



Universidade Federal de Ouro Preto
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SUSTENTABILIDADE SOCIOECONÔMICA
AMBIENTAL
MESTRADO PROFISSIONAL



Frederico José Gervasio Aburachid

**PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE COMO CONDIÇÃO DO
MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO: a teoria aplicada na legislação e
em casos concretos de Belo Horizonte**

Ouro Preto - MG

2013



Universidade Federal de Ouro Preto
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SUSTENTABILIDADE SOCIOECONÔMICA
AMBIENTAL
MESTRADO PROFISSIONAL



Frederico José Gervasio Aburachid

**PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE COMO CONDIÇÃO DO
MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO: a teoria aplicada na legislação e
em casos concretos de Belo Horizonte**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental, da Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Maria Claret de Gouveia

Ouro Preto - MG

2013

A167p

Aburachid, Frederico José Gervasio.

Princípio da sustentabilidade como condição do meio ambiente equilibrado [manuscrito]: a teoria aplicada na legislação e em casos concretos de Belo Horizonte / Frederico José Gervasio Aburachid - 2013.
67f.:

Orientador: Prof. Dr. Antonio Maria Claret de Gouveia

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Ouro Preto.
Escola de Minas. Núcleo de Geotecnia - NUGEO.
Área de concentração: Sustentabilidade

1. Sustentabilidade- Teses. 2. Legislação municipal - Teses. 3. Meio ambiente urbano - Teses. I. Gouveia, Antonio Maria Claret de. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU: 624.137:349.6(815.2)

Universidade Federal de Ouro Preto

Mestrado em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental

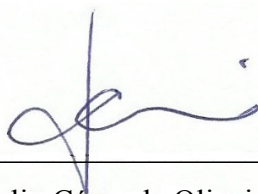
Princípio da Sustentabilidade como condição de meio ambiente equilibrado: a teoria aplicada na legislação e em casos concretos de Belo Horizonte

Frederico José Gervasio Aburachid

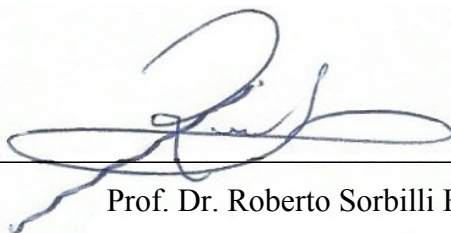
Dissertação defendida e aprovada, em 19 de dezembro de 2013, pela banca examinadora constituída pelos seguintes membros:



Prof. Dr. Antonio Maria Claret Gouveia
Universidade Federal de Ouro Preto



Prof. Dr. Julio César de Oliveira
Universidade Federal de Ouro Preto



Prof. Dr. Roberto Sorbilli Filho
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/Minas

Para Virginia e João Felipe.

AGRADECIMENTOS

Ao professor e orientador, Dr. Antonio Maria Claret de Gouveia, pelo apoio e precioso auxílio no desenvolvimento deste trabalho.

À minha esposa, Virginia, e ao meu filho João Felipe, que iluminam meus dias com seus sorrisos, compreensão e amor.

A todos os meus familiares, meus queridos pais, irmãos, cunhadas, sobrinha, tios, por estarem sempre presentes e colaborarem com críticas, elogios, troca de ideias e valiosos conselhos.

Aos amigos e colegas, pelas preciosas contribuições a justificarem em grande medida a elaboração desta pesquisa.

*“Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável.
Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.”*

(Princípio 1, Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992)

RESUMO

Trata-se de dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em sustentabilidade socioeconômica ambiental da Universidade Federal de Ouro Preto. A partir da concepção principiológica de sustentabilidade, que contempla as dimensões ética, social, econômica, jurídico-política e ambiental e, ainda, de sua finalidade definida como homeostática por Juarez Freitas, esta pesquisa demonstra a necessidade de aplicação de aludido princípio no processo construtivo das normas ambientais e na tutela do meio ambiente equilibrado em geral. Além de apresentar breve diagnóstico da legislação ambiental brasileira no cenário atual, a pesquisa estuda atos normativos de Belo Horizonte, instrumentos de controle urbanístico e casos concretos apreciados pelo Poder Judiciário para demonstrar as dificuldades dos Poderes Públicos em solucionar os conflitos entre direitos fundamentais, como o livre exercício de atividade econômica, a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável. Defende a aplicação do princípio da sustentabilidade e uma lógica procedimental discursiva no sistema jurídico-ambiental, que priorize a participação do cidadão diretamente nas decisões afetas ao meio ambiente.

Palavras-chave: Sustentabilidade – Meio Ambiente – Direitos fundamentais.

ABSTRACT

It is the Master's thesis submitted to the Posgraduate Program in Environmental Sustainability socioeconomic of the Federal University of Ouro Preto. From the concept of the principle of Sustainability, which includes the ethical, social, economic, legal, political and environmental, and also its purpose as defined by homeostatic Juarez Freitas, the research demonstrates the need to apply the principle alluded to in the construction process environmental standards and protection of the environment generally balanced. Besides presenting brief diagnosis of the Brazilian environmental legislation in the current scenario, the research studies normative acts of Belo Horizonte, control instruments and urban concrete cases considered by the Judiciary to demonstrate the difficulties of the Government in resolving conflicts between fundamental rights, as free exercise of economic activity, environmental preservation and sustainable development. Advocates the application of the principle of sustainability and a logical procedural discourse in the legal system -environment that prioritizes citizen participation in decisions directly affects the environment.

Keywords: Sustainability - Environment - Fundamental rights.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A SUSTENTABILIDADE COMO PRINCÍPIO DE EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA.....	12
3 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SUSTENTABILIDADE	15
4 A SUSTENTABILIDADE E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA – RELAÇÃO INDISSOCIÁVEL E TEORIA DOS LIMITES DOS LIMITES.....	20
5 O PROCESSO DISCURSIVO NA ELABORAÇÃO DAS NORMAS AMBIENTAIS DE BELO HORIZONTE - O CONSELHO DELIBERATIVO DE MEIO AMBIENTE e o CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA.....	27
6 ESTUDO DE CASOS DE APLICAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE EM NORMAS AMBIENTAIS E URBANÍSTICAS DE BELO HORIZONTE.....	33
6.1 Deliberação Normativa nº 66, de 29 de dezembro de 2009 – Expressão da sustentabilidade diante da participação popular	33
6.2 Lei Municipal de Sacolas Plásticas – Fator simbólico e aceitação social.....	35
6.3 Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte – Instrumentos em favor da sustentabilidade.....	38
7 DA NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO EM BELO HORIZONTE.....	47
8 CONCLUSÕES.....	49
REFERÊNCIAS.....	53
ANEXO A – DECRETO MUNICIPAL Nº 14.292/2011	58
ANEXO B – DECRETO MUNICIPAL Nº 14.367/2011	60
ANEXO C – DECRETO MUNICIPAL Nº 14.368/2011	63
ANEXO D – LEI MUNICIPAL Nº 9.529/2008	64
ANEXO E – DELIBERAÇÃO NORMATIVA Nº 66/2009	65

1 INTRODUÇÃO

A tutela do meio ambiente não se legitima através de normas distantes de valores materiais e imateriais presentes na sociedade. Afirmar o contrário seria o mesmo que defender um Estado distante da vontade social das gerações presentes e em desarmonia com os interesses das gerações futuras. Apregoar-se-ia o discurso autoritário da tutela ambiental em defesa da estagnação e do conservacionismo simplista, desafinado do interesse coletivo e ofensivo aos direitos individuais.

