresentou em 2000 uma proposta para incluir o princípio do poluidor/usuário pagador na forma de tributação ambiental. O objetivo deste documento foi discutir alguns aspectos conceituais da proposta, bem como questões concretas sobre a viabilidade de sua efetiva implementação no país. Desta forma, a proposta tem por objetivo final de que, se devidamente aplicados, os instrumentos tributários permitirão reduzir os conflitos entre crescimento econômico e proteção ambiental. Cf. Texto Para discussão nº 738 – *Proposta de Tributação Ambiental na Atual Reforma Tributária Brasileira* – Ronaldo Seroa da Motta, José Marcos Domingues de Oliveira, Sérgio Margulis. IPEA, Rio de Janeiro, 2000.

Destas considerações, pode-se verificar que continua sendo um grande desafio, na ordem econômica, a implementação do princípio do desenvolvimento sustentável, disposto no artigo 225 da Carta constitucional brasileira.

Por isso mesmo, é possível afirmar que as questões ambientais estão interligadas com as questões econômicas e sociais, e que a efetividade da proteção ambiental depende do tratamento globalizado e conjunto de todas elas, pelo Estado e pela sociedade.

Nesta linha de entendimento, deve-se ter em conta, e adaptada à realidade brasileira de que a Política Nacional de Educação Ambiental estabelece, ao definir como um dos objetivos fundamentais da educação ambiental *o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos*.¹⁹

Neste contexto deve ser observada a obrigatoriedade do Poder Público, nos termos dos artigos 205 e 225 da Constituição Federal, ao *definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental*. Daí destacar a importância da educação ambiental no ensino em todos os níveis de formação educacional. É imprescindível que se desenvolva a consciência ambiental em todos os setores e seguimentos da sociedade e que a preservação ambiental seja incorporada amplamente ao modo de vida da sociedade capitalista contemporânea.

Essa dimensão ambiental deve ser incorporada não apenas nas políticas e ações de governo, mas também nas políticas e ações da iniciativa privada e de toda sociedade, e com a preocupação de que o desenvolvimento sustentável seja implementado no sentido do desenvolvimento para a melhoria da qualidade de vida.

Assim, as políticas públicas ambientais devem ser implementadas por todos os entes da federação, e, principalmente no estudo em tela, pelos municípios.

05. O Papel do Município no Desenvolvimento Econômico Sustentável: Reflexões sobre a Tributação Ambiental como Instrumento de Planejamento Público

O exercício da atividade econômica só é permitido ao Estado brasileiro quando se torna necessária a defesa da segurança nacional ou para o atendimento de interesses coletivos, conforme definidos em Lei (art. 173 da CF). O Estado deixa livre aos particulares a atividade econômica, e utiliza-se da tributação para cumprir suas finalidades sociais e ambientais.

Ao planejar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza²⁰, conforme enaltece a Declaração de Estocolmo. A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, ampliou este conceito reconhecendo que o desenvolvimento é um processo, econômico, social e político abrangente, devendo a pessoa humana ser o foco central deste processo.

Na Conferência da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1.992, foi elaborada uma declaração final sobre o tema, constando uma

¹⁹ - Lei nº 9.795/99, art. 5º, I.

²⁰ - Declaração de Estocolmo de 1972 (anexo I, II, 2)

proposta para a adoção, nos países que participaram da conferência em questão, de um sistema de tributos ambientais.

Atualmente é preciso ter em conta de que a tributação ambiental pode revelar-se um expediente importante para atingir o objetivo de preservação do planeta. Ou seja, do meio ambiente se estiver associada a outros procedimentos administrativos e fiscalizadores.

Tributação ambiental pode ser entendida como o emprego de instrumentos tributários com duas finalidades: a geração de recursos para o custeio de serviços públicos de natureza ambiental e a orientação do comportamento dos contribuintes para a preservação do meio ambiente.

Assim, ao referir-se em tributação ambiental pode se destacar dois aspectos: um sendo de natureza arrecadatória ou fiscal e outro a de caráter extrafiscal ou regulatório que tem como objetivo conduzir o comportamento dos contribuintes, incentivando-os a adotar condutas que estejam em sintonia com a idéia de preservação ambiental.

A Constituição Federal é minuciosa ao dispor sobre o Sistema Tributário Nacional. Referido Sistema demonstra os artigos pertinentes que limitam as ações de ordem econômica. Isto porque, entre os tributos previstos no sistema, nenhum prevê, qualquer forma de tributação mais expressiva sobre atividades destruidoras do meio ambiente. Ou ainda, agressivas aos recursos naturais não-renováveis.

