

A QUESTÃO DAS EDIFICAÇÕES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: UMA ANÁLISE SOB O ASPECTO DA LEGALIDADE

OLIVEIRA, Flávia Fernandes¹
BATTANOLI, Cleber Justimiano²

RESUMO

Este estudo tem por escopo analisar o conjunto normativo acerca da viabilidade de construções em áreas de preservação permanente urbanas. Áreas, estas, que, hodiernamente, cada vez mais, vêm sendo objeto de ocupação por parcela da população brasileira, nos centros urbanos, de forma irregular, tanto para moradia como para a exploração de atividades econômicas. É fato que, com o crescimento da população urbana, seja pelo aumento das taxas de natalidade, seja pelo êxodo rural, ou até pelas migrações, ausentes de planejamento, verifica-se uma busca cada vez maior por espaços. Desse modo, em que pese a existência de regras sobre as áreas de preservação permanentes, mesmo assim tais regras são desrespeitadas por uma questão de necessidade da população. Tomou-se como ponto de referência para a análise, as Áreas de Preservação Permanentes da Avenida Eurípedes Brasil Milano, extensão de terra compreendida entre o Centro de Tradições Gaúcha Farroupilha e o Escritório da AES-SUL, composta de mata nativa ciliar e fauna silvestre. O tema será estudado de acordo com os critérios normativos que regulam a possibilidade destas construções, em tais áreas e os princípios e diretrizes do Direito Ambiental. Para tal, faz-se uso de pesquisas bibliográficas, de cunho qualitativo e relativas ao assunto, e fotos da área em objeto deste estudo científico, com o objetivo de melhor elucidar o tema. O método utilizado é o dedutivo. O Trabalho destaca que a Lei que regula as áreas de preservação permanente existe, mas que na prática não está sendo aplicada corretamente, na área delimitada por este trabalho.

Palavras-chave: Código Florestal; Área de Preservação Permanente; Zona Urbana.

THE QUESTION OF BUILDINGS IN AREAS OF PERMANENT PRESERVATION: AN ANALYSIS UNDER THE LEGAL ASPECT

ABSTRACT

This study has the purpose to analyze the legislative assembly about the viability of buildings in urban areas of permanent preservation. Areas, such that, hodiernamente, increasingly, have been the object of occupation by part of the Brazilian population in the urban centers, irregularly, both for housing and for the operation of economic activities. It is a fact that with the growth of the urban population, either by increasing birth rates, either through rural exodus or even by migration, absent planning, there is a growing search spaces. Thus, despite the existence of rules on permanent preservation areas, yet these rules are disregarded for the sake of population needs. Was taken as a reference point for the analysis, the Permanent Preservation Areas of Brazil Avenue Euripides Milano, stretch of land between the Center and the Ragamuffin Gaucho Traditions Office of AES - south, composed of riparian native vegetation and wildlife. The theme will be studied according to the normative criteria that regulate the ability of these buildings in such areas and the principles and guidelines of the Environmental Law. To this end, use is made of bibliographic research, qualitative and relating to the matter die, and photos of the area object of this scientific study, aiming to elucidate the subject. The method used is deductive. The work highlights that the law that governs the permanent preservation areas has existed since 1964, but in practice this is not applied correctly, the area bounded by this work

Keywords : Forest Code ; Permanent Preservation Area ; Urban Zone .

¹ Acadêmica do Curso de Direito da Universidade da Região da Campanha - URCAMP - campus Alegrete.

² Professor Especialista em Direito Constitucional, Processual Civil, Psicopedagogo, Professor do Curso de Graduação da Universidade da Região da Campanha - URCAMP/Alegrete.

INTRODUÇÃO

O presente artigo abordará a complexidade das áreas urbanas que se enquadram na definição de Áreas de Preservação Permanentes- APP's, onde será realizada uma análise das edificações em áreas de preservação permanente, sob a ótica da legalidade.

Para tanto, discorrer-se-á sobre as APP's que foram instituídas pelo Código Florestal que constituem os espaços territoriais protegidos, ambientalmente frágeis e vulneráveis, bem como a proteção do solo associados ao uso e ocupação inadequados de encostas e topos de morro com a proteção dos corpos d'água, evitando enchentes, poluição das águas e assoreamento dos rios. Também serão analisados os efeitos indesejáveis do processo de urbanização sem planejamento, como a ocupação irregular e o uso indevido dessas áreas, como a que ocorre na Av. Eurípides Brasil Milano, no município de Alegrete, objeto deste estudo.

Verificar-se-á ainda as posições políticas sobre as APPs nas casas legislativas brasileiras, que mesmo representando os mais diversos setores da sociedade surgem opiniões políticas opostas, e algumas até de pensamento comuns, mas que divergem na forma, no meio e no modo de como se deve dar a relação com o meio ambiente, em especial as APPs em áreas urbanas.

