

# **O PLANO DIRETOR DE SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA-RJ: A RELAÇÃO DA CIDADE COM O RIO POMBA**

**Miriam Fontenelle\***

**Henrique Barandier\*\***

## **RESUMO**

Este trabalho baseia-se na experiência do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Santo Antônio de Pádua, município situado na região noroeste do Estado do Rio de Janeiro. Tem por objetivo principal apresentar como foi abordado, no âmbito do Projeto de Lei do Plano Diretor, a relação da cidade com o Rio Pomba, em torno do qual a área urbana, historicamente, se estruturou. A partir de um caso concreto, pretende-se: **(a)** contribuir para o debate sobre os aspectos controversos da legislação ambiental e urbana, do ponto de vista local e suas implicações no Município; **(b)** refletir sobre o papel do planejamento local para a redução dos impactos da urbanização, particularmente em áreas de preservação permanente; **(c)** discutir alternativas possíveis para o desenvolvimento sustentável, com a utilização de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.

## **PALAVRAS-CHAVE**

PLANO DIRETOR; LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANA; ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE; INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO.

## **ABSTRACT**

This work is based on the preparation process of the Participatory Master Plan of Santo Antônio de Pádua, a municipality located on the Northeast region of the Rio de Janeiro State. Its main objective is to present, within the Master Plan Law Project, the approach

---

\* Jornalista e Advogada, Mestre em Direito à Cidade e Doutora em Direito Civil pela Faculdade Nacional de Direito da UFRJ. Professora do Mestrado da Faculdade de Direito de Campos. Consultora do IBAM. e-mail: [mfontenelle@terra.com.br](mailto:mfontenelle@terra.com.br)

\*\* Arquiteto e Urbanista, Mestre em Urbanismo IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. e-mail: [henrique@ibam.org.br](mailto:henrique@ibam.org.br)

on the relationship between the City and the Pomba River, whose surroundings are historically where the urban area was structured. Based on a real case-study it is intended: (a) to contribute to the debate on the controversial aspects of the urban and environmental legislation, from the local standpoint and its implications in the Municipality; (b) to reflect on the role of local planning on the reduction of urban impacts, particularly in permanent preserved areas; (c) to discuss possible alternatives to sustainable development, through the use of urban development induction instruments.

### **KEY-WORDS**

MASTER PLAN; ENVIRONMENTAL AND URBAN LEGISLATION; PERMANENT PRESERVED AREAS; URBAN DEVELOPMENT INDUCTION INSTRUMENTS.

### **Introdução**

O Estatuto da Cidade, Lei Federal aprovada em 2001, representa um marco para a política urbana brasileira. Ainda que, desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, cidades com mais de 20.000 habitantes já estivessem obrigadas a elaborar seus Planos Diretores, pode-se afirmar que foi o prazo fixado naquele documento para cumprimento da determinação constitucional, juntamente com uma grande campanha nacional coordenada pelo Ministério das Cidades, que levou boa parte dos municípios brasileiros a se dedicarem na tarefa do planejamento urbano.

A experiência recente de elaboração de planos diretores no Brasil, com a ênfase dada para a participação social na compreensão dos problemas e formulação das propostas, representou rica oportunidade para se debater e melhor conhecer as especificidades locais do processo de urbanização brasileiro, os conflitos sócio-espaciais e ambientais decorrentes, e as alternativas para o desenvolvimento mais equilibrado das cidades.

O trabalho aqui apresentado baseia-se na experiência de técnicos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM no processo de elaboração do Plano

Diretor Participativo de Santo Antônio de Pádua, no Estado do Rio de Janeiro, no qual assessorou a Prefeitura Municipal<sup>1</sup>.

O município de Santo Antônio de Pádua tem sua urbana principal organizada ao longo de um rio de importância regional, com território atravessado por duas faixas de terra ao longo de cadeias montanhosas onde se localizam jazidas minerais que desencadearam, nas últimas décadas, um expressivo processo econômico baseado na extração e beneficiamento de pedras. Dentro desse quadro, inúmeras questões tiveram que ser pensadas em relação às dimensões ambiental, social, econômica, urbanística e jurídica para estruturar a proposta do Plano Diretor. Tudo isso exigiu o enfrentamento da complexa discussão sobre aspectos controversos da legislação ambiental e urbana, particularmente no que se refere a áreas de preservação permanente dentro do perímetro urbano.

Neste trabalho, busca-se compartilhar um pouco dessas discussões em torno de um caso concreto. Para tanto o texto está estruturado em três partes principais: a contextualização do município e do processo de elaboração do Plano Diretor; a interpretação da legislação ambiental e urbana que fundamentou o Plano Diretor; e as propostas indicadas para o tratamento da relação cidade-rio.

### **1. Santo Antônio de Pádua – contexto atual e os desafios do Município no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo**

O Município de Santo Antônio de Pádua integra a região noroeste fluminense, localizando-se à margem esquerda do Rio Paraíba do Sul, na divisa dos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais. É cortado pelo Rio Pomba e está limitado pelos Municípios de Miracema, São José de Ubá, Cambuci e Aperibé, no Estado do Rio de Janeiro, e Recreio e Pirapetinga, em Minas Gerais.