Esta pesquisa defende, portanto, a aplicação no ordenamento jurídico-ambiental brasileiro do princípio da sustentabilidade, partindo do conceito inovador de Juarez Freitas.

A fim de fundamentar o argumento em favor da aplicação do referido princípio, foi desenvolvida uma pesquisa teórica, com base no estudo do conceito, interpretação, integração e aplicação de normas legais e regulamentares, assim como através de decisões judiciais, tendo como norte a defesa da sustentabilidade. Utilizou-se, basicamente, da doutrina especializada, da legislação e jurisprudência pátrias, notadamente do Supremo Tribunal Federal, para confirmação da hipótese.

A sustentabilidade permite, através de uma concepção principiológica, de eficácia plena e imediata, atribuir responsabilidade ao Estado no exercício de suas diferentes funções para concretizar materialmente o bem-estar das gerações presentes e futuras. Isto porque o ideal de bem-estar perfaz a vontade consciente e inconsciente dos destinatários das normas ambientais e urbanísticas.

Pretende-se demonstrar que a aplicação da sustentabilidade como princípio vinculante é capaz de orientar as funções estatais executiva, legislativa e jurisdicional, promovendo a construção de um sistema de normas coerente, legitimador de condutas intervencionistas sobre os recursos naturais e do desenvolvimento econômico e social.

Afasta-se, assim, a ideia de que sustentabilidade e desenvolvimento seriam conceitos contraditórios ou incompatíveis. Na verdade, o último completa o primeiro, sendo necessária uma abordagem sob esta óptica para que normas ambientais e urbanísticas sejam verdadeiramente legítimas, traduzindo os interesses da sociedade e de seus destinatários, sem engessar a Administração Pública e tampouco a iniciativa privada.

Válida a explanação de Grau (2008, p. 252), ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal:

“O desenvolvimento nacional que cumpre realizar, um dos objetivos da República Federativa do Brasil, e o pleno emprego que impende assegurar supõem economia auto-sustentada, suficientemente equilibrada para permitir ao homem reencontrar-se consigo próprio, como ser humano e não apenas como um dado ou índice econômico.”

Através dessa abordagem conceitual, pretende-se analisar a legislação ambiental e urbanística de Belo Horizonte, apresentando exemplos de conteúdos normativos, explícitos e implícitos, que de algum modo traduzem o conceito de sustentabilidade como princípio constitucional de eficácia plena e imediata.

As limitações administrativas introduzidas pelo Plano Diretor e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, ambos de Belo Horizonte, bem como a função normativa atribuída ao Conselho Municipal de Meio Ambiente e ao Conselho Municipal de Política Urbana são claros exemplos da busca por um sistema normativo no qual impere a lógica procedimental discursiva, representativo da verdadeira vontade da população de Belo Horizonte.

O contexto econômico e jurídico atual exige novas respostas dos autores das normas. Impõe-se alcançar o máximo proveito dos recursos ambientais, sem causar sua escassez, exploração descontrolada e tampouco impor a conservação integral e irracional. O profundo e necessário detalhamento técnico das normas, natural de um sistema jurídico multidisciplinar como o Direito Ambiental, muitas vezes produz barreiras ao seu conhecimento real por todos os destinatários.

A problemática da legislação ambiental deve ser enfrentada não apenas como instrumento de controle de atividades potencialmente poluidoras. Na verdade, a lei ambiental deve traduzir-se em um instrumento político favorável ao desenvolvimento econômico e social, priorizando os conceitos de sustentabilidade e o respeito às demais garantias e direitos fundamentais. A aplicação do princípio da sustentabilidade significa o respeito aos direitos fundamentais consignados na Constituição da República de 1988, estando afinado à dignidade do ser humano e a vedação ao retrocesso. Este é o mote desta pesquisa.

A conciliação dos conceitos técnicos e jurídicos através da legislação ambiental é capaz não apenas de propiciar o controle das fontes poluidoras, mas ensejar ao empreendedor/agente poluidor o desejo consciente de adequar seu empreendimento, proporcionando-lhe maior eficiência, além de difundir os conceitos de sustentabilidade como ferramenta necessária ao desenvolvimento econômico real.

A dissertação analisará, portanto, aspectos da legislação ambiental e urbanística de Belo Horizonte, visando a demonstrar que a solução possível e viável para a redução dos

conflitos no sistema jurídico-ambiental e urbanístico é a adoção da sustentabilidade em sua acepção principiológica.

2 A SUSTENTABILIDADE COMO PRINCÍPIO DE EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA

“Desenvolvimento econômico” e “preservação ambiental” há muito eram tidos como temas conflitantes, mormente quando colocados à luz do Direito. Não é por outra razão que entidades governamentais, paraestatais, públicas ou privadas buscaram ao longo dos anos uma construção teórica e normativa favorável aos seus interesses imediatos e ideologias representativas.

É certo que a relação entre o homem e o meio ambiente exige responsabilidade. Não se trata apenas do respeito ao ser vivo, assim entendidos o ser humano e as diferentes espécies da flora e fauna com que este se relaciona, mas o contínuo equilíbrio, assegurando a permanência de ciclos restauradores dos recursos naturais, evolução de espécies, harmonia nas relações, sanidade ambiental, o direito de escolha das gerações futuras e a satisfação de suas necessidades.

O Relatório Brundtland, elaborado pela World Commission on Environment and Development (WCED), apresentava, já em 1987, um primeiro conceito de desenvolvimento sustentável afinado à dimensão social, econômica e ambiental: “[...] o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades das gerações presentes sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (1987, p. 219)

Conforme nos alerta Silva (2005, p. 83):

“o desenvolvimento sustentável é o processo de transformação no qual a exploração dos recursos, as diretrizes de investimento, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais sejam consistentes com as necessidades atuais e futuras.”

Nesse sentido, não se pode avançar no estudo de uma concepção de sustentabilidade aplicável à legislação, sem entendê-la a partir de uma visão principiológica vinculante. É inquestionável que o Estado e a sociedade estão vinculados à orientação constitucional. Nesse sentido, quando de sua elaboração, as políticas públicas e os atos legais em geral devem apresentar conteúdo material afinado aos princípios e garantias constitucionais.

Freitas (2011) apresenta uma leitura diferenciada de sustentabilidade no contexto brasileiro, elevando-a à condição de princípio constitucional. Ao contrário de outros

autores, sua concepção é multidimensional. Apregoa a defesa da harmonia entre meio ambiente e o desenvolvimento, inserindo conflitos internos do ser humano neste contexto. Como bem ensina, o desenvolvimento não precisa ser contraditório à sustentabilidade: “Desde que se converta num deixar de se envolver com tudo aquilo que aprisiona e bloqueia o florescimento integral dos seres vivos, o desenvolvimento pode-deve ser plenamente sustentável e homeostático” (Freitas, 2011, p. 42).

A visão de sustentabilidade, realçada pelo autor, revela-se como princípio constitucional que abrange até mesmo o conceito de homeostase, que significa o próprio equilíbrio dos processos fisiológicos e psíquicos do ser humano, mantendo-o em condição de estabilidade interna, em perfeita harmonia. Nesse sentido, a concepção de Freitas se apresenta realmente inovadora.

