

10. ASPECTOS INSTITUCIONAIS

10.1 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

Neste item será apresentada e avaliada a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal, com destaque para os órgãos de planejamento sócio-espacial, gestão territorial e fiscalização urbanística.

Estrutura Administrativa

A estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Morretes, segundo informações prestadas pela Secretaria de Administração e Planejamento é composta pelos seguintes órgãos:

“Gabinete do Prefeito, Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Administração e Planejamento, Secretaria de Finanças, Secretaria de Obras, Transportes e Desenvolvimento Urbano, Secretaria de Cultura e Esportes, Secretaria de Educação, Secretaria de Ação Social, Secretaria de Criança e do Adolescente, Secretaria de Saúde, Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, Secretaria de Turismo e Secretaria de Assuntos Especiais.”

O organograma da Prefeitura ainda prevê, em nível de Administração Indireta, as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista, e, em nível externo, os Conselhos Municipais.

Na estrutura organizacional da Prefeitura não há esferas institucionais para a discussão conjunta, entre os secretários, das questões relativas ao Planejamento Municipal, que têm repercussão no desempenho das funções de todos os órgãos municipais.

A inexistência de um planejamento integrado entre as Secretarias Municipais, para a definição de prioridades setoriais em função das disponibilidades orçamentárias, poderá comprometer a execução das diretrizes e ações estratégicas a serem contempladas no Plano Diretor Municipal.

Na organização da Prefeitura Municipal tampouco há esferas institucionais que propiciem qualquer sorte de participação popular no planejamento urbano ou orçamentário, estando a intervenção da comunidade limitada às atividades desenvolvidas por seus representantes eleitos.

Funcionários Municipais

A Prefeitura Municipal conta com 1195 servidores, o que corresponde a 1 funcionário para cada 12 habitantes.

As secretarias responsáveis pela prestação direta de serviços para o cidadão possuem o maior número de funcionários, destacando-se a Secretaria de Educação e a Secretaria da Saúde, que juntas somam mais de 30% dos funcionários ativos.

Planejamento e Gestão Urbana

A estrutura administrativa da Prefeitura Municipal concentra as atribuições do planejamento e da gestão urbana na Secretaria Obras, Transportes e Desenvolvimento Urbano.

A concentração dessas funções em um único órgão apresenta riscos para o eficiente exercício tanto do planejamento como da gestão urbana. Mas, em Morretes, a situação se apresenta ainda mais problemática se for considerado que, dentro da estrutura interna da Secretaria de Obras Transportes e Desenvolvimento Urbano não há uma subdivisão entre departamento de planejamento e departamento de gestão territorial.

Analisando-se a estrutura desse órgão, percebe-se que o único departamento atinente às referidas funções é uma diretoria de arquitetura e urbanismo, a qual, no entanto, não é específica para o planejamento, concentrando também as funções de elaboração de projetos de obras do município.

Não bastasse isso, em análise concreta do atual quadro técnico da Secretaria de Obras, Transportes e Desenvolvimento Urbano, verificam-se deficiências que precisam ser resolvidas para possibilitar a eficiente gestão do Plano Diretor. Dentro da estrutura dessa Secretaria, a maioria dos servidores que as desempenham são investidos em cargo de provimento em comissão, exoneráveis a qualquer tempo.

Essa situação é bastante prejudicial à implementação das diretrizes de gestão do Plano Diretor, pois a constante sucessão de grupos políticos na Administração da Municipal poderá acarretar uma drástica alteração do quadro de servidores responsáveis por desempenhar as funções daquela Secretaria, comprometendo a continuidade das políticas a serem traçadas no instrumento básico de planejamento.

Essas medidas se fazem ainda mais necessárias quando se está a aprovar um Plano Diretor, que irá destinar muito mais obrigações a essa Secretaria, que, exercendo as funções de planejamento urbano e urbanismo, passará a ser, efetivamente, o carro chefe da política de gestão territorial e desenvolvimento sustentável do Município.

Sistema de Informações Municipais

Durante a leitura técnica, foram encontradas algumas deficiências em relação ao sistema de informações municipais.

A Prefeitura não conta com banco de dados integrado, alimentado por todas as secretarias municipais e que contenha informações gerais sobre o Município.

A existência de um sistema de informação eficiente, seja ele informatizado ou não, é de suma importância para auxiliar a tomada de decisões pela Gestão Municipal, garantir a fiel execução do Plano Diretor, permitir o monitoramento das diretrizes desse instrumento de planejamento e, sobretudo, preparar o processo de leitura da cidade a ser conduzido na elaboração do subsequente Plano Diretor de Morretes, daqui a 10 anos.

O cadastro técnico não se encontra informatizado e a base cartográfica digital é de 1998, necessitando de atualização.

10.2. ASPECTOS LEGAIS

“A incorporação da função social das cidades como preceito que deve balizar a política do desenvolvimento urbano, à luz do desenvolvimento sustentável, aponta para a possibilidade de sairmos do marco apenas da crítica e denúncia do quadro de desigualdade social, e passarmos para a construção de uma nova ética urbana, onde os valores ambientais e culturais se sobreponham no estabelecimento de novas cláusulas dos contratos sociais originários de novos paradigmas da gestão pública, mediante práticas da cidadania que reconheçam e incorporem os setores da sociedade excluídos de seus direitos e necessidades básicas.”¹

O objetivo do presente diagnóstico é promover o levantamento e a análise conjunta da legislação pertinente ao Plano Diretor do Município de Morretes para a elaboração das minutas das leis que o compõem.

É preciso destacar que, diante do objetivo proposto não é suficiente a análise das leis municipais, pois são inúmeras as modificações e inovações ocorridas na legislação federal e estadual nos últimos anos, bem como na Constituição Federal.

¹ FERNANDES, Edesio. Direito urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p.51-52.

A análise da compatibilidade e adequação da legislação do Plano Diretor do Município de Morretes com essas inovações é fundamental para, além de facilitar a sua aplicação pelos operadores jurídicos, mantê-la em sintonia com a evolução do direito.

A elaboração dessa legislação exige um exame cuidadoso da Constituição Federal, da Constituição do Estado do Paraná e da Lei Orgânica do Município de Morretes, bem como da legislação federal e estadual pertinente aos temas tratados no Plano Diretor. Dentre eles destacamos o zoneamento urbano-ambiental, o uso do solo, a vegetação, os recursos hídricos, o patrimônio cultural, histórico, artístico e arqueológico, entre outros.

Neste processo, é fundamental observar a repartição de competências para legislar entre os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para evitar conflitos de competência e facilitar a aplicação da legislação, bem como a delimitação do direito de propriedade e a questão do direito adquirido – temas que serão analisados na sequência.

10.2.1. A IMPORTÂNCIA DA DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

A Constituição de 1988 estabeleceu na verdade dois tipos de competência: a competência para administrar e a competência para legislar. As atividades previstas no art. 23 são de competência tanto da União como dos Estados e Municípios. Assim, cada ente poderá ter sua própria estrutura administrativa, tendo autonomia para estas atividades.

No caso da competência administrativa dos municípios, o referido dispositivo prevê:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

Da leitura do artigo acima transcrito, podemos perceber a grande quantidade de tarefas que estão também sob a responsabilidade do Município e que têm pertinência com a implementação do Plano Diretor.

É preciso destacar que a autonomia dos entes da Federação, prevista no art. 18 da Carta Maior, não deve ser causa de conflitos e dispersão de esforços. O objetivo é que cada ente possa ter uma estrutura administrativa própria, mas eficiente no atendimento e controle das atividades previstas no artigo citado acima. É claro que essa estrutura pode ter um formato institucional diferente, mas deverá sempre obedecer às normas gerais federais, para que seja mantida uma unidade e coerência de ações no país todo.