Neste ponto, constata-se que alguns tributos, têm incidências aleatórias sobre situações que podem ensejar o desenvolvimento de atividades econômicas com conseqüências ambientais. Desta forma a seletividade de alíquota nos tributos sobre circulação, produção e consumo, deveria ser não somente em função de sua essencialidade, mas também, em consonância com os artigos ambientalistas antes referidos (artigos 5 °, XXVII; 170 e 225 da Constituição Federal), em razão da degradação do meio ambiente, da retirada de recursos não-renováveis ou mesmo do tempo de duração do produto.

Diversas propostas sobre a implantação de tributos ambientais no Brasil estão em discussão no Congresso Nacional, com vistas à reforma constitucional tributária. Assim, vale destacar a implantação do IVA – Imposto sobre o Valor Agregado seletivo. Referido tributo tem sua aplicação relacionada ao nível de degradação do agente econômico e incidirá somente sobre bens e serviços.²¹

Há proposta para estabelecer a tributação ambiental através da cobrança de taxas, que algumas vezes poderá conflitar com outros tributos, isto porque as bases que se pretende tributar certos bens e serviços, já podem estar sujeitas a tributos.

A contribuição de intervenção ambiental de competência da União é uma outra proposta de criação de um tributo com cunho ambiental. Esta contribuição tem a proposta de

²¹ - Elimina, portanto, a possibilidade de atuar, quando possível, diretamente nas fontes de degradação, tais como emissões de poluentes ou final de recursos naturais. Por outro lado, sua alíquota pode ser seletiva sobre alguns bens e serviços que estão associados a danos ambientais. Sua aplicação seletiva só teria alcance ambiental significativa quando da sua incidência no consumo final, segundo pode ser observado na sistemática de incidência do referido tributo.

ter fatos geradores diferenciados em razão do grau de utilização ou degradação dos recursos ambientais ou da capacidade de assimilação do meio ambiente.

A maioria das propostas de implantação de tributos ambientais está proporcionando a concentração desses tributos na competência tributária da União. Pode com isso, centralizar o poder de controle de fiscalização e arrecadação dessa receita. No entanto poderão ser atribuídas competências tributárias ambientais aos estados e municípios, já que os ditames constitucionais exaltam no sentido da responsabilidade de todos os entes do governo e da sociedade quanto às questões ambientais.

De igual modo pode ser discutido o destino e a divisão da arrecadação do tributo ambiental, em se tratando da competência legislativa da União (sendo uma contribuição por intervenção no domínio econômico, por exemplo). Isto porque, ao estabelecer um tributo através de contribuição de intervenção ambiental deve-se verificar a vinculação da receita arrecadada. No caso em questão poderia estabelecer que a receita desta contribuição ambiental seria destinada a um fundo de financiamento de investimentos de controle ambiental.

Por outro lado, deve ser verificado também que não há necessidade de criar novos tributos, e sim, distribuir adequada mente os recursos arrecadados previstos no Sistema Tributário Nacional vigente, aplicados à implementação de políticas públicas em todos os níveis de governo que devem oferecer condições de compatibilizar o direito ao desenvolvimento com a proteção do direito ambiental (meio ambiente), sendo ambos direitos garantidos constitucionalmente.

06. A Proteção do Meio Ambiente no âmbito Municipal:

Ao tratar da conceituação do Município e seu papel na atual conjuntura nacional, foi proposto delimitar sua atuação no âmbito da proteção ao Meio Ambiente.

Buscando-se esse propósito, faz-se necessário fazer a lume que a Constituição Federal, atribuiu ao Município competências de duas espécies visando atender o interesse local no tocante à matéria ambiental.

Cabe ainda informar que essas duas competências atribuídas pela Constituição Federal, aliadas à competência Urbanística mostram-se de suma importância para que se tenha uma gestão municipal que possa efetivar o desenvolvimento sustentável. Pode-se afirmar que as duas competências municipais no tocante ao Meio ambiente são: material e legislativa.

A material é a competência que tem o Município de fiscalizar e punir condutas que venham contrariar as normas vigentes, e a competência legislativa é aquela pela qual poderá o Município traçar normas de interesse local visando a proteção do Meio Ambiente de maneira a atender às necessidades de sua população.

Com relação à competência material, a Constituição Federal atribuiu competência exclusiva ao Município em alguns artigos. Dessa forma, pode ser notada tal competência nos Arts. 30, VIII, 144, §8º e 182, §4º, vez que é competente o poder público municipal atuar em defesa do meio ambiente urbano. Já com relação à competência legislativa, o Município não

possui atribuições expressivas na esfera privativa, sendo na sua grande maioria competência concorrente.

A base legal constitucional que dá titularidade ao Município para que possa legislar sobre Meio Ambiente é o Art. 30, I, pois, afirma que o ente federativo tem competência para legislar sobre “assuntos de interesse local”. Tal termo, “assuntos de interesse local” é deveras vago, e por tal razão dá margem a diversos posicionamentos.