A construção de um sistema de normas ambientais e urbanísticas, aberto, flexível e verdadeiramente democrático, à luz de uma lógica discursiva, tendo a participação do destinatário das normas em seu processo elaborativo, exige tal abordagem homeostática. A sustentabilidade deve orientar o conteúdo material das normas ambientais e urbanísticas, já que necessárias à regulação harmônica do desenvolvimento urbano e das intervenções no meio ambiente, objetivando que o ser humano alcance também em sua dimensão interna o aludido equilíbrio.

Segundo o ilustrado autor, a homeostase é a “ação deliberada de reequilíbrio dinâmico a favor da vida, sem deixar de fazer as intervenções necessárias. Não faz sentido, por exemplo, conservar nada que possa ser destrutivo para a saúde humana, sob pena de conservacionismo simplista” (Freitas, 2011, p. 50-51).

O conceito de princípio de sustentabilidade elaborado por Freitas (2011, p. 147) pode ser apresentado nos seguintes termos:

“o princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no psíquico e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos”.

Depreende-se desse conceito uma nova amplitude de sustentabilidade, essencial à construção de um sistema de normas ambientais e urbanísticas. Sua força normativa é capaz de atribuir responsabilidade direta ao Estado no exercício de suas diversas funções, e à sociedade, considerando aqueles que a integram individualmente e de forma coletiva, em favor do bem-estar físico e psíquico. Há clara conjugação de desenvolvimento em suas

diferentes vertentes (econômica, social, política etc), alcançando, ainda, os valores imateriais, aceitos pelos destinatários das políticas públicas e usuários dos recursos naturais.

Nesse contexto, pode-se verificar a AGENDA 21, definida pelo próprio Ministério de Meio Ambiente como processo e, ao mesmo tempo, instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável, tendo como eixo central a sustentabilidade e compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. A AGENDA 21 reforça o conceito de cidadania, aliando sustentabilidade a crescimento econômico, sem ignorar a necessária participação dos destinatários das políticas públicas no processo decisório-político.

Não há dúvida de que o conceito de Freitas comporta ressalvas, como o sentido do termo “espiritual” adotado, que poderia traduzir aos mais incautos uma fuga de análises científicas e de sua racionalidade.

Daí inclusive a justificativa para revelar-se, mais uma vez, como uma nova leitura de sustentabilidade. Sua abordagem – até mesmo metafísica – demonstra a defesa de valores imanentes em qualquer sociedade, por mais laica que seja, exteriorizando pré-compreensões dos seres humanos que não podem ser ignoradas. Ao contrário; devem ser respeitadas em prol da pacificação social e proteção do bem-estar das gerações presentes e futuras.

3 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SUSTENTABILIDADE

O conceito de princípio da sustentabilidade, à luz da concepção inovadora de Freitas, apresenta conteúdo conciliador. Harmoniza políticas públicas e condutas individuais e coletivas que há muito eram interpretadas como antagônicas.

O desenvolvimento econômico, a exploração dos recursos naturais, o bem-estar físico e psíquico podem e devem coexistir, estando sintetizados na concretização material do que se considera como “sustentabilidade” na acepção constitucional de meio ambiente equilibrado.

A sensibilidade para as necessidades e ambições das gerações presentes, sem despreocupar-se, ignorar ou descomprometer-se com as gerações futuras é pressuposto do conceito em tela.

Ao tratar do tema, Freitas (2011) argumenta que a sustentabilidade é “multidimensional”, construindo teoricamente argumentos em favor de sua dimensão social, ética, ambiental, econômica e jurídico-político. Defende, ainda, que todas essas dimensões estão entrelaçadas, constituindo mutuamente a dialética da sustentabilidade:

“Trata-se, em suma, de princípio ético, social, econômico, ambiental e jurídico-político. Para aplicá-lo de modo consistente, faz-se necessário admitir a sua multidimensionalidade material e imaterial, que reinsere o ser humano na natureza, sem cair em monismo radical, supressivo da individualidade e da diferença.

Útil aduzir em benefício da plena inteligibilidade desse ponto: entendido em sua condição multifacetada, o princípio constitucional da sustentabilidade pressupõe uma transformação do estilo de vida, em todos os aspectos, como parte do projeto ético maior de religação (mantidas as diferenças) dos seres vivos e da afirmação da responsabilidade compartilhada.

Cumprem-se, dessa maneira, os compromissos, não apenas com a mitigação ou com a adaptação ambiental, mas, antes de tudo, com a prevenção, no desiderato de evitar os danos previsíveis e de causar o desenvolvimento sustentável, a favor da dignidade material e imaterial de todos os seres.” (Freitas, 2011, p. 66-67)

Cada uma dessas dimensões de sustentabilidade pontuadas e explicadas por Freitas encontra amparo em regras expressas da Constituição, o que revela ou ratifica seu conteúdo principiológico. Conteúdo principiológico este que antecede à própria Constituição no ordenamento jurídico brasileiro.

Válido lembrar que a Lei nº 6.938, de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, já estabelecia em seu art. 4º, inc. I, dentre os seus objetivos “a

compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente” (Brasil, 1981).

Por óbvio, a amplitude do princípio alcança dimensões bem maiores que o desenvolvimento econômico social, passando a ter um círculo de atuação sobre o próprio ser individualmente considerado.

Note-se que a sustentabilidade não está indicada apenas para orientar ações de Estado, mas efetivamente para concretizar direitos fundamentais. Espera-se encontrar ou alcançar o prefalado equilíbrio ambiental através de ações afinadas pela sustentabilidade ou guiadas por ela.

A dimensão jurídico-política em que se fundamenta Freitas está no dever constitucional de reconhecimento da liberdade de cada cidadão, o que não pode ser obtido sem a concretização dos direitos à alimentação sem excessos e carências, à longevidade digna, ao ambiente limpo, dentre outros diversos exemplos.

A sustentabilidade como norma implícita deve ser perseguida para dar efetivação a esses direitos, evidenciando a relação cíclica de causa-efeito com o próprio meio ambiente equilibrado.

Podem-se citar exemplos concretos de ações positivas e negativas do Estado orientadas por esse princípio e direcionadas para a satisfação dos aludidos direitos. São os casos de leis infraconstitucionais que disciplinam e incentivam o uso de energias renováveis, controlam e limitam a aplicação de agrotóxicos, regulamentam os padrões de qualidade, etc.

A dimensão econômica, por sua vez, reside na adoção de conceitos de sustentabilidade para a redução de gastos públicos, aumento da eficiência na gestão pública e privada, redução de custos de produção pela iniciativa privada, não apenas com *animus* de lucro, mas para uma verdadeira reestruturação dos conceitos de consumo e produção.

A dimensão ambiental consistiria na compreensão de que existe dignidade do ambiente, assim como se reconhece o direito das gerações presentes e futuras ao ambiente limpo em todos os seus aspectos. (Freitas, 2011).

É a partir da dimensão ambiental que se busca aplicar os freios e contrapesos na exploração dos recursos naturais, não apenas por se tratar de recursos finitos, mas por todo o contexto de degradação que resulta em efeitos nefastos à perenidade da vida com qualidade.

A dimensão social consiste na aceitação do pluralismo da sociedade moderna, no reconhecimento das diferenças e, ao mesmo tempo, na exclusão da exclusão. Trata-se de

um modelo de integração, enfatizando a busca pela satisfação de direitos sociais através de programas afetos à saúde, educação e segurança, afinados a metas de eficiência e modelos de gestão sustentáveis.