De toda forma, como salienta Paulo Affonso Leme Machado, as atuações não estão condicionadas a uma hierarquia: *“A Administração Pública federal ambiental não está num plano hierárquico superior ao da Administração Pública ambiental estadual, nem esta situa-se em plano superior ao da Administração Pública ambiental municipal.”*²

Já os artigos 22 e 24 da Constituição tratam da competência para legislar propriamente dita:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

² LEME MACHADO, Paulo Affonso. Direito Ambiental Brasileiro. 10ª ed. Malheiros, São Paulo. p.89

II - desapropriação; (...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; (...)

XI - trânsito e transporte;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

O art. 22 trata da competência privativa da União, onde só será permitido aos Estados legislar sobre matéria específica e quando autorizados por lei complementar.

Já o art. 24 refere-se à competência concorrente, quando a competência da União limita-se à edição de normas gerais³ e os Estados têm competência suplementar. Isso significa que os Estados e o Distrito Federal podem tomar a iniciativa para legislar sobre o assunto quando a União restar inerte. Além disso, se não houver lei federal sobre as normas gerais (art. 24, § 3º), os Estados poderão exercer competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades próprias.

É importante observar, no entanto, que essa competência legislativa “plena” dos Estados sofre limitações, ou seja, a norma estadual não pode extrapolar o interesse próprio ou peculiar do Estado e deverá se sujeitar ao disposto em norma federal superveniente.

Além disso, o exercício da competência suplementar só será possível se já existirem normas a serem suplementadas. Ou seja, esta competência está condicionada à necessidade de complementar a legislação federal ou de imperfeições da norma geral federal.

A competência dos Municípios está expressa no art. 30 da Constituição Federal de 1988 que traz os seguintes dispositivos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

³ As chamadas “normas gerais” em direito ambiental são aquelas que tratam da aplicação da mesma regra em um determinado espaço territorial, que pode ser limitado, como, por exemplo uma determinada bacia ou um determinado ecossistema, como pode abranger o território nacional inteiro.

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.”

O interesse local não se caracteriza pela exclusividade do interesse do Município sobre determinado assunto, mas pela sua predominância. Ocorre que, muitas vezes, principalmente em matéria ambiental, os Municípios procuram diminuir o rigor da legislação federal ou estadual, no intuito de facilitar a exploração de atividades potencialmente degradadoras. Mas se a legislação municipal permitir além do disposto nas legislações estaduais ou federal, a mesma deverá ser impugnada judicialmente por inconstitucionalidade.

Isto posto, é preciso distinguir mais precisamente a competência estadual da municipal, tendo em vista que esse é um dos principais pontos de discussão, principalmente em matéria ambiental, e certamente interessa na elaboração do Plano Diretor do Município de Morretes.

O art. 23 da Constituição Federal atribuiu à União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios a competência para “*proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas*” e de “*preservar as florestas, a fauna e a flora*”.

Assim, apesar de o Município não ter competência para legislar sobre águas, ele deve aplicar a legislação federal e estadual pertinente no território municipal. Mesmo os bens ambientais considerados pela Constituição como bens da União estão sujeitos à legislação Municipal, de proteção ou até tombamento, uma vez que devem ser concebidos como “bens de uso comum do povo” (art. 225).

No entendimento de Alexandre de Morais:

“O Art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o Município suprir as

omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-la, inclusive, nas matérias previstas no artigo 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, para ajustar a sua execução a peculiaridades locais, sempre em concorrência com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local.”⁴

Esta breve análise acerca da distribuição de competências entre os entes da federação visa pautar o exame das leis que será feito adiante, permitindo uma análise crítica das leis em vigor atualmente no Município de Morretes, bem como a elaboração da legislação referente ao Plano Diretor que respeite estes dispositivos constitucionais.

10.2.2. A QUESTÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA E DO DIREITO ADQUIRIDO

A aprovação da legislação do Plano Diretor de Morretes implica necessariamente na modificação do regime jurídico da propriedade, atingindo o direito de milhares de cidadãos. Neste ponto, é preciso a análise cuidadosa das alterações necessárias e do seu reflexo no meio social.

A Constituição Federal dispõe em seu art. 5º, inciso XXXVI: “*A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.*” A discussão acerca da existência ou não de direito adquirido face à instituição de novo zoneamento ou alteração do anterior é grande e complexa, mas, aos poucos, posições vêm sendo definidas, tanto na doutrina nacional, como na própria legislação.

A importância dessa discussão reside no fato de que a maioria das atividades industriais, comerciais e agrícolas exigem o controle do Poder Público, que pode se dar na forma de permissões, autorizações e licenças (de instalação, de construção, de operação, etc.).

Na elaboração do zoneamento urbano-ambiental é comum surgirem casos de empreendimentos que, apesar de previamente autorizados pelo Poder Público, passam a ser proibidos em função de ato administrativo ou lei superveniente. Nesses casos, é importante a análise da questão da propriedade privada e do direito adquirido, constitucionalmente previstos.

⁴ MORAIS, Alexandre de. Direito Constitucional. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

São duas situações diferentes: a dos que já têm a licença de instalação quando da implementação do novo zoneamento e a dos empreendimentos que já têm licença de funcionamento.

É que, quando a legislação for sobre sistemas de funcionamento, aparelhagem de proteção, etc. ela não gerará direito adquirido, pois estas questões estão diretamente relacionadas com a salubridade, higiene e segurança coletiva.

Paulo Affonso Leme Machado⁵ cita o exemplo de uma zona industrial que é transformada por ato do Poder Público em zona residencial. Nesse caso, diz o autor, é preciso avaliar se as indústrias que já estavam instaladas nessa área estavam cumprindo todas as normas aplicáveis e atendendo às exigências e condições para funcionamento. Se não houver nenhuma irregularidade, nem no funcionamento da indústria e nem na concessão da licença de instalação, não há sanção a ser aplicada. Assim, se o Poder Público não achasse mais conveniente a presença da indústria naquela região, poderia revogar⁶ o ato administrativo que deferiu a instalação da indústria naquela área, com a desapropriação da mesma.

Mas, ainda no mesmo caso, se o Poder Público editar novas normas para o funcionamento da indústria e ela não as obedecer, passará a agir ilegalmente e poderá sofrer a anulação do ato administrativo. Nessa situação não será devida nenhuma indenização.

Além disso, nesse aspecto é importante lembrar que não há direito adquirido de poluir. A melhor doutrina francesa já destacou esse fato:

“O Direito Administrativo francês do Meio Ambiente consagra um princípio extremamente importante: uma autorização administrativa, como uma permissão de construir ou um ato de autorização de abertura de um estabelecimento classificado, é sempre outorgado sob reserva de direito de terceiros. Esta última autorização, em particular, não cria um ‘direito adquirido de poluir’.”⁷

José Afonso da Silva trata do tema com clareza:

“Em havendo, pois, modificação do zoneamento, milita presunção iuris et iure (porque não comporta discussão do mérito, nem na via judicial, nem na via administrativa, para afastar a presunção) de que tal mudança se fizera em atendimento ao interesse coletivo, e é, sem sombra de dúvida, correta a tese

⁵ LEME MACHADO, Paulo Affonso. Direito Ambiental Brasileiro. 10ª ed. Malheiros, São Paulo. p. 175

⁶ Merece destaque a distinção feita na doutrina entre anulação e revogação de ato administrativo: a primeira deve ser feita pelo Poder Público ou pelo Poder Judiciário em caso de ilegalidade do ato, enquanto a segunda só pode ser feita pelo Poder Público, através de juízo de oportunidade e conveniência sobre a manutenção do ato.

