

Sobre componentes Ambiental & Econômica de HIDS

Autores: Paula Gomes da Conceição, Guilherme Zarias Crosara e Yusuke Sakai

Inicialmente, importa destacar que o crescimento das cidades não implica na ausência de análise de questões de cunho social ou ambiental, muito pelo contrário, o próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável trabalham a compreensão de que o desenvolvimento engloba as questões ambiental, econômica e social, de forma interligada.

O projeto do *Hub* Internacional para Desenvolvimento Sustentável (HIDS) do Município de Campinas é composto por seis componentes de trabalho interdependentes. Este texto trata do atual debate entre as suas componentes Ambiental e Econômica. A Componente Ambiental do HIDS propõe a instituição e a preservação de uma floresta urbana na área do projeto. Desse modo, parte do espaço destinado a construções, responsabilidade de sua Componente Econômica, será reduzido. Sugere-se, portanto, uma breve análise do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico brasileiros, para que sejam encontradas alternativas capazes de satisfazer os interesses dos eixos temáticos em questão.

Desta forma, considerar a mediação entre interesses econômicos e interesses ambientais é, de fato, uma tentativa de implementar, na prática, pontos primordiais do desenvolvimento sustentável; aliás, uma das legislações de grande importância para a matéria, o Código Florestal, tem por objetivo o desenvolvimento sustentável.

Feita essa breve elucidação, é importante discorrer sobre a floresta urbana, considerada como um integrante da paisagem urbana das cidades; em 2012, diante da necessidade de elaboração de Plano Diretor de Arborização Urbana, no Estado do Paraná foi criado um comitê para discutir o tema, sendo que nele “a cobertura vegetal urbana foi chamada de arborização urbana ou floresta urbana, sendo definida como os diversos espaços no tecido urbano passíveis de serem trabalhados com o elemento árvore, tais como: arborização viária, praça, parque, jardim, canteiro central de ruas e avenidas e margens de corpos d’água” (GRISE; BIONDI; ARAKI, 2016, p. 428).

As florestas urbanas podem ser compreendidas, grosso modo, como públicas ou particulares. As primeiras dizem respeito a vegetação inserida na área particular, enquanto as segundas podem ser concebidas como as componentes de áreas públicas, que podem ser divididas em arborização (trata-se de uma conceituação mais recente e é

o *locus* em que, mais modernamente, a floresta urbana estaria incluída) e áreas verdes (GRISE; BIONDI; ARAKI, 2016, p. 428).

É interessante notar que em Curitiba, o bairro em que se verificou a maior cobertura de vegetação por área é formado, em grande medida, por área de proteção ambiental e por um setor especial de habitação de interesse social (GRISE; BIONDI; ARAKI, 2016, p. 431), o que pode ajudar a compreender a atuação do Estado nesses locais, como forma de ressaltar um interesse capaz de conjugar anseios sociais e ambientais.

Dito isso, neste segundo momento, serão abordadas algumas formas de o Estado atuar visando reestruturar o espaço urbano para atender aos interesses de diversos atores sociais.

Do artigo 225, da Constituição Federal compreende-se que pensando em assegurar o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado o Poder Público pode definir e alterar os espaços territoriais, de onde se extrai que o Município possui competência para criar espaços ambientais protegidos.

Importantes elementos para a preservação ambiental são previstos na legislação brasileira. Entre eles, a Área de Preservação Permanente (APP) – prevista na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Novo Código Florestal Brasileiro) – e a Área de Proteção Ambiental (APA) – prevista na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC). Nesse sentido, entende-se como preservação a proteção integral de determinada área, tornando-a inviolável. A conservação, por sua vez, permite intervenções humanas no local protegido, desde que sejam realizadas de maneira sustentável quanto à capacidade de seus recursos naturais.

