

PARECER DA COMISSÃO PERMANENTE DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 68/2017. DISPÕE SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO.

1. Explicações iniciais e o urbanismo.

Plano Diretor é uma das mais importantes legislações do Município. Por ele se ordena o espaço urbano e se projeta a cidade, regulando os aspectos que podem conduzir a melhoria de vida da população, em especial quanto aos aspectos de organização do território, moradia, acessibilidade, meio ambiente, saneamento básico, etc.

O Plano Diretor é instituído por lei local, de conformidade com as competências legislativas municipais, por iniciativa do Poder Executivo, a quem incumbe a organização da administração, a organização e execução dos serviços públicos e a ordenação e planejamento da cidade.

Contudo, suas diretrizes básicas advêm da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que não pode ser ignorada pelo Município quando e para a elaboração da lei que institui ou revisa o plano diretor. Esta legislação federal traça o norte a ser seguido e disciplina as diretrizes que devem ser contempladas e atendidas pelos Municípios em seus Planos Diretores. Ou seja, o Estatuto da Cidade contém os objetivos principais, os princípios e o conteúdo mínimo dos planos diretores, como disciplina jurídica do Direito Urbanístico.

Com tal característica, o Estatuto da Cidade traçou diretrizes gerais, dentre as quais as que possuem conexão temática com a proteção do meio ambiente, prevendo, em seu Art. 2º, as seguintes regras:

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

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;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – **ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:**

a) a **utilização inadequada dos imóveis urbanos;**
b) a **proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;**

c) o **parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;**

d) a **instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;**

e) a **retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;**

f) a **deterioração das áreas urbanizadas;**

g) a **poluição e a degradação ambiental;**

h) a **exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)**

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;**

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;**

IX – **justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;**

X – **adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;**

XI – **recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;**

XII – **proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;**

XIII – **audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;**

XIV – **regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o**



estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. (Incluído pela Lei nº 13.116, de 2015). (DESTACAMOS)

Como se vê das diretrizes gerais preconizadas pelo Estatuto da Cidade, o objetivo maior é promover o planejamento da cidade sem descuidar das questões ambientais, seja quanto ao meio ambiente natural, seja quanto as intervenções antrópicas, preocupando-se com o desenvolvimento sustentável que deve estar atrelado com a preservação do meio ambiente em todas as suas vertentes, como indicam os incisos e alíneas grifadas. Um destaque deve ser mencionado para o princípio da gestão participativa ou democrática, mediante a diretriz prevista no inciso XIII que determina seja ouvida a população, quanto a implantação de empreendimentos e atividades que possam gerar impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente natural ou construído.

Para a concreção destas diretrizes o Estatuto da Cidade previu os instrumentos de Direito Urbanístico, cuja disciplina é competência da União, destacando-se a previsão de planejamento municipal (v. Art. 4º, inciso III e alíneas), como regra cogente para o adequado desenvolvimento da cidade, mediante o qual dispõe:

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

(...)

“III – **planejamento municipal, em especial:**

- a) **plano diretor;**
- b) **disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;**
- c) **zoneamento ambiental;**
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) **gestão orçamentária participativa;**

- g) **planos, programas e projetos setoriais;**
 - h) planos de desenvolvimento econômico e social;”
- (DESTACAMOS)

De tal sorte que o plano diretor municipal é um dos instrumentos de planejamento do município que se complementa com outros mais para a consecução dos objetivos maiores da legislação urbanística e atendimento ao que chamamos de princípio da ordenação urbanística e da qualidade de vida, que decorre do Art. 182, da Constituição Federal de 1988.

Assim, a instituição de um Plano Diretor deve ir ao encontro da realização de tais valores, sem descuidar das diretrizes impostas pelo Estatuto da Cidade, impondo a realização do urbanismo como valor de interesse social e público para cuja implementação deve se ocupar o administrador municipal e o legislador em cumprimento de sua função.

A doutrina¹ tem expressado o conceito de urbanismo e sua evolução:

(...)

“Para nós, *Urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.* Entendam-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: *habitação, trabalho, circulação, recreação.*”

Assim sendo, o Urbanismo é incumbência de todos os níveis de governo e se estende a todas as áreas da cidade e do campo onde as realizações humanas ou a preservação da Natureza possa contribuir para o bem-estar individual e coletivo. Mas, como nas cidades se concentram as populações, suas áreas exigem mais e maiores empreendimentos urbanísticos, visando a oferecer *o maior bem para o maior número* – objetivo supremo do moderno Urbanismo.

Dentro dessa concepção, as imposições urbanísticas podem e devem abranger todas as atividades e setores que afetam o bem-estar social, na cidade e no campo, nas realizações individuais e na vida comunitária. Para isto, o Urbanismo prescreve e impõe normas de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e de estética da cidade, e planifica as suas adjacências, racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano, coordenando o sistema viário e controlando as construções que vão compor o agregado humano, a *urbe.*”

Para o campo do Plano Diretor, a doutrina² explica:

¹ - MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, 18ª ed., atualizada por Giovanni da Silva Corralo, São Paulo, Malheiros Editores, 2017, p. 545-547

² - DALLARI, Adilson Abreu. *Do plano diretor de desenvolvimento integrado à concessão urbanística*, artigo in: *O Direito Administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017)*,

“Nas décadas de 1960 e 1970 essa abrangência do planejamento urbano levou a que se criasse a figura do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que era de elaboração obrigatória para os Municípios e que, por ser de desenvolvimento “integrado”, abrangia todas as áreas de competência da administração municipal. Ou seja, além dos espaços físicos deveria também cuidar de educação, saúde, transporte, desenvolvimento econômico etc.

Entretanto, com o tempo, percebeu-se que a reunião de tudo isso num só Plano, tornava a sua aplicação ou artificial, ou francamente inviável. Daí o recuo estratégico no sentido de que os planos urbanísticos deveriam cuidar dos aspectos físicos da cidade, abrangendo os equipamentos urbanos, as vias de comunicação e os transportes, ou mobilidade urbana.

De imediato, já se pode ver que necessariamente haverá a participação de muitos agentes desse processo, envolvendo a Administração Pública e os particulares.” (...)

No projeto de revisão do Plano Diretor aqui analisado houve a previsão de utilização dos instrumentos preconizados pelo Estatuto da Cidade, porém relegando a implantação dos mesmos para nova etapa que consistirá no envio das legislações complementares para a Casa.

Na opinião de comentarista³:

“Os Municípios devem ter planejamento, especialmente através do plano diretor (letra a do inciso III do art. 4º), da disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo (letra b), do zoneamento ambiental (letra c), do plano plurianual (letra d), de diretrizes orçamentárias e orçamento anual (letra e), de gestão orçamentária participativa (letra f), de planos, programas e projetos setoriais (letra g), de planos de desenvolvimento econômico e social (letra h). Todos são instrumentos importantes para o Município, a fim de que promova o racional desenvolvimento da área urbana.”

Ao exame das características e previsões normativas do projeto de revisão do plano diretor proposto, se verifica que houve o tratamento quanto a tais disciplinas, sendo que a técnica eleita foi a de relegar para uma segunda fase, mediante legislações suplementares ao Plano, todo o detalhamento acerca da proteção ambiental (Código Municipal do Meio Ambiente), das questões do parcelamento, uso e ocupação do solo pela lei própria e do zoneamento ambiental, que foi eleito como forma para a divisão e ordenação territorial, como se lê do *caput* do Art. 67; tendo sido, também, preconizado que, tanto a produção quanto a organização do espaço físico do Município, deverão ser compatibilizadas com o Planejamento e o Zoneamento Ambientais, como previsto em seu Art. 66.

organizadores: Arnoldo Wald, Marçal Justen Filho e Cesar Augusto Guimarães Pereira, SP, Malheiros editores, 2017, p. 61.

³ - OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*, 2ª ed., SP, Ed. RT, p. 37.