⁷ Rapport Français, Droit Public, La protection du voisinage et de l'environnement. Travaux de l'Association Henri-Capitan, p. 402.

de que não se verifica direito adquirido (que é de natureza individual, particular) em prejuízo do interesse coletivo, público. Se, portanto, não houver, na lei superveniente, ressalva de direito ao uso não conforme, que passa a ser tolerado, nos termos já vistos, ao Poder Público municipal cabe a faculdade, se não o dever, de impor a cessação do uso incompatível com o novo zoneamento. Leve-se em conta, para assim se conceber, que não se está tolhendo ao particular o exercício do direito de livre iniciativa, mas restringindo-a no interesse público, pois não se lhe está impedindo, em absoluto, o exercício do uso implantado, que poderá continuar noutra zona, onde se conforme às regras do novo zoneamento. Como já vimos, o uso é, por natureza, deslocável; por conseguinte, seu titular poderá implantá-lo noutra lugar, talvez até com maiores vantagens e melhores condições de desenvolvimento.”⁸

Ou seja, nenhum cidadão pode adquirir o direito de produzir ou criar situações de risco para a coletividade. Diante do conflito entre direitos individuais, como a propriedade e a livre iniciativa, e direitos coletivos como a segurança e a saúde pública, estes últimos sem dúvida prevalecerão.

Além disso, a nossa Constituição, ao garantir o direito de propriedade, em seu art. 5º, limitou-a dizendo que ele deve atender à sua “função social”. Ou seja, ela não pode ser utilizada livremente pelo seu proprietário, mas está sujeita às limitações impostas pelo Poder Público que visam garantir a salubridade, a segurança e o bem estar coletivo.

A própria Carta, no § 2º do art. 182, concretizou o princípio da função social da propriedade nos seguintes termos: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Para as propriedades rurais, o princípio está consagrado no art. 186.

Como dito anteriormente, cada vez mais a doutrina e a legislação pátria se firmam no sentido de uma nova definição do direito de propriedade. O novo Código Civil (Lei Federal nº. 10.406/02) definiu nos seus art. 1.228 e seguintes os novos traços do direito de propriedade e nos artigos 1.299 e seguintes as regras que disciplinam o direito de construir:

“Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-lo do poder de quem quer que, injustamente, a possua ou detenha.

⁸ José Afonso da Silva. Direito Urbanístico Brasileiro. P. 268/269. Não há grifos no original.

§1º - O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.”

No parágrafo primeiro deste dispositivo percebe-se claramente a intenção do legislador de reforçar a elaboração constitucional e adaptar o direito de propriedade à necessidade da preservação do meio ambiente. Destacou assim a funções social e ambiental da propriedade.

10.2.3. O PLANO DIRETOR

O Plano Diretor é um instrumento previsto no Estatuto da Cidade e que visa estabelecer regras tanto para o meio urbano como para o meio rural. É um conjunto de normas que contempla o planejamento ambiental e urbano e tem se revelado como um instrumento de gestão dos municípios nas suas mais variadas funções e necessidades.

As normas que compõem o Plano Diretor regulam as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal⁹.

É o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e está previsto art. 182 da CF. O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/79, alterada pela Lei 9.785/99), enfatizam o dispositivo constitucional, condicionando a aplicação de praticamente todos os demais instrumentos urbanísticos ao disposto no Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) veio regulamentar o Capítulo da Política Urbana da Constituição. O plano diretor é tema central desta lei. Além disso, o Estatuto também institui em outros dispositivos novos instrumentos urbanísticos, cuja aplicação está condicionada à existência prévia do plano diretor e de lei municipal específica.

Victor Carvalho Pinto, em seu artigo “Regime Jurídico do Plano Diretor” nos remete à origem do termo no direito comparado:

“A vinculação do regime da propriedade urbana aos planos urbanísticos tem origem no direito urbanístico europeu. Significa que o direito de construir de

⁹ LEME MACHADO, Paulo Affonso. Direito Ambiental Brasileiro. 10ª ed. Malheiros, São Paulo.

cada terreno corresponde aos índices constantes dos planos urbanísticos. Trata-se aqui dos planos auto-aplicáveis, ou seja, diretamente oponíveis aos particulares, de que são exemplos o “plano regulador geral” italiano, o “plano geral de ordenação urbana” espanhol, o “plano de ocupação do solo” francês e o “plano diretor” português. Estes planos são o “instrumento básico” de urbanismo em seus países e sua elaboração é obrigatória para todos os governos locais. Eles podem ser utilizados como modelo para o plano diretor, pois foi no direito europeu que a Constituição brasileira se inspirou.

O direito comparado apresenta também exemplos de planos urbanísticos mais gerais, que não são oponíveis diretamente aos particulares, servindo antes como referência para elaboração dos planos auto-aplicáveis. Pode-se citar o “plano territorial de coordenação” italiano, o “plano diretor” territorial de coordenação” espanhol, o “esquema diretor” francês e o “master plan” americano. Estes planos não servem de paralelo para o plano diretor brasileiro, eles não são o principal documento de urbanismo de seus países, pois sua elaboração não é obrigatória e eles não contêm índices urbanísticos próprios para a determinação concreta do potencial construtivo de cada terreno.”

A Constituição Federal de 1988 adotou um conceito de Plano Diretor como sendo um plano urbanístico e auto-aplicável, no qual estão estabelecidos os conceitos de função social da propriedade e de áreas sub-aproveitadas. Nele também estão previstos os instrumentos postos à disposição do Poder Público para assegurar a efetivação de um planejamento urbano adequado, como por exemplo, o parcelamento e edificação compulsórios, utilização extra-fiscal do IPTU e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (§§ 2º e 4º do art. 182).

Estes novos instrumentos são reflexo dos novos contornos do direito de propriedade, que deixou de ser um direito absoluto, para ser condicionado ao exercício da função social da propriedade

A mudança de paradigma em relação ao direito de propriedade teve como marco a Constituição Federal de 1988, sendo refletida no depoimento do representante do CNDU na Subcomissão de Desenvolvimento Urbano da Constituinte, citado por Victor Carvalho Pinto:

“Verifica-se, assim, que já não se pode falar de um direito de propriedade abstrato, de caráter pleno e absoluto. Já não temos uma propriedade, mas

sim, propriedades: propriedade agrária, propriedade imobiliária, propriedade intelectual, propriedade industrial. Temos que conceber agora a propriedade urbanística. O que caracteriza a nova propriedade é uma perspectiva inteiramente diferente. É a da descoberta de que o contexto em que ela se acha inserida é muito mais amplo do que o interesse privado de seu titular. O interesse público do conjunto prevalece ou deve prevalecer sobre o interesse privado. E o que colocou em relevo esta idéia do conjunto foi o plano urbanístico. A propriedade privada tornou-se apenas uma parcela de uma área muito maior que é a zona ou setor em que ela se encontra. Assim, não há um conceito abstrato e igualitário da propriedade urbana, porque o plano urbanístico caracteriza, em cada parcela de terreno, um tipo específico de utilização e determina ainda outras restrições especiais. Hoje, a tutela fundamental do direito deve voltar-se para o todo e não para a parte. Em face do que foi exposto, podemos chegar ao conceito de propriedade urbanística, cujas características principais são as seguintes: a propriedade tradicional traduzia-se simplesmente no plano horizontal. Daí a necessidade de se precisar com clareza os confrontantes na hora da transmissão dos respectivos títulos. A propriedade urbanística apresenta uma terceira dimensão. É uma propriedade que poderíamos dizer cúbica, ou seja, o proprietário só pode construir acima e abaixo do solo de acordo com o plano urbanístico. A altura e a profundidade passam a constituir valores intrínsecos dessa propriedade. Segundo, a propriedade urbanística é teleológica, quer dizer, o plano determina o uso que se pode dar ao terreno – residencial, comercial, etc. – ou ainda o número de habitações que podem ser construídas. Terceiro, a propriedade urbanística possui, também um caráter temporal. Isto significa que o seu conteúdo é dado pelo plano e, como o plano é mutável, segue-se que também ela é mutável. Quarto, a propriedade urbanística implica também em obrigações de fazer, podendo, inclusive, constranger o proprietário a edificar, sob pena de ser expropriado pelo Poder Público. A propriedade urbanística é uma propriedade formal, isto é, recebe a sua forma do Plano de Desenvolvimento Urbano. Assim, é indispensável que o título de propriedade caracterize também as determinações que o plano estabelece para a zona em que se localiza. E, finalmente, essa propriedade urbanística está intimamente vinculada aos serviços públicos, que a servem,

de tal forma que o seu proprietário é obrigado a custeá-los, ainda que deles não se utilize, como por exemplo a caixa-d'água”.