A ocupação do território paduano é caracterizada por uma área urbana principal, estruturada às margens do Rio Pomba, e diversos pequenos núcleos urbanos distribuídos ao longo da Estrada de Ferro Leopoldina ou das Rodovias RJ-116 e RJ-186 que

---

<sup>1</sup> A assessoria técnica do IBAM ocorreu no período de julho a dezembro de 2006, tendo sido concluída com a entrega do Anteprojeto de Lei que foi convertido na sua totalidade no Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo à Câmara Municipal. O trabalho realizado foi baseado na realização de Oficinas Técnicas com o Grupo de Trabalho constituído por representantes do Poder Executivo, Poder Legislativo e Sociedade Civil, reuniões setoriais e comunitárias e Audiências Públicas. Os autores deste trabalho participaram da equipe do IBAM como Coordenador Técnico (Barandier) e Consultora Jurídica (Fontenelle).

atravessam o Município. Apesar da extensão territorial relativamente grande, cerca de 600 km<sup>2</sup>, os núcleos urbanos são razoavelmente articulados com a Sede Municipal através das rodovias, configurando um conjunto disperso, porém ligado à área urbana principal que concentra serviços, comércios e órgãos públicos. A distribuição da população no território obedece a uma proporção de cerca de 60% vivendo na Sede e cerca de 40% distribuídos pelos Distritos.

A dinâmica demográfica de Santo Antônio de Pádua, cuja população no ano 2.000 era de 38.692 habitantes (IBGE, Censo 2.000), foi marcada por um processo de esvaziamento nos anos 70, quando ocorreu decréscimo populacional no Município e em toda a região na qual está inserido. Nas décadas seguintes, porém, a população de voltou a crescer, tendo sido registradas taxas de crescimento anual por volta de 1,6%. Foi nesse mesmo período que se verificou a expansão do setor das pedras decorativas, envolvendo atividades de extração e beneficiamento, que hoje é fundamental para a economia local.

Apesar da tradição rural, ligada à pecuária leiteira e à agricultura, sobretudo de tomate, 76% da população é urbana. Sem dúvida alguma, é um município que está, ainda, se urbanizando, requerendo muita atenção para que esse processo não venha resultar em novas formas de assentamentos com precárias condições de infra-estrutura e habitabilidade, tão comuns em tantas cidades brasileiras. Trata-se de um município de pequeno porte, mas que já apresenta desafios significativos para o planejamento e gestão urbana. Neste sentido, o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo representou um momento particularmente interessante para organização das informações sobre a cidade, até então muito dispersas, e de discussão de alternativas para o desenvolvimento urbano, num ambiente bastante novo em relação às práticas até então mais comuns de construção das políticas públicas locais.

O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo foi pautado pela identificação e compreensão de alguns desafios principais do Município, sintetizados em cinco eixos de trabalho: (a) valorizar o patrimônio natural e cultural de Santo Antônio de Pádua; (b) desenvolver a produção mineral com sustentabilidade; (c) potencializar as atividades rurais tradicionais e agro-ecológicas; (d) promover o saneamento ambiental e o ordenamento do território; (e) estruturar a gestão urbana e do território com participação e controle social. O entendimento desses grandes eixos de

trabalho é resultado das análises do processo de ocupação do território, dos problemas existentes, das potencialidades do município e dos cenários possíveis para o futuro.

A relação da cidade com o Rio Pomba foi um dos temas colocados no centro do debate sobre as estratégias para valorização do patrimônio natural e cultural de Santo Antônio de Pádua. Historicamente, a cidade se consolidou junto às margens do rio e “de costas” para ele. A formação e a consolidação da cidade ocorreram, portanto, por meio de processos que levaram à supressão de vegetação das margens do rio, à vedação de acessos, e à ocupação de áreas sujeitas a inundação. Deve-se registrar, entretanto, que, devido ao próprio tamanho da cidade, a área efetivamente urbanizada ao longo do rio não é tão extensa nem tão densa, o que certamente torna menos graves os impactos decorrentes da ocupação urbana.

O Plano Diretor procurou estabelecer diretrizes para reversão dessa lógica e consagrou instrumentos de regulação e indução do uso e ocupação do solo que poderão interferir decisivamente para a consolidação de um novo padrão urbano-ambiental. Essas diretrizes e instrumentos, bem como seus fundamentos jurídicos e urbanísticos, serão discutidos com mais detalhes ao longo deste trabalho.

A discussão sobre a importância do setor das rochas para economia local e os impactos ambientais e urbanos de suas atividades foi também intensa e suscitou um debate mais amplo sobre como o município se reconhece e como deseja ser reconhecido no futuro. Entretanto, Santo Antônio de Pádua é identificada com a produção agropecuária e como instância hidro-mineral e que, atualmente, possui algumas indústrias instaladas também importantes para a economia local. Assim, o Plano Diretor buscou enfatizar, embora reconhecendo a relevância das atividades de mineração e reafirmando a necessidade de garantir, na legislação municipal, as condições para o seu funcionamento, que o município deva apostar na diversificação de sua economia, mesmo com as limitações de estar localizado numa região pouco dinâmica.

O aprimoramento da legislação urbanística foi outra vertente do trabalho de elaboração do Plano Diretor. A proposta encaminhada à Câmara Municipal já apresentava a proposta de zoneamento urbano e definição dos parâmetros urbanísticos principais de ocupação do solo. Garantir essa ancoragem no Plano Diretor foi uma decisão fundamental, já que as leis urbanísticas não estavam sendo elaboradas simultaneamente e ficariam para um momento posterior.

A legislação urbanística vigente em Santo Antônio de Pádua no período da elaboração do Plano Diretor era de 1981, não condizente com as questões urbanísticas e ambientais de hoje. Buscou-se trabalhar uma lógica de planejamento urbano que solucionasse a complexidade da cidade atual, de suas diferenças internas, e que permitisse a compatibilização dos padrões de urbanização com as condicionantes geográficas e ambientais e a preservação dos valores naturais e culturais.