Assim sendo, pode-se dizer que há, no projeto de revisão do plano diretor em análise, previsões de diretrizes e instrumentos que nortearão o planejamento e a divisão do território urbano, tendo em consideração os aspectos ambientais, sendo determinado, também, que as deliberações dos órgãos coletivos de proteção ao meio ambiente sejam seguidas na implantação da Política Municipal de Meio Ambiente, como preconiza o Parágrafo único do Art. 62.

2. A formulação do Plano Diretor tendo em vista a Participação Democrática e o papel do ConCidades.

Neste aspecto o Estatuto da Cidade determina seja atendido o princípio da *gestão democrática da cidade*, quando da formulação de planos diretores, conforme preveem seus Arts. 40, § 4º, incisos I a III; 43 a 45.

No tocante ao processo de formação desta proposta de revisão do Plano Diretor, pode-se dizer que houve audiências técnicas fechadas realizadas pela Administração e posteriormente uma série de audiências públicas, com divulgações prévias em diversos veículos de comunicação da cidade, como consta dos autos do processo legislativo.

Entendemos que foram atendidas as normativas próprias, em especial as emitidas pelo ConCidades (Resolução nº 25, de 18 de março de 2005) notadamente os seus Arts. 7º e 8º) e a Resolução Recomendada nº 34, de 01 de julho de 2005 (alterada pela Resolução Recomendada nº 164, de 26 de março de 2014), haja vista que houve exposição e debates com setores técnicos e profissionais especializados em um primeiro momento, seguido de processo participativo da sociedade, como registrado na documentação encaminhada com o Projeto.

3. A questão ambiental na revisão do Plano Diretor.

Particularmente à questão ambiental e de proteção da água, o projeto de Plano Diretor apresentado à Casa contempla uma Seção (Seção V) sobre o tema do Meio Ambiente, onde discorre sobre alguns conceitos, princípios e diretrizes mais gerais.

A opção do projeto foi a de deixar o detalhamento protetivo para ser discutido nas legislações complementares a que menciona, notadamente as leis que irão disciplinar o parcelamento, uso e ocupação do solo, que deverá atender às prescrições do Plano Diretor, notadamente o zoneamento ambiental preconizado no Art. 67, os objetivos e princípios declinados no Art. 62, sem prejuízo das diretrizes definidas pelos Órgãos de Deliberação Coletiva, como, no caso de Ribeirão Preto, o COMDEMA.

Necessário referir-se aqui à disciplina de proteção à impermeabilização do solo, que vem preconizada no Estatuto da Cidade, como algo a ser realizado no planejamento urbanístico pelos municípios (Art.

42-A, inciso VI e §§ 1º a 3º), inclusive no tocante a legislação que disciplina a política nacional dos recursos hídricos (Lei federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997), da qual cabe destacar os objetivos protetivos do uso da água, declinados no Art. 2º e incisos, destacando a previsão do inciso V do Art. 3º que impõe como diretriz a ser seguida a “*articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;*”, o que revela a grande e legítima preocupação quanto aos processos de ocupação desordenada e seus efeitos deletérios para a conservação da água e do meio ambiente natural e artificial e quanto a impermeabilização do solo.

Por isso que o Art. 1º e incisos da Resolução Recomendada ConCidades nº 34, de 01 de julho de 2005 (alterada pela Resolução Recomendada nº 164, de 26 de março de 2014) determina que o Plano Diretor contenha, no mínimo:

“I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano;

II- as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;

III- os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes;

IV- os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor.”

(...)

b) Os Municípios que pretendam ampliar seu perímetro urbano devem observar o disposto no artigo 42-B do Estatuto da Cidade, seus incisos e parágrafos. (Incluído pela Resolução Recomendada no 164, de 2014)

A referida Resolução do ConCidades recomenda, também, em seu Art. 2º, incisos I e III, o seguinte:

“Art. 2º. As funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas a partir da destinação de cada porção do território do município bem como da identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência, de forma a garantir:

I – espaços coletivos de suporte à vida na cidade, definindo áreas para atender as necessidades da população de equipamentos urbanos e comunitários, mobilidade, transporte e serviços públicos, bem como áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

(...)

III – a universalização do acesso à água potável, aos serviços de esgotamento sanitário, a coleta e disposição de resíduos sólidos e ao manejo sustentável das águas pluviais, de forma integrada às políticas ambientais, de recursos hídricos e de saúde;

Tais disposições se inserem no contexto de criação de disciplina protetiva ao meio ambiente que opere de forma integrada e não isolada, prevendo a mesma Resolução, ainda, em seus Arts. 3º, inciso V e 5º, inciso VII, o seguinte:

“Art. 3º. Definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do artigo 2º, o Plano Diretor deverá:”

(...)

“V – delimitar as áreas definidas pelo art. 2º desta Resolução e respectivas destinações nos mapas, e descrição de perímetros, consolidando no plano diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município.”

“Art. 5º. A instituição das Zonas Especiais, considerando o interesse local, deverá:”

(...)

“VII – demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.”

No projeto de Revisão do Plano Diretor em questão, há previsão quanto a objetivos estratégicos e diretrizes gerais, ou seja, regras de princípios a serem seguidos em toda a política administrativa do município quanto a ordenação urbanística e pelas leis que o complementarão, dispondo:

“Art. 3º. São objetivos estratégicos do Plano Diretor e da política de desenvolvimento municipal:

I - respeitar o Macrozoneamento Ambiental e o Macrozoneamento Urbanístico do município de Ribeirão Preto compatibilizando o uso e a ocupação do solo com a proteção do meio ambiente natural e construído, propiciando melhores condições de acesso à terra, à habitação, ao trabalho, à mobilidade urbana, aos equipamentos públicos e aos serviços urbanos à população, evitando-se a ociosidade dos investimentos coletivos em infraestrutura e reprimindo a ação especulativa;

(...)

V - incentivar a preservação dos valores culturais da cidade, proporcionando a melhoria da qualidade ambiental através do controle da utilização dos recursos naturais, do uso e da ocupação do solo e da recuperação de áreas deterioradas e de patrimônio cultural, natural e paisagístico;”

(...)

“Art. 4º. São Diretrizes Gerais da Política de Desenvolvimento Municipal, em consonância com as legislações Federal e Estadual:

(...)

IX - preservação, proteção e recuperação do meio ambiente, da

paisagem urbana, dos mananciais e recursos hídricos, do patrimônio histórico, artístico e cultural do Município;"

(...)

"Art. 5º. Os objetivos do Plano Diretor serão alcançados mediante a integração de normativos legais, serviços e obras com as políticas públicas setoriais, que atendam as diretrizes fisicoterritoriais, ambientais, econômicas, sociais, políticas e administrativas."

Com se vê, o Plano Diretor contempla a proteção ambiental como princípio norteador de toda política e administração urbanística da cidade e, para isso ocorrer, previu a integração normativa com atividade administrativa, que deverá ocorrer via da legislação a ser criada.

Para que isso ocorra de forma ordenada necessária a divisão da cidade em zonas, tendo o Projeto de Revisão do Plano Diretor optado pelo zoneamento ambiental e dentro deste critério, identificou-se a criação e previsão da chamada **Zona de Uso Especial (ZUE)**, cujo foco **abrange a região do Aquífero Guarani (Zona Leste), para a qual o Plano Diretor proposto reserva a edição de legislação específica para a disciplina de uso e ocupação sustentável, como preconizado no Art. 6º, inciso II, letra "k", e nos Arts. 21 e 22, face o caráter ambientalmente sensível desta região.**

A ZUE está prevista, também na disciplina ambiental do Projeto, particularmente no seu Art. 67, inciso II. **Deve-se destacar que o Plano Diretor proposto instituiu índice para o uso e ocupação do solo quanto a permeabilidade, fixando-o em 35% (trinta e cinco por cento) naquela Zona e relegou para a legislação complementar correlata o detalhamento de tal disciplina.**

O que se observa é que o conteúdo normativo do projeto de revisão do Plano Diretor, no que tange ao meio ambiente, não desceu a detalhes de ordenação do espaço urbano quanto ao uso de ocupação do solo, especialmente na zona de recarga do Aquífero Guarani, mas já deixou clara a opção pela proteção quanto à permeabilidade do solo, prevendo, em seu Art. 58, o estabelecimento de percentual mínimo de garantia à permeabilidade do solo na região do Aquífero Guarani (Zona Leste).