O §2º do art. 40 do Estatuto da Cidade dispõe que “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”. Apesar de não ser expressa, a disposição legal determina que o plano diretor deve abranger tanto a área urbana quanto a área rural do município.

Essa integração é fundamental para um adequado planejamento do desenvolvimento do município, porque não é possível desprezar a integração entre as atividades realizadas na zona urbana e na zona rural¹⁰, bem como o fato de que muitos dos habitantes da zona rural trabalham na zona urbana - além da necessidade, por exemplo, de proteção dos mananciais de abastecimento.

Apesar desta disposição, o restante do conteúdo da lei não facilita o trabalho do legislador municipal nesta integração, pois está mais direcionada realmente para a área urbana.

De qualquer forma, a lei é um marco em matéria de legislação urbanística e destaca a importância dos Planos Diretores como instrumentos de ordenação do território:

“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, 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;

(...)

*VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
a utilização inadequada dos imóveis urbanos;*

¹⁰ “Art. 1º. – Estatuto da Cidade

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a elaboração da infra-estrutura correspondente;
a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
a deterioração das áreas urbanizadas;
a poluição e a degradação ambiental; (...)
VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência (...).
XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e ecológico.”

O Plano Diretor foi “adotado” pelas leis promulgadas após a Constituição de 1988 e também pelas alterações promovidas em leis anteriores, como se denota, por exemplo, no Código Florestal. A Lei nº 7.803/89, que alterou a Lei nº 4.771/65 (Código Florestal), determinou, em seu art. 2º, parágrafo único, a inclusão das áreas de preservação permanente de florestas e demais formas de vegetação natural no plano diretor.

A Medida Provisória nº 2166-67/2001 também exigiu a existência de plano diretor como condição prévia para a supressão da vegetação de preservação permanente (art. 4º, §2º) e previu que a localização da reserva legal de vegetação para as áreas que não são de preservação permanente observe o disposto no plano diretor (art. 16, § 4º).

A Lei nº 9.785/99 introduziu alterações na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79), passando a dispor que são considerados objeto do plano diretor (1) a definição de índices urbanísticos relativos a dimensões de lotes (art. 2º, § 4º); (2) a definição das zonas urbanas, de expansão urbana e de urbanização específica (art. 3º) e (3) a elaboração da densidade de ocupação admitida em cada zona (art. 4º, I).

Além disso, é no plano diretor que deverão ser delimitadas as áreas onde poderá ser exigida a utilização compulsória de imóvel urbano, através da utilização extra-fiscal do IPTU e pela desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (art. 42, I). Por isso, é no plano diretor também que deverão constar os índices de aproveitamento mínimo dos imóveis,

através dos quais se poderá distinguir o imóvel utilizado do subutilizado (art. 5º, §1º, I), bem como os coeficientes de aproveitamento básico, para toda a zona urbana, podendo delimitar áreas com coeficiente de aproveitamento máximo e uso do solo distintos, a serem obtidos mediante contrapartida dos proprietários (art. 28).

A delimitação das áreas em que incidirá o direito de preempção (art. 25, § 1º) e em que poderão ocorrer operações consorciadas (art. 32) e de regulamentação da transferência do direito de construir (art. 35) também deverá ser feita através de leis municipais com base no plano diretor.

É preciso mencionar ainda a existência de uma norma técnica de recomendação da ABNT relativa ao plano diretor. A NBR 12.267 - Normas para Elaboração de Plano Diretor, aprovada em 1992, define o seguinte conteúdo:

“4.2 Diretrizes do Plano Diretor

4.2.1 As diretrizes devem abranger pelo menos os aspectos relativos ao tipo e intensidade do uso do solo, ao sistema viário e respectivos padrões, à infraestrutura e aos equipamentos sociais e serviços urbanos, tendo em vista o atendimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade.

4.2.2 As diretrizes devem explicitar o (s) horizonte (s) de sua vigência, bem como conter claramente os critérios de seu estabelecimento.

4.2.3 As exigências de ordenação da cidade incluem parâmetros para urbanização, parcelamento, uso e ocupação do solo e para a utilização e preservação ambiental e de recursos naturais.

4.2.4 A intensidade do uso do solo refere-se tanto à ocupação, quanto ao aproveitamento dos lotes, especificando distintos indicadores.

4.2.5 O sistema viário deve abranger a hierarquização e padrões das vias interurbanas e urbanas e sua expansão.

4.2.6 A infra-estrutura urbana inclui os sistemas de saneamento básico e drenagem, energia e iluminação pública, comunicações e sistema viário, prevendo a manutenção e a expansão das diversas instalações e sua interferência na ordenação do espaço.

4.2.7 Os equipamentos sociais e serviços urbanos relacionam-se com a programação de atendimento à população, considerando sua distribuição no território e condições de acessibilidade, nos setores de saúde, habitação de

interesse social, educação, lazer, atividades comunitárias e outros, cuja localização prende-se às diretrizes gerais de uso e ocupação do solo.

4.2.8 Os serviços urbanos incluem limpeza pública, transporte coletivo, defesa civil e segurança pública, prevenção e combate aos incêndios e assistência social. As diretrizes respectivas referem-se à localização dos equipamentos necessários ao desempenho de cada um desses serviços, bem como à programação da sua manutenção e extensão.”

Todas essas leis serão objeto de análise no presente documento, no sentido de se observar a sua compatibilidade com a legislação superveniente, avaliando a necessidade de introduzir alterações para compatibilizá-las com as novas leis, bem como no sentido de avaliar se as mesmas estão servindo às necessidades do Município e sua população.

No âmbito da legislação urbanística básica, o Município de Morretes possui textos relativamente atualizados e de boa redação sobre Zoneamento, Uso e ocupação do solo (Lei n. 15/2000), parcelamento do solo (Lei n. 16/2000), obras (Lei n. 18/2000), posturas (Lei n. 19/2000).e sistema viário (Lei n. 17/2000).

Estas leis, além da revisão e adequação ao Estatuto da Cidade, precisam também, em muitos aspectos, ser regulamentadas, para possibilitar a melhor aplicação dos instrumentos nela previstos.

O principal objetivo deste trabalho é subsidiar essa revisão, reunindo os principais diplomas legais que devem ser levados em consideração, e a elaboração de uma minuta da Lei do Plano Diretor do Município de Morretes. Essa norma deverá introduzir os princípios gerais do planejamento urbano, previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, bem como deverá, com a participação popular, trazer em seu bojo as propostas de curto, médio e longo prazo para a promoção do desenvolvimento sustentável do Município, nos próximos 10 anos.

Necessariamente, deverão ser contempladas, na Lei do Plano Diretor, com fundamento no processo participativo em andamento, as diretrizes para as políticas de uso e ocupação do solo, de proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico, de desenvolvimento institucional, de promoção da saúde, educação e lazer, de adequação da infra-estrutura, dos transportes e do sistema viário.

Além disso, deverão ser introduzidos na Lei do Plano Diretor os instrumentos de gestão urbana, cuja regulamentação municipal é exigida pelo Estatuto da Cidade.

Para tanto, organizamos a análise por assuntos que têm pertinência com a temática do Plano Diretor, ressaltando que esta análise não pretende esgotar o tema. Muito pelo contrário. Tendo em vista a enorme quantidade de leis federais, estaduais e municipais em vigor, foram destacadas neste momento aquelas de maior importância e aplicação prática, para subsidiar o início da revisão das leis do Plano Diretor. Certamente, no decorrer da revisão, surgirão debates e questionamentos que nos levarão a estender essa análise, mas de forma mais direcionada.