Com o novo Código Florestal se analisará os conceitos de Área de Preservação Permanente, assim como as zonas rurais ou urbanas, as faixas marginais de curso d'água natural, e ainda a vegetação que se situar em áreas de preservação permanente, também estudar-se-á a possibilidade de Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana, com a possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação em APPs para a regularização fundiária sustentável de área urbana.

Com relação a Constituição Federal, no que trata do assunto, a mesma estabelece que a Política Urbana é de responsabilidade do Município, e este deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos, e que o veículo condutor deste é o Plano Diretor do Município, e que ao cidadão que ocupe um imóvel urbano, lhe seja garantido, o direito de propriedade, desde que esse imóvel seja para sua moradia.

Já o estatuto da cidade ressaltará a execução da política urbana, estabelecendo critérios normativos de ordem pública e de interesse social para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, onde cria instrumentos que serão utilizados para o alcance dos objetivos normativo e deverá ser aprovado por lei municipal.

Ao tratarmos sobre o parcelamento do solo o mesmo abarca todo o espaço construído, bem como todos os espaços habitáveis pelo homem, de forma que esse aspecto do meio ambiente esteja diretamente relacionado ao conceito de cidade. Em linhas gerais, as funções sociais da cidade são cumpridas quando se proporciona a seus habitantes uma vida com qualidade, satisfazendo os direitos fundamentais, ao se estabelecer a disciplina legislativa, que ao intérprete caberá a adaptação da lei aos novos institutos, pois aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios devem estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal, que poderá ocorrer nos casos de loteamento ou desmembramento, desde que os terrenos não estejam localizados em áreas alagadiças ou sujeitos a inundação.

O estudo também refere-se ao Zoneamento, que em linhas gerais, se constitui em uma forte intervenção estatal, no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção, formando um claro reconhecimento da evidente impossibilidade das forças produtivas ocuparem o território sem um mínimo de planejamento prévio e coordenação. No caso do Município de Alegrete verificar-se-á a aplicabilidade do Plano Diretor, que estabelece as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade.

Como o objeto do tema delimitado em estudo é a faixa situada entre a Avenida Eurípedes Brasil Milano e o Rio Ibirapuitã, no trecho compreendido entre os escritórios da AES SUL, antiga usina da CEEE e o CTG Farroupilha, dele se apontará o título precário em que se constitui aquelas residências visto que a Lei Municipal conceitua como zona non-Edificandum.

Neste sentido, ainda, esta área específica, pode ser considerada como área Urbana Consolidada, devido a decorrência do tempo de ocupação de quem lá reside, pois possui, acredita-se, densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare, tem malha viária implantada (a própria avenida) e possui infraestrutura suficiente.

Assim, para que a construção do presente artigo fosse possível, recorreu-se a consultas em livros, periódicos, ensaio fotográfico em APP's, tudo com o fito de bem embasar o presente trabalho. O método utilizado é o dedutivo.

1 APPs E A URBANIZAÇÃO

As Áreas de Preservação Permanentes foram instituídas pelo Código Florestal (Lei nº 4.771 de 1965 e alterações posteriores) e consistem em espaços territoriais legalmente protegidos, ambientalmente frágeis e vulneráveis, podendo ser públicas ou privadas, urbanas

ou rurais, cobertas ou não por vegetação nativa, conforme conceitos que são definidos pelo Ministério do Meio Ambiente, *in verbis*:

Entre as diversas funções ou serviços ambientais prestados pelas APPs em meio urbano, vale mencionar: a proteção do solo prevenindo a ocorrência de desastres associados ao uso e ocupação inadequados de encostas e topos de morro; a proteção dos corpos d'água, evitando enchentes, poluição das águas e assoreamento dos rios; a manutenção da permeabilidade do solo e do regime hídrico, prevenindo contra inundações e enxurradas, colaborando com a recarga de aquíferos e evitando o comprometimento do abastecimento público de água em qualidade e em quantidade e a função ecológica de refúgio para a fauna e de corredores ecológicos que facilitam o fluxo gênico de fauna e flora, especialmente entre áreas verdes situadas no perímetro urbano e nas suas proximidades. A atenuação de desequilíbrios climáticos intra-urbanos, tais como o excesso de aridez, o desconforto térmico e ambiental e o efeito "ilha de calor"³. (BRASIL <mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas-areas-de-proteção-permanente>)

Outro ponto que merece destaque, são o efeitos indesejáveis do processo de urbanização sem o devido planejamento:

Os efeitos indesejáveis do processo de urbanização sem planejamento, como a ocupação irregular e o uso indevido dessas áreas, tende a reduzi-las e degradá-las cada vez mais. Isso causa graves problemas nas cidades e exige um forte empenho no incremento e aperfeiçoamento de políticas ambientais urbanas voltadas à recuperação, manutenção, monitoramento e fiscalização das APP nas cidades, tais como: articulação de estados e municípios para a criação de um sistema integrado de gestão de Áreas de Preservação Permanente urbanas, incluindo seu mapeamento, fiscalização, recuperação e monitoramento; apoio a novos modelos de gestão de APP urbanas, com participação das comunidades e parcerias com entidades da sociedade civil e definição de normas para a instalação de atividades de esporte, lazer, cultura e convívio da população, compatíveis com a função ambiental dessas áreas. (BRASIL <mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas-areas-de-proteção-permanente>)