Alguns doutrinadores entendem que a Constituição restringe a competência municipal, pois, afirma que assuntos que sejam de seu interesse e também de interesse de demais entes, como no caso do Meio Ambiente, deixariam de ser regulados pelo poder público municipal por não ser interesse exclusivo deste, entretanto tal posicionamento se mostra incorreto.

Melhor interpretação é aquela que afirma que interesse local não quer dizer interesse exclusivo, mas sim que tal interesse predomina sobre os demais interesses. Assim, aquilo que seja de interesse da população de determinado Município ou de apenas parte dela, poderá ser objeto de norma municipal.

Carrazza²², ao explicar “interesse local”, afirma *“interesse local” não quer dizer privativo, mas simplesmente local, ou seja, aquele que se refere de forma imediata às necessidades e anseios da esfera municipal, mesmo que, de alguma forma, reflita sobre necessidades gerais do Estado-Membro ou do país.*

Após as primeiras afirmações sobre as competências, passa-se agora a traçar como o Município age com relação ao cuidar de normas que envolvam a proteção de Meio Ambiente.

Para que se tenha em cada Município um desenvolvimento ordenado e o aproveitamento de todos os potenciais neles existentes, bem como a cidade se desenvolva de maneira a fazer valer os preceitos encartados na Carta Magna, fazia-se necessário que fosse implementada uma política de desenvolvimento urbano que tivesse por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, entenda-se também a proteção do Meio Ambiente, pois, este reflete nos itens antes narrados, conforme encartado no Art. 182 da Constituição Federal²³ que dependia de regulamentação.

Assim, visando estabelecer diretrizes gerais de política urbana, publicou-se em 10 de julho de 2001, uma Lei que recebeu o nº 10.257 (Estatuto da Cidade) que regulamentou o Art. 182 e 183 da Constituição Federal, conforme já ressaltado nos itens anteriores.

O objetivo primordial da referida Lei foi de trazer ao ordenamento, normas de cunho social e de ordem pública, regulando, dessa forma, o uso adequado da propriedade urbana com vistas ao interesse da coletividade, a segurança e bem-estar dos cidadãos, visando ainda garantir um meio ambiente equilibrado.

Com relação ao Meio Ambiente, o Estatuto da Cidade em muito colaborou, pois, trouxe regras gerais que atuam em diversas áreas, incluindo o tema ora estudado.

²² *Curso de direito constitucional tributário*. São Paulo. Malheiros. 19 ed. 2004, p. 158

²³ Art. 182. Política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Logo no parágrafo único do Art. 1^{o24} do Estatuto já se mostra a preocupação com o meio ambiente equilibrado, passando novamente a tratar do meio ambiente nos incisos I, IV, VI, “g”, XII e XIII do Art.2^{o25}.

Para que a política urbana pudesse atingir seu objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, traçaram-se várias diretrizes e foram criados vários instrumentos para a sua execução.

O Plano Diretor surgiu como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, como tratado no § 1^o do mesmo Art. 182, da Constituição de 1988, posteriormente regulamentado pela Lei 10.257 de 2001, a partir do Capítulo III, iniciando-se no Art. 39, devendo ser aprovado por lei municipal²⁶, deverá englobar o território do município como um todo²⁷, devendo ser garantido pelo Poder Legislativo e Executivo municipais a promoção de audiências públicas e debates com a participação população e associações representativas de vários segmentos da comunidade, garantindo-se ainda a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos, bem como o acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidos²⁸.

Com a regulamentação do instituto do Plano Diretor pelo Estatuto da Cidade, ampliou-se o rol de critérios que determinavam sua obrigatoriedade, vez que inicialmente na Constituição Federal, como citado no parágrafo acima, a obrigatoriedade se dava em virtude da cidade ter ou não mais de vinte mil habitantes, que no entender de alguns estudiosos do Direito, tal previsão fere o princípio da igualdade também tratado na Carta Magna, entretanto, trataremos desse assunto mais adiante.

Da vigência do Estatuto da Cidade em diante, o Plano Diretor é obrigatório nos casos previstos no Art. 41 da Lei 10.257/01 que em seus incisos I a V, definiu que a obrigatoriedade advém da existência de mais de vinte mil habitantes na cidade, ou que a cidade seja integrante de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, ou cidade onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4^o do Art. 182 da Constituição Federal, ou que seja a cidade integrante de áreas de especial interesse turístico ou ainda esteja inserida na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

²⁴ Art. 1^o. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

§ único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do **equilíbrio ambiental**.

²⁵ A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I - garantia do direito a cidades sustentáveis entendido como 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. IV - Planejamento do desenvolvimento das cidades [...] de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o **meio ambiente**. VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: g) a poluição e degradação **ambiental**. XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído [...] XIII - audiência do Poder Público Municipal [...] com efeitos potencialmente negativos sobre o **meio ambiente** natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

²⁶ §1^o do Art. 40 da Lei 10.257/01.