10.2.4. PRINCIPAIS TEMAS PERTINENTES AO PLANO DIRETOR

Em cada tópico a seguir serão destacados os principais diplomas legais acerca de cada tema, no âmbito federal, estadual e municipal. É preciso destacar que o presente documento é parte de uma etapa inicial do trabalho de elaboração do Plano Diretor, que visa subsidiar uma análise mais crítica e criteriosa que será feita no decorrer do processo. Isto porque essa análise crítica pressupõe a realização de diálogos e discussões com os atores envolvidos na aplicação das leis a serem elaboradas, tanto no âmbito do Poder Público como no da comunidade local.

Os conflitos e dificuldades na aplicação das leis a seguir apresentadas só poderão ser identificados com a participação ativa dos responsáveis pela sua aplicação, bem como dos cidadãos que a elas estão submetidos.

10.2.4.1. ZONEAMENTO URBANO-AMBIENTAL

O zoneamento ambiental é tratado pela Lei 6.938/81 como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente¹¹. Esta lei traz os princípios e diretrizes a serem seguidos pelo Poder Público e pela sociedade como um todo visando a *“preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”*¹².

Além disso, também está previsto como um dos instrumentos de planejamento pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.527/01, art. 4º, inciso III, c). Mas sua definição legal pode ser encontrada na Lei Federal nº. 9.985/00, instituidora do Sistema Nacional de Unidades de Conservação:

¹¹ Art. 9º, inciso II, da Lei Federal nº 6.938/81.

¹² Art. 2º da Lei Federal nº 6.938/81.

“Art. 2º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: (...)

XVI – zoneamento: definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz;”

Os principais objetivos do zoneamento urbano-ambiental, como bem observou Maria Gravina Ogata¹³, são:

- garantir o uso sustentável e ordenado dos recursos ambientais;
- prover a proteção para habitats críticos ou representativos, bem como para os ecossistemas e processos ecológicos;
- solucionar ou minimizar as atividades humanas conflitantes;
- proteger os recursos naturais e histórico-culturais, permitindo um amplo espectro de usos a serem desenvolvidos pela atividade humana;
- reservar áreas adequadas para usos mais impactantes, minimizando os efeitos destes usos em outras áreas (conceito de áreas de sacrifício);
- preservar algumas áreas em seu estado natural, limitando as atividades humanas aos propósitos de pesquisa científica ou educação (princípio da precaução e conceito de manutenção de ecossistemas).

Através do zoneamento procede-se à divisão do território em áreas nas quais são autorizadas determinadas atividades e proibidas, total ou parcialmente, outras. Sem dúvida, não é só um instrumento jurídico, mas também político, visto que influencia diretamente a vida dos cidadãos que habitam a área zoneada e, muitas vezes, impõe uma série de restrições aos direitos individuais no intuito de resguardar um direito coletivo.

O zoneamento passa a ser um referencial para as ações de controle ambiental e desenvolvimento urbano, bem como para o ordenamento e planejamento territorial. Passa a servir de parâmetro para a análise de requerimentos de uso do espaço geográfico, através do licenciamento.

É também um instrumento de política econômica, podendo ser utilizado para orientar a ocupação de determinada região de forma a promover um maior desenvolvimento da

¹³ “Zoneamento Ambiental: aspectos técnicos, jurídicos e metodológicos” – Consultora do MMA

mesma, prevendo inclusive estímulos econômicos para determinados usos – às vezes não proibidos - mas considerados mais adequados para determinada zona.

O zoneamento urbano-ambiental está entre as ações de poder de polícia administrativa, limitando o direito de propriedade. Paulo Affonso Leme Machado entende que ele *“atua com a finalidade de garantir a salubridade, a tranqüilidade, a paz, a saúde, o bem estar do povo”*¹⁴.

No entendimento de Vanêscia Buzelato Prestes, *“por intermédio do zoneamento que pode estar previsto no Plano Diretor ou em leis esparsas, desde que compatíveis com o mesmo, os Municípios podem, por exemplo, identificar as áreas passíveis de receber resíduos sólidos urbanos, aquelas em que há necessidade de manejo e ações tecnológicas visando a estancar processo de erosão, áreas com vocação industrial, áreas de preservação permanente e de uso especial, respeitando a vocação natural da mesma. Também por intermédio do zoneamento podem ser definidos os locais onde são vedados empreendimentos de porte que causem impacto na circulação, ou na economia local, como são os hipermercados, por exemplo”*¹⁵.

10.2.4.2. USO DO SOLO

A questão do ordenamento do uso do solo e da regularização fundiária é sem dúvida uma das que mais gera conflitos no estabelecimento de um zoneamento. O problema do direito adquirido e da propriedade privada já foram tratados em tópico específico, mas é preciso fazer uma análise da legislação que deve ser tomada como parâmetro na definição dos usos do solo.

A Lei Federal nº. 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, é de observação obrigatória nesse caso e deve ser complementada pela Lei Federal nº 4.504/64, pelo Decreto Lei nº. 57/66 e pela Lei Federal nº. 5.172/66, no caso de parcelamento do solo rural.

Na interpretação do art. 13, inciso I da Lei Federal nº. 6.766/79 que dispõe serem áreas de preservação ecológica aquelas de *“proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, definidas por legislação estadual ou federal.”* pode-se entender estarem incluídas neste conceito as chamadas áreas de interesse especial.

¹⁴ Direito Ambiental Brasileiro. 7 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 139.

¹⁵ PRESTES, Vanêscia Buzelato. Instrumentos Legais e Normativos de Competência Municipal em Matéria Ambiental. in Revista de Direito Ambiental. Revista dos Tribunais. Vol. 31. ano 8. jul/set 2003.

Além disso, as florestas de preservação permanente, os parques nacionais, estaduais e municipais, as reservas biológicas, as reservas de caça, as estações ecológicas e as áreas de proteção ambiental cujos objetivos transcendem os do art. 13, I da lei 6.766/79 estão também abrangidos por essa disposição.

Essa interpretação é importante na medida em que segundo o mesmo art. 13 da referida lei:

“Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições:

I – quando localizados em área de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais, ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal.”

Como já explicitado em tópico anterior, na implementação de zoneamento que impõe novas limitações diferentes ou mais restritivas das já existentes, é preciso analisar com cuidado o direito à indenização nas regularizações fundiárias.

Isto porque quando a limitação for apenas no sentido de regular o exercício da propriedade, através de regras de caráter geral, fundamentadas no interesse coletivo, não há direito à indenização. Nesse caso, a restrição, que foi imposta a todos é compensada por um benefício coletivo. É essa a solução também para certos tipos de servidão que se assemelham às limitações administrativas, por decorrerem diretamente da lei e incidirem sobre toda uma categoria de prédios, como nas servidões marginais aos rios públicos e nas servidões ao redor dos aeroportos.

No Município de Morretes, a principal lei a tratar do uso do solo urbano é a Lei nº. 15/2000, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo urbano, incluindo as áreas urbanas da sede do município, do distrito de Porto de Cima e da localidade de São João da Graciosa.

Além desta lei, também é de extrema importância a Lei nº. 16/2000, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no Município de Morretes e dá outras providências.

Certamente, um dos maiores problemas do Município atualmente é a questão das ocupações irregulares em Áreas de Preservação Permanente e a análise da possibilidade da sua regularização ou da desocupação destas áreas. Na abordagem desta questão, o Plano Diretor deverá buscar a otimização das políticas urbanas e das regras de zoneamento e uso do solo, para atender as normas ambientais federais e estaduais, adequando a

disciplina do interesse local, de forma harmônica, com a legislação concorrente da União Federal.

Para tal finalidade, estarão à disposição, para regulamentação e implementação, os instrumentos do Estatuto da Cidade, dentre eles, principalmente, a concessão de uso para fim de moradia, que possibilitará a transferência de ocupações irregulares, de característica popular, para terrenos públicos próprios para habitação humana.