2 AS POSIÇÕES POLÍTICAS E AS APPS

As casas legislativas brasileiras são compostas de forma eclética, e representam os mais diversos setores da sociedade onde se verificam posições verdadeiramente antagônicas, e algumas até de pensamento comuns, mas que divergem na forma, no meio e no modo de como se deve dar a relação com o meio ambiente.

Nesses poderes legislativos em relação as APPs não é diferentes, pois encontrarmos diversas posições que se estabelecem de forma, acredita-se, sejam para a contribuição da sociedade, como no caso do Senador Casildo Maldaner (PMDB-SC), que assevera: “Fala-se muito na questão das APPs no campo, na área rural, mas esse cuidado com as APPs quando se planejam as cidades é fundamental”.(SENADO,2014).

³*Ilha de Calor é o nome que se dá a um fenômeno climático que ocorre principalmente nas cidades com elevado grau de urbanização. Nestas cidades, a temperatura média costuma ser mais elevada do que nas regiões rurais próximas.*

Há a posição política também da Senadora Gaúcha Ana Amélia Lemos, (PP - RS) que devido a sua vinculação que a mesma possui com o agronegócio e a produção primária, assevera que: “a questão urbana não está sendo tocada com o mesmo rigor que a questão rural é cobrada”.(SENADO,2014). Perfeitamente notável que a senadora aponta a cobrança exagerada aos produtores do meio rural e um tanto generosa com o urbano.

De qualquer sorte, a preservação ambiental, seja no meio urbano como no meio rural sempre será resultado de uma política legislativa que se atribuir, pois estas é que definirão a forma e o meio de combate a quem não age na conformidade com a necessária preservação do presente e do futuro de um meio ambiente equilibrado e sustentável, como se verá no próximo capítulo referente as leis brasileiras.

3 O NOVO CÓDIGO FLORESTAL E AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES - APPS

O chamado novo Código Florestal instituído pela Lei 12.727/12 delimita as Áreas de Preservação Permanente e estabelece os seus conceitos quando assevera que considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; e de 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; e 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; e ainda de 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; e por fim de 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; conforme se verifica, *in verbis* :

Da Delimitação das Áreas de Preservação Permanente

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; (BRASIL,2012)

3.1 Das APPs no Código Florestal

Segundo o novo código florestal, toda a vegetação que se situar em áreas de preservação permanente, deve ser mantida por seu proprietário ou ocupante, que deverá recompô-la obrigatoriamente caso haja a supressão da mesma, segundo artigo 7º, §§1º e 2º da Lei 12.651/2012.

Mas o novo código também autoriza a intervenção dessas áreas, quando houver as situações em que for por utilidade pública, por interesse social e por intervenção ou supressão de baixo impacto, conforme preceitua a resolução CONAMA 369/09, conforme se vê:

Art. 1º Esta Resolução define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em área de Preservação Permanente -APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental.(BRASIL, 2009)

Esta resolução prevê também as hipóteses de Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana, em seu art. 9º, com a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana que poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observados os seguintes requisitos e condições de ocupações de baixa renda predominantemente residenciais; ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social-ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal; ocupação inserida em área urbana.

Da Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana

Art. 9º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições:

I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais;

II - ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social-ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal; (BRASIL, 2009)

Esta regularização deverá atender aos critérios, segundo os quais podemos citar: possuir no mínimo três dos seguintes itens de infraestrutura urbana implantada; como malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia. Como também apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare; conforme alíneas A e B do inciso III, do referido artigo 9º, desta resolução:

[...]

III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:

a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infraestrutura urbana implantada; malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;

b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare; (BRASIL, 2009)

No caso de localização exclusiva nas seguintes faixas de APP com margens de cursos de água, deverá ser respeitada as faixas mínimas de 15 m para cursos de água de até 50 m de largura e faixas mínimas de 50 m para os demais.

Na regularização em topos de morros e montanhas deverão ser respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público.