²⁷ §2^o do Art. 40 da Lei 10.257/01.

²⁸ §4^o, incisos I a III do Art.40 da Lei 10.257 de 2001.

Conforme salientou Márcia Pompermayer²⁹, *o plano diretor é o aspecto material, a existência corpórea do planejamento urbanístico, a exemplo do que acontece com o orçamento e o planejamento orçamentário. É o aspecto básico, o principal instrumento de implementação da política do desenvolvimento e expansão urbana, fixando as linhas gerais das ações urbanísticas.*

Seguramente, serve também o Plano Diretor para que haja uma prevenção de eventuais desmandos dos administradores municipais que possam acarretar prejuízo ao Município.

Sobre o assunto, salientou Celso Ribeiro Bastos³⁰: *O Plano Diretor é uma manifestação no campo específico do urbanismo, cuja idéia de planejamento conquistou as boas graças na política de diversos países. É uma reação contra a espontaneidade do processo desenvolvimentalista. Acaba por ser, se levado a exageros, negador de uma parcela importante da própria liberdade individual. Não há dúvida de que as cidades, deixadas a si mesmas, podem criar graves problemas, cuja reparação demandará incalculáveis somas monetárias.*

Pode-se dizer que o Plano Diretor vincula os demais instrumentos do planejamento municipal, ou seja, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento devem incorporar as diretrizes e prioridades nele traçadas³¹.

Importante ainda trazer a lume que a Lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista a cada dez anos, conforme o §3º do Art. 40 do Estatuto da Cidade. O prazo fixado na lei é o tempo máximo para a revisão, podendo em qualquer espaço de tempo ser revisto, caso surjam novas tendências ou necessidades dos habitantes ou ainda algum outro fator que torne necessária a revisão.

Hely Lopes Meirelles³², ao analisar sobre a dinamicidade do Plano Diretor afirmou que *o Plano Diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social.* O Plano Diretor não é um projeto executivo de obras e serviços públicos, mas sim um instrumento norteador dos futuros empreendimentos da Prefeitura, para o racional e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade. Ressalta o autor que *por isso não exige plantas, memoriais e especificações detalhadas, pedindo apenas indicações precisas do que a administração municipal pretende realizar com a locação aproximada e as características estruturais ou operacionais que permitam, nas épocas próprias, a elaboração dos projetos executivos com a estimativa dos custos das respectivas obras, serviços ou atividades que vão compor os empreendimentos anteriormente planejados, sejam construções isoladas, sejam planos setoriais de urbanização ou de reurbanização, sejam sistemas viários, redes de água e esgoto, ou qualquer outro equipamento público ou de interesse social.*³³

²⁹ DO DIREITO À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E À ASSOCIAÇÃO COMO PRESSUPOSTOS DEMOCRÁTICOS DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL À LUZ DO TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1988, Dissertação apresentada para obtenção de Título de Mestre na Instituição Toledo de Ensino, Bauru, 2002.

³⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil* São Paulo: Saraiva, 1990. p.212.

³¹ §1º do Art. 40 da Lei 10.257/01.

³² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. p.445.

³³ *Ib.idem*, p. 445.

Conforme a previsão do § 2º do Art. 182 da Constituição Federal, a função social da propriedade urbana só será atingida quando esta atender o disposto no Plano Diretor no tocante às exigências fundamentais de ordenação das cidades.

Com o advento do Estatuto da Cidade, houve uma ampliação naquilo que previa a Constituição Pátria no tocante a função social da propriedade urbana, pois, ao regulamentar a previsão do §2º do Art. 182 e no Art. 39³⁴ do referido Estatuto, inovou ao assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Fundando-se a função social da propriedade na intervenção do Estado na economia, de modo a garantir sua utilização desta propriedade individual guiada pelo interesse geral, a noção de propriedade perdeu seu caráter absoluto, ou seja, aquele que é proprietário pode agir como desejar dentro dos limites da propriedade, passando então, a ter-se uma nova visão que se preocupa também com a sociedade de modo geral, ou seja, a propriedade deve gerar frutos tanto ao seu proprietário quanto à coletividade.

Em se falando de função social da propriedade, notadamente a propriedade urbana imperiosa é a análise da previsão constitucional de obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes e o alcance das funções sociais da cidade relacionando com o princípio da isonomia que também vem inserido na Constituição de 1988.

Antes de adentrar-se ao tema acima proposto, passa-se a expor sobre o princípio da igualdade, previsto no Art. 5º, XXIII da Constituição Federal que não estabelece qualquer forma de distinção.

Conforme o Art. 5º, XXIII: 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, liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...] XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

Assim, fica vedada a possibilidade de tratamento desigual, não sendo possível que uns tenham vantagens ou desvantagens em virtude de certos elementos que venham a ter em relação aos demais.