10.2.4.3. CÓDIGO DE POSTURAS

Os Códigos de Posturas eram originariamente documentos que reuniam um conjunto de normas municipais, em todas as áreas de atuação do Poder Público. Com a passar do tempo, a maior parte das atribuições do poder local passou a ser regida por legislações específicas (lei de zoneamento, lei do parcelamento, código de obras, código tributário etc.) ficando o Código de Posturas restrito às demais questões de interesse local, notadamente aquelas referentes ao uso dos espaços públicos, ao funcionamento de estabelecimentos, a higiene e ao sossego público.

Embora de tradição antiga, o Código de Posturas é um instrumento cuja importância urbanística tem sido subestimada. Isto se dá fundamentalmente pelo desconhecimento e pela falta de tradição dos planejadores em tratar dos temas que lhe são próprios.

Como se pode perceber, trata-se de um instrumento de grande alcance e importância para a efetivação da política municipal de meio ambiente, na medida em que permite regular atividades e coibir práticas ambientalmente inadequadas.

No que se refere especificamente à gestão de resíduos, vale destacar os seguintes aspectos que podem ser contemplados no conteúdo desse Código:

- estabelecer normas que disciplinem o acondicionamento, a disposição e a coleta do lixo (normal e seletiva);
- disciplinar a disposição de entulhos em logradouros públicos (vias, calçadas etc.)
- normas sobre terrenos baldios dispondo sobre seu fechamento, limpeza, de modo a coibir o surgimento de depósitos clandestinos de resíduos;
- na disciplina do comércio ambulante e feiras livres, exigir a correta disposição de resíduos.

O Código de Posturas do Município de Morretes foi instituído pela Lei nº. 19/2000, que contém as medidas de polícia administrativa, a cargo do município, em matéria de higiene,

segurança, ordem pública, bem-estar público, localização e funcionamento de estabelecimentos comerciais, prestadores de serviços e industriais, estatuidos as necessárias relações entre o Poder Público local e os munícipes.

10.2.4.4. CÓDIGO DE OBRAS

O Código de Obras regula, na instância municipal, as edificações civis e outras instalações afins, levando em conta os usuários destes espaços e instalações, tendo por objetivo garantir as condições de higiene, saúde, conforto, e segurança da população. Devendo conter propostas de compatibilização das edificações com o meio urbano e o meio natural, garantindo as condições de ventilação, insolação, isolamento contra a poluição acústica e atmosférica, conforto térmico, etc.

O Código de Obras é fundamental para nortear as exigências e o trabalho dos responsáveis técnicos, que por sua vez, devem ter atribuições para responder por projetos arquitetônicos, estruturais e de engenharia.

A Lei nº. 18/2000 instituiu o Código de Obras do Município de Morretes e dispõe que qualquer construção, reconstrução, reforma, ampliação ou demolição por particular ou entidade pública, na área urbana do município de Morretes, deverá ser feita com prévia licença da Prefeitura, devendo ser observadas as suas disposições e obedecidas as normas federais e estaduais relativas à matéria.

10.2.4.5. RECURSOS HÍDRICOS

A competência para legislar sobre águas é privativa da União Federal (art. 22, IV, CF). No entanto, é preciso levar em consideração que o ordenamento do território do Município tem importante influência neste aspecto, uma vez que a qualidade da água depende também da política ambiental adotada pelo Município e da aplicação da legislação federal no âmbito municipal.

A criação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, pela Lei Federal nº. 9.433/97, foi um marco no gerenciamento dos recursos hídricos do país e estabeleceu uma nova unidade territorial de gestão, que é a bacia hidrográfica. Esta lei trouxe ainda o conceito da água como um bem econômico e de domínio público, o que não significa que o Poder Público seja seu proprietário, mas sim seu gestor.

A Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos tem como objetivos principais assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário com vistas ao desenvolvimento sustentável e a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

O Estado do Paraná, na seqüência da edição da Lei Federal, instituiu também a Política Estadual de Recursos Hídricos, através da Lei nº. 12.726/99, criando o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

10.2.4.6. PATRIMÔNIO CULTURAL, HISTÓRICO, ARTÍSTICO E ARQUEOLÓGICO

O patrimônio histórico e arqueológico é parte integrante do chamado patrimônio cultural, previsto no art. 216, inciso V da Constituição Federal como *“conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”*.

Na lição de Paulo Affonso Leme Machado:

*“A concepção de patrimônio é mais larga do que a de propriedade e projeta um relacionamento de gerações, pois as gerações presentes conservarão paisagens não só para si mesmas, mas para as gerações que as sucederão.”*¹⁶

A tutela legal do patrimônio histórico e arqueológico, além da pelaboração constitucional, é feita principalmente pela Lei Federal nº 3.924/61, pelos Decretos lei nº 4.146/42 e 25/37. Esta lei define em seu art. 2º o que são monumentos arqueológicos ou pré-históricos¹⁷.

Esta lei determina também que o direito de realizar escavações para fins arqueológicos, em propriedade particular ou privada, depende de permissão a ser concedida pelo Governo Federal, através da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Tal permissão é

¹⁶ LEME MACHADO, Paulo Affonso. Direito Ambiental Brasileiro, 10ª ed. Malheiros, São Paulo. P. 119.

¹⁷ Art. 2º. Consideram-se monumentos arqueológicos ou pré-históricos:

- a) as jazidas de qualquer natureza, origem ou finalidade, que representem testemunhos da cultura dos paleoameríndios do Brasil, tais como sambaquis, montes artificiais ou tesos, poços sepulcrais, jazigos aterrados, estearias e quaisquer outras não especificadas aqui, mas de significado idêntico, a juízo da autoridade competente;
- b) os sítios nos quais se encontram vestígios positivos de ocupação pelos paleoameríndios, tais como grutas, lapas e abrigos sob rocha;
- c) os sítios identificados como cemitérios, sepulturas ou locais de pouso prolongado ou de aldeamento, “estações” e “cerâmicas”, nos quais se encontram vestígios humanos de interesse arqueológico ou paleoetnográfico;
- d) as inscrições rupestres ou locais como sulcos de polimento de utensílios e outros vestígios de atividade de paleoameríndios.”

precária e pode ser cassada pelo Ministro da Educação e Cultura no caso de descumprimento das condições estabelecidas na legislação.

O dano ao patrimônio histórico e arqueológico deve ter o mesmo tratamento jurídico dado ao dano aos demais recursos naturais e a destruição ou aproveitamento econômico destes está proibida pelo art. 3º da já citada lei:

“Art. 3º. São proibidos em todo o território nacional o aproveitamento econômico, a destruição ou a mutilação, para qualquer fim, das jazidas arqueológicas ou pré-históricas conhecidas como sambaquis, casqueiros, concheiros, birbigueiras ou sernambis, e bem assim dos sítios, inscrições e objetos numerados nas alíneas b, c e d, do artigo anterior, antes de serem devidamente pesquisados, respeitadas as concessões anteriores e não caducas.”

10.2.4.7. VEGETAÇÃO E ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A competência para legislar sobre florestas é concorrente da União e dos Estados (art. 24, VI da CF), mas os municípios têm competência para legislar sobre a flora local e áreas verdes (art. 30, I e II, CF).

Essa competência dos municípios é reforçada ainda por dispositivo do Código Florestal que prevê que *“No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.”*¹⁸

A proteção da vegetação, e das florestas mais especificamente, está intimamente relacionada com o conceito de propriedade. Na realidade, está vinculada ao conceito de função social da propriedade, estabelecido constitucionalmente (art. 5º XXIII). Assim, o interesse público existente na boa utilização e conservação das florestas é um dos limites da função social da propriedade.

A proteção jurídica da vegetação varia de acordo com a classificação dada pela própria legislação. Por exemplo, as florestas de preservação permanente¹⁹ (criadas pelo Código

¹⁸ Cód. Florestal, art. 2º, parágrafo único.

¹⁹ “Cód. Florestal, art. 1º. Área protegida nos termos dos art. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico da fauna e da flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações urbanas.”