Por fim, a dimensão ética refere-se ao caráter intersubjetivo e natural que congrega todos os seres em um dever comum de solidariedade, de não apenas eximir-se de fazer o mal, mas sobretudo de promover o bem-estar. Essa atitude ética não se resume às relações entre os seres humanos, mas às relações destes com o meio ambiente. Segundo Freitas (2011, p. 58-59):

“De fato, a atitude eticamente sustentável é aquela que consiste em agir de modo tal que possa ser universalizada a produção do bem-estar duradouro, no íntimo e na interação com a natureza.

[...]

Daí que se precisa, em matéria de parâmetros para a reavaliação das políticas públicas, cobrar a alocação equitativa dos recursos públicos poupados e direcionados à universalização do bem-estar físico, psíquico e espiritual. O próprio Estado Constitucional só faz sentido a serviço dos fins éticos relacionados à sustentabilidade do bem-estar.

Não por acaso, o que mais se carece, em matéria da sustentabilidade, é de vontade ética, ou seja, estilo ético homeostático, apto a produzir felicidade material e imaterial ao maior número possível, segundo o ideal jurídico vinculante do bem de todos.”

Como já afirmado, o princípio da sustentabilidade é um “princípio-síntese” (Freitas, 2011, p. 146), que apregoa o igual respeito às condições multidimensionais da vida de qualidade e afasta os sacrifícios desproporcionais. Seu estudo está fundamentado em quatro premissas centrais, quais sejam:

- a) A sustentabilidade possui feições multidimensionais. Compreende dimensões ética, social, econômica, jurídico-política e ambiental. Congrega diferentes interesses, conciliando-os e harmonizando-os, como já exposto anteriormente;
- b) Como princípio constitucional, vincula as ações estatais, sejam administrativas, legislativas ou jurisdicionais, bem como as condutas entre particulares;
- c) Não coaduna com o crescimento material como fim em si mesmo. Visa à exploração dos recursos naturais de forma equilibrada, sem excessos, sem traduzir risco potencial de exaurimento. Revela a precaução e a prevenção, princípios também orientadores do regime jurídico-ambiental;
- d) A sustentabilidade está associada ao bem-estar duradouro, alcançando as gerações presentes e futuras. Não apenas sob o aspecto material, mas sobretudo imaterial. Visa inclusive ao bem-estar psíquico.

Por todas essas razões, trata-se de princípio que independe de regulamentação legal para que possa ser aplicado. Tem eficácia ampla e imediata, vinculando o Estado (Poderes Públicos), cidadãos individualmente considerados e a sociedade em geral.

Diversos dispositivos da Constituição, associados à ordem econômica, ao trabalho, ao desenvolvimento urbano, à proteção da terra, do patrimônio cultural, dentre outros, traduzem a responsabilidade que cabe ao Estado e à sociedade, exigindo a concretização solidária (ou seja, de todos em conjunto e individualmente)

“do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no psíquico e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos.” (Freitas, 2011, p. 50-51)

Sua concretização não se fará apenas e tão somente por meio de políticas públicas sociais. Deve estar insito no conteúdo de diplomas legais e normativos, em decisões judiciais e nas relações entre particulares e entre estes e a sociedade ou o Poder Público. É, adotando-se a concepção de Alexy, um mandamento de otimização, que há de ser aplicado em favor da expansão das liberdades individuais e coletivas, determinando a preponderância da responsabilidade antecipada do Estado em favor das gerações presentes e futuras.

No que tange ao regime jurídico-ambiental, portanto, revela-se como princípio-síntese por excelência, capaz de exteriorizar a razoabilidade e proporcionalidade necessária para a conformação do núcleo essencial do direito ao meio ambiente equilibrado. Enfim, nas palavras, mais uma vez, de Freitas (2011, p. 146):

“Sustentabilidade é princípio-síntese vinculante e gerador de novos direitos e deveres subjetivos públicos. Desde que assimilado, com o devido engajamento, está fadado a alterar literalmente a nossa paisagem jurídico-institucional.”

Em sua teoria, Alexy (2008) qualifica os princípios como “mandamentos de otimização”, devendo ser realizados na melhor hipótese possível diante do caso concreto, observadas as suas circunstâncias fáticas e jurídicas existentes. Em tese, as regras jurídicas devem, portanto, se orientar para a satisfação dos direitos assegurados *prima facie* nos mandamentos de otimização. É certo que nem sempre um princípio será integralmente aplicado, impondo-se o juízo de sopesamento diante de regras postas e de outros princípios, quando estiverem em conflito.

Nesse sentido, muito embora se defenda a aplicação do princípio da sustentabilidade independentemente de sua regulamentação legal, aplicando-lhe os

atributos de eficácia plena e imediata, será através da densificação do Direito, ou seja, por meio da legislação infraconstitucional, regulamentos e outros atos normativos do Poder Público, inclusive decisões prolatadas em sede dos Conselhos de Política Ambiental e Urbana, que será impulsionada a sua aplicação e adesão social.

Todavia, antes de qualquer regra, ainda que esta inexista, a sustentabilidade deverá ser aplicada e reconhecida tal como se regra posta fosse, devendo ser interpretada como o mínimo existencial necessário ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, não dependendo – repita-se – de prévia definição legal.

4 A SUSTENTABILIDADE E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA – RELAÇÃO INDISSOCIÁVEL E TEORIA DOS LIMITES DOS LIMITES

Diante da explanação sobre o caráter principiológico da sustentabilidade, impossível não associar o conceito de sustentabilidade daquele que se refere à dignidade do ser humano, mormente em um Estado que se autoproclama como Democrático de Direito.

A dignidade da pessoa humana alcançou o status de valor fundamental no plano do Estado Democrático de Direito, sendo atualmente reconhecida como princípio jurídico.

Segundo Barroso, constituem o conteúdo mínimo da dignidade três elementos: o valor intrínseco da pessoa humana, a autonomia da vontade e o valor comunitário.

“O valor intrínseco é o elemento ontológico da dignidade, traço distintivo da condição humana, do qual decorre que todas as pessoas são um fim em si mesmas, e não meios para a realização de metas coletivas ou propósitos de terceiros. A Inteligência, a sensibilidade e a capacidade de comunicação são atributos únicos que servem de justificação para essa condição singular. Do valor intrínseco decorrem direitos fundamentais como o direito à vida, à igualdade e à integridade física e psíquica.

A autonomia de vontade é o elemento ético da dignidade humana, associada à capacidade de autodeterminação do indivíduo, ao seu direito de fazer escolhas existenciais básicas. [...] A autonomia tem uma dimensão privada, subjacente aos direitos e liberdades individuais, e uma dimensão pública, sobre a qual se apoiam os direitos políticos, isto é, o direito de participar do processo eleitoral e do debate público. [...].

O valor comunitário é o elemento social da dignidade humana, identificando a relação entre o indivíduo e o grupo. Nesta acepção, ela está ligada a valores compartilhados pela comunidade, assim como às responsabilidades e deveres de cada um. Vale dizer: a dignidade como valor comunitário funciona como um limite às escolhas individuais. Também referida como heteronomia, ela se destina a promover objetivos sociais diversos, dentre os quais a proteção do indivíduo em relação a atos que possa praticar capazes de afetar a ele próprio (condutas autorreferentes), a proteção de direitos de outras pessoas e a proteção de valores sociais, dos ideais de vida boa de determinada comunidade. (Barroso, 2010, p. 36)

Verifica-se, pois, que a sustentabilidade está inexoravelmente em harmonia com o princípio jurídico da dignidade da pessoa humana. Seu conteúdo essencial encerra, a partir da concepção de Freitas, o mínimo existencial da dignidade.