Já no caso de restingas, deverá ser, respeitada uma faixa de 150 m a partir da linha de preamar máxima; e ainda no caso de ocupações consolidadas, até o dia 10 de julho de 2001:

IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP:

- a) nas margens de cursos de água, ...devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 m para cursos de água de até 50 m de largura e faixas mínimas de 50 m para os demais;
- b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA no 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público;
- c) em restingas, conforme alínea "a" do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA no 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 m a partir da linha de preamar máxima; (BRASIL, 2009)

Existe a hipótese ainda de identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco; estabelecendo medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos da referida Resolução:

§ 1º O órgão ambiental competente, em decisão motivada, excepcionalmente poderá reduzir as restrições dispostas na alínea "a", do inciso IV20, deste artigo em função das características da ocupação, de acordo com normas definidos pelo conselho ambiental competente, estabelecendo critérios específicos, observadas as necessidades de melhorias ambientais para o Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

§ 2º É vedada a regularização de ocupações que, no Plano de Regularização Fundiária Sustentável, sejam identificadas como localizadas em áreas consideradas de risco de inundações, corrida de lama e de movimentos de massa rochosa e outras definidas como de risco.

§ 3º As áreas objeto do Plano de Regularização Fundiária Sustentável devem estar previstas na legislação municipal que disciplina o uso e a ocupação do solo como Zonas Especiais de Interesse Social, tendo regime urbanístico específico para habitação popular, nos termos do disposto na Lei no 10.257, de 2001. (BRASIL, 2009)

4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ESTATUTO DAS CIDADES

A Constituição Federal estabelece no seu Capítulo II, no momento em que trata da política urbana, em especial nos seus artigos 182 e 183.

Em referência ao artigo 182 este dispõe que a Política Urbana é responsabilidade do Município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos, e que o veículo condutor deste é o Plano Diretor do Município que deverá ser o instrumento

básico do ordenamento territorial urbano, para que o mesmo possa definir qual deve ser o uso e as características de ocupação de cada porção do território urbano municipal, fazendo com que os imóveis cumpram sua função social, *in verbis*:

Art. 182. 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.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - 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 da indenização e os juros legais. (BRASIL, 1988)

Por outro lado o artigo 183, veio para estabelecer a aquisição da propriedade pelo cidadão que ocupe um imóvel urbano, desde que este utilize o imóvel para sua moradia ou de sua família. Com este dispositivo se garante o direito de propriedade àquele que, de fato, dá a ela uma destinação compatível com sua vocação legal.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988)

4.1 Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001

Conforme previsto na Carta Política de 1988 a Lei 10.257 veio a ressaltar a execução da política urbana, estabelecendo critérios legais para tal e denominou Estatuto da Cidade a referida lei, criando normas de ordem pública e de interesse social para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O Estatuto prevê a existência de uma política urbana com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, diante das diretrizes que estabelece que seja garantido o direito a existência de cidades sustentáveis, e definindo

esta como sendo a cidade que tenha estendido aos seus habitantes 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, que seja planejado o desenvolvimento das cidades, com plena distribuição espacial da população e que as atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, sejam planejados de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (BRASIL, 2001).

Estes requisitos legais é o que se extrai dos termos da legislação como norma de direito público, *in verbis*:

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

Parágrafo 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.

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;

IV – 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.(BRASIL,2001)

Esta mesma norma legal cria os instrumentos que serão utilizados para o alcance dos objetivos normativos, e entre eles estão os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, bem como o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Já especialmente para planejamento municipal, esta exige a elaboração de um plano diretor; que seja disciplinado o parcelamento, o uso e a ocupação do solo, tudo isso com zoneamento ambiental.

Este plano diretor deve ser aprovado por lei municipal, e será o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, e ele será parte integrante do processo de planejamento municipal, e o plano plurianual - PPA, bem como a Lei Municipal que trata as diretrizes orçamentárias - LDO, e ainda o orçamento anual deverá incorporar as diretrizes e as prioridades estabelecidas.

O procedimento legal é tão democrático e participativo que desde o início do processo de elaboração do plano diretor, bem como durante a sua fiscalização de sua implementação, os poderes envolvidos, o Legislativo e o Executivo municipais, tem a

obrigação de promover audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; bem como dar publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e ainda garantir o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Isto, é o que se extrai da Norma legal que ora se colaciona:

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

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

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

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

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

(BRASIL,2001)

Recentemente a Lei 9.785/99 veio para alterar o Decreto-Lei número 3.365/41 que trata da desapropriação por utilidade pública, bem como as Leis números 6.015/73 que dispõe sobre os registros públicos, e a lei 6.766/79 que prevê a forma de parcelamento do solo urbano onde assevera, em seu artigo 3º que "somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal". (BRASIL,1999)

5 DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

O ambientalista Fiorillo (2013, p. 646) define que o parcelamento urbanístico do solo "[...]é dividido em aspectos, recebendo destaque o meio ambiente natural, o cultural, o do trabalho e o que nos interessa à análise do presente tema, o meio ambiente artificial".