Florestal de 1965) e as reservas legais florestais só podem ser alteradas ou suprimidas através de lei.

Para reforçar a proteção jurídica das áreas de preservação permanente, o Código Florestal previu ainda, no caso de destruição ou desmatamento das mesmas que: “*Nas terras de propriedade privada onde seja necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público poderá fazê-lo, sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário.*” (art. 18). Extrai-se deste dispositivo que é dever dos proprietários das terras (mesmo públicas) plantarem as florestas ou reflorestarem as áreas de preservação permanente.

O ambientalista Paulo Affonso Leme Machado explica melhor essa obrigação:

“Na constituição das florestas compreendidas no art. 2º não interveio a discricionariedade da Administração: são imperativas. Assim, parece-me que há uma obrigação para a Administração de arborizar ou reflorestar as áreas de preservação permanente abrangidas no art. 2º do Código Florestal. Quanto às florestas de preservação permanente criadas conforme o art. 3º do mesmo Código, será a Administração quem decidirá da conveniência e da oportunidade de reflorestar as áreas atingidas, avaliando a questão através da adequada motivação.”²⁰

Ao tratar da repartição de competências entre os entes da Federação, destacou-se que a competência atribuída ao Estado para complementar as normas gerais da União não afasta a competência do Município de assim também proceder, quando houver interesse local.

Todavia, o Município não poderá, em nenhuma hipótese, afrontar as normas gerais da União e nem as normas estaduais de complementação; sua atuação, nesse caso, há de se limitar ao detalhamento dessas legislações, para adequá-las às particularidades locais, sob pena de invadir seara normativa que não lhe é própria.

Dessa maneira, leis municipais não podem permitir a edificação de obras e, por conseguinte, alteração e supressão de vegetação, em áreas de preservação permanente, consideradas espaços territoriais especialmente protegidos, assim devidamente definidas – em cumprimento ao que determina o art. 225, §1º, III, da CF/88 – pelo art. 2º da Lei 4.771/65 (Código Florestal).

O Município, dessa forma, ao legislar sobre espaços territorialmente protegidos, em especial, áreas consideradas de preservação permanente, com inobservância dos ditames

²⁰ LEME MACHADO, Paulo Affonso. Direito Ambiental Brasileiro, 10ª ed. Malheiros, São Paulo. P. 691.

da Lei 4.771/65 (Código Florestal), resoluções CONAMA 302/2002 e 303/2002, exorbita os limites da sua competência legislativa suplementar, incorrendo, dessa forma, em patente inconstitucionalidade.

Outro diploma federal recente e de necessária observância pelo legislador municipal ao editar leis locais é a Lei nº. 11.428/06, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.

A mencionada lei determina que a proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica far-se-ão dentro de condições que assegurem: (I) a manutenção e a recuperação da biodiversidade, vegetação, fauna e regime hídrico do Bioma Mata Atlântica para as presentes e futuras gerações; (II) o estímulo à pesquisa, à difusão de tecnologias de manejo sustentável da vegetação e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de recuperação e manutenção dos ecossistemas; (III) o fomento de atividades públicas e privadas compatíveis com a manutenção do equilíbrio ecológico e (IV) o disciplinamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico.

Além disso, exige, em seu art. 8º, que “O corte, a supressão e a exploração da vegetação do Bioma Mata Atlântica far-se-ão de maneira diferenciada, conforme se trate de vegetação primária ou secundária, nesta última levando-se em conta o estágio de regeneração.”

De grande influência no âmbito do município, os arts. 30 e 31 merecem destaque:

Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I - nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II - nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

§ 1º Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

§ 2º Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

No âmbito estadual, é preciso observar necessariamente a Lei Florestal do Estado (Lei nº. 11.054/95), que dispõe que a atividade florestal deverá assegurar, além de seus objetivos sócio-econômicos, a manutenção da qualidade de vida e o equilíbrio ecológico.

10.2.4.8. AGROTÓXICOS

A regulamentação do comércio e utilização de agrotóxicos é uma questão de extrema importância que também deve ser levada em consideração na elaboração do Plano Diretor, uma vez que ele abrange não só a área urbana, mas também o meio rural.

Neste sentido, a União já editou legislação sobre o tema, destacando-se a Lei nº. 7.802/98, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o

transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins.

10.2.4.9. MINERAÇÃO

A competência legislativa sobre *“jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia”* (art.22, XII, CF) é privativa da União Federal. Mas, a União, os Estados e o DF têm competência concorrente para legislar sobre o meio ambiente e controle da poluição.

Além disso, segundo o inciso XI do artigo 23 da Constituição Federal, é competência comum da União, Estados, Distrito federal e Municípios registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direito de pesquisa e concessão de exploração de recursos minerais.

Como o exercício da mineração não pode ser considerado sem que sejam levados em conta os danos potenciais e efetivos causados ao meio ambiente por essa atividade, as competências devem ser harmonizadas.

Isso significa que apesar de não terem competência para legislar sobre a matéria, os Estados e Municípios têm o direito e o dever de fiscalizar e controlar este tipo de atividade quando realizada em seus territórios. E esse controle inclui a legitimidade para exigir que a legislação federal seja aplicada, como já foi decidido pelo próprio Supremo Tribunal Federal:

“O Município tem o direito de exigir que empresas mineradoras – privadas ou públicas – recuperem o meio ambiente degradado (art. 225,§ 2º, da CF), abrangendo, inclusive, aqueles que se dedicam à extração de areias.” (Helita barreira Custódio – STF – RE 73.876).

Na prática da atividade de mineração, por ser uma das atividades mais degradadoras do meio ambiente, deve ser levado em consideração, mais que nunca, o chamado princípio da precaução, definido no item 15 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992:

“Para proteger o meio ambiente, medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados, segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto par procrastinar a adoção de medidas visando a prevenir a degradação do meio ambiente.”

O assunto também foi tratado especificamente pela Constituição Federal de 1988, no capítulo dedicado ao meio ambiente:

“Art. 225.(...)

§1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público(...)

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

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

O Código de Mineração (Dec. Lei 227/67) traz em seu corpo diversos conceitos legais que são utilizados no processo de autorização de atividade mineraria. Por exemplo, o conceito legal de jazida: *“Art. 4. toda massa individualizada de substância mineral ou fósfil, aflorando à superfície ou existente no interior da terra e que tenha valor econômico”*; de mina: *“é a jazida em lavra, ainda que suspensa”*.

Traz também o conceito de lavra, qual seja, *“Entende-se como lavra o conjunto de operações coordenadas objetivando o aproveitamento industrial da jazida, desde a extração das substâncias minerais úteis que contiver, até o beneficiamento das mesmas.”*

O controle da atividade mineradora no país é feito pelo DNPM – Departamento Nacional de Pesquisa Mineral que é uma autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia. No entanto, está sujeito tanto à legislação federal pertinente como às legislações ambientais do Estado e do Município em que se localizam a mina ou a jazida.

Existem três tipos de controle, realizado pelo DNPM, para a exploração mineral no Brasil: a Autorização de Pesquisa, a Concessão de Lavra e a Permissão de Lavra Garimpeira.

O Código de Mineração (Decreto-lei nº 227/67) define como pesquisa mineral:

“Art. 14. A execução dos trabalhos necessários à definição da jazida, sua avaliação e a determinação da exeqüibilidade do seu aproveitamento econômico.”

O procedimento de autorização de pesquisa é necessariamente precedente à concessão de lavra, tendo validade de dois anos e podendo ser renovado por mais um.

O titular da concessão assume também uma série de obrigações relativas à preservação da área explorada e reparação do ambiente degradado. Segundo o Código de Mineração:

“Art. 47. Ficarà obrigado o titular da concessão, além das condições gerais que constam deste Código, ainda, às seguintes condições, sob pena de sanções previstas no Cap. V:

X – evitar o extravio das águas e drenar as que possam ocasionar danos e prejuízos aos vizinhos;

XI - evitar poluição do ar ou da água que possam resultar dos trabalhos de mineração;

XII – proteger e conservar as fontes, bem como utilizar as águas segundo os preceitos técnicos, quando se tratar de jazida da Classe VIII (jazida de águas minerais).”