Não há nulidade em prever que a disciplina de uso e ocupação do solo seja detalhada via das legislações a serem criadas e enviadas ao exame desta Casa de Leis, onde recomendamos devam ser apreciadas com maior rigor.

Destaca-se, para a região do Aquífero, que haverá de ser editada legislação específica para uso do solo naquela área da cidade, sem prejuízo das demais disciplinas de uso e ocupação do solo, do Código do Meio Ambiente e das demais leis alistadas no referido Plano Diretor e, como dissemos, tais leis deverão ser analisadas com maior rigor, especialmente para que seu conteúdo não divirja dos princípios, diretrizes e regras estabelecidas pelo Plano Diretor e para que se possa regular com o

necessário cuidado e disciplina mais rígida, a questão do Aquífero e da Zona Leste.

Há especialistas⁴ que, no tocante às questões ambientais na ordenação urbana, manifestam os seguintes entendimentos:

“A sustentabilidade social e ambiental do município implica na incorporação das ações relacionadas ao desenvolvimento endógeno, tratando como potencialidade as áreas rurais (hoje em profunda mutação) e áreas industriais e ferroviárias abandonadas ou ociosas. Por isso o conhecimento dos aspectos regionais e setoriais é importante. As áreas rurais sofreram o impacto da reestruturação produtiva (como ressurgimento das agroindústrias exportadoras e inviabilidade econômica da pequena produção) e da auto-segregação dos condomínios. As equipes municipais e consultores envolvidos nos planos diretores (geralmente profissionais treinados para lidar com a cidade e não com o território) não conhecem a dinâmica não urbana – produção agrícola, usos compatíveis, demandas de água e energia, da atividade agroindustrial, áreas contaminadas etc. Os comitês e subcomitês de bacia hidrográfica e os gestores de unidades de conservação existentes precisam ser integrados ao processo, pois têm uma visão e uma prática que supera os limites municipais, integrando vizinhos.

O passivo existente e a complexidade da questão ambiental atual tornam importante destacar o futuro de terrenos vazios e propriedades ociosas urbanas e no meio rural. Em muitos casos há vazios que prestam serviços ambientais fundamentais (recarga de aquífero, amortecimento de cheias, vegetação de porte que prove conforto climático e sobrevida de ecossistemas). Nesses casos as propriedades precisam ter (na lei) destinação que torne essa função garantida para a sociedade a longo prazo (e não uma “sorte” da postura especulativa do proprietário) através de transferência de potencial construtivo, preempção, gravação na escritura dos valores a preservar, tombamento etc.

A existência de diretrizes e normas para as macrozonas, envolvendo áreas rurais, conteúdo exigido pelo Estatuto da Cidade, não deve ser necessariamente acompanhada da transferência de responsabilidade de aprovação de parcelamentos em área rural, do Incra, que define o módulo rural mínimo (20 mil metros quadrados no Estado de São Paulo), para o município, que define o parcelamento dentro do perímetro urbano.

⁴ - BUENO, Laura Machado de Mello. *Inovações para a concretização dos direitos à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão*, artigo in: *Planos Diretores Municipais: Novos conceitos de planejamento territorial*, Laura Machado de Mello Bueno e Renato Cymbalista (organizadores), SP, Annablume, 2007, p. 15/17.

A abertura de frentes de atividades produtivas (e lucrativas) precisa estar associada ao fortalecimento dos valores culturais, artísticos e históricos. A capacidade de empreendedorismo do município e de seus agentes sociais se contrapõe à lógica global, de pasteurização da cultura e das cidades. Essa dimensão precisa ser discutida para a avaliação das propriedades ociosas e proposição de aplicação de direito de preempção, áreas especiais, entre outros instrumentos de planejamento e gestão. A cidade precisa desses lugares para que a população tenha acesso à informação, educação e cultura, com escolas profissionalizantes, museus, bibliotecas, associações musicais e artísticas. A valorização das associações de aposentados, criação de incubadoras de cooperativas e facilitação do comércio e serviço de pequeno porte, são caminhos para o desenvolvimento dessas novas relações produtivas.

Propõe-se que se planeje a universalização dos serviços urbanos, através de uma política de implantação de comunidades completas, ou seja, bairros estruturados em toda cidade média e grande, com centros de bairro nos quais o poder público esteja presente, facilitando o acesso dos moradores aos serviços, à cultura e à informação. Esses locais devem facilitar a implantação de associações incubadoras, sedes de órgãos públicos de outros níveis, bancos, pontos de telecomunicação e atividades comerciais de abastecimento e alimentação.” (DESTACAMOS)

Observa-se do Projeto em questão que houve a opção técnica pela divisão do espaço urbano em zonas diversas, com as seguintes características ambientais preconizadas em sua justificativa técnica, abaixo declinada:

“As características geológicas do município de Ribeirão Preto influíram decisivamente no uso e ocupação do solo, sendo fator preponderante no estabelecimento de zonas ambientais.

Situado na porção nordeste da Bacia Sedimentar do Paraná, o município abrange geologicamente arenitos das formações Botucatu e Piramboia, os basaltos e diabásios da Formação Serra Geral e sedimentos aluvionares recentes.

Essas unidades geológicas, como serão expostas adiante, possuem propriedades tais que o seu desconhecimento certamente contribuiria para afetar negativamente a interação homem-natureza, pela ocupação desordenada do meio físico.

A formação Botucatu/Piramboia aflora na porção leste do município numa área de, aproximadamente, 150 Km² ocorrendo em subsuperfície nas demais áreas. Sua importância se deve ao fato de constituir aquífero subterrâneo de grandes proporções, sendo a principal (quando não a única) fonte de água para o abastecimento público urbano e industrial.

Dado o seu valor estratégico, a porção aflorante da Formação Botucatu/Piramboia constitui uma área denominada Zona de Uso Especial – ZUE, onde a ocupação deve ser feita de forma criteriosa, de maneira a garantir a recarga natural do aquífero, bem como protegê-lo da ação de poluentes.

Sua constituição rochosa essencialmente arenosa determina uma alta permeabilidade, tornando-a vulnerável à contaminação. Daí a necessidade de se

adotar medidas preventivas quanto ao uso e ocupação do solo, através do controle de atividades poluentes (urbanas, industriais e agrícolas), a fim de garantir a proteção das águas subterrâneas. Cabe ressaltar que a zona de uso especial – ZUE é a área de afloramento do arenito, não havendo contato direto das águas do aquífero com a superfície. Em Ribeirão Preto na zona de recarga o aquífero Guarani encontra-se, no ponto mais raso, a aproximadamente 60 (sessenta) metros de profundidade.”

(...)

“A falta de planejamento na ocupação da Formação Serra Geral permitiu, por exemplo, conflito entre a mineração e a expansão urbana, causando a desativação de pedreiras de basalto, que ficaram impedidas de funcionar por situar-se praticamente dentro da cidade.

Embora correspondam a 5% da área do município de Ribeirão Preto, os sedimentos aluvionares recentes (várzeas) representam área de preservação ambiental de alta relevância.

O fato de estar periodicamente coberta por água limita ao máximo sua ocupação, tornando-se inadequada à sustentação de obras civis, às escavações, às instalações de sistema de saneamento básico, entre outros. **Em suma, o conhecimento geológico do município permitiu a identificação de áreas que, pelas suas características, reúnem condições quanto à ocupação, possibilitando, assim, o reconhecimento de zonas ambientais nas quais as atividades antrópicas deverão ser efetuadas de modo compatível com suas aptidões, em benefício da preservação e da conservação do meio ambiente.”**

(...)