Saliente ainda que o meio ambiente artificial, abarca todo o espaço construído, bem como todos os espaços habitáveis pelo homem, de forma que esse aspecto do meio ambiente está diretamente relacionado ao conceito de cidade.(FIORILLO, 2013, p .646)

Sobre as funções sociais da cidade, Fiorillo (2013, p. 646) faz destaque em seus comentários que:

Ao recordarmos as funções sociais da cidade, que constituem um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano, conforme nos indica o art. 182 da Constituição Federal, verificamos que, em linhas gerais, elas são cumpridas quando se proporciona a seus habitantes uma vida com qualidade, satisfazendo os direitos fundamentais, em consonância com o que estabelece o art. 225 da Carta Magna. Basicamente, podemos identificar quatro principais funções sociais da cidade, vinculando-a às possibilidades que possam ser oferecidas quanto à habitação, à livre circulação, ao lazer e às oportunidades de trabalho.

Nesse contexto, o parcelamento urbanístico do solo tem por finalidade efetivar o cumprimento das funções sociais da cidade, estabelecendo regramentos para o melhor aproveitamento do espaço urbano e, com isso, a obtenção da sadia qualidade de vida preceituada pela nossa Constituição Federal de 1988.(FIORILLO, 2013, p. 646)

5.1 Disciplina Legislativa

Na mesma obra o autor estabelece a disciplina legislativa sobre esta matéria onde assevera que tendo em vista a necessidade de se regular o parcelamento do solo urbano, o legislador infraconstitucional elaborou em 1979 a Lei Federal nº 6766, que veio a ser promulgada em 19 de dezembro daquele ano. Posteriormente, ela foi modificada pela Lei nº 9785, de 1999 todavia, deve-se considerar a necessidade de alteração do sistema jurídico em relação aos bens, os quais ainda possuem enfoque no instituto da propriedade privada, porquanto nem sempre o sistema anterior à concepção trazida pela Constituição de 1988 guarda compatibilidade com as regras inerentes ao bem ambiental. Essa situação encontra-se presente em relação ao parcelamento do solo urbano, cabendo ao intérprete a adaptação da lei aos novos institutos.(FIORILLO, 2013, p. 647)

Segundo Fiorillo (2013, p. 647) é importante destacar que "[...] a fim de melhor adequar o previsto na lei federal às peculiaridades regionais e locais, caberá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal".

5.2 Formas de Parcelamento

No que refere ao parcelamento do solo urbano, as possibilidades que poderá ocorrer será nos casos de loteamento ou desmembramento que segundo a lei federal do deverá ser feito, como veremos a seguir.

Por parcelamento compreende a criação de lotes com o propósito de edificação destinada a habitação, comércio ou atividade industrial, neste último caso em conformidade com as normas sobre zoneamento industrial.(FIORILLO, 2013, p. 647)

5.2.1 Loteamento

Por loteamento, conforme Fiorillo (2013, p. 647-648), preceitua-se da seguinte forma:

Conforme preceitua o art. 2º, §1º, da Lei nº 6766/79, considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação de vias existentes. Desse modo, somente será possível falar em loteamento quando, além da divisão em lotes, houver também a criação de vias de circulação, as quais passarão ao domínio público. Com isso, temos um procedimento de urbanização, atribuindo infraestrutura àquela parcela de solo.

Além disso, os loteamentos deverão atender outros requisitos, tais como a destinação de áreas à implantação de equipamentos urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público. Os lotes devem ter área mínima de cento e vinte e cinco metros quadrados, ressalvada a possibilidade de lei estadual ou municipal determinar maiores exigências. Essa citada tem por finalidade satisfazer uma das funções sociais da cidade, qual seja, garantir condições mínimas de habitação.

Ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa non edificandi de quinze metros de cada lado. As vias de loteamento deverão articular-se com as adjacentes oficiais. Com isso, objetiva-se cumprir mais uma das funções sociais da cidade; a livre circulação, possibilitando o fácil acesso às vias principais.

Importante frisar que, conforme preceituava o art.4º, § 1º, da Lei nº 6766/79, a percentagem de áreas públicas não poderia ser inferior a 35% da gleba. Todavia, com as alterações introduzidas pela Lei nº 9785/99, não mais exige-se um percentual mínimo, competindo ao Município sua fixação.

5.2.2 Desmembramento

Já sobre desmembramento, Fiorillo (2013, p. 648), resume da seguinte forma:

Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes, conforme dispõe o art. 2º, § 2º, da Lei nº 6766/79.

Desse modo, o desmembramento é caracterizado pela divisão de gleba em lotes sem que haja a abertura de novas vias de circulação, importando, pois, na inexistência de ato de urbanização.

As disposições urbanísticas exigidas para o loteamento aplicam-se ao desmembramento.

5.2.3 Vedações de Parcelamento do Solo

No entanto existem vedações ao parcelamento do solo aonde apresenta algumas situações em que não poderá ser parcelado, como afirma Fiorillo, (2013, p.649) onde diz que:

O parcelamento do solo não será permitido em algumas situações, tais como em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações; que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública; com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; onde as condições geológicas não aconselhem a edificação, bem como em áreas de preservação ecológicas ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Pode-se observar que, aludidas vedações têm por finalidade garantir a satisfação das funções sociais da cidade, proporcionando aos seus habitantes vida com qualidade.