Então passaremos, neste momento, a analisar essas possibilidades. Uma das formas de conferir proteção ambiental a uma determinada localidade é área de preservação permanente (APP), instituída no artigo 3º, II, do Código Florestal, que a concebe como sendo a “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Veja-se, nesse sentido, que não há qualquer óbice para que a APP esteja em uma zona urbana, podendo, inclusive, estar presente em imóveis públicos ou privados. As áreas de preservação permanente podem ser *ex lege* (inseridas no artigo 4º do diploma

legal alhures mencionado) ou instituídas por meio de Decretos editados pelo Poder Público (artigo 6º da legislação em comento).

O Superior Tribunal de Justiça já firmou entendimento no sentido de que a APP é uma limitação administrativa à propriedade, tendo por características a (i) unilateralidade; e a (ii) gratuidade, o que significa dizer que são instituídas pelo Poder Público e devem ser suportadas pelo proprietário sem que haja qualquer contrapartida¹. Todavia, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que há de haver a indenização em caso de desapropriação.

Quanto à primeira situação de instituição de APP, trata-se de um rol exemplificativo que inclui, entre outros, manguezais, entornos de nascentes e mata ciliar. Já no tocante à hipótese de instituição pelo Poder Público de quaisquer dos entes federativos. O que se exige para tanto consta do artigo 6º, do Código Florestal, que seria um ato do Poder Executivo atestando determinada área como de interesse social quando ela é coberta por florestas ou outras áreas de vegetação e desde que seja destinada a uma das finalidades descritas, de onde pode se conceber uma floresta urbana, dentro do HIDS, como forma de assegurar condições de bem-estar público (inciso VII), sendo certo que ainda que a área em que se institui uma preservação permanente seja de propriedade de particulares incumbe a ele zelar pelo cumprimento de proteção da área, existindo mecanismos na própria legislação para tentar coibir tal problemática.

Outra forma de proteger ambientalmente uma área é por intermédio da reserva legal, que, diferentemente da área de preservação permanente só pode ser concebida em zonas rurais. As áreas de reserva legal objetivam que uma determinada zona rural possua um percentual mínimo de vegetação nativa, com a finalidade de assegurar o respeito à biodiversidade do país. Nesse sentido é a redação legal do artigo 3º, III, do Código Florestal: “Área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”.

A área de reserva legal, tal qual a área de preservação permanente, possui natureza jurídica de limitação administrativa à propriedade, é unilateral e deve ser

¹ Nesse sentido: “O valor atribuído à cobertura florística, destacado do valor do terreno, deve ser excluído da indenização quando tal cobertura for insusceptível de exploração econômica, como na hipótese dos autos, uma vez que a área já havia sido declarada como de preservação permanente em data anterior à criação do parque nacional que fundamentou o pedido indenizatório” (STJ, REsp 935.888/2008).

suportada de forma gratuita, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça². Ademais, é importante mencionar que a área de reserva legal não é preestabelecida na legislação, de sorte que é tarefa do órgão competente a sua determinação.

A Lei n. 9.985, de 2000 foi editada com o intuito de regulamentar o artigo 225, da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, sendo a área de preservação ambiental (APA) uma espécie de unidade de conservação.

Segundo o artigo 15, do SNUC ela pode ser concebida como “uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais”.

As áreas de preservação ambiental podem estar situadas em áreas públicas ou particulares, e objetivam justamente assegurar a sustentabilidade; note-se que quando situada em uma área privada, havendo a possibilidade de desapropriação para criação de uma APA, ou havendo a possibilidade de que o particular/proprietário deve suportar os ônus dela decorrentes.

Sobre o modo como se tem a criação de uma unidade de conservação, como é a APA, o artigo 22, do SNUC aduz que a criação pode se dar pelo Poder Público, por intermédio de um decreto (conforme doutrina e orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal), que pode ser editado por todos os entes federativos dentro da sua esfera de competência. Ademais, há a necessidade de que haja (i) consulta pública (embora os instrumentos dessa participação democrática não vinculem); e (ii) estudos técnicos sobre a área para possibilitar a correspondência dela enquanto unidade de conservação e sua categoria.