“As leis complementares que seguirão ao Plano Diretor deverão ser pautadas pelas diretrizes expressas nesse plano; pretende-se, sobretudo, buscar um território social e ambientalmente justo e equilibrado, sintonizados com o período histórico que vivemos e dentro do qual o plano será aplicado; e cientes das possibilidades e limitações das políticas públicas dentro do ecossistema social-urbanístico-econômico no qual Ribeirão Preto está inserido.”

(...)

“Deve-se considerar, de maneira igualmente importante, a capacidade de suporte do meio ambiente à cidade, e a sinergia entre ambos; é imprescindível que o desenvolvimento econômico seja conciliado à sustentabilidade ambiental, de modo a garantir não só o presente, mas o futuro.”

(...)

“Como já foi dito, a metropolização e o potencial econômico de Ribeirão Preto influenciam diretamente nesse processo, que passa a adquirir contornos mais complexos.

Na sua organização territorial mais básica, o presente plano divide o território em três grandes áreas: zona urbana, de expansão urbana e zona rural, definidas no Anexo I.

No anexo IV – Macrozoneamento Urbanístico, as zonas urbanas e de expansão urbana são sobrepostas a um detalhamento, que visa estabelecer regras distintas para a ocupação de cada uma das porções do território, de modo a garantir as prioridades e considerar as características próprias:

I - Macrozoneamento Urbanístico apresenta, conforme Anexo IV, a macro divisão do município dentro do conceito urbanístico de uso e ocupação do solo urbano com a identificação das:

a) Zona de Urbanização Preferencial – ZUP, que é a região do município onde o uso e a ocupação do solo urbano deverão ser incentivados considerando o potencial de sua infraestrutura urbana existente ou a implantar;

b) Zona de Urbanização Controlada – ZUC, que é a região do município onde o uso e a ocupação do solo deverão ter atenção especial, considerando a baixa densidade de urbanização e reduzida infraestrutura existentes e seu potencial de impacto na Zona de Urbanização Preferencial;

c) Zona de Urbanização Restrita – ZUR, que é a região do município onde as restrições urbanísticas devem promover amplo controle sobre o uso e a ocupação do solo considerando sua configuração geofísica e seu potencial impacto ambiental;

d) Zona de Amortecimento da Estação Ecológica de Ribeirão Preto - Mata de Santa Tereza (ZMT), que é composta pela área localizada no entorno da Estação Ecológica de Ribeirão Preto – EERP, onde a urbanização está sujeita a normas que visam preservar a paisagem e o ecossistema existentes;

e) Zona de Proteção Máxima – ZPM, que são as áreas do município submetidas a regime de proteção especial com vistas à preservação, conservação e recuperação do meio ambiente;”

(...)

“A região leste de Ribeirão Preto, considerada a mais sensível do ponto de vista ambiental, tem como principal característica de sua geomorfologia a presença de áreas de recarga do aquífero Guarani, importantíssima reserva estratégica de água doce.”

(...)

“Ribeirão Preto é uma das 105 cidades que possuem em seu território áreas aflorantes e de recarga do Sistema Aquífero Guarani. Dentre seus limites (650,9 Km²), correspondem a 150 Km², ou seja, aproximadamente 23% do município. Destaca-se que neste setor 35 km² apresentam Intrusivas Básicas (camadas de basalto entre arenitos), evidenciando que **nem toda a área considerada de recarga apresenta as mesmas condições de permeabilidade**. Levando-se em conta as dimensões totais conhecidas do Aquífero Guarani, particularmente **no que tange à recarga e afloramento, é possível afirmar que os 150 Km² existentes em Ribeirão Preto representam 0,94% da área de recarga no Estado de São Paulo; 0,14% da área de recarga no Território Brasileiro; 0,10% da área de recarga total conhecida**.

Embora, como já apresentado, o Rio Pardo seja considerado pela Agência Nacional da Água (ANA) como opção viável de abastecimento para o município, Ribeirão Preto ainda é uma das poucas cidades do país abastecida exclusivamente por águas subterrâneas.

Toda preocupação em torno do aquífero Guarani nas duas últimas décadas foi extremamente importante para sua proteção.

Basta lembrar que, antes disso, a falta de conhecimento sobre as condições geológicas e hidrogeológicas do município possibilitou a implantação de uso e atividades totalmente incompatíveis com a zona de recarga do aquífero, como depósitos de resíduos sólidos urbanos (lixões).

A legislação municipal foi pioneira ao estabelecer critérios de uso e ocupação do solo diferenciados para este setor do município (ZUE), notadamente um percentual maior de áreas verdes e permeáveis (35%); densidade populacional menor; controle de atividades.

Importante lembrar que no entorno de Ribeirão Preto há vários municípios cuja zona de recarga do SAG representa percentuais bastante expressivos, como São Simão (87%); Santa Cruz da Esperança (78,5%); Serra Azul (78%) e Altinópolis (75%). No entanto, nenhum município, além de Ribeirão Preto, possui norma ou regramento específico para tais zonas.

Recentemente, as discussões a respeito do aquífero Guarani em Ribeirão Preto tem se limitado à questão da permeabilidade do solo, considerando a manutenção do uso rural, essencialmente cultura de cana-de-açúcar, como situação ideal e atribuindo a este fator a proteção do manancial. Porém, tecnicamente, sabe-se que o uso rural das zonas de recarga não representa proteção nem do ponto de vista de permeabilidade, e tampouco da atividade em si, pois a maioria dos estudos desenvolvidos sobre o aquífero Guarani alertam para os riscos de contaminação do manancial pelo uso agrícola, principalmente com relação aos adubos químicos, herbicidas e pesticidas, que podem entrar pela rocha porosa e contaminar a água subterrânea.

De acordo com dados apresentados no II Congresso Aquífero Guarani: Da precipitação média da região (P=1400 mm/a), uma parte escoar superficialmente, contribuindo para a formação de ondas de cheia nos cursos d’água superficiais e outra parte infiltra no solo.

Descontados os mecanismos de escoamento subsuperficial e evapotranspiração, estima-se que a parcela que atinge a superfície livre do

aquífero livre é da ordem de 280 mm/a.. Esse valor, que corresponde a 20% da precipitação média, é identificado como recarga direta (Rd).

Parte dessa recarga direta retorna à superfície na forma de escoamento básico, assegurando a perenidade dos rios, mesmo nos períodos de estiagem (sem precipitação). Apenas uma fração da recarga direta permanece no subsolo e contribui para a recarga profunda (Rp) do Sistema Aquífero Guarani. Esse valor, estimado em $R_p = 70$ mm/a (ou 5% da precipitação), é considerado a taxa de recarga renovável do sistema e está disponível para captação e distribuição para consumo público.

Fica claro, portanto, que a permeabilidade natural do solo com o uso atual (rural) não representa aporte expressivo de água ao aquífero.

Por outro lado, em processos de parcelamento do solo é possível direcionar, por meio de sistemas de drenagem, toda a água precipitada para áreas verdes reflorestadas (floresta urbana) e dispositivos de retenção e infiltração, com os devidos controles de filtragem e eliminação de poluentes, atingindo, assim, níveis superiores de infiltração e recarga profunda, tanto em quantidade quanto em qualidade da água infiltrada.

Entende-se que a preservação desse imenso patrimônio ambiental é uma das principais prioridades da revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto. Porém, as estratégias possíveis para preservação dessa função ecológica do território, muitas vezes, podem levar ao resultado inverso, ou seja, a contaminação das águas subterrâneas.

A região já abrange diversos usos antrópicos já implantados dentro das bacias hidrográficas que a compõem, tais como o complexo penitenciário, a estrada de ferro Mogiana, que cruza e divide a região em duas, assim como a profusão de loteamentos fragmentados e descontínuos, com uma caótica situação de saneamento básico, com esgotos a céu aberto, fossas negras, sistemas de drenagem defeituosos, entre outros malefícios decorrentes de um processo de urbanização muitas vezes irregular.