6 PLANO DIRETOR DE ALEGRETE - LEI Nº 2.679/96

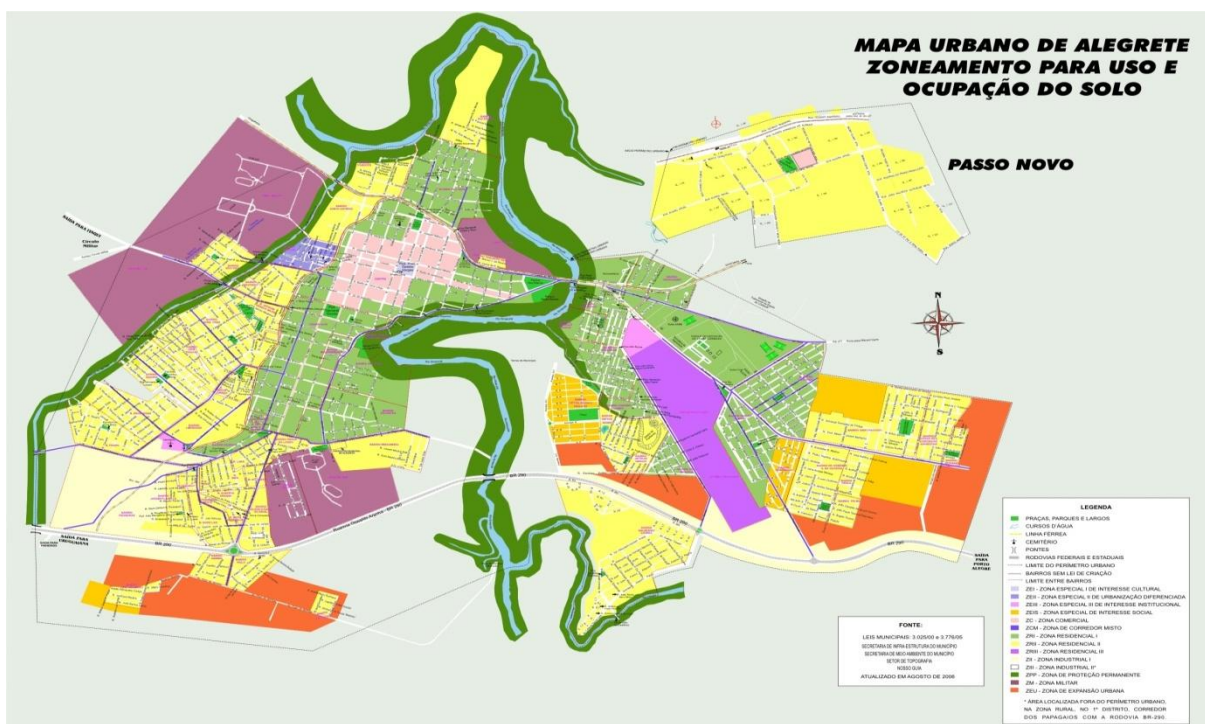
Nos termos do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor está definido como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana. (ALEGRETE< <http://www.alegrete.rs.gov.br/site>>)

O Plano Diretor deve ser elaborado pelo Poder Executivo, articulado com todos os setores da sociedade civil e aprovado pela Câmara de Vereadores. (ALEGRETE< <http://www.alegrete.rs.gov.br/site>>)

O processo de elaboração do plano deve assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados no processo de construção e implantação do mesmo. (ALEGRETE< <http://www.alegrete.rs.gov.br/site>>)

O Município de Alegrete já possui Plano Diretor, Lei nº 2.679, de 05 de junho de 1996, que foi atualizado para se adequar as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade. (ALEGRETE< <http://www.alegrete.rs.gov.br/site>>)

A área em estudo corresponde a abaixo colacionada em virtude de melhor localização e direcionamento do intérprete que a visualizará como forma de intervenção no mundo das APPS:



Disponível em<<http://www.alegrete.rs.gov.br/site/files/planodiretor/anexo10.jpg>>. Acesso em: 04 jun. 14.

7 DO ZONEAMENTO

Para o autor Paulo de Bessa Antunes (1999, p. 127)

Zoneamento é em linhas gerais uma forte intervenção estatal, no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção, alocando recursos, interditando áreas, destinando outras para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas. O zoneamento é o reconhecimento da evidente impossibilidade das forças produtivas ocuparem o território sem um mínimo de planejamento prévio e coordenação.