Algumas constatações e considerações balizaram a construção das propostas incorporadas ao Plano Diretor de Santo Antônio de Pádua especialmente no que diz respeito à relação da cidade com o rio. Dentre elas, destacam-se: a) o Rio Pomba é um bem natural de valor ambiental e cultural inestimável; b) a cidade Santo Antônio de Pádua consolidou-se ao longo das margens desse rio e limitada, dos dois lados, por cadeias de morros; c) a legislação ambiental federal prevê faixas de proteção de 100 metros para rios do porte do Pomba, cidade foi construída sem que tal restrição fosse cumprida; d) o município adotou os 15 metros previstos na Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano como área a ser preservada nas margens do rio; e) parte da cidade foi construída dentro do que seriam as faixas de 100 metros de proteção do Rio Pomba, aí incluídos: edifícios públicos; equipamentos urbanos; igrejas; estabelecimentos comerciais e de serviços; edificações de valor histórico e cultural, inclusive a Câmara de Vereadores, tombada provisoriamente pelo órgão estadual de patrimônio; e centenas de moradias; f) a legislação urbanística vigente no município é bastante permissiva quanto aos parâmetros construtivos admitidos, inclusive para os terrenos situados às margens do rio, sendo possível, em toda a cidade, a ocupação de 100% dos lotes e podendo as edificações chegarem até 8 pavimentos; g) embora os parâmetros urbanísticos sejam generosos, a dinâmica imobiliária da cidade é restrita e somente em alguns casos isolados esse direito de construir foi utilizado integralmente.

Nesse contexto, a abordagem da relação cidade-rio no Plano Diretor buscou se desprender da discussão mais genérica e limitada sobre o tamanho da faixa de proteção aplicável nas margens do Rio Pomba, para uma análise atenta do caso concreto e das alternativas possíveis para lidar com o passivo existente e consolidado. Assim, o caso de Santo Antônio de Pádua, referência do trabalho aqui apresentado, caracteriza-se pela tentativa de desenvolvimento urbano baseado numa relação mais equilibrada e sustentável da cidade com o Rio Pomba. Para tanto, buscou-se, a partir das diversas

discussões e fóruns do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo, estabelecer as mediações possíveis entre a legislação ambiental e urbana vigente e a realidade objetiva de uma cidade de mais de cem anos.

## **2. A função sócio-ambiental do direito de propriedade: a aplicação do Código Florestal nas áreas urbanas**

### **2.1. A Constituição de 1988 e o princípio da proteção meio ambiente urbano**

A proteção do meio ambiente e a política de desenvolvimento urbano foram previstas como princípios constitucionais nos artigos 225 e 182. Em certas situações pode ocorrer um aparente conflito entre estes princípios, como na elaboração do Plano Diretor Participativo de Santo Antônio de Pádua no que se refere à proteção das áreas de preservação permanente – APP em zonas urbanas já consolidadas, com edificações residenciais e comerciais, conjuntos habitacionais de valor histórico e cultural e exploração de atividade econômica.

As APP são consideradas bens ambientais e conceituadas como a área marginal ao redor dos rios, lagos, lagoas, ilhas e reservatórios artificiais, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas<sup>2</sup>.

A CRFB/88 trouxe modificações no ordenamento jurídico, em especial, quanto ao exercício do direito de propriedade, à proteção ambiental e à elevação do Município a ente político<sup>3</sup>. O direito de propriedade foi funcionalizado, a tutela jurídica do meio ambiente foi alçada à categoria constitucional como direito fundamental e os Municípios, além das atribuições já consagradas, adquiriu competência para se auto-organizar através da Lei Orgânica<sup>4</sup> e elaborar o Plano Diretor, definindo a função social da cidade e o bem-estar de seus habitantes<sup>5</sup>.

### **2.2. O direito de propriedade**

---

<sup>2</sup> Código Florestal e Resoluções do CONAMA no. 302 e 303, de 20 de março de 2002.

<sup>3</sup> Artigos 5º. XXIII, 170, III e VI; 225 e 29 da CRFB/88.

<sup>4</sup> Artigo 29 da CRFB/88.

<sup>5</sup> Artigo 182 § 1º. e 2º. da CRFB/88.

Tradicionalmente, o exercício do direito de propriedade era visto como absoluto, perpétuo e ilimitado, desde a consolidação do direito romano no século V a.C, passando pelo Código Civil Francês do século XIX, o Brasileiro de 1916 até a publicação da CRFB/88 e do Código Civil de 2002, ambos prevendo o princípio da função sócio-ambiental da propriedade.

Hoje, o direito de propriedade é garantido se o titular do domínio exerce-o segundo a finalidade para o qual foi instituído. Se a propriedade estiver localizada em área urbana, será o Plano Diretor que decidirá a forma de utilizá-la, de acordo com o § 2º. do artigo 182 da CRFB/88<sup>6</sup>.

O princípio da função sócio-ambiental da propriedade urbana expresso nos artigos 5º. XXIII; 170, III e VI e 182 § 2º. foram concretizados pelo Código Civil de 2002, que expressamente diz no seu artigo 1228 § 1º.:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo a garantir 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.

Por tal motivo, depreende-se que o princípio constitucional da funcionalização do direito de propriedade explicitado pelo Código Civil deva atender a três finalidades: a econômica, a social e a ambiental.

### **2.3. Funcionalização do direito de propriedade**

Entende-se que após o fenômeno da funcionalização do direito de propriedade, esta não mais possui um significado, mas vários, conforme a categoria do objeto tutelado. A publicização do direito de propriedade significa a prevalência do interesse coletivo sobre o individual, com a participação dos indivíduos nos processos decisórios e a disseminação de informação entre todos, visando a implementação do processo de democratização.<sup>7</sup>

Neste contexto deve ser compreendida a função ambiental da propriedade. Exemplifica-se com o caso concreto de Santo Antônio de Pádua – quando o Poder Público Municipal decide planejar a utilização de espaços territoriais localizados em

<sup>6</sup> Artigo 182 § 2º. da CRFB/88: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

<sup>7</sup> FONTENELLE, Miriam. A função ambiental da propriedade e unidades de conservação. In: Revista da Faculdade de Direito de Campos, ano II, n. 2 e ano III, n. 3, Campos dos Goytacazes – RJ: Ed. FDC, 2001/2002.