Importante também considerar a monocultura da cana-de-açúcar, predominante no meio rural, que, obviamente, é uma ocupação ostensiva de grande impacto, com a proliferação de agrotóxicos, vinhaça e demais impactos ambientais decorrentes de tal modelo. A experiência internacional mostra que em zonas de recarga de aquífero, quando há intensa atividade agrícola, são cada vez mais comuns as ocorrências de agrotóxicos na água subterrânea.

Tal situação de ocupação, sobre um solo predominantemente permeável, levanta o questionamento se o atual modelo de ocupação urbano e rural da região é o mais adequado para a preservação do aquífero, tanto para a contribuição do município para com o País, mas também em relação à própria capacidade do município de desenvolver-se de maneira sustentável. Tais usos antrópicos, ainda que não comprometam excessivamente a recarga do aquífero, por outro lado contaminam as águas pluviais que são infiltradas.

Se o objetivo principal é a manutenção da capacidade de infiltração da região, de modo a não desestabilizar ou impactar o regime hídrico do aquífero, também é verdade que deve ser um objetivo central garantir que as águas superficiais que infiltrarão até o subsolo não carreguem poluentes e contaminem o aquífero.

Portanto, o que poderia caracterizar uma ocupação de fato sustentável, e sintonizada com os objetivos básicos para a região? Foi com o objetivo de apontar para um futuro sustentável que o Plano Diretor apresentado encara a proteção do aquífero sobre a ótica do disciplinamento do uso e da ocupação da ZUE, assumindo que é possível promover o desenvolvimento econômico e social sobre bases de conservação ambiental.

A ampliação da zona de expansão urbana sobre a área de recarga do aquífero Guarani, correspondente a 25 Km², visa possibilitar o desenvolvimento dos estudos necessários à elaboração do Plano Estratégico de Uso e Ocupação sustentável da ZUE, que será parte integrante da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS).

Como já dito, não significa que a urbanização avançará sobre estas áreas, mas aponta para o futuro, definindo regras para que, quando isto

acontecer, promova a adequada proteção dos recursos hídricos, tanto superficiais quanto subterrâneos.

Considerando os dois objetivos centrais dispostos anteriormente, é possível dizer que a solução para a questão passa por um planejamento ambiental equilibrado e correto, garantindo um modelo onde águas de chuva que escorram superficialmente sejam, de alguma maneira, limpas de elementos contaminantes, e que após tal limpeza deva-se garantir a eficiência da infiltração. Também, entende-se que a monocultura da cana-de-açúcar, assim como outras possíveis culturas, não constrói contextos territoriais que possam ser dotados de tais elementos, e, especialmente, tais contextos não fornecem possibilidade da gestão adequada dessas águas, uma vez que o solo é praticamente todo permeável e a infiltração se dá de maneira pulverizada em todas as partes.

Além disso, esse "deserto verde" cria um descontínuo que em nada favorece as conexões necessárias para que as áreas de preservação do município, florestas nativas, matas ciliares e reservas legais consigam voltar ao seu estado natural, com a biodiversidade que deveriam ter e cumprindo com os serviços ambientais necessários para qualidade ambiental de toda a região e do aquífero.

No trecho externo ao anel viário a zona de recarga possui 61 Km de curso d'água, com diferentes larguras e vazões e extensas várzeas, associadas a grande riqueza de fauna.

Há 31 fragmentos florestais protegidos pela resolução SIMA 01/2008, sendo 21 do bioma Cerrado, 5 de mata paludícola e 5 de floresta estacional semidecidual, totalizando 6,3 km² de área protegida. As áreas de preservação permanente (APP) ao longo dos cursos d'água, associadas às várzeas e fragmentos florestais conectados, somam 38 km².

Há grande riqueza de fauna e flora, além de potencial para criação de unidades de conservação municipal.

As infraestruturas regionais abundantes na região conferem desafios e potencialidade complementares, ao estabelecerem demandas urbanas e possibilidades de dinâmicas econômicas em escala regional, especialmente considerando os entroncamentos rodoviários, o Aeroporto Leite Lopes em sua nova fase, e os desenvolvimentos de grandes parques logísticos e aeroportuários.

O mecanismo mais conhecido no sentido de garantir a permeabilidade do solo, é, inexoravelmente, a baixa densidade urbana, que se traduz na exigência de lotes de grande porte, muitas vezes com áreas superiores à mil metros quadrados; tal mecanismo é hoje reconhecido como segregador e elitista, ou ainda, inviabilizador da urbanização, ao condicionar à mesma a um produto imobiliário de alto valor, que deverá ser organizado, muitas vezes, em forma de condomínios e loteamentos fechados.

Ainda, garantir a baixa densidade, ainda que atenua o impacto na quantidade, não garante de maneira nenhuma a qualidade da água infiltrada. Por outro lado, a exigência de percentual maior de áreas verdes (35%), em parcelamentos do solo, transfere para a esfera pública a função de permeabilidade, mantendo-se baixa densidade sem a necessidade de lotes particulares de grandes dimensões.

Ainda, em áreas não urbanizadas a umidade da chuva (especialmente pequenas precipitações) é retida junto à superfície do solo e perdida por evaporação, resultando em recargas menores, conforme apontam diversos teóricos. Alguns desses estudos indicam que a recarga artificial em ambientes urbanos pode ser maior que a recarga natural, desde que o escoamento das águas pluviais seja adequadamente controlado.

Sendo assim propõe-se, como solução possível para o adequado manejo das águas pluviais na zona de recarga, o desenvolvimento de diretrizes de ocupação urbana de uso misto considerando a implantação de sistemas de infiltração que garantam a qualidade e a quantidade de água infiltrada.

Art. 53. Constituem diretrizes gerais da produção e organização do espaço físico:

(...)

1. III - promover a proteção do aquífero Guarani com a possibilidade de ocupação planejada e usos adequados da zona de recarga, potencializando a infiltração de água por meios tecnológicos eficientes e projetos eficazes de captação, filtragem e absorção;

A viabilidade e aprovação de parcelamento do solo na zona de recarga do aquífero Guarani ficará condicionada à comprovação, por meio de estudos e projetos, de uma recarga do manancial subterrâneo superior à condição natural da gleba, bem como a qualidade da água infiltrada.

O art. 58, por sua vez, garante ainda um mínimo de permeabilidade, que corresponde às políticas atuais para a região. Também, consagra ao município, no seu parágrafo primeiro, a possibilidade de exigir percentuais maiores, em função de características próprias de cada empreendimento.

Art. 58. O parcelamento do solo para fins urbanos na ZUE, tanto na Zona Urbana quanto na Zona de Expansão Urbana, respeitará a reserva mínima de 35% (trinta e cinco por cento) do total a ser parcelado como áreas livres de uso público destinado a recomposição florestal e sistemas de lazer.

§ 1º. Nos casos em que os estudos técnicos não comprovem a eficácia do sistema de infiltração de águas pluviais a Administração Municipal poderá exigir percentual maior do que aquele definido no caput. O percentual excedente poderá ser compensado fora do perímetro parcelado, em área de interesse ambiental localizada na zona de recarga do aquífero Guarani, respeitado o interesse público e justificado pelo órgão ambiental competente.

§ 2º. Será obrigatória, a expensas do empreendedor, a restauração ecológica, o tratamento paisagístico e a implantação de infraestruturas de lazer no total de áreas livres públicas, em conformidade com projetos aprovados pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, bem como sua manutenção pelo período mínimo de cinco (5) anos.

Sistemas de recarga construídos são amplamente utilizados em situações similares ao redor do mundo.

A tecnologia existente compreende a construção de bacias ou trincheiras de polimento (filtragem) e infiltração das águas pluviais, a serem implantados em zona vadosa, regiões do território onde os poros da superfície estão parcialmente preenchidos por gases e água.

Também podem ser construídos poços tubulares profundos, que penetram diretamente no lençol freático.