A competência para o zoneamento tanto é da União, como dos Estados e dos Municípios, conforme o disposto no art. 21, inciso IX, da Constituição Federal, segundo o qual, no entanto, é de competência da União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenamento do desenvolvimento econômico-social, cabendo aos Estados e aos Municípios fazê-lo em suas respectivas regiões.(BRASIL,1988)

Como já referido o Município de Alegrete possui um Plano Diretor, que foi instituído pela Lei nº 2.679/96, que foi atualizado para se adequar as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade. Nele é possível se verificar a conceituação de zoneamento como sendo a divisão do município em área com exigências diferenciada concernentes ao uso dos espaços, dividindo em áreas urbana, de expansão urbana e rurais, apontando a definição de cada uma delas, como sendo:

Por área urbana entende-se aquela que existem edificações, e que compreenda pelo menos dois serviços públicos fundamentais.

Art. 13. Considera-se zoneamento, para fim da presente lei, a divisão do município em área com exigências diferenciada concernentes ao uso dos espaços.

§ 1º O município fica dividido em áreas:

- a) urbana;
- b) de expansão urbana;
- c) rurais.

§ 2º - Entende-se por área urbana, aquela que existem edificações, e que compreenda pelo menos dois serviços públicos fundamentais.(ALEGRETE,1996)

Já nos artigos 18 e 19 está a questão posta que é objeto de estudo deste artigo que estabelece que a faixa situada entre a Avenida Eurípedes Brasil Milano e o Rio Ibirapuitã, no trecho compreendido entre os escritórios da AES SUL, antiga usina da CEEE e o CTG Farroupilha, constituir-se-á em zona non-Edificandum, por destinar-se a parque público.

Como se vê na legislação municipal aos moradores que se encontram na referida área é garantida a permanência a título precário até ser implantado uma solução alternativa para seu assentamento.

Da mesma forma ocorre com toda zona inundável é considerada imprópria para edificação cabendo ao Poder Público implementar com a possível urgência a remoção e o reassentamento das pessoas ali localizadas, conforme se verifica a seguir:

Art. 18º - A faixa situada entre a Avenida Eurípedes Brasil Milano e o Rio Ibirapuitã, no trecho compreendido entre os escritórios da CEEE (antiga Usina) e o

CTG Farroupilha, constituir-se-á em zona non-Edificandum, por destinar-se a parque público.

Parágrafo Único – Aos moradores que se encontram na referida área é garantida a permanência a título precário até ser implantado uma solução alternativa para seu assentamento.

Art. 19º - Toda a zona inundável (abaixo da cota 82) é considerada imprópria para edificação cabendo ao Poder Público implementar com a possível urgência a remoção e o reassentamento das pessoas ali localizadas. (ALEGRETE,1996)

Ainda cumprindo a Norma Constitucional, o Município de Alegrete estabeleceu em sua Lei Complementar nº 021/2006, uma revisão do Plano Diretor, que veio para sedimentar as novas normas de âmbito Federal, como Estadual, e esta define como Áreas de Preservação Permanente todas aquelas definidas pela legislação ambiental vigente assim como os Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, e apontou como principais Áreas de Preservação Permanente do perímetro urbano o Rio Ibirapuitã que deveria ser mantida uma Área de Preservação Permanente ficando estipulada uma faixa de 100 metros à partir do nível normal, em projeção horizontal de lâmina d'água; bem como os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que necessitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP) deverão estar de acordo com a legislação ambiental vigente. Tal disposição é a que se vê na norma a seguir:

DAS ÁREAS AMBIENTAIS

Art. 26. Áreas de Preservação Permanente são todas aquelas definidas pela legislação ambiental vigente assim como os Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

§ 1º Principais Áreas de Preservação Permanente do perímetro urbano:

I - Rio Ibirapuitã: deverá ser mantida uma Área de Preservação Permanente ficando estipulada uma faixa de 100 m a partir do nível normal, em projeção horizontal de lâmina d'água;

§ 4º Os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que necessitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP) deverão estar de acordo com a legislação ambiental vigente.(ALEGRETE,1996)

O Plano Diretor ainda prevê a hipótese de Parcelamento do solo, e de plano proíbe o parcelamento do solo, para fins urbanos de terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas ou a proteção contra as cheias e inundações; bem como em Áreas de Proteção Permanente (APPs).

No caso específico deste trabalho científico se verifica a impossibilidade de loteamento ou arruamento as margens dos cursos de água, como é o caso que ocorre entre o atual escritório da AES SUL e o CTG farroupilha, a saber:"XI - não poderão ser loteados ou arruados as margens dos cursos de água conforme artigo 26 desta Lei".(ALEGRETE,1996)

No caso de Parcelamento do Solo é possível se verificar a exata concatenação de idéias da Legislação Municipal para com as demais normas de hierarquia superior que tratam sobre o tema, pois a mesma vedou o parcelamento do solo, para fins urbanos em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas ou a proteção contra as cheias e inundações e em Áreas de Proteção Permanente (APP), bem como não podem ser loteados ou arruados as margens dos cursos de água, como se vê:

Art. 114. Fica vedado o parcelamento do solo, para fins urbanos:
I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas ou a proteção contra as cheias e inundações;
VI - em Áreas de Proteção Permanente (APP);
XI - não poderão ser loteados ou arruados as margens dos cursos de água conforme artigo 26 desta Lei.(ALEGRETE,1996)