² “Pressupostos internos do direito de propriedade no Brasil, as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal visam a assegurar o mínimo ecológico do imóvel, sob o manto da inafastável garantia constitucional dos ‘processos ecológicos essenciais’ e da ‘diversidade biológica’. Componentes genéticos e inafastáveis, por se fundirem com o texto da Constituição, exteriorizam-se na forma de limitação administrativa, técnica jurídica de intervenção estatal, em favor do interesse público, nas atividades humanas, na propriedade e na ordem econômica, com o intuito de discipliná-las, organizá-las, circunscrevê-las, adequá-las, condicioná-las, controlá-las e fiscalizá-las. Sem configurar desapossamento ou desapropriação indireta, a limitação administrativa opera por meio da imposição de obrigações de não fazer (non facere), de fazer (facere) e de suportar (pati), e caracteriza-se, normalmente, pela generalidade da previsão primária, interesse público, imperatividade, unilateralidade e gratuidade” (REsp 1.240.122, de 28/06/2011).

Quanto à desapropriação, trata-se de “procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização” (DI PIETRO, 2008, p. 159), de modo que quando o Poder Público age instituindo uma unidade de conservação em uma área cuja propriedade é particular deve haver a realização da desapropriação na modalidade utilidade pública.

Traçado esse panorama sobre algumas das formas e mecanismos legais para fins de tornar uma determinada área protegida, passa-se, agora, ao estudo de outras formas capazes de fazer com que haja a mediação dos interesses econômicos e ambientais, bem como o direito de propriedade e o interesse público, como é a transferência do direito de construir.

A transferência do direito de construir é, em certa medida, uma solução mais razoável do ponto de vista do convívio dos vários atores sociais, já que não implica, por exemplo, na realização de desapropriação, impositiva enquanto limitação ao direito de propriedade, ao passo que o modelo proposto (TDC) é de uso facultativo, voluntário.

A origem do TDC data de 1976, com a Carta de Embu, que previa tal instituto em seu bojo. O marco legal atual para a sua justificação é o Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 2001, que o previu no artigo 4º, inciso V, alínea como sendo um dos instrumentos possíveis para atender às finalidades constantes neste diploma normativo e disciplinando um pouco mais sobre a sua instituição no artigo 35.

A transferência do direito de construir (TDC) possibilita que seja atribuído benefício a proprietários de imóveis cujos poderes de uso e gozo foram limitados pelo interesse coletivo, como a preservação ambiental, conforme descrição do inciso II do dispositivo legal referido³.

Veja-se, então, que seguindo as disposições legais mencionadas, as cidades, ao adotarem o plano diretor podem autorizar o proprietário de determinado imóvel a transferir o direito de construir, o que é realizado por meio da escritura pública. O que

³ “Art. 35: 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:

(...) II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;”

(...) § 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir”.

ocorre, nessas hipóteses, é que podem existir projetos que são de interesse público (como pode se conceber o HIDS), de sorte que a transferência ocorre porque o particular sofre uma restrição em sua propriedade (no caso da floresta urbana, tem-se uma restrição ambiental), podendo por esse motivo transferir o direito de construir para outra propriedade.

A priori, o aproveitamento de uma propriedade, é calculada pelo coeficiente de aproveitamento básico, que é, grosso modo, um número que aponta o total de metros quadrados que podem ser construídos nessa determinada área e que é definido pelas leis de estruturação urbana, como a lei de zoneamento.

Com a inserção de uma área de preservação ambiental na propriedade, haverá uma redução no total de metros quadrados com potencial de construção, assim, por intermédio do TDC, o Poder Executivo Municipal poderá autorizar, mediante escritura pública, que estes proprietários usem o potencial construtivo retirado em decorrência da área de preservação, em uma outra localidade, ou mesmo que o alienem, total ou parcialmente⁴.

No caso específico da cidade de Campinas, o Plano Diretor em vigência (Lei Complementar n. 189, de 2018) prevê, também, a transferência do direito de construir como uma política urbana a ser aplicada no Município (artigo 86, inciso I, alínea e) e, ademais, possui uma seção específica que aborda a transferência, ressaltando as hipóteses em que ela é possível. Seria necessário, nesse sentido, averiguar a possibilidade de conceber a floresta urbana como uma das formas que autorizam a adoção desse mecanismo⁵.