Tais áreas de recarga artificial poderão estar associadas, a partir de legislação específica, a um sistema integrado de grande escala de espaços livres públicos, parque filtrantes, que cumprem função de lazer e interação social das comunidades residentes, assim como contribuem para a educação ambiental ao sobrepor, no mesmo local, infraestrutura e espaço público de convívio, explicitando o ciclo da água e as responsabilidades da cidade e dos cidadãos para com o suporte biofísico, sem o qual nada sobreviverá.

Este sistema integrado aporta a possibilidade de recuperação e gestão de Áreas de Proteção que tem um grande valor ambiental e que agora estão fora do uso público, em grande parte.

As áreas não ocupadas pelos parques e demais áreas verdes, que deverão ocupar não menos que 35% de cada propriedade (ou mais, dependendo das características geofísicas da gleba), poderiam receber usos de baixa e média densidade populacional, de modo a garantir a apropriação e correta gestão dos parques filtrantes por parte da população e prefeitura, assim como garantir oferta de moradia acessível e popular em escala suficiente para as demandas desse setor do município.

É importante, porém, considerar que a dispersão urbana, ou seja, a pulverização de novos loteamentos desconectados do núcleo urbano principal ou das grandes infraestruturas de transporte, prejudica o deslocamento de pessoas e mercadorias pelo município, levando a uma piora nas condições de mobilidade, tempos de viagem, trânsito, poluição, entre outras, além de um custo exponencial de gestão das infraestruturas por parte do poder público.

Dessa maneira, é de extrema importância que a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, assim como o Plano de Mobilidade, prevejam núcleos

comerciais e de trabalho autônomos da cidade pré-existente, assim como a regulamentação de instrumentos que garantam a contiguidade entre os loteamentos e definições de forma urbana para os empreendimentos futuros, que não poderão ser implantados ao bel-prazer dos proprietários de terra, mas sim seguindo lógicas ordenadas que não possibilitem “saltos” de urbanização, adensamentos e desadensamentos exagerados. Também é inevitável uma visão integrada com o sistema de transporte público municipal e regional, assim como em relação à logística de grande porte que certamente terá grande relevância e potencial de desenvolvimento dentro da área em questão. (DESTACAMOS)

Desume-se desta justificativa técnica, aliada à observação dos artigos do Projeto, que há uma preocupação e previsão normativa mais geral sobre o meio ambiente, especialmente quanto a região de recarga do Aquífero.

Melhor seria que o próprio Plano já contemplasse uma disciplina mais abrangente e completa sobre o uso e ocupação do solo, especialmente naquela região?

A resposta a esta pergunta não é simples, mas o que se observa das análises de estudiosos do urbanismo e das questões ambientais, é que deve-se preferir a regulação e a disciplina de uso e ocupação, mesmo que seja por diretrizes no plano diretor, do que deixar o espaço sem qualquer previsão normativa e, no caso do Projeto em análise, percebe-se que houve já uma preocupação quanto a garantir permeabilidade do solo naquela região, pela adoção de índice de ocupação que garanta a realização deste aspecto.

Entendemos, outrossim, não haver nulidades em deixar o detalhamento da disciplina para a legislação complementar referenciada em seu contexto, seja ante a especificidade de cada uma delas, seja pela necessidade de atender aos princípios e diretrizes estabelecidos no Plano, seja mesmo porque há previsão de bases de gestão ambiental e instrumentos que, aliados ao controle social, ensejarão obter a necessária segurança jurídica quanto a proteção ambiental.

Entende esta Comissão, ainda, que a Zona Leste, especialmente a área de recarga do Aquífero Guarani está contemplada nas previsões do Plano Diretor proposto e que interessa mais à proteção do meio ambiente que se preveja uma disciplina mais rigorosa e um zoneamento ambiental que integre disciplina de permeabilidade do solo, sem descuidar da já existente ocupação de solo naquela região, pois deixar aquela porção do território municipal sem adequada ordenação pode conduzir a um processo de maior degradação ambiental, especialmente na região do Aquífero, uma vez que retira essa porção da cidade do controle da Administração, via da lei de uso e ocupação a ser editada, deixando-a ao desabrigo de disciplina jurídica e de instrumento de regulação e de fiscalização.

Está mais do que comprovado que, em matéria de meio ambiente, onde não se regula e não se fiscaliza, abre-se espaço para maior deterioração, o que, em se tratando de área de importância vital e

estratégica para o abastecimento de água da cidade, revela-se como temerário e que pode gerar efeitos altamente ruinosos no futuro.

Claro que se deve ter uma atenção maior, um cuidado redobrado, um regramento mais intenso e uma fiscalização mais efetiva e eficiente sobre a chamada Zona de Uso Especial prevista no Plano Diretor, mui particularmente na área de recarga do Aquífero Guarani na Zona Leste, mas isso não significa que se conseguirá melhores índices de proteção e de recuperação do meio ambiente já degradado, se se deixar tal área sem regramento, pois isto favorece a ocupação desordenada e possibilita implantação de empreendimentos sem qualquer tipo de disciplina.

Esta Comissão identifica no Projeto de Plano Diretor proposto haver disciplinamento quanto a permeabilidade do solo naquela região, bem como, quanto a determinação de recuperação dos passivos ambientais e de integração de áreas, visando a melhoria dos espaços de proteção ao verde e à fauna locais, além de propiciar trechos de interligação que se tornam importantes e adequados para a ampliação da cobertura vegetal e para a melhoria da absorção de água.

Deve ser considerado também, que naquela região da cidade já existe a presença humana em diversos bairros urbanizados e que não se pode deixar estes locais ao desabrigo de disciplinamento urbanístico. Melhor será prever regramento rígido e atuar na recuperação dos passivos ali existentes, do que deixar a região sem qualquer disciplina de uso e ocupação do solo, que seja específica para o local e protetiva do meio ambiente daquela região.

4. Emendas parlamentares que versam sobre a matéria meio ambiente.

Esta Comissão identificou diversas emendas apresentadas pelos Parlamentares, que se voltam para questões ambientais, mui particularmente quanto ao zoneamento proposto.

Tem-se que o direito de emendar é inerente à função legislativa, mas que ele é um direito e um poder regrado.

Esta Comissão recomenda, no entanto, com a devida vênia, devam as emendas parlamentares que dizem respeito ao Plano Diretor, ante a natureza da propositura em questão que se revela como lei de iniciativa reservada ao Executivo, sejam analisadas sob o prisma da constitucionalidade, especialmente quanto aos artigos 24, quanto ao princípio do planejamento figurante nos Arts. 180, inciso II e 181, § 1º e quanto a disciplina do meio ambiente e sua interconexão com o planejamento e com o zoneamento, notadamente os Arts. 191 e 192, § 1º, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Alerta esta Comissão para o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de considerar inconstitucionais emendas a projetos de planos diretores que venham a promover alteração substancial e regulação da matéria de forma diversa da que foi trazida pelo Projeto originário, sob a influência do planejamento. É o caso das ADINs, cujas ementas vão abaixo transcritas:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 11.022, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2014, DE SOROCABA, QUE DISPÕE SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO FÍSICO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE SOROCABA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 11.022, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2014, DE SOROCABA, PARÁGRAFO 2º, DO ARTIGO 86, COM A REDAÇÃO DADA PELA EMENDA Nº 128. NÃO CONHECIMENTO DESSA MATÉRIA. DISPOSITIVO QUE JÁ TEVE SUA INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA EM PRECEDENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2085697-33.2015.8.26.0000, JULGADA EM 16.09.2015. CAUSA DE PEDIR ABERTA QUE NÃO JUSTIFICA O CONHECIMENTO DESTES TÓPICOS DO PEDIDO LITISPENDÊNCIA CARACTERIZADA. AÇÃO CONHECIDA PARCIALMENTE, PORQUANTO PREJUDICADO O EXAME DESTA QUESTÃO.

2. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCLAMAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS NÚMEROS 2, 32, 33, 60, 173, 174, 216 E 220. INOVAÇÕES PARLAMENTARES QUE, REALIZADAS DIRETAMENTE NO MAPA DE ZONEAMENTO, SEM A RESPECTIVA ALTERAÇÃO DE REDAÇÃO NO CORPO DA LEI, ACABARAM POR IMPEDIR O PREFEITO DO EXERCÍCIO DE SUA PRERROGATIVA DE VETO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 28, PARÁGRAFO 1º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

A manobra legislativa, tendente a retirar do Poder Executivo sua prerrogativa de veto, não é nova. Em razão dessas manobras, conhecidas por 'Riders', 'Caudas' ou 'Penduricalhos', que obrigavam o Presidente da República a aprová-los em conjunto com a lei ou vetar toda a lei orçamentária é que se acabou criando o veto parcial. Na hipótese, o veto direto ao artigo 146, que faz referência aos Mapas, tornaria a lei inaplicável ou de muito difícil aplicação, obrigando o Prefeito a aprovar as alterações havidas ou rejeitar toda a norma. Circunstância inadmissível, diante da prerrogativa trazida pelo artigo 28, parágrafo 1º, da Constituição Estadual.

3. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

3a. DISPOSITIVOS LEGAIS, ALTERADOS OU INCLUÍDOS POR EMENDAS PARLAMENTARES, QUE RESULTARAM EM ALTERAÇÕES DE PEQUENA EXTENSÃO, NÃO IMPACTAM O TEXTO ORIGINAL, POIS NÃO ACARRETAM SEVERA MUDANÇA DE ZONEAMENTO, APENAS ADEQUANDO OS IMÓVEIS À VOCAÇÃO LOCAL OU À SITUAÇÃO CONSOLIDADA, NÃO SÃO MATERIALMENTE INCONSTITUCIONAIS,

PRINCIPALMENTE QUANDO SUBMETIDAS A AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E CONSTATADA A AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO PLANEJAMENTO URBANO. INOCORRÊNCIA DE DESCARACTERIZAÇÃO DO PROJETO. MERO APRIMORAMENTO DA PROPOSTA ORIGINAL, RESPEITADOS OS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE, RAZOABILIDADE, FINALIDADE, MOTIVAÇÃO E INTERESSE PÚBLICO. ATENDIMENTO AO DISPOSTO NO ARTIGO 111 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, BEM COMO AOS ARTIGOS 47, INCISOS II, XI E XIV, 180, 181 E 182, TAMBÉM DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. CONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 105, PARÁGRAFOS 8º, 9º, 11, 12, 14 E 125, PARÁGRAFO 7º, DECORRENTES DAS EMENDAS NÚMEROS 2, 60, 173, 216, 220.

3b. ALTERAÇÕES QUE ATINGEM A ESTRUTURA DO PROJETO ORIGINAL. INADMISSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 47, INCISOS II, XI E XIV, 180, 181 E 182, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO:

i. ARTIGO 105, PARÁGRAFO 2º. INCONSTITUCIONALIDADE. AMPLIAÇÃO DAS PERMISSÕES DE CONSTRUÇÃO DE TEMPLOS, INDEPENDENTEMENTE DO NÚMERO DE LUGARES QUE O ACOMPANHAM. RESTRIÇÃO AO PODER DE DIREÇÃO DO PREFEITO. PORTE DO TEMPLO QUE PODE REDUNDAR NA CRIAÇÃO DE POLO GERADOR DE TRÁFEGO INTENSO EM REGIÕES QUE NÃO O ADMITEM. INVASÃO DO PODER DE DIREÇÃO DA CIDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (ARTIGOS 47, INCISOS II, XI E XIV, 180, 181 E 182, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO).

ii. ARTIGO 105, PARÁGRAFO 10, ALTERA O ZONEAMENTO DE INDUSTRIAL PARA RESIDENCIAL. CLASSIFICAÇÃO DO PROJETO ORIGINAL PRESERVANDO A VOCAÇÃO INDUSTRIAL EM ATENDIMENTO A QUESTÕES AMBIENTAIS E DE SAÚDE PÚBLICA. ÁREA PRÓXIMA À CAVA MINERÁRIA E A ATERRO SANITÁRIO, VULNERÁVEL AOS RESÍDUOS RESULTANTES DE EVENTUAL ROMPIMENTO DO MACIÇO. EMENDA QUE ABARCA UM ÚNICO IMÓVEL. DISPOSITIVO QUE ALÉM DE VIOLAR O DISPOSTO NOS ARTIGOS 47, INCISOS II, XI E XIV, 180, 181 E 182, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO, AFRONTA TAMBÉM OS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE.

iii. ARTIGO 125, PARÁGRAFO 6º, POSSIBILITA A REDUÇÃO DA ÁREA MÍNIMA DOS LOTES CLASSIFICADOS NO ZONEAMENTO ZR2 E ZR3, CASO O EMPREENDEDOR OPTE PELA AMPLIAÇÃO DA ÁREA DE LAZER DE 12% PARA 20%. REGRA ESTRUTURAL DO PLANO DIRETOR, QUE PERMITE O ADENSAMENTO POPULACIONAL, A REDUÇÃO DA PERMEABILIDADE DO SOLO, COM SOBRECARGA NA INFRAESTRUTURA DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E ESGOTO. INVASÃO DO PODER DE DIREÇÃO DA CIDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (ARTIGOS 47, INCISOS II, XI E XIV, 180, 181 E 182, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO).

iv. ALTERAÇÕES REALIZADAS DIRETAMENTE NO MAPA DE ZONEAMENTO, POR FORÇA DAS EMENDAS NOS 32 E 33. ALTERAÇÃO DE ZONEAMENTO, DE CHÁCARAS URBANAS, PARA ZR3. INADMISSIBILIDADE. ÁREA SITUADA EM MACROZONA COM GRANDES RESTRIÇÕES DE OCUPAÇÃO MGRO PROTEÇÃO DE MANANCIAS BACIA DO CÓRREGO PIRAJIBUMIRIM, QUE COLABORA PARA A CAPTAÇÃO DE ÁGUA DESTINADA AO ABASTECIMENTO. INVASÃO DO PODER DE DIREÇÃO DA CIDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (ARTIGOS 47, INCISOS II, XI E XIV, 180, 181 E 182, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO).

v. ALTERAÇÃO REALIZADA DIRETAMENTE NO MAPA DE ZONEAMENTO, PELA EMENDA Nº 174 - ALTERAÇÃO DE ZONEAMENTO PARA INSTALAÇÃO DE CORREDOR COMERCIAL (CCR2). SECRETARIA DE MOBILIDADE, DESENVOLVIMENTO URBANO E OBRAS SEMOB QUE APONTA A EXISTÊNCIA DE OUTROS CORREDORES PRÓXIMOS QUE ATENDEM A REGIÃO - PRETENSÃO AO ATENDIMENTO DE NECESSIDADE DE INFRAESTRUTURA DE MOBILIDADE EM RAZÃO DA EXISTÊNCIA DE EMPREENDIMENTOS EM FASE DE INSTALAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO DA CIDADE QUE COMPETE AO PREFEITO. INVASÃO DO PODER DE DIREÇÃO DA CIDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (ARTIGOS 47, INCISOS II, XI E XIV, 180, 181 E 182, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO). INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO DISPOSTO NOS PARÁGRAFOS 2º (COM A REDAÇÃO DADA PELA EMENDA Nº 68), E 10º (COM A REDAÇÃO DADA PELA EMENDA Nº 34), DO ARTIGO 105, BEM COMO DO PARÁGRAFO 6º, DO ARTIGO 125 (COM A REDAÇÃO DADA PELA EMENDA Nº 24) E DAS ALTERAÇÕES NO MAPA DE ZONEAMENTO DECORRENTES DAS EMENDAS NÚMEROS 32, 33 E 174.