APP onde também co-existem os direitos fundamentais de moradia<sup>8</sup> e o exercício de atividades econômicas<sup>9</sup> poderá ocorrer dificuldade na identificação de qual função da propriedade predominará a econômica, a social ou a ambiental. Sabendo-se de antemão que o Plano Diretor deverá conformar-se com a legislação vigente.

As APP são disciplinadas pelo Código Florestal, que distingue área rural de urbana, sendo estas regidas pela Lei federal de Parcelamento do Solo Urbano, Plano Diretor e Leis Municipais. Ocorre conflito entre estas normas federais? Qual o afastamento das FMP em relação ao Rio Pomba - os 100 (cem) metros previstos no Código Florestal<sup>10</sup> ou os 15 (quinze) metros estabelecidos pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano<sup>11</sup> e pela legislação municipal?

O desafio dos técnicos que elaboram o Plano Diretor foi a integração das leis ambientais, como o Código Florestal, a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente e a do Sistema Nacional de Unidades de Conservação com a Lei nº. 6766, de 19 de dezembro de 1979, que disciplinou o Parcelamento do Solo Urbano e a Lei no. 10.257, de 10 de julho de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade. Esta Lei trata da execução da política urbana estabelecendo 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.

O Estatuto da Cidade trouxe diretrizes e instrumentos, como planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregionais; planejamento municipal; institutos tributários e financeiros; institutos jurídicos e financeiros e estudo prévio de impacto de vizinhança, que possibilitam a conciliação do planejamento urbano com a proteção dos recursos ambientais – naturais, artificiais e culturais.

---

<sup>8</sup> Artigo 6º. da CRFB/88.

<sup>9</sup> Artigo 170 da CRFB/88.

<sup>10</sup> Artigo 2º. “a”5 – “Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: ao longo dos rios d\ou de qualquer curso d’água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja: de quinhentos metros para os cursos d’água que tenham de duzentos a seiscentos metros de largura.”

<sup>11</sup> Artigo 4º. III – “Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica.”

Numa visão ambiental, o professor Ronald Pietre considera impossível a observância da FMP do Código Florestal em área urbana, notadamente por conta do movimento expansionista das cidades. Diz o professor:

Com o intuito de proteger as matas ciliares, o artigo 2º do Código Florestal considera faixa marginal dos rios como área de preservação permanente. Para um rio com até dez metros de largura, exige-se uma faixa marginal de trinta metros. Sendo a largura superior a dez metros, a faixa marginal será maior. Praticamente impossível exigir a observância dessa faixa marginal dentro de uma área urbana, sem prejudicar a expansão das cidades.<sup>12</sup>

Em outra dimensão – a de integração das normas urbanísticas e ambientais nas APP das zonas urbanas consolidadas, é possível o planejamento municipal utilizar-se de instrumentos de indução de desenvolvimento urbano, como a transferência do direito de construir estabelecido no artigo 35 do Estatuto da Cidade<sup>13</sup> ou o direito de preempção previsto no artigo 25 do mesmo diploma legal<sup>14</sup>. É necessário a identificação da cidade real, corrigindo seus problemas ambientais/sociais/econômicos, com a tentativa da construção da cidade sustentável.<sup>15</sup>

É neste contexto que se pode analisar a função ambiental da propriedade. Os bens ambientais conceituados como bens de uso comum das pessoas devem ser utilizados de forma a que todos os indivíduos possam deles usufruir.

#### **2.4. Função ambiental de áreas florestadas**

A função ambiental da propriedade consiste na proteção dos bens ambientais, dentre eles, as áreas florestadas<sup>16</sup>, e tal a assertiva diz respeito à preservação da

---

<sup>12</sup> PIETRE, Ronald. O Código Florestal e as Zonas Urbanas. In: *Revista de Direito Ambiental*, n. 43, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2006, pág. 357.

<sup>13</sup> Artigo 35 do Estatuto da Cidade: “Lei municipal, baseada no Plano Diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de implantação d equipamentos urbanos, preservação de imóveis de interesse ambiental e de servir para programas de regularização fundiária.”

<sup>14</sup> Artigo 25 do Estatuto da Cidade: “O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa”.

<sup>15</sup> <sup>15</sup> A Cidade sustentável representa um elemento de grande importância no mundo de hoje, quando a visão do homem em relação ao meio em que habita demonstra claramente uma evolução do seu modo de agir e o planejamento do Poder Público Municipal deve assegurar aos cidadãos o reconhecimento e o exercício de seus direitos – o desempenho das atividades econômicas, o exercício do direito de propriedade e a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, na opinião de José Antônio Tietzmann e Silva.

<sup>16</sup> Estas áreas são protegidas pelo Código Florestal, a Lei no. 4771, de 15 de setembro de 1965.

qualidade de vida da presente e futuras gerações, conforme determinado no artigo 225 da CRFB/88 que garante a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De acordo com esta perspectiva, existe uma função ambiental para a propriedade, que consiste na utilização dos recursos naturais de forma a não comprometer a qualidade de vida da população, o que ocorreria se houvesse uma exploração permanente e incontrolada desses recursos. Existem alguns instrumentos de gestão ambiental para a manutenção do equilíbrio ecológico, destacando-se dentre eles as áreas ambientalmente protegidas<sup>17</sup> e as unidades de conservação<sup>18</sup>.