Numa interpretação mais social e mais próxima da realidade, deve-se fazer a análise do enunciado constitucional que obriga o Plano Diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes, subordinando o alcance das funções sociais da propriedade urbana às diretrizes traçadas no Plano Diretor e a existência de Municípios cujas cidades não tenham vinte mil habitantes.

Sabe-se que aos Municípios cujas cidades não tenham mais de vinte mil habitantes, não se obriga a existência do Plano Diretor, mas também se sabe que para que a propriedade urbana atinja a sua função social, deverá atender o disposto no Plano Diretor no tocante às exigências fundamentais de ordenação da cidade.

³⁴ 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 dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no Art. 2º desta Lei.

Então, surge o problema: não estaria sendo ferido o princípio da igualdade em sendo exigido para uns o cumprimento do previsto no Plano Diretor para o alcance da função social da propriedade e para outros nem sendo obrigatória a existência do Instituto que leva ao alcance da função social da propriedade urbana?

A obrigatoriedade do cumprimento do Plano Diretor, no tocante a ordenação da cidade, para que se atinja a função social da propriedade urbana é um enunciado que traz maior segurança e bem-estar aos habitantes, pois, em não sendo cumpridas as metas de ordenação pela propriedade, esta sofrerá intervenções, como as previstas no § 4º e incisos do Art. 182 da Constituição, ou seja, o parcelamento ou a edificação, ambos compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e ainda desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real de indenização e juros legais.

Referido Plano Diretor deve ser aprovado pela Câmara Municipal. Trata-se do instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 39 a 42 da CF), e, é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes. É através dele que o município desenvolverá suas competências para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. O Planejamento Urbano não é realizado exclusivamente pelos municípios, devendo atender também às diretrizes gerais traçadas pela União e pelos Estados.

Agora, supondo-se que em uma cidade com menos de vinte mil habitantes existam problemas com propriedades urbanas que estejam abandonadas, sem aproveitamento do solo e não exista o Plano Diretor, uma vez que não é obrigatório, não estaria o proprietário em situação mais cômoda?

Ora, se somente poderão ser tomadas as medidas previstas no § 4º do Art. 182 da C.F. caso não sejam cumpridas as metas de ordenação previstas no Plano Diretor das cidades, pergunta-se: não existe função social da propriedade urbana para cidades com menos de vinte mil habitantes?

Ou seja, em não sendo obrigatória a existência do Plano Diretor para as cidades com menos de vinte mil habitantes e estando subordinado o alcance das funções sociais da propriedade urbana ao Plano Diretor, temos então um benefício ao proprietário que não aproveita adequadamente sua propriedade e conseqüentemente um prejuízo aos demais habitantes da cidade, pois, os últimos não terão direito ao bem-estar trazido na Constituição e o primeiro não terá nenhuma conseqüência ou punição mais efetiva por não aproveitar adequadamente a propriedade.

Essa é a análise realizada somente com relação ao princípio da igualdade com relação aos proprietários e habitantes de cidades com mais e com menos de vinte mil habitantes, mas pode-se ir além.

Pode-se falar também no princípio da igualdade com relação às cidades, sem levar em conta somente os habitantes. Assim, a exigência de Plano Diretor para cidades que tenham mais de vinte mil habitantes, também fere o princípio da igualdade, vez que da maneira como está previsto na Constituição Federal, estas cidades terão maiores vantagens e maior

credibilidade no tocante a novos investimentos da iniciativa privada. Isto porque, para uma empresa é mais seguro e vantajoso investir numa cidade onde tenha um plano de desenvolvimento que servirá como um dos meios para que o particular se certifique das possibilidades de lucro e crescimento, inclusive da localização onde será sediada sua empresa.

Surge ainda a preocupação com as normas relacionadas ao Meio Ambiente que estão intimamente ligadas à função social da propriedade urbana, bem-estar de seus habitantes e tudo aquilo que são reservadas às cidades que devam ter Plano Diretor.

Para que os habitantes tenham o bem-estar, o município deve lhes proporcionar moradia digna, educação, saúde e ainda emprego. Nessa vereda, obrigando-se a todos Municípios a terem o Plano Diretor da cidade, ocorrerá certamente uma melhor distribuição de possibilidades de uma vida melhor a todos, garantindo então a possibilidade de viver dentro de um Município onde se tenha um meio ambiente equilibrado e sadio.