*Dispositivos legais, alterados ou acrescidos por Emendas ao Plano Diretor, e que apenas aperfeiçoam o Projeto Original, mantendo, contudo, a pertinência temática, a estrutura pretendida pelo Administrador e decorrente dos estudos técnicos, não maltratam o Princípio da Reserva da Administração. Aqueles outros, no entanto, que avançam sobre esses critérios e impõem nova conformação da Cidade, alteram as regras do próprio zoneamento, ou incorrem em necessidade de alterações na infraestrutura, acabam por violá-lo, incorrendo em inconstitucionalidade. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE, NA PARTE EM QUE CONHECIDA.*⁵

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 9.320, de 17 de abril de 2017, que “*institui o Programa Moradia Ecológica de Presidente Prudente com utilização de alternativas tecnológicas, ambientalmente sustentáveis, nos*

⁵ - TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2138826-16.2016.8.26.0000, "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, NA PARTE CONHECIDA. V.U.", j. 1º/02/2017, Rel. Des. AMORIM CANTUÁRIA, Acórdão obtido do sítio eletrônico do TJSP, pesquisa de jurisprudência, acesso em 25/03/2018, destaques do signatário.

conjuntos de moradia organizadas de forma horizontal ou vertical e dá outras providências”.

ALEGAÇÃO VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Norma impugnada que foi editada com enfoque nos princípios do desenvolvimento sustentável e da renovação natural do ambiente, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal, cuja matéria não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo, fixado de forma taxativa no art. 24 da Constituição Estadual. Inocorrência, ademais, de qualquer interferência em área de gestão administrativa.

RECONHECIMENTO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR FUNDAMENTO DIVERSO. Possibilidade. Uma vez que na ação direta de inconstitucionalidade vige o "*princípio da causa petendi aberta*", é possível a apreciação do pedido sob fundamento diverso, como tem admitido a doutrina e jurisprudência. O Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento nesse sentido, proclamando que "*o Tribunal não está adstrito aos fundamentos invocados pelo autor, podendo declarar a inconstitucionalidade por fundamentos diversos dos expedidos na inicial*" (Adin n.º 2.396-MS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 26/09/2001).

OFENSA ÀS DISPOSIÇÕES DO ARTIGO 180, INCISO II, E ARTIGO 191, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Reconhecimento. Lei impugnada que, apesar de versar sobre planejamento e desenvolvimento urbano (art. 180, II), em matéria envolvendo preservação e melhoria do meio ambiente (art. 191), foi votada e aprovada, sem que seu projeto tenha sido (previamente) submetido à estudo técnico e participação popular.

Como já foi decidido por este Órgão Especial, "*a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta*" (TJSP, ADIN n.º 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, j. 05/05/2010).

Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.⁶

5. Opinião.

Sendo assim, passa-se a opinar. Opina-se.

Primeiramente entendemos que constitui grave risco, que coloca o nosso Município em situação de desatendimento de toda a legislação urbanística, deixar de prover para que se estabeleça um novo Plano Diretor, que seja ao mesmo tempo capaz de pensar a cidade e de atender aos seus rumos e anseios com o passar do tempo, contemplando e disciplinando o seu crescimento, progresso e disciplina de proteção ao meio ambiente natural e artificial. De há muito que Ribeirão Preto precisa rever a sua ordenação urbanística, especialmente para considerar e disciplinar a urbe a partir do ponto de vista ambiental e o caminho correto é a revisão do Plano Diretor.

⁶ - TJSP, Órgão Especial, ADI n.º 2110068-90.2017.8.26.0000, "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", j. 25/10/2017, Rel. Des. FERREIRA RODRIGUES, Acórdão obtido do sítio eletrônico do TJSP, pesquisa de jurisprudência, acesso em 25/03/2018.

Entende também esta Comissão que toda legislação urbanística a ser editada deva seguir os parâmetros, regras, diretrizes, princípios e previsões do Plano Diretor, não se podendo fazer da legislação complementar uma via de escape aos comandos normativos do Plano, à legislação federal e estadual aplicáveis e às recomendações do ConCidades.

Também não se mostra adequado aos princípios da administração pública e ao interesse público que se deixe de prover para a regulação urbanística da cidade, notadamente os da eficiência, da segurança jurídica, da razoabilidade e da supremacia do interesse público, explícitos e implícitos do Art. 37 da Constituição Federal.

Assim, sob o ponto de vista ambiental entende a Comissão ser imprescindível a edição de nova disciplina urbanística pelo Plano Diretor para evitar o risco de ocupações indevidas do espaço urbano, a desorganização sanitária e urbanística, a degradação ambiental e social, a má-disciplina da mobilidade urbana, além de inúmeros outros problemas que podem levar a cidade ao caos e a inviabilidade.

Entendemos, outrossim, que se mostra imprescindível garantir que as legislações complementares ao Plano Diretor ali preconizadas atendam aos princípios, diretrizes e demais conteúdos nele definidos, mas também, que sejam amplamente debatidas com a sociedade em conformidade com as recomendações do ConCidades, contemplando as diversas regiões da cidade e suas peculiaridades e em horários que permitam a ampla participação da população e suas entidades representativas, dando cumprimento ao princípio da gestão democrática na ordenação urbana.

Entendemos, também, que o Plano Diretor contemplou disciplina definidora de bases, instrumentos, princípios e diretrizes para o Meio Ambiente, nele incluindo a gestão coordenada e colaborativa, com a necessária participação da sociedade e complementaridade pelas diretrizes do COMDEMA, o que, em certa medida, garante a gestão democrática da área ambiental, tendo definido a proteção especial para a área onde se encontra a recarga do Aquífero Guarani e que não é salutar nem recomendado que deixe o Município de prever e regular eventual expansão imobiliária para a Zona Leste, pois se isso ocorrer pode-se dar ensejo a ocupações desordenadas e muito prejudiciais à necessária disciplina e proteção ambiental que esta região demanda.

Entende-se, ainda, que se faz necessária a disciplina de ocupação da Zona Leste, com a previsão de regras claras e rígidas para garantir o preconizado pelos Arts. 42-A (*trata do parcelamento, uso e ocupação do solo de modo a promover diversidade de usos, mapeamento de áreas hidrológicas, planejamento de em áreas de risco, medidas de drenagem urbana para mitigação de riscos; diretrizes para regularização fundiária e diretrizes para uso e ocupação de áreas verdes com vistas a redução da impermeabilização do solo*) e 42-B (*trata da expansão urbana, segundo diretrizes e mecanismos ali preconizados para uso e ocupação do solo tendo em vista os interesses sociais e ambientais*) do Estatuto da Cidade e

preservar ambientalmente esta região da cidade, face a sua importância na preservação e manutenção deste relevantíssimo recurso natural que é água que consumimos.

A leitura do Projeto enseja a esta Comissão a verificação da existência de previsão normativa que visa assegurar percentual mínimo de 35% (trinta e cinco por cento) de permeabilidade do solo, que é maior do que o previsto e exigido pela legislação estadual e que este percentual mínimo atuará de forma a garantir a renovação constante do Aquífero.

A Comissão identifica no Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor proposto que ele contém previsão para a adoção de parâmetros de permeabilidade e de técnicas e medidas capazes de assegurar o processo de recarga em leis posteriores, além de integrar este processo ao de recuperação ambiental de áreas degradadas e de promover ampliação de áreas verdes e de proteção naquela região da cidade.

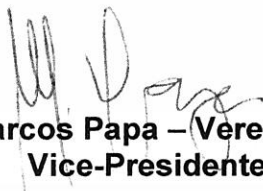
Quanto as emendas apresentadas apenas se recomenda o cuidado necessário quanto a sua constitucionalidade, recomendando a análise sob o prisma da jurisprudência do egrégio Tribunal de Justiça para evitar as rejeições por inconstitucionalidade.

Em suma, este o Parecer, *sub censura*.

Ribeirão Preto, 25 de março de 2018.



**Paulinho Pereira – Vereador
Presidente**



**Marcos Papa – Vereador
Vice-Presidente**



**Nelson das Placas – Vereador
Membro**