A sustentabilidade dos recursos ambientais - naturais, artificiais ou culturais, de forma socialmente justa e economicamente viável, está regulamentada nas leis ambientais, em especial, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o Código Florestal, a Lei de Recursos Hídricos e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

## **2.5. O Código Florestal**

A legislação ambiental, em especial o Código Florestal define as áreas de preservação permanente – APP nos artigos 2º. e 3º.<sup>19</sup> a serem interpretadas segundo os princípios constitucionais e a proteção dos direitos fundamentais, conforme o pensamento de Marinoni.<sup>20</sup>

As áreas de preservação permanente são conceituadas como aquelas previstas nos artigos 2º. e 3º. do Código Florestal, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das pessoas.

Os incisos do artigo 2º. desta lei considera como floresta de preservação permanente as áreas situadas na faixa marginal entre 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros dependendo da metragem do recurso hídrico. No caso de Santo Antonio de

---

<sup>17</sup> As áreas ambientalmente protegidas previstas no Código Florestal são: áreas de preservação permanente; reserva legal e servidões florestais.

<sup>18</sup> As unidades de conservação foram instituídas pela Lei no. 9985, de 18 de julho de 2000.

<sup>19</sup> As APP do artigo 2º. são discriminadas nos incisos do artigo 2º., enquanto as do artigo 3º. em razão de sua beleza, valor histórico ou fragilidade devem ser criadas por ato do Poder Público.

<sup>20</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Pádua a faixa marginal de proteção deverá ser de 100 (cem) porque o Rio Pomba tem entre 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura, de acordo com o número 3 da letra “a “ do artigo 2º. do Código Florestal.

O parágrafo único do artigo 2º. do Código Florestal, que foi modificado pela Lei no. 7803/89 faz a distinção entre área urbana e rural, embora no final do texto recomende a aplicação dos mesmos parâmetros em ambos os casos, quando diz textualmente:

”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.”

A correta hermenêutica do artigo 2º. do Código Florestal é explicada pelo professor e juiz de direito Ronald Pietri<sup>21</sup>:

Esse parágrafo único é taxativo ao colocar que “no caso de áreas urbanas”, será observada a legislação municipal. Consta na parte final do parágrafo único a expressão “respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.” O que seriam esses “princípios e limites”? Estaria o legislador municipal obrigado a repetir as mesmas disposições normativas existentes nas alíneas do artigo 2º do Código Florestal? Claro que não. Se fosse assim, não haveria necessidade do próprio parágrafo único.

O Código Florestal é aplicável nas zonas urbanas já consolidadas. Nestes espaços territoriais é preciso um olhar para a cidade real e tentar induzir o seu desenvolvimento sócio-econômico e ambiental de forma a não comprometer a qualidade de vida e o bem-estar de seus habitantes.

## **2.6. O Município de Santo Antonio de Pádua e a Proteção do Meio Ambiente**

O texto constitucional estabelece no artigo 225 que todos temos direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para esta e as futuras gerações, enquanto que o artigo 182 prevê que a política urbana é executada pelo Poder Público Municipal, com o objetivo de materializar a função social da propriedade urbana e o bem-estar da população através do Plano Diretor.

---

<sup>21</sup> PIETRI, Ronald. O Código Florestal e as Zonas Urbanas. In: *Revista de Direito Ambiental*, n. 43, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

Uma situação preocupante de Pádua é a ocupação destas FMP com moradias e prédios comerciais, outros com valor histórico e cultural construídos ao longo dos tempos, inclusive em áreas alagadiças, além do exercício da atividade econômica de extração e beneficiamento de pedras. A solução adequada para esta questão é a utilização do Estatuto da Cidade, com algum de seus instrumentos de indução de desenvolvimento urbano, como, o zoneamento ambiental e urbanístico, além do direito de preempção e a transferência do direito de construir previstas no Estatuto da Cidade.

Ao mesmo tempo, Santo Antonio de Pádua tem competências e atribuições próprias, com o dever de elaborar seu Plano Diretor e de proteger o meio ambiente, segundo o artigo 23, VI e VII da CRFB/88 e de legislar sobre interesse local, suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, além de legislar com exclusividade sobre ordenação do solo urbano, respectivamente incisos I, II e VIII do artigo 30 do texto constitucional.

No caso da análise das normas ambientais federais, estaduais e municipais que incidem no território do Município de Santo Antonio de Pádua tem-se um aparente confronto de dois princípios – o da proteção do meio ambiente no artigo 225 da CRFB/88, em especial a tutela jurídica das APP – as faixas marginais de proteção existentes ao longo do Rio Pomba, e o desenvolvimento de atividades urbanas, como direito à moradia estabelecido no artigo 6º. da CRFB/88, além do exercício de atividades econômicas, como a extração e processamento de pedras, fundamentadas no artigo 170 do texto constitucional.

As APP, como já especificado, estão disciplinadas tanto na Constituição – *caput* do artigo 225; 225 § 1º. II e § 4º. do artigo 225<sup>22</sup> como no artigo 2º. do Código Florestal e sua utilização dependerá do consentimento dos órgãos ambientais. Conclui-se que nas áreas urbanas consolidadas prevalece a competência do Município para legislar e atuar no solo urbano, segundo o inciso VIII do artigo 30 da CRFB/88 e o parágrafo único do artigo 2º. do Código Florestal.

## **2.7. O papel dos Municípios nas áreas urbanas**

---

<sup>22</sup> O Poder Público tem o dever de manter o meio ambiente protegido; preservar e restaurar os processos essenciais e a Mata Atlântica é considerada patrimônio nacional que só pode ser explorada na forma da lei – o Código Florestal e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Os Municípios tendo sido elevados à categoria de ente político, ou seja, estruturando-se politicamente, elaborando a Lei Orgânica e estabelecendo o Plano Diretor para definir o seu planejamento, além das autonomias administrativa, política, financeira e legislativa<sup>23</sup> têm a obrigação de executar a política de desenvolvimento urbano e de proteger o meio ambiente nas zonas urbanas.