⁴ Sobre esse aspecto, cumpre salientar que há a previsão do direito de preempção, que trata de uma preferência, por parte do Poder Público, para realizar a compra de imóveis de seu interesse, delimitando a área em que esse direito incidirá no Plano Diretor. O artigo 26, inciso VII, do Estatuto da Cidade, traz essa possibilidade para projeto de “unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental”, sendo que “a vantagem é do Poder Público ser informado de todos os projetos de venda existente na zona delimitada” (INSTITUTO POLIS, 2001, p. 94), permitindo-se, desta maneira, uma aquisição realizada progressivamente nos terrenos necessários pelo Poder Público. Porém, este instrumento acaba dependendo do orçamento disponível da prefeitura, e do interesse do proprietário em alienar o seu terreno.

⁵ Art. 93. Lei específica 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 viabilizar: I - a implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - a implantação de melhoramentos sanitários, viários e de infraestrutura do sistema de transportes público; III - programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social;

IV - programas de reassentamento dos imóveis situados em área de especial interesse geológico-geotécnico, de interesse declarado do Município para fins de remoção e desfazimento.

§ 1º Para os casos de imóveis considerados de interesse histórico, social ou cultural, ficam mantidas as disposições da Lei Complementar nº 28, de 3 de setembro de 2009.

Caso não se consiga enquadrar a área em que será implementada a floresta urbana em uma das modalidades do artigo 93, do Plano Diretor, há a possibilidade de inserção de previsão de preservação de área verde. Na cidade de Curitiba, por exemplo, os incentivos construtivos passaram a contemplar a preservação das áreas verdes (antes só havia a previsão de preservação do patrimônio cultural).

Especificamente sobre o Polo Ciatec II, em que haverá a instituição do HIDS, a Lei n. 9199, de 1996, que instituiu o plano local de gestão urbana de Barão Geraldo trouxe previsão no sentido de pensar a criação de projetos especiais visando assegurar a requalificação urbana do distrito, prevendo a possibilidade de utilização da transferência do potencial construtivo, mas, também, de operações urbanas (artigos 34 e 35).

Sobre as operações urbanas consorciadas, elas foram objeto de regulamentação pelo Estatuto da Cidade, uma modalidade de intervenção urbana voltada justamente para a reestruturação de uma zona das cidades.

Em torno de 1980 se começou a pensar, no Brasil, em alternativas capazes de garantir maior investimento em infraestrutura sem o comprometimento do orçamento público, sendo uma das formas, as operações urbanas. Aliás, já em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, houve a regulamentação do instituto, que tem sido utilizado, desde então, para viabilização de projetos urbanos feitos pelo Poder Público em parceria com os setores privados (MALERONKA; HOBBS, 2017, p. 8).

Tais operações urbanas devem ser utilizadas para projetos que objetivem, segundo o dispositivo legal, transformações urbanas estruturais, ensejar melhorias sociais e a valorização ambiental, sendo certo que o Plano Diretor de cada município deve prever a utilização deste instrumento urbanístico (MALERONKA; HOBBS, 2017, p. 8-9).

As operações urbanas consorciadas têm por base o instrumento de outorga onerosa pelo direito de construir, do qual faz parte o CEPAC (Certificado de Potencial Adicional Construtivo). Desta maneira é possível compreender que um dos meios utilizados pela Administração Pública com a finalidade de realizar a operação urbana consorciada é o Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), que se caracteriza por ser um título de valor mobiliário que serve como “moeda de troca” para

§ 2º O Município poderá receber imóveis para o atendimento das finalidades previstas neste artigo, concedendo a possibilidade de transferência do potencial construtivo do imóvel, nas condições previstas neste plano.

o pagamento de contrapartidas, fazendo com que se arrecadem valores para o financiamento de obras das operações urbanas (MALERONKA; HOBBS, 2017, p. 13).