Para que esse dispositivo do Código de Mineração tenha efetividade é fundamental que sejam controladas as atividades minerárias também após a concessão da licença. Essa fiscalização pode ser realizada através dos órgãos ambientais (IBAMA, DNPM e órgãos estaduais) e de auditorias ambientais a serem realizadas pelas próprias empresas mineradoras.

Já a outorga de permissão de lavra garimpeira depende também de licenciamento do órgão ambiental competente (art. 3º, lei 7.805/89). Assim, esse licenciamento pode ser federal, estadual ou municipal (ou até mesmo das três esferas) e a sua falta acarretará a nulidade da permissão de lavra. É importante lembrar que a mesma lei exige o prévio licenciamento ambiental também para a concessão de lavra²¹. O órgão ambiental competente no caso é o órgão estadual integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente e do IBAMA, em caráter supletivo.

A Lei Federal nº. 7.805/89 alterou o Código de Mineração e criou o regime de permissão de lavra garimpeira, extinguindo o regime de matrícula. Esta lei determina também que o órgão público que administre ou fiscalize qualquer das unidades de conservação ou de preservação – em que se incluem as áreas de proteção ambiental - está vinculado constitucionalmente às finalidades dessas unidades e, portanto, deve ser o responsável pela autorização da prática da mineração nessas áreas:

²¹ “Assim, o ato do DNPM de outorga de permissão de lavra garimpeira e de concessão de lavra é um ato administrativo complexo, pois necessita do ato administrativo anterior – o licenciamento ambiental favorável.” (p. 639 –Direito Ambiental Brasileiro - Paulo Affonso Leme Machado).

“Art. 17.A realização de trabalhos de pesquisa e lavras em áreas de conservação dependerá de prévia autorização do órgão ambiental que as administre.”

E o art. 18 da mesma lei dispõe:

“Os trabalhos de pesquisa ou lavra que causarem danos ao meio ambiente são passíveis de suspensão temporária ou definitiva, de acordo com o parecer do órgão ambiental competente.”

Também é preciso destacar que nas Áreas de Preservação Permanente (art. 2º e 3º da Lei 4.771/65) a atividade da mineração (como extração de areia ou a exploração de jazidas em encostas) pode acarretar danos à vegetação de preservação permanente, para o que devem obrigatoriamente atentar o DNPM e os órgãos ambientais estaduais.

Apesar de a Lei 7.805/89 não exigir expressamente o licenciamento ambiental prévio para a pesquisa mineral, nada impede que os Estados e Municípios suplementem a legislação e passem a exigí-lo.

10.2.4.10. RESÍDUOS SÓLIDOS

A questão da destinação dos resíduos sólidos é de extrema importância e é objeto de Lei específica sobre o tema. A Lei nº. 12.493/99 estabelece princípios, procedimentos, normas e critérios referentes a geração, acondicionamento, armazenamento, coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos no Estado do Paraná, visando controle da poluição, da contaminação e a minimização de seus impactos ambientais.

10.2.4.11. DAS LEIS ESPECÍFICAS SOBRE O LITORAL PARANAENSE

O Município de Morretes requer atenção especial no tocante às leis incidentes sobre o seu território em razão de estar localizado na região do litoral paranaense, sobre a qual incidem leis específicas, com restrições próprias.

As Leis Estaduais nº. 7.389/80 e nº. 12.243/98 incluem Morretes dentre os Municípios que possuem Áreas de Especial Interesse Turístico, entre outros do Litoral paranaense.

Destaca-se ainda, o Decreto Estadual nº 2722/84, que, regulamentando a Lei Estadual 7.389/80, aprovou normas de uso e ocupação do solo, bem como parâmetros construtivos,

para os Municípios localizados em área de especial interesse turístico, no litoral paranaense, dentre os quais se inclui Morretes.

Também merece atenção o Decreto Estadual nº. 5040/89, que aprovou o Macrozoneamento do Litoral Paranaense, com suas diretrizes gerais de uso e ocupação do solo.

É preciso lembrar ainda a importância do Conselho do Litoral na gestão do zoneamento do Município de Morretes. Criado pelos Decretos Estaduais nº. 4.605/84, 2.154/96 e 1.796/97, que definem a sua composição e estabelecem como seu objetivo principal a aplicação das normas estaduais de parcelamento e ocupação do solo, nas Áreas Especiais de Interesse Turístico.

O Conselho do Litoral é o órgão competente para o exercício do poder de polícia, inclusive no Município de Morretes, no sentido de levar à fiel execução os Decretos e Leis Estaduais acima descritos. As resoluções 001/86, 001/89 e 002/89, editadas pelo referido Conselho, são todas aplicáveis nas Áreas de Especial Interesse Turístico (Antonina, Morretes, Guaratuba, Matinhos e Morretes).

Morretes também é um dos municípios que compõe a Zona Costeira do Estado do Paraná, segundo a Lei Estadual nº 13.164/01. Esta lei define como sendo a Zona Costeira Paranaense *“o espaço geográfico delimitado pelos Municípios de: Guaraqueçaba, Antonina, Morretes, Paranaguá, Pontal do Paraná, Matinhos e Guaratuba. Compreendendo a Planície de Inundação Flúvio-marinho, constantes dos ecossistemas de manguezais e várzeas, da faixa marítima, até as doze milhas náuticas da costa, incluindo as ilhas costeiras e os habitats rochosos, compondo um mosaico de ecossistemas de alta relevância ambiental, de diversidade marcada pela transição de ambientes terrestres e marinhos, com interações que lhe conferem o caráter de fragilidade.”* Ela toma por unidade de gestão as Unidades Ambientais Naturais definidas pelo Decreto Estadual nº. 5.040/89 e enumera os objetivos e diretrizes do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Suas disposições são gerais e não devem conflitar com o Plano Diretor em elaboração, uma vez que os objetivos de ambos os diplomas são convergentes, ou seja, preservar os recursos naturais e definir formas racionais de uso dos mesmos.

Essa legislação deverá ser observada na elaboração do Plano Diretor e, dentro do possível, compatibilizada com o novo zoneamento a ser implementado.

10.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ASPECTOS LEGAIS

O objetivo do presente diagnóstico é apresentar os diplomas legais mais importantes e de observação obrigatória na elaboração da legislação do Plano Diretor de Morretes. Apenas os mais importantes, porque seria quase impossível e de pouca utilidade prática para o objetivo pretendido analisar toda a legislação incidente na área.

O importante é visualizar, dentro desse conjunto de normas, aquelas que traçam os princípios norteadores da política ambiental em nosso país, as quais estão em sua maioria fixadas na Constituição Federal e nas chamadas normas gerais ambientais. Mas ao mesmo tempo, atentar para a legislação vigente local, estadual e municipal, que é mais direcionada para as características naturais, políticas e sociais da região e que define parâmetros mais específicos de atuação.

Por ser muito vasta, a legislação brasileira acarreta muitas vezes conflitos na sua interpretação. No entanto, a forma de interpretação mais próxima da lógica jurídica e preconizada pela melhor doutrina no assunto é a que leva sempre em consideração o interesse público envolvido no caso prático (que normalmente encontra proteção em dispositivos constitucionais – solucionando-se aí o problema) e as questões de competência legislativa.

Ou seja, as competências de cada ente federado estão explicitamente definidas na Constituição Federal, sendo certo que se os Estados e Municípios quiserem suplementar essa legislação, somente poderão fazê-lo em caráter mais restritivo do que o já previsto (em direito ambiental). E esse critério (da maior restrição) deve ser utilizado na análise da validade ou não de determinada norma dentro do sistema jurídico.