O artigo 32 do Código Tributário Nacional distingue área urbana, onde é cobrado o IPTU e rural onde o imposto exigido é o ITR, mas as Resoluções CONAMA no. 302 e 303/2002 estabelecem, respectivamente no artigo 2º. V e 2º. XIII que área urbana consolidada é aquela que atende aos seguintes critérios: definição legal pelo Poder Público; existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana: malha viária com canalização de água; rede de abastecimento de água; rede de esgoto; distribuição de energia elétrica e iluminação pública; recolhimento de resíduos sólidos urbanos; tratamento de resíduos sólidos urbanos; e densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km<sup>2</sup>.

A própria Constituição de 1988 distinguiu a tutela jurídica da área urbana, que será explicitada pelo Plano Diretor da área rural<sup>24</sup>. Desta forma, entende-se que o Código Florestal é aplicado em área rural florestada, já nas áreas urbanas consolidadas será utilizada a Lei de Parcelamento do Solo Urbano e o Código de Águas.

A aplicação do Código Florestal numa visão de estrita legalidade, Pádua ficaria congelada no tempo e no espaço – não haveria locais de moradia, nem de exercício de atividade econômica. Se assim fosse, como seria mantida a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentado previstos na Agenda 21?<sup>25</sup>

Diante do desafio, como se pensar em planejamento urbano e desenvolvimento de políticas públicas municipais em Santo Antônio de Pádua?

Como elaborar o Plano Diretor de Pádua em relação às áreas de preservação permanente? Respeitando-se os 100 (cem) metros de afastamento das margens do Rio Pomba, proibindo as moradias, edificações para fins comerciais e de valor histórico e cultural já existentes e consolidadas? Ou procura-se uma solução conciliatória numa

---

<sup>23</sup> Artigos 29 e 30 da CRFB/88.

<sup>24</sup> A Lei da Reforma Agrária e a Lei da Política Agrícola.

<sup>25</sup> O Código Civil de 2002 funcionalizou o direito de propriedade estabelecendo três funções para o seu exercício: a econômica, a social e a ambiental.

interpretação sistêmica das normas vigentes? A interpretação das normas ambientais numa visão biocêntrica permite a integração da Lei nº. 6766/79 com o Código de Águas, respectivamente prevendo no inciso III do artigo 4º. que para edificação nos loteamentos ao longo das águas dormentes será obrigatória a faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado; e no artigo 14 os nos terrenos reservados banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 (quinze) metros para a parte da terra, contados desde o ponto médio das enchentes ordinárias.

Chega-se à conclusão que nas áreas urbanas consolidadas aplica-se a Lei do Parcelamento do Solo e o Código de Águas e a legislação municipal. Ou seja, a legislação municipal deverá traduzir as condições concretas da cidade respeitando os 15 (quinze) metros de faixas marginais de proteção para edificações e atividades econômicas já consolidadas.

Para novos licenciamentos ambientais e urbanísticos, a legislação ambiental deverá ser interpretada restritivamente para impedir a degradação dos recursos ambientais e garantir a qualidade de vida da população.

As APP devem conformar-se com o estabelecido no Plano Diretor e na legislação municipal de uso e ocupação do solo, com as determinações da Lei de Parcelamento Urbano<sup>26</sup>, em que o afastamento das faixas marginais de proteção é de 15 (quinze) metros, segundo o inciso III do artigo 4º., desde que a área localize-se dentro do perímetro urbano, não seja de área de risco<sup>27</sup> e já esteja degradada.

Tanto é possível este entendimento que está tramitando no Congresso Nacional o Projeto de Lei instituindo o Estatuto da Responsabilidade Territorial estabelecendo como novidades: i. a utilização das APP dependerá do consentimento dos Municípios; ii.o licenciamento ambiental e urbanístico será integrado; iii. a faixa marginal de proteção passará a ser de 15 m (quinze metros).<sup>28</sup>

Estas modificações são necessárias, mas na prática, os Municípios participam do licenciamento ambiental através da concessão do alvará de localização do empreendimento e licenciam urbanisticamente a obra, daí a providência do duplo licenciamento passar a ser integrado e o Poder Público Municipal licenciar as APP,

---

<sup>26</sup> Lei no. 6766/79.

<sup>27</sup> Incisos I aV do parágrafo único do artigo 3º. vedam o parcelamento do solo em certas áreas.

<sup>28</sup> A Resolução CONAMA no. 369/05 já regula a utilização das APP por motivo de utilidade pública e interesse social.

desde que possua Plano Diretor, zoneamento econômico-ecológico e trabalhar com a Agenda 21 Local. Reforça a atribuição municipal o afastamento de 15 metros das FMP, distinguindo a área rural – onde vigora o afastamento dos números 1 a 5 da alínea “a” do artigo 2º. do Código Florestal, da área urbana, onde vige o afastamento de 15 metros previsto no inciso III do artigo 4º. da Lei do Parcelamento do Solo Urbano.

### **3. Desenvolvimento urbano e valorização do rio Pomba – as propostas do plano diretor de Santo Antônio de Pádua<sup>29</sup>**

O texto que consolidou as propostas para Santo Antônio de Pádua no Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo foi estruturado com a intenção de caracterizar-se como uma agenda positiva para a cidade. Evitou-se ao máximo trabalhar a partir das restrições, das negativas, das proibições, para se tentar, sempre que possível, apresentar orientações e alternativas para lidar com os problemas identificados e planejar as situações desejadas. Dentro dessa lógica, foram desenhadas as propostas para orientar o desenvolvimento urbano de modo compatível e, mais do que isso, aliado intrinsecamente às estratégias para valorização do Rio Pomba.