Analisando sobre o tema, Ruy de Jesus Marçal Carneiro³⁵ afirmou que *fácil é compreender, pela só leitura do preceptivo, que existem no Brasil cidades em que a propriedade urbana cumpre sua função social, só porque têm 'mais de vinte mil habitantes' e pela obrigatoriedade de possuírem um Plano Diretor. Enquanto noutras a propriedade não precisa cumprir sua função social, só porque não têm 'mais de vinte mil habitantes' e porque, também, não são obrigadas a possuir um Plano Diretor. O que se nota, portanto, é que tal dicotomia cria no país dois tipos de propriedade: uma que deve cumprir sua 'função social', outra não.*

Patente a impropriedade da previsão constitucional, bem como a determinação do Estatuto da Cidade ao tratar do mesmo tema, pois, ao se exigir somente das cidades com mais de vinte mil habitantes a existência do Plano Diretor, estará deixando às cidades menores a não garantia de que os cidadãos possam gozar de bem-estar e ainda que tenham um instrumento que impeça abusos por parte de administradores que atuem de modo a favorecer certos interesses que não sejam aqueles mesmos da coletividade.

Faz-se necessário que ocorra uma releitura do Capítulo da Constituição Federal que trata da Política Urbana, bem como das previsões sobre o mesmo tema, trazidas no Estatuto da Cidade, adequando-se a realidade dos Municípios e que mais adiante seja obrigatório a todos os Municípios que tenham o Plano Diretor, para que se tenha efetivamente um desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e seja realmente possível falar-se em bem-estar dos habitantes; mostra-se necessária uma atuação em conjunto de todos as cidades brasileiras independente do número de habitantes, dessa forma contribuindo todos para a diminuição das desigualdades e o crescimento ordenado e justo da totalidade de municípios, sendo garantido a todos o acesso ao Meio Ambiente equilibrado, sadio, conforme nos traz a Constituição Federal.

Importante tal análise, pois, não há como se pensar em função social de propriedade urbana, bem-estar de habitantes, cidade sustentável, desenvolvimento equilibrado, sem relacionar com a proteção do Meio Ambiente.

³⁵ CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. *Organização da cidade: planejamento municipal, plano diretor, urbanificação*. São Paulo: Max Limonad, 1998, p.117.

07. A Função do Plano Diretor em relação ao Meio Ambiente

O Plano Diretor é o instrumento básico de adimplemento das políticas públicas idealizadas no Estatuto da Cidade.

Como já narrado acima, tem o condão de regulamentar as previsões constantes do Art. 2º do Estatuto, estando aí incluídas as previsões quanto ao Meio Ambiente.

O Plano Diretor deve delimitar as zonas industriais, comerciais, residenciais, criação de parques, praças, áreas de proteção ambiental dentro das cidades além das demais áreas que deve elencar.

Assim, podem ser tomadas medidas que for de interesse local no tocante ao Meio Ambiente seja resguardado de modo a atender os anseios da população.

Pela leitura dos artigos que versam sobre o Plano Diretor se pode notar que deverá integrar cidade e campo, ou seja, tem como atuar muito mais eficazmente englobando o Meio Ambiente em seus diversos aspectos, atendendo assim, a área urbana e zona rural no todo.

Dessa forma, o Plano Diretor se mostra como o instrumento primordial para que se tenha no Município uma efetiva proteção do Meio Ambiente, fazendo com que os preceitos elencados no Estatuto da Cidade, sejam postos em prática e assim, ocorra realmente o alcance do previsto na Constituição Federal no tocante ao direito que todos têm ao Meio Ambiente sustentável, de forma equilibrada.

08. O Orçamento Participativo como instrumento de participação democrática nas questões de desenvolvimento econômico sustentável face ao Estatuto da Cidade

O orçamento público não pode ser interpretado unicamente no sentido de equacionar a receita e a despesa. Como o orçamento é considerado instrumento de planejamento, necessário se faz observar que este orçamento (planejamento) deve produzir mudanças significativas no plano sócio-ambiental.

Como o orçamento deve ser formado principalmente pela contribuição (pagamento) de tributos pelo contribuinte, salienta-se aqui a necessidade da comunidade conhecer este orçamento e dele participar tanto na sua elaboração quanto na efetiva aplicação do mesmo.

Através dos orçamentos públicos é que se decide onde os recursos públicos devem ser aplicados. Ou seja, a criação de uma área de preservação ambiental municipal e o aumento dos recursos na área do saneamento básico, são alguns exemplos de iniciativas que requerem a previsão orçamentária. A participação do cidadão na elaboração do orçamento é fator importante no planejamento municipal. Com isto, pode se estabelecer as prioridades de investimentos no município, onde mora o cidadão, contando com a participação e colaboração deste, no processo de elaboração e aprovação do orçamento de seu município.

Os municípios demonstram, o exercício de cidadania e democracia quando exercem o direito garantido pelo Estatuto da Cidade, de participar da vida social de seu município, através do orçamento participativo, das audiências públicas entre outras manifestações inerentes. Através desta lei foi criada a garantia do direito às cidades sustentáveis, quando estabelece a previsão de utilizar incentivos e benefícios fiscais e financeiros, como

instrumentos do planejamento urbano (art. 4º, IV), contemplando a participação da população no desenvolvimento da política urbana.