Não é difícil constatar no contexto de justificação e aplicação da sustentabilidade a defesa de valores comunitários que funcionam como balizas para a atuação dos indivíduos, muitas vezes definindo parâmetros em favor de sua própria proteção e, não bastasse a

tutela dos interesses das gerações presentes, projetando-se para a tutela das gerações futuras.

Nesse mesmo sentido, não há como ignorar a defesa do valor intrínseco e da autonomia de vontade dos destinatários das normas protetivas da sustentabilidade. Afinados a tal conteúdo, é que se verifica a busca do saber individual e comunitário, assim como a participação popular direta, na maior medida do possível, como forma de se erigir a política ambiental e urbana.

O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça têm se valido da força do princípio da dignidade da pessoa humana, sobretudo quando se verificam situações de conflito entre regras, sopesamento entre princípios e até mesmo para superar os vácuos legislativos. Não obstante, como bem alerta Barroso, na maioria das vezes, o argumento é utilizado tão somente como “ornamento retórico”:

“No Brasil, como regra geral, a invocação da dignidade humana pela jurisprudência tem se dado como mero reforço argumentativo de algum outro fundamento ou como ornamento retórico. Existe uma forte razão para que seja assim. É que com o grau de abrangência e de detalhamento da Constituição brasileira, inclusive no seu longo elenco de direitos fundamentais, muitas das situações que em outras jurisdições envolvem a necessidade de utilização do princípio mais abstrato da dignidade humana, entre nós já se encontram previstas em regras específicas de maior densidade jurídica. Diante disso, a dignidade acaba sendo citada apenas em reforço. No constitucionalismo brasileiro, seu principal âmbito de incidência se dará em situações de ambiguidade de linguagem – como parâmetro para escolha de uma solução e não de outra, em função da que melhor realize a dignidade –, de lacuna normativa – para integração da ordem jurídica em situações, por exemplo, como a das uniões homoafetivas –, de colisões de normas constitucionais e direitos fundamentais – como, por exemplo, entre liberdade de expressão, de um lado, e direito ao reconhecimento e à não-discriminação, de outro – e nas de desacordo moral razoável, como elemento argumentativo da construção justa.” (Barroso, 2010, p. 30-31)

Não são poucos os casos com que se pode exemplificar a defesa da dignidade da pessoa humana aliada à tutela do meio ambiente equilibrado ou mesmo para sopesá-la em favor de outro direito fundamental. Não menos certo seria afirmar que relevar a tutela ambiental em favor de outro direito fundamental significaria a própria expressão da sustentabilidade em inúmeros casos, como, por exemplo, a intervenção provocada pela extração de recursos minerais, o lançamento de efluentes acima dos padrões técnicos legais etc.

Por outro lado, também se verifica a defesa da tutela do meio ambiente, da fauna e flora aliada ao conceito de dignidade do ser humano, como já dito, a fim de que o primeiro propicie essa preferida dignidade.

É o que se evidencia, por exemplo, da leitura do Acórdão prolatado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.856, cujo julgamento ocorreu em 26/05/2011, oportunidade em que aquela Corte declarou a inconstitucionalidade da Lei Fluminense nº 2.895/98, por autorizar a realização de exposições e competições entre aves das raças combatentes (Brasil, 2011).

Em uma primeira leitura, poder-se-ia aventar disparidade entre os conceitos de dignidade e proteção da fauna, assim como entre o primeiro e o de sustentabilidade. Todavia, a partir da interpretação feita pelos Ministros Cezar Peluso, então Presidente do STF, e Ricardo Lewandowski, depreende-se a total proximidade entre os conceitos, sendo válido colacionar o seguinte fragmento das discussões havidas por ocasião do julgamento:

“O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - -Ministro Gilmar Mendes, se Vossa Excelência me permite intervir – não, evidentemente, para servir de fundamento, porque não seria o caso, mas para pensar -, acho que a regulamentação não está apenas proibida pelo artigo 225; acho que a lei **ofende também a dignidade da pessoa humana, porque, na verdade, implica, de certo modo, um estímulo às pulsões mais primitivas e irracionais do ser humano.**

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - A partir da tortura.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Mais primitivas e irracionais do ser humano. Noutras palavras, a proibição também deita raiz nas proibições de todas as práticas que promovem, estimulam e incentivam ações e reações que diminuem o ser humano como tal e ofendem, portanto, a proteção constitucional à dignidade da pessoa humana, que é fundamento da República.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Excelência, é exatamente essa intervenção que eu pretendia fazer, porque há um movimento mundial nesse sentido. Proibiram-se agora as touradas em Barcelona. A Europa está preocupada com o tratamento desumano, cruel e degradante que se dá aos animais domésticos, sobretudo nos abatedouros e também nos criadouros. Por quê? Porque está em jogo exatamente esse princípio básico da dignidade da pessoa humana. Quando se trata cruelmente ou de forma degradante um animal, na verdade está se ofendendo o próprio cerne da dignidade humana.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) E como um espetáculo público!

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Exatamente. E não apenas daqueles que participam desse espetáculo degradante, desse suposto esporte, mas também daqueles que indiretamente são atingidos por ele, pelos gritos dos animais e dos participantes.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Basta ouvir dizer, eu já me indigno quando ouço falar disso.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Sem dúvida nenhuma.” (Brasil, 2011, grifo nosso)

Outro caso concreto bastante interessante que ilustra a aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como o da sustentabilidade no meio ambiente urbano, operou-se em Acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), cujo julgamento ocorreu em 9 de dezembro de 2010.

No caso em tela, o Tribunal promoveu a defesa da dignidade da pessoa humana diante de aparente conflito entre o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à moradia, ambos de estatura constitucional e conteúdo fundamental.

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMBARGOS INFRINGENTES. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE. DIREITO À MORADIA. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PONDERAÇÃO. DESIGNAÇÃO DE NOVO LOCAL PARA HABITAÇÃO DA FAMÍLIA.

- O direito fundamental à moradia perpassa pela dignidade da pessoa humana. Este princípio da dignidade da pessoa humana constante no inciso III, do art. 1º da Constituição Federal é um dos fundamentos do Estado brasileiro.

- O que se revela mais adequado aos fins pretendidos, com relação ao direito à moradia, é a determinação de que a desocupação ocorra após o Poder Público local designar um lugar apto à moradia do réu e sua família, porquanto a determinação de desocupação não pode ser adotada, sem que se observe a maior eficácia do direito à moradia. (Brasil, 2010, grifo nosso)

Não se pode deixar de citar nesta pesquisa o emblemático caso da Reserva Florestal Serra do Mar, o qual já inspirou inúmeros pesquisadores da área de meio ambiente e do Direito. O confronto entre o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito de propriedade decorreu das limitações impostas a inúmeros proprietários de áreas rurais localizadas nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo em que o Supremo Tribunal Federal considerou legítimo o estabelecimento de restrições pelo Estado, entendeu como devido o pagamento de indenizações referentes aos prejuízos sofridos pelos proprietários rurais a partir da criação da reserva florestal (Brasil, 2006, p. 309).