O Plano Diretor de Campinas previu o instituto em seu bojo, a partir do artigo 94, inserindo as formas e os requisitos para instituição de uma operação urbana consorciada. Pode se pensar na utilização deste instrumento com a participação de diversos atores, como investidores, proprietários, moradores e cidadãos que, coordenados pelo Poder Público, tenham o condão de realmente suscitar transformações urbanísticas em determinada área, de modo a tentar corresponder às expectativas de interesses econômicos, mas, também, com melhorias ambientais⁶.

⁶ Em suma, no momento da criação de uma lei específica para instituição de uma Operação Urbana Consorciada, a criação de florestas urbanas deverá estar prevista nas finalidades da OUC, como exige artigo 96, incisos II e VI; Assim, poderá ocorrer desapropriação de imóvel, que também deve ser detalhada pela lei específica. Os proprietários atingidos pela desapropriação, deverão ser compensados por indenização, e há possibilidade de esta ser feita em dinheiro ou em CEPACs, cabendo ao proprietário a escolha.

Pode-se usar a título de exemplo, a Lei Complementar nº 12 de dezembro de 2004, hoje revogado pela Lei Complementar nº 208, de 20 de Dezembro de 2018 e que havia instituído a Operação Urbana Consorciada do Parque Linear do Rio Capivari – Cerâmicas, tendo previsto à época a possibilidade de o proprietário que tivesse seu imóvel restringido por uma área de preservação ambiental, utilizar o CEPAC num outro imóvel dentro da área da OUC, o que pode ser transferido para o contexto do HIDS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição de República Federativa do. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 01 de outubro de 2020.
- _____. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 01 de outubro de 2020.
- _____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em 01 de outubro de 2020.
- _____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm#:~:text=L9605&text=LEI%20N%C2%BA%209.605%2C%20DE%2012%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201998.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20san%C3%A7%C3%B5es%20penais,ambiente%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias. Acesso em: 01 out. 2020.
- _____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em 01 de outubro de 2020.
- CAMPINAS. Lei Complementar n. 12, de 12 de dezembro de 2004. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/campinas/lei-complementar/2004/1/12/lei-complementar-n-12-2004-estabelece-diretrizes-urbanisticas-para-a-operacao-urbana-consorciada-parque-linear-do-rio-capivari-ceramicas-entre-a-rodovia-santos-dumont-e-a-rodovia-dos-bandeirantes-cria-incentivos-por-meio-de-instrumentos-de-politica-urbana-para-sua-implantacao-institui-o-sistema-de-gestao-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 02 de outubro de 2020.
- _____. Lei Complementar n. 189, de 09 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de Campinas. Disponível em: <<https://planodiretor.campinas.sp.gov.br/>>. Acesso em 02 de outubro de 2020.
- _____. Lei n. 9.199, de 27 de dezembro de 1996. Disponível em: <<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizar/id/91794>>. Acesso em 02 de outubro de 2020
- DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GRISE, Mayssa Mascarenhas; BIONDI, Daniela; ARAKI, Hideo. *A floresta urbana da cidade de Curitiba*. Floresta, Curitiba, PR, v. 46, n. 4, p. 425-438, out. / dez. 2016.

HIDS. Master Plan. Disponível em: <<http://www.hids.depi.unicamp.br/master-plan/>>. Acesso em 01 de outubro de 2020.

ICMBIO. Diferença entre APA e APP não é clara para todos, diz artigo. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/889-diferenca-entre-apa-e-app-nao-e-clara-para-todos-diz-artigo>>. Acesso em 01 de outubro de 2020.

INSTITUTO PÓLIS. Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Brasília, 2001.

MALERONKA, Camila; HOBBS, Jason. Operações urbanas: o que podemos aprender com a experiência de São Paulo?. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2017. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/pt/operacoes-urbanas-o-que-podemos-aprender-com-experiencia-de-sao-paulo>>. Acesso em 21 de março de 2020.