A implantação dos instrumentos de política urbana, previstos no Estatuto da Cidade deverá ser desenvolvida, contando com a participação do Poder Executivo e da sociedade, mediante as diretrizes estabelecidas naquele estatuto.

A perspectiva da participação popular não assume caráter meramente opinativo, mas interventivo, com a efetiva participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.³⁶

A grande ênfase dada ao planejamento municipal através do Estatuto da Cidade, diz respeito ao equilíbrio ambiental. O inciso IV do art. 2º do Estatuto da Cidade,³⁷ traz como diretriz básica o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir, as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. O Plano Diretor assume sua função essencial no implemento destas políticas, sendo inclusive obrigatória a inclusão de metas e diretrizes tratada pelo diploma urbanístico, como de execução nas leis orçamentárias do município. Assim, uma cidade bem planejada poderá fazer uso de forma correta destes instrumentos de política urbana, sem distorções, o que favorecerá a implementação de um desenvolvimento urbano sustentado. Referido artigo demonstra a importância fundamental que o legislador deu à questão ambiental, a preocupação com as presentes e futuras gerações, e a afirmação de que as cidades devem ser sustentáveis.

Cabe, ao Poder Público municipal a implantação do Estatuto da Cidade. Mas, o mais importante é que há a participação da sociedade civil organizada nessa nova política, que se dará com a gestão democrática.

Hely Lopes Meirelles escreveu que *a atuação municipal será, principalmente, executiva, fiscalizadora e complementar das normas superiores da União e do Estado-membro, no que concerne ao peculiar interesse local, especialmente na proteção do ambiente urbano.*³⁸ Assim, a execução da política urbana determinada pelo Estatuto da Cidade, deverá ser orientada em decorrência dos principais objetivos do direito ambiental constitucional.

³⁶ - O Estatuto da Cidade incorpora a idéia da participação direta e universal dos cidadãos nos processos decisórios da política urbana, tornando obrigatória a participação popular na definição da política urbana (artigos 43 a 45). Estão previstos instrumentos como conferências e conselhos de política urbana nos âmbitos nacional, estadual e municipal audiências e consultas públicas, além da obrigatoriedade de implementação do Orçamento Participativo. Estes instrumentos devem ser utilizados pelos municípios para abrir espaço para os interesses dos cidadãos em momentos de tomada de decisão a respeito de intervenções sobre o território, e são obrigatórios nos Planos Diretores.

³⁷ - Dispõe o artigo 2º do Estatuto da Cidade: Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como 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.

³⁸ - *Direito Municipal Brasileiro*, SP, RT, 1981, 5ª edição, p. 424.

É necessário, entretanto, que o Município tenha o seu Plano Diretor, e que nele encontre-se definida a função social da propriedade urbana.

O Plano Diretor deve definir, ainda, o que considera um imóvel subutilizado, e mais, quais as áreas de interesse do Município para fins de equipamentos comunitários, de utilização para fins de moradia para população de baixa renda, e outras, de peculiar interesse para o Município.

Vale salientar neste ponto os escritos de Milaré ³⁹quando ensina que *a variável ambiental vem sendo, cada vez mais, introduzida na realidade municipal, para assegurar a sadia qualidade de vida ao homem e ao desenvolvimento de suas atividades produtivas . Isto é sentido sobretudo na legislação, com a inserção de princípios ambientais em Planos diretores e leis de uso do solo e, principalmente, com a instituição de sistemas Municipais de Meio Ambiente, e a edição de Códigos Ambientais Municipais*. Portanto, nota-se o dever do município em implementar conselhos sobre meio ambiente.

Neste mesmo seguimento ressalta o Estatuto da Cidade (art. 2º, incisos X e XI) a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais. E ainda, a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos. A lei destaca a adequação dos instrumentos de políticas econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano.

Assim, entende-se que deva existir, previamente, um planejamento de desenvolvimento urbano, para que haja uma adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira. E essa adequação seja de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição pelos diferentes segmentos sociais.⁴⁰

09. Conclusão

A defesa do meio ambiente é um valor constitucional fundamental inerente com a dignidade da pessoa humana e também com o desenvolvimento econômico e social.

Em conseqüência, deve o homem planejar o desenvolvimento econômico atribuindo importância à conservação da natureza.

A gestão ecológica implica numa política ambiental onde o país determina, organiza e põe em prática as diversas ações que visam a preservação e o melhoramento da vida das pessoas.

Dentre as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente está a de compatibilização da proteção ambiental com o objetivo de desenvolvimento econômico. Encontrar um meio termo entre meio ambiente equilibrado e desenvolvimento é um dos grandes problemas a ser enfrentado pela sociedade contemporânea.