O problema da ocupação das margens do Rio Pomba é reconhecido pelos gestores locais e pela população como relevante, porém há uma série de fatores envolvidos nessa questão que resultam em conflitos de interesse. Como já explicitado anteriormente, a cidade se formou em torno do rio, o que significa dizer que justamente nas suas margens estão localizados as edificações e os conjuntos de valor histórico e cultural mais relevantes, as áreas de concentração comercial, muitas residências e é também onde o preço da terra é mais elevado. A questão central aqui é que está se tratando de uma situação existente, de uma cidade construída ao longo de anos, e isso não pode deixar de ser considerado pelos instrumentos de planejamento, sob pena de se tornarem peças inviáveis diante da realidade.

Assim, para tratar o caso concreto, buscou-se combinar um conjunto de propostas que pudessem, de algum modo, representar uma mediação entre diferentes expectativas sobre as possibilidades de utilização dos terrenos ao longo do rio, que fossem concebidas a partir de um olhar ambiental, na perspectiva da preservação e valorização do rio, que fossem urbanisticamente adequadas considerando a cidade existente, e que tivessem ancoragem jurídica.

Com a intenção de iluminar o problema e explicitar as possibilidades para enfrentá-lo, o Plano Diretor definiu, dentro do perímetro urbano, uma zona entre as margens do Rio Pomba e os eixos viários paralelos às mesmas, denominada Zona de Proteção do Rio Pomba – ZPROPOMBA. Trata-se de uma zona urbana que compreende duas faixas de terrenos, uma ao longo de cada margem do rio, cujas larguras variam em função dos traçados das vias que também as delimitam. A primeira decisão, então, foi criar uma zona cujos limites fossem claramente identificáveis, não uma linha imaginária difícil de ser monitorada e preservada, a partir da qual as demais propostas para estabelecer um novo padrão para a relação cidade-rio seriam articuladas.

Essa definição inicial reflete também a preocupação que norteou a elaboração do Plano Diretor em relação às condições objetivas de aplicação da norma. É importante observar que o município de Santo Antônio de Pádua encontra-se num estágio de desenvolvimento em que o processo de crescimento tem se traduzido na maior complexidade de sua realidade urbana. Evidentemente seu aparato institucional precisa também ser reforçado para dar conta das novas dinâmicas, demandas e conflitos, bem como permitir a implementação com qualidade das políticas públicas. Dentro desse contexto, de perspectiva do fortalecimento institucional, para o que o Plano Diretor contribuiu bastante, era fundamental que as definições mais essenciais de controle urbanístico pudessem ser bem assimiladas tanto pelos agentes que constroem a cidade como pela administração pública que deverá licenciar e fiscalizar esse processo. Deve-se lembrar que só o fato de reconhecer as diferenças internas da cidade e propor um novo zoneamento, dando conta das distintas dinâmicas intra-urbanas, o Plano Diretor já estava introduzindo um alto grau de inovação para o município, que até então operava com uma legislação urbanística em que os parâmetros urbanísticos eram os mesmos para toda a cidade.

Delimitada a ZPROPOMBA, a preocupação passou a ser estabelecer o que seria admissível construir nos terrenos ali situados. Duas situações extremas balizavam as discussões: a mais restritiva seria entender que o Código Florestal incide plenamente sobre a área, o que significava dizer que praticamente toda a zona deveria ser considerada área de preservação permanente, pois estaria dentro da FMP de 100 metros; a alternativa mais permissiva seria manter os parâmetros urbanísticos vigentes na legislação municipal que admitiam construções de até 8 pavimentos e ocupação de

100% do terreno, garantido afastamento de 15 metros do rio, o que representava uma possibilidade de adensamento muito grande.

A caracterização da ZPROPOMBA baseou-se na premissa de que, nas áreas urbanas, as APP devem conformar-se segundo o estabelecido no Plano Diretor – instrumento básico da política urbana de acordo com a Constituição Federal – e na legislação municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. Cabe, portanto, à esfera municipal, a tarefa de transpor as normas gerais para a realidade local, considerando as situações existentes e consolidadas. Tal interpretação, porém, não abstém o Município do dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente para esta e para as futuras gerações, como já visto no item anterior.

O tratamento a ser dado à ZPROPOMBA deveria, portanto, ainda que reconhecendo a da cidade tal como se apresentava, induzir a um novo padrão de ocupação para a área. Por outro lado, deveria espelhar as diretrizes para o desenvolvimento urbano pactuadas no processo participativo e que foram organizadas, no Projeto de Lei do Plano Diretor, em cinco temas prioritários: (a) preservação e valorização do patrimônio natural e cultural; (b) promoção do saneamento ambiental; (c) inclusão territorial e moradia; (d) promoção da mobilidade e acessibilidade; (e) qualificação dos espaços urbanos.

Especificamente em relação ao Rio Pomba e à ocupação de suas margens, as diretrizes incorporadas no Plano Diretor apontam para ações diversas, tais como: efetivar a regularização fundiária das situações irregulares na ZPROPOMBA; controlar a ocupação como meio para estabelecer uma nova relação da cidade com o principal recurso hídrico da região; implantar, nas áreas não urbanas, um corredor ecológico ao longo do Rio Pomba que garanta a proteção de suas margens; promover a desocupação de áreas sujeitas a inundação e em situação de risco; desenvolver projetos para as áreas não urbanizadas da ZPROPOMBA visando à implantação de áreas de lazer.