A toda evidência, no caso da Reserva Florestal Serra do Mar, muito além do meio ambiente equilibrado e do direito de propriedade, buscava-se a plenitude da dignidade da pessoa humana aliada à concepção de sustentabilidade apregoada nesta pesquisa. Neste caso, priorizou-se a proteção do meio ambiente, já que a sustentabilidade exigia a criação daquela unidade de conservação. Todavia, o sacrifício imposto aos inúmeros produtores que lá se encontravam haveria de ser suportado por toda a coletividade, reafirmando-se a dignidade de todos os indivíduos atingidos direta e indiretamente. O esvaziamento completo do direito de propriedade em favor da coletividade traduziria ofensa à dignidade, alcançando o núcleo essencial dos direitos fundamentais em questão.

Como se verifica, a percepção de sustentabilidade como princípio afinado à dignidade da pessoa humana evidencia a Teoria dos Limites dos Limites (ou limites imanes), proveniente do Direito Constitucional alemão. Segundo esta teoria, haveria no âmbito de aplicação dos direitos fundamentais barreiras intransponíveis, pelas quais o direito não poderia sofrer qualquer limitação ou restrição. Os limites dos limites traduzem o núcleo essencial, o conteúdo mínimo, a barreira invisível que impõe certa intocabilidade ao direito fundamental, devendo o Poder Estatal, seja o legislador, o Executivo ou o Judiciário respeitá-la.

Segundo Mendes e Branco (2011, p. 239-240), esses limites decorrem da própria Constituição e visam tanto traduzir a necessidade de proteção de um conteúdo mínimo (ou núcleo duro, intangível) quanto promover clareza, determinação, generalidade e proporcionalidade das restrições que sejam impostas ao direito fundamental.

Sempre oportuna a lição de Fernandes (2011, p. 256-257):

“qualquer limitação (restrição) aos direitos fundamentais tem que respeitar o núcleo essencial destes, ou seja, o núcleo essencial que envolve diretamente os direitos fundamentais e por derivação a noção de dignidade da pessoa humana, que não pode ser abalada. O controle desses limites, então, fica a cargo do Judiciário.”

Ao se aplicarem limitações aos direitos fundamentais, impõe-se utilizar a regra da proporcionalidade e suas três subregras: a) necessidade; b) adequação; e c) proporcionalidade em sentido estrito.

A necessidade consiste em afirmar se as restrições impostas são as menos gravosas ou prejudiciais para se alcançar os fins objetivados. Não pode haver outro meio menos prejudicial, já que a ideia de inovação normativa sempre revela uma restrição à liberdade.

A adequação traduz o meio que deve ser apto a alcançar determinado resultado.

No que concerne à proporcionalidade em sentido estrito, esta traduz a relação custo/benefício. “o ônus com a medida restritiva (que obviamente causa ônus) deve ser menos que o bônus. Nesse caso, a restrição (ou limitação) irá desenvolver mais do que prejudicar o direito fundamental em questão (ou os direitos fundamentais em questão)” (Fernandes, 2011, p. 257).

Ao lado da ideia de proibição ao excesso, decorrente da aplicação da regra da proporcionalidade, a Corte Constitucional alemã já tem adotado a proibição da proteção insuficiente, devendo o Estado agir, seja legislando, regulamentando ou mesmo exercendo qualquer outra função que lhe imponha o dever de proteção, como alude Mendes (2011, p. 258).

De qualquer modo, as limitações devem ser claras no texto normativo, até como corolário da segurança jurídica. Esta é a outra face da Teoria dos Limites dos Limites. As restrições impostas aos direitos fundamentais não devem possuir os atributos de clareza e precisão, afastando interpretações que induzam a ampliar os ônus que não sejam reconhecidos pelo ordenamento jurídico constitucional. Nesse mesmo sentido, as limitações devem ter natureza geral, como corolário da igualdade constitucional e obstando discriminações absurdas ou arbitrárias (Aburachid, 2012, p. 171).

Observados os critérios para que sejam impostas limitações ou restrições aos direitos fundamentais, deve-se afirmar que a velha máxima – comumente adotada – de que as leis municipais e estaduais podem sempre ser mais restritivas em favor do meio ambiente, colocada em contraposição com outras garantias, não traduz uma verdade absoluta.

No Brasil, as restrições impostas pelo legislador municipal e estadual devem estar afinadas com as regras de repartição constitucional de competências, atentando-se para o teor das normas gerais da União, mas também, e sobretudo, para a própria garantia dos direitos fundamentais, o que significa respeitar seu núcleo intangível, ou seja, os critérios da proporcionalidade, necessidade e adequação acima explicitados.

Significa dizer, mais uma vez, quando aqui se refere aos conflitos que envolvem a defesa do meio ambiente equilibrado, que tais critérios deverão estar em sintonia com o próprio princípio da sustentabilidade e, como já se demonstrou, com a noção de dignidade da pessoa humana.

A propósito, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já prolatou decisão a respeito da matéria, sendo válido transcrever sua ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ANTINOMIA ENTRE NORMA FEDERAL E MUNICIPAL. PREVALÊNCIA DA NORMA FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE INDIRETA VERIFICADA. DISPENSA DE INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. NECESSIDADE DE ESTUDOS TÉCNICOS E CONSULTA PÚBLICA. I) A competência para legislar sobre proteção ao meio ambiente é da União concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal (art. 24, VI, da Constituição da República). II) **Tratando-se de legislação acerca da proteção ao meio ambiente, os Municípios detêm competência legislativa suplementar (art. 30, II, da Carta Magna), de forma que podem editar normas regulamentadoras e de interesse local, sem, contudo, contradizer ou inovar a legislação federal e estadual a respeito, pena de invasão de competência e, via de consequência, inconstitucionalidade.** III) O art. 1º, II, da Lei Municipal nº 3.224/08, do Município de Ponte Nova, ao restringir a possibilidade de supressão de área de preservação permanente, inovou a legislação federal sobre a matéria, pois vedou a possibilidade de supressão em caso de utilidade pública, adotando, ainda, novo requisito, qual seja, a extrema

necessidade. Nesse contexto, a norma insculpida no dispositivo em comento contraria a norma federal inserta no art. 4º, da Lei nº 4.771/65. IV) Havendo antinomia de regras, a norma federal prevalece sobre a municipal, daí porque desnecessária a instauração de incidente de inconstitucionalidade, tendo em vista que esta é apenas indireta. V) A exploração do setor hidrelétrico é de interesse da União, sendo por ela regulado, não podendo tal atividade ser limitada por norma municipal. Com efeito, o Município não possui competência para legislar sobre energia, nos termos do art. 22, IV, da Carta Magna. Tratando-se de competência privativa, não pode o Município estipular requisitos técnicos que contrariem as normas federais acerca da matéria. VI) Havendo antinomia com a legislação federal, tendo em vista o estabelecimento de critérios que transbordam aqueles estabelecidos nesta, prevalece a norma federal, afastando-se a aplicação do art. 5º, caput e parágrafo único, da Lei Municipal nº 3.224/08. VII) O art. 22, da Lei nº 9.985/00 - que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), regulamentado pelo Decreto nº 4.340/02 -, estabelece que a criação de unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública. VIII) Assim, patente a ilegalidade da Lei Municipal nº 3.225/08, que declarou como Monumento Natural - espécie de Unidade de Proteção Integral - o trecho do Rio Piranga que corta o Município de Ponte Nova, tendo a referida Unidade de Conservação sido criada sem a prévia realização dos estudos técnicos e da consulta pública. (Minas Gerais, 2010)

Por fim, resta claro que sustentabilidade e dignidade do ser humano são conceitos harmônicos. A sustentabilidade é o caminho para a concretização da dignidade da pessoa humana, não se podendo afirmar em satisfação do meio ambiente equilibrado – natural ou artificial – sem que ambos os conceitos sejam considerados pelos autores diretos das normas ambientais e urbanísticas.