O princípio da democracia econômica-social representa o lastro principiológico que deve escudar todos os demais princípios que informam o Direito Ambiental a fim de oportunizar uma harmonização naquela seara.

³⁹ - MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*, 2ª edição, 2001, São Paulo: RT. p.223).

⁴⁰ - KIRZNER, Vânia. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01)* disponível em 26.04.04 <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3899>

A Constituição brasileira alberga dois princípios aparentemente conflitantes. O artigo 3º - Inciso II, determina que o é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional e o artigo 225 prevê a proteção ambiental nos termos ali descritos.

O desenvolvimento econômico equilibrado implica em dispor de uma política ambiental onde deve ser determinado pelo país, que organiza e põe em práticas diversas ações que visam a preservação e melhoramento da natureza e, conseqüentemente da vida humana.

É contingente ressaltar que o Estado deve incentivar o desenvolvimento. Um planejamento adequado do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob a área de sua influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Assim, deve ser ressaltada a importância da responsabilidade do município na condução e operacionalização do Plano Diretor.

É no município que vive o cidadão. É do município que retira o seu sustento, sua educação. O Município tem a sua base territorial. Esta base territorial tem peculiaridades e características próprias; geográficas, hidrográficas, ambientais.

Cabe ao Governo Municipal traçar as metas para um ordenamento do espaço físico da cidade, de forma a que a mesma possa cumprir a sua função social.

A Constituição de 1988 inovou no cenário brasileiro na área do Direito Ambiental, abrindo novos espaços para as ações de proteção ao meio ambiente e, no que se refere aos direitos e garantias individuais, à organização do Estado, tributação, e ainda à ordem econômica e social do País.

É preciso que o meio ambiente seja preservado, não através de uma tributação acentuada e sim com estímulos ou benefícios com efeito-benefício, entre eles destacando-se aqueles projetos que contempla um planejamento ambiental que preserve e recupere o meio ambiente degradado. Desta forma a política extrafiscal é bem-vinda.

10. Bibliografia:

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. RJ, LUMEN , RJ, 1996.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil* São Paulo: Saraiva, 1990.
- BENJAMIN, Antonio Herman (coord.) *Dano Ambiental, prevenção, reparação e repressão*. SP, RT, 1993.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, 1991.
- CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. *Organização da cidade: planejamento municipal, plano diretor, urbanificação*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. São Paulo: Malheiros. 19ª ed. 2004.
- CORREIA, Fernando Alves *Direito Ambiental Sistematizado*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1992
- DEAMO, Francisco da Silva. *Da utilidade e da eficácia do Plano Diretor em cidades com menos de vinte mil habitantes*. Dissertação apresentada para a obtenção de Título de Mestre em Direito na UNIMAR- Universidade de Marília. 2002.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. SP, Saraiva, 2000.
- JÚNIOR, Gabriel Dezen. *Curso Completo de direito Constitucional*. Vol. I. Brasília: Vestcon. 2ª ed. 2003.
- KIRZNER, Vânia. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01)* disponível em 26.04.04 <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3899>

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1957.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*, 2ª edição, São Paulo: RT, 2001.
- MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo. Atlas. 11ª ed. 2002.
- MOTTA, Ronaldo Seroa da, José Marcos Domingues de Oliveira e Sérgio Margulis. *Proposta de Tributação Ambiental na Atual Reforma Tributária Brasileira*. IPEA, Rio de Janeiro, 2000.
- MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade: anotações à Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. RJ, Forense Universitária, 1992.
- PAIVA, João Pedro Lamana e Burtet, Thiago Machado. *Breves Considerações ao Estatuto da Cidade*, in Caderno de Direito Municipal, Interesse Público 12-2001.
- POMPERMAYER, Márcia. *Do direito à participação cidadã e à associação como pressupostos democráticos do planejamento municipal à luz do texto constitucional de 1988*, Dissertação apresentada para obtenção de Título de Mestre na Instituição Toledo de Ensino, Bauru, 2002.
- RIBEIRO, Maria de Fátima. *O IPTU como instrumento de Intervenção e Ocupação do Solo Urbano conforme Disposições do Estatuto da Cidade* in IPTU Aspectos Relevantes. Coord. Marcelo Magalhães Peixoto. Editora Quartier Latin, SP, 2002.
- SAULE JUNIOR, Nelson. *O Tratamento Constitucional do Plano Diretor como instrumento de política urbana in Direito Urbanístico* (org. Edesio Fernandes), BH, Del Rey, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros. 13ª ed. 1997.
- SOARES, Guido. *Direito Internacional do Meio Ambiente*. SP, Saraiva, 2003.
- TORRES, Heleno Taveira (coord.) *Direito Tributário Ambiental*. SP, Malheiros, 2005.

..... agosto-2005.....