Procurou-se-se, a partir dessas diretrizes mais gerais, orientar a política urbana para tratar o passivo urbano-ambiental e estabelecer uma nova lógica de ocupação do território. A proposta desenhada no Plano Diretor de Santo Antônio de Pádua, reconhecendo a situação fática da área urbanizada, articula o zoneamento urbano com a previsão de instrumentos urbanísticos e indicação de projetos urbanos prioritários para

induzir, ao longo do tempo, a liberação de áreas ao longo do Rio Pomba e permitir a reversão da lógica de urbanização vigente que nega o próprio rio.

Na ZPROPOMBA, a definição das regras básicas para parcelamento, uso e ocupação do solo levaram em consideração a devida distinção entre as áreas já urbanizadas e as ainda vazias. Buscou-se, assim, sair da discussão genérica de qual o tamanho da faixa de proteção a ser considerada, para investir na proposição de diretrizes e parâmetros aplicáveis e que possam vir a contribuir de modo objetivo para a proteção e valorização do rio. Fora do perímetro urbano, reforçou-se, aí sim, a faixa de cem metros, tal como estabelecido no Código Florestal, com a diretriz para criação do corredor ecológico do Rio Pomba.

Para reverter o processo de urbanização das margens do rio, o Plano Diretor impediu a possibilidade de novos loteamentos ou desmembramentos em toda a ZPROPOMBA e passou a admitir novas construções somente nas áreas já urbanizadas e delimitadas na Lei. As áreas ainda não urbanizadas, segundo o que dispõe o Plano Diretor, não poderão receber nem mesmo novas construções e deverão ser objeto de ações que visem a recomposição de matas ciliares, implantação de áreas de lazer, entre outras que contribuam para a proteção do Rio Pomba e sua valorização.

Quanto aos parâmetros urbanísticos a serem observados para as novas construções nos terrenos das áreas já urbanizadas da ZPROPOMBA, o Plano Diretor reduziu, significativamente, os índices admitidos com a intenção clara de não estimular o adensamento junto às margens do rio. Assim, ficou estabelecido o coeficiente de aproveitamento de 1,00 para os terrenos ali situados, bem como taxa de ocupação máxima de 50% e gabarito de 2 pavimentos.

Paralelamente, foi previsto no Plano Diretor a possibilidade de utilização do instrumento da transferência de potencial construtivo no município, sendo os terrenos situados na ZPROPOMBA caracterizados como transferidores. Mesmo reconhecendo a necessidade de uma melhor organização institucional e das informações sobre os imóveis para a boa aplicação desse instrumento, sua previsão sinaliza para alternativas possíveis para indução do desenvolvimento urbano. A intenção foi instituir um mecanismo que, combinado com diversos outros instrumentos e ações, possa promover o desadensamento da ocupação da ZPROPOMBA e a liberação de áreas para que a cidade possa vir a se integrar de modo mais harmonioso com o Rio Pomba.

Além da transferência de potencial construtivo, incide sobre a ZPROPOMBA o direito de preempção, sendo, assim como aquele instrumento, uma alternativa para o Poder Público Municipal adquirir terrenos junto ao rio e poder vir a implantar projetos que privilegiem o uso público da área.

Outra proposta do Plano Diretor que poderá influir significativamente na dinâmica urbana e na relação cidade-rio é a criação da Zona de Renovação Urbana que abrange um imenso próprio de municipal – antiga pista de pouso da cidade – e seus terrenos lindeiros. Essa área já vem sendo trabalhada pela Prefeitura como local adequado para implantação de novos equipamentos urbanos municipais e também para viabilizar a implantação de instituições que possam aumentar a influência de Santo Antônio de Pádua na região. O Plano reforçou essa linha de ação prevendo a estruturação, ali, de uma nova centralidade, que segundo negociações em curso, poderá abrigar o novo Fórum, uma universidade, além de outras instituições. A consolidação dessa área poderá representar a diminuição do interesse sobre terrenos situados na margem do rio onde está o centro da cidade.

Na verdade, o Projeto de Lei do Plano Diretor trata de inúmeras questões relativas ao desenvolvimento urbano do município de Santo Antônio de Pádua que precisam ser compreendidas como um todo, pois resultam em propostas que estão articuladas para que os seus habitantes possam ter qualidade de vida..

## **Referências**

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2006.

DA SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico. Malheiros Editora: São Paulo, 2005.

FONTENELLE, Miriam. A função ambiental da propriedade e unidades de conservação. Revista da Faculdade de Direito de Campos. Ano II, no. 2 e Ano III, no. 3: Campos dos Goytacazes, 2001/2002.

FONTENELLE, Miriam (coord.). *Temas de Direito Ambiental*. Campos dos Goytacazes: Ed. FDC, 2007.

IBAM. Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Santo Antônio de Pádua. Rio de Janeiro: IBAM, 2006.

Instituto Pólis / Laboratório de Desenvolvimento Local: Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2001.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. Direito Ambiental Brasileiro. Malheiros Editora: São Paulo, 2006.

MAGRI, Romero Victor Ronald e MOREIRA BORGES, Ana Lúcia. Vegetação de Permanente Permanente e Área Urbana – uma interpretação do parágrafo único do artigo 2º. do Código Florestal. Revista de Direito Ambiental no. 2. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 1996.

MARINONI, Luiz Guilherme. Teoria Geral do Processo. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2006.

MEDAUAR, Odete (Organização). Coletânea de Legislação Ambiental. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2007.

PIETRI, Ronald. O Código Florestal e as Zonas Urbanas. Revista de Direito Ambiental no. 43. Editora Revista dos Tribunais no. 43: São Paulo, 2006.

TIETZMANN E SILVA, José Antônio. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. Revista de Direito Ambiental no. 43. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2006.