5 O PROCESSO DISCURSIVO NA ELABORAÇÃO DAS NORMAS AMBIENTAIS DE BELO HORIZONTE - O CONSELHO DELIBERATIVO DE MEIO AMBIENTE E O CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA

Segundo Goyard-Fabre (2003), citando Habermas (1992), a produção das normas de Direito, em seu aspecto deliberativo, traduz um movimento emancipador. A comunicação, ou melhor, o agir comunicacional com a profusão de um discurso que tende a ser ouvido por um auditório se contrapõe à ideia de dominação e imperatividade.

Tal como se argumentou no capítulo anterior, a sustentabilidade e a dignidade da pessoa humana percorrem o mesmo caminho como princípios jurídicos de eficácia plena e imediata. Os valores comunitários e a autonomia de vontade traduzem, como conteúdo essencial da dignidade e, por assim dizer, da própria sustentabilidade, a necessidade de um diálogo constante, aberto e flexível entre as instâncias do Poder Público e os destinatários das políticas ambiental e urbana.

A lógica da legislação urbanística e ambiental de Belo Horizonte é adotada nesta pesquisa com o fim de demonstrar exatamente a existência de um processo discursivo real em sua elaboração e que tende a apreender (concretizar) a sustentabilidade como princípio.

Ainda que existam falhas procedimentais, verifica-se avanço nos canais de acesso dos administrados (cidadãos) ao Poder Público. Esse acesso ocorre não apenas por meio de representantes eleitos, mas também diretamente por audiências públicas e demais reuniões de Conselhos Administrativos, como o de Meio Ambiente e o de Política Urbana criados na capital mineira.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Belo Horizonte (COMAM) foi criado pela Lei Municipal nº 4.253, de 4 de dezembro de 1985. Trata-se de órgão colegiado, com função normativa e de assessoramento, sendo responsável pela formulação das diretrizes da política municipal de meio ambiente em Belo Horizonte.

Após sucessivas alterações, sua composição atual tem a seguinte forma: um Presidente, que é o Secretário Municipal de Meio Ambiente; 7 (sete) representantes do Poder Público Municipal; 7 (sete) representantes da sociedade civil organizada, nos termos do Decreto Municipal nº 14.292, de 23 de fevereiro de 2011, alterado pelo Decreto Municipal nº 14.368, de 12 de abril de 2011, assim distribuídos:

Representantes do Poder Público Municipal:

- a) Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura;
- b) Secretaria Municipal de Serviços Urbanos;
- c) Secretaria Municipal de Desenvolvimento;
- d) Secretaria Municipal de Saúde;
- e) Fundação Municipal de Cultura;
- f) Fundação de Parques Municipais;
- g) Câmara Municipal de Belo Horizonte.

Representantes da sociedade civil organizada:

- h) 2 (dois) representantes de entidades civis criadas com finalidade específica de defender a qualidade do meio ambiente, com atuação no âmbito do Município de Belo Horizonte;
- i) 2 (dois) representantes de entidades civis criadas com finalidade específica de promover o desenvolvimento econômico, com atuação no âmbito do Município de Belo Horizonte;
- j) 1 (um) representante de entidade civil representativa de categorias de profissionais liberais, com atuação no âmbito do Município de Belo Horizonte;
- k) 1 (um) representante de universidade ou de unidade de ensino superior, pública ou particular, que funcione no Município de Belo Horizonte;
- l) 1 (um) representante de sindicato de trabalhadores de categorias profissionais não liberais, com base territorial no Município de Belo Horizonte (Belo Horizonte, 2011).

Dentre suas atribuições legais, válido destacar: a formulação de normas técnicas e padrões de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente para o Município de Belo Horizonte, observadas a legislação federal e estadual; a concessão de licenças para implantação e operação de atividades potencialmente poluidoras; e a deliberação sobre normas técnicas e diretrizes para o licenciamento ambiental no município.

Os processos de licenciamento ambiental afetos a empreendimentos de significativo impacto, nos termos da legislação aplicável, têm suas reuniões realizadas de forma pública e aberta à manifestação de qualquer interessado e demandam a realização de audiências com a comunidade diretamente atingida, a fim de que as críticas e sugestões sirvam de subsídios na fixação de condicionantes ambientais da licença, medidas mitigadoras de impacto e/ou compensatórias.

Além do conteúdo social e econômico das discussões, bem como do saber técnico de determinados membros, o Conselho tem o suporte técnico e jurídico da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, responsável pela elaboração de pareceres, proposição de deliberações normativas etc.

Nesta mesma linha, mas com competência material distinta, o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), criado através da lei do Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei nº 7.165/1996), tem como principais atribuições:

- I. Realizar, quadrienalmente, a Conferência Municipal de Política Urbana;
- II. Monitorar a implementação das normas contidas no Plano Diretor e na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, sugerindo modificações em seus dispositivos;
- III. Sugerir alterações no zoneamento e, quando solicitado opinar sobre propostas apresentadas;
- IV. Sugerir a atualização da listagem de usos;
- V. Opinar sobre a compatibilidade das propostas de obras contidas nos planos plurianuais e nos orçamentos anuais com as diretrizes do Plano Diretor;
- VI. Opinar sobre os casos omissos do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, indicando soluções para eles;
- VII. Deliberar, em nível de recurso, nos processos administrativos de casos decorrentes do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo;
- VIII. Analisar as propostas apresentadas em instâncias regionais de discussão de políticas urbanas, observando o interesse localizado relativo à legislação urbanística (Belo Horizonte, 1996).

Ao COMPUR também compete apreciar e deliberar sobre os Estudos de Impacto de Vizinhança, como adiante será exposto.

As reuniões são públicas e com periodicidade mensal. É facultado a qualquer pessoa solicitar, por escrito e com justificativa, que se inclua assunto de seu interesse na pauta da primeira reunião subsequente ao pedido.

O Conselho é formado por 16 (dezesesseis) membros efetivos, além dos seus respectivos suplentes, com mandato de 2 (dois) anos, da seguinte forma:

- I. oito representantes do Executivo;
- II. dois representantes da Câmara Municipal;

- III. dois representantes do setor técnico, quais sejam as universidades, as entidades de profissionais liberais e as organizações não governamentais;
- IV. dois representantes do setor popular, quais sejam as organizações de moradores, as entidades religiosas e as entidades de movimentos reivindicativos setoriais específicos vinculados à questão urbana;
- V. dois representantes do setor empresarial, quais sejam as entidades patronais da indústria e do comércio ligadas ao setor imobiliário (Belo Horizonte, 1996).

Como se verifica, a política urbana de Belo Horizonte sofre forte influência do COMPUR.

Nos termos do art. 82 da Lei 7.165/96, a Conferência Municipal de Política Urbana deve ocorrer a cada quatro anos, após ampla convocação, devendo dela participar, debatendo e votando, representantes do Executivo, de órgãos técnicos, da Câmara Municipal e de entidades culturais, comunitárias, religiosas, empresariais e sociais.