8 DA ÁREA URBANA CONSOLIDADA

No que refere a regularização fundiária de assentamentos urbanos, a lei conceitua área urbana consolidada como sendo a parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) equipamentos de infraestrutura urbana implantados como a drenagem de águas pluviais urbanas; o esgotamento sanitário; o abastecimento de água potável; a distribuição de energia elétrica; ou então a limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.(BRASIL,2009)

Em existindo essas áreas urbanas que efetivamente estejam consolidadas resta ao poder público regularizar estas áreas, como se vê:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:
II área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:
a) drenagem de águas pluviais urbanas;
b) esgotamento sanitário;
c) abastecimento de água potável;
d) distribuição de energia elétrica; ou
e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;(BRASIL,2009)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destarte, diante do estudo ora realizado, constatou-se que a legislação ambiental, versando sobre as APP's é cristalina, ao prever que tais áreas devem ser preservadas para o bem de toda a sociedade. Entretanto, é fato que parcela considerável da população carece cada vez mais de espaços urbanos principalmente para a moradia. Assim, eis a grande questão,

preservar o meio ambiente em prol das futuras gerações ou proporcionar espaço para a população no momento.

Através do presente trabalho, constatou-se que o poder público, por vezes, é conivente com a ocupação clandestina das APP's, provavelmente por se eximir de implementar políticas sérias de ocupação urbana, por intermédio de um Plano Diretor eficiente e eficaz. Se não bastasse, o próprio poder público além de não fiscalizar e também não reprime as ocupações irregulares, e pior, ainda tributa as edificações com o IPTU.

Portanto, para que haja efetivamente a preservação das APP's é necessário, inicialmente, promover a educação ambiental para toda a população desde os bancos escolares e, também, conceber e implementar políticas sérias de ocupação urbana, em consonância com a legislação ambiental, assim temos que efetivamente a ocupação da área objeto deste estudo está completamente irregular, e mesmo que se trate de área urbana consolidada ainda assim é de observar que não se pode privar o público de um rio em benefício exclusivo do particular.

Verificou-se ainda que a possibilidade acima referida deverá observar, também, o Zoneamento estabelecido no Plano Diretor por parte do Município, que deverá principalmente alocar recursos, para regularização desta áreas, já que a Constituição Federal é que lhe estabeleceu esta competência para o zoneamento.

Pode-se verificar que o Município de Alegrete efetivamente possui um Plano Diretor, e mesmo com as atualizações que o tenha sofrido, ainda assim foram insuficientes para adequar as APPs existentes com as diretrizes determinadas no Estatuto da Cidade.

O elemento fundamental da constatação é que o Plano Diretor mesmo prevendo a hipótese de Parcelamento do solo, proíbe o parcelamento para fins urbanos de terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, pois estas é que formam as Áreas de Proteção Permanente (APPs);

Por qualquer ângulo que visualize-se esta situação, dela se verifica que, legalmente, seria impossível o loteamento, ocupação ou arruamento as margens dos cursos de água, como é o caso que ocorre na Avenida Eurípides Brasil Milano no trecho compreendido entre o escritório da AES SUL e o CTG Farroupilha.

A hipótese trazida pela nova norma de regularização fundiária com base em Área Urbana Consolidada, desde que cumpridos um número mínimo de requisitos, não constitui elemento suficiente para suprimir da integralidade da população um rio que deveria distribuir vida, para um particular que sua contra partida é a poluição direta e in natura nas águas já tão escassas no mundo.

REFERÊNCIAS

ALEGRETE. **Portal Cidade de Alegrete.** Disponível em: <<http://www.alegrete.rs.gov.br/site>>. Acesso em: 29 abr.14.

ALEGRETE. **Lei nº 2.679 - Plano Diretor de Alegrete.** 1996. Disponível em: <<http://www.alegrete.rs.gov.br/planodiretor>>. Acesso em 29 abr.14.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente (Mma).** Disponível em:<mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas-areas-de-proteção-permanente>. Acesso em:10 abr. 14.

_____. **Constituição.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em10 abr.14.

_____. **Lei 12.727/2012.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12727.htm>. Acesso em: 10 abr.14.

_____. **Lei 12.651/2012.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 10 abr.14.

_____. **Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA Resolução 369/09.** Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama>>. Acesso em: 12 abr. 14.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.** Disponível em: < www.ibge.gov.br/home/estatistica>. Acesso em: 25 abr.14.

_____. **Senado Federal. Portal de Notícias.** Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao>>. Acesso em: 25 abr.14.

_____. **Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 abr.14.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.**14. ed.São Paulo, Saraiva, 2013.

Sua Pesquisa. Disponível em: <http://www.suapesquisa.com/ilha_de_calor>. Acesso em: 25 abr.14.