Importante lembrar que foi a partir das conclusões da Conferência de 2009 que se introduziram diversas modificações significativas no Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo, atualmente vigentes. Cabe à Conferência avaliar a condução e os impactos da implementação das normas desses diplomas, bem como sugerir suas alterações.

Em uma dimensão local, quando o cidadão está mais próximo da Administração Pública, a importância de se instituir conselhos públicos com poderes normativos, consultivos e deliberativos sobre essas mesmas matérias (respeitada a repartição constitucional de competências) torna-se ainda mais flagrante.

Nesse sentido, o Conselho de Meio Ambiente e o Conselho de Política Urbana de Belo Horizonte, a exemplo de outros que poderiam ser citados, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico, de Educação e de Saúde, constituem espaços de discussão aberta, inclusive para a atuação lícita de grupos de pressão sobre as decisões estatais.

Embora muitas vezes os debates se apresentem desprovidos de razão científica, técnica ou jurídica, não é menos certo que o calor dos ímpetos e desejos sociais favorece o aprimoramento do diálogo entre os setores envolvidos (público e privado) e uma melhor compreensão dos anseios da sociedade pela Administração Pública. Permite, ainda, o amadurecimento das estruturas do Poder e da democracia material a partir de uma visão conceitual de transparência e controle prévio sobre as decisões da Administração Pública.

No sentido da participação popular e da transparência, válido lembrar a lição de Azevedo (2005):

No âmbito administrativo, se por um lado isso pode gerar interferência nos limites do poder discricionário do administrador público, por outro permite se fazer uma releitura do papel dos administrados – agora co-responsáveis pelas ações do próprio Estado. Ao revés, não se limitando à prerrogativa de direção e governo a partir da idéia dessa divisão de trabalho entre Estado e seus consortes, eis que o papel dos cidadãos nesses conselhos também pode se inclinar para a verificação da transparência na gestão pública. No caso, seu viés fiscalizador da probidade administrativa revelaria a sua função de controle prévio da Administração Pública, não obstante a importância do Poder Judiciário, através de sua prestação de controle jurisdicional.

A lógica discursiva e o agir comunicativo que compõem o ambiente dos Conselhos de Meio Ambiente e de Política Urbana remetem à teoria procedimental discursiva de Jürgen Habermas.

Está ressaltado neste trabalho que a pretensão *in casu* é a defesa da sustentabilidade como princípio constitucional, implícito e vinculante, dirigido não apenas à Administração Pública, mas à sociedade e aos seus integrantes individualmente considerados. Desse modo, não se pode ignorar a indispensável importância da lógica procedimental discursiva concreta no processo de elaboração das normas ambientais através de Conselhos Públicos com a participação direta da sociedade.

Busca-se, a partir da sustentabilidade como princípio, a concretização do desenvolvimento material e imaterial por meio de uma visão conciliadora entre direitos em conflito. A complexa ponderação de direitos, através do tradicional discurso monológico dos juízes e do legislador (representante indireto do povo), mostra-se insuficiente e carente de reconhecimento público. Carente, portanto, de carga de legitimidade para regular e dissolver a tensão apregoada entre preservação e intervenção ambiental; entre parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.

Os inúmeros casos que completam o contexto econômico, as intervenções no meio ambiente e o mundo desconhecido da ciência (riscos que possam advir de experimentos, inovações tecnológicas etc.) exigem o agir comunicativo dos destinatários das normas. Os cidadãos precisam ser ouvidos, mas não se satisfazem com a representação indireta; desejam a tutela estatal, contanto que esta seja em favor da satisfação do interesse coletivo, incluindo-se, a toda evidência, o respeito às liberdades individuais.

O reconhecimento dos cidadãos como destinatários das normas pressupõe, portanto, o autorreconhecimento também como seus autores, participando de seu processo construtivo/elaborativo.

No entendimento aqui exposto, o autorreconhecimento ocorre de maneira concreta nos conselhos públicos na medida em que permite ampla participação da sociedade, e no município de Belo Horizonte isso é plenamente verificável. Esse autorreconhecimento resta demonstrado não somente pela evolução normativa dos diplomas legais (como mais adiante nesta pesquisa se exemplificará), mas também pela participação ativa nos fóruns de debate, discussão do orçamento participativo, etc.

Nesse sentido, o princípio da sustentabilidade deve ser conceitualmente construído e legitimado como um reflexo natural dos anseios da sociedade presente, sem olvidar a defesa das gerações futuras. Seus limites, conteúdo e parâmetros são interpretados e aplicados pela leitura que se faz a cada tempo como resposta ao não retrocesso. Visa-se ao direito ao progresso com equilíbrio, à necessária perenidade dos recursos naturais em favor das gerações que ainda estão por vir e pelo futuro daquelas que já os experimentam no presente.

Os Conselhos de políticas públicas permitem a profusão de discursos concretos pela aplicação da sustentabilidade. Seus debates, em condições paritárias, reclamam direitos fundamentais a partir de uma visão inserida no meio social. Reconhece-se o agir comunicativo do destinatário dos comandos estatais como essencial para a formação da decisão política.

Verifica-se cada vez mais presente no discurso dos agentes de transformação social, dos atores da agenda política e também dos autores das normas ambientais e urbanísticas em geral um conteúdo axiológico real que traduz os anseios da sociedade. Um conteúdo dissociado de uma bandeira meramente populista, falaciosa ou demagógica, mas que promove o aprimoramento do planejamento urbano, a proteção de valores imateriais e a elaboração de comandos normativos que valorizam condutas voluntárias (espontâneas) em favor da sustentabilidade ambiental. Há maior legitimidade da norma. Maior eficácia. Melhores resultados concretos.

6 ESTUDO DE CASOS DE APLICAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE EM NORMAS AMBIENTAIS E URBANÍSTICAS DE BELO HORIZONTE

6.1 Deliberação Normativa nº 66, de 29 de dezembro de 2009 – Expressão da sustentabilidade diante da participação popular

Conforme exposto no capítulo 5, o Município de Belo Horizonte adota, através de seu Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), uma lógica procedimental discursiva na elaboração de seus atos normativos. Há participação direta de representantes da sociedade civil organizada, sentados lado a lado com representantes do Poder Público, que juntos deliberam sobre a política municipal de meio ambiente e editam atos normativos como efeitos diretos e indiretos ao meio ambiente urbano.

No exercício de suas funções, aquele Conselho editou a Deliberação Normativa nº 66, de 29 de dezembro de 2009, que instituiu o denominado “Programa de Certificação em Sustentabilidade Ambiental e estabeleceu medidas de sustentabilidade, combate às mudanças climáticas e gestão de emissões de gases de efeito estufa” (Belo Horizonte, 2009).¹

Dentre os motivos elencados no ato normativo, o COMAM reconhece que a Prefeitura de Belo Horizonte, “com seu substancial poder de compra, tem também o poder de estimular o desenvolvimento de práticas sustentáveis de produção”. Além disso, consignou expressamente dados obtidos através do Inventário de Gases de Efeito Estufa, realizado no município durante o ano de 2009.

Conforme apresentação realizada pela Prefeitura de Belo Horizonte,² o aludido programa é reconhecido como um dos projetos de sustentabilidade do município para a Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014. A certificação ambiental em sustentabilidade de Belo Horizonte visa a estar afinada ao programa Green Goal da FIFA, Copa do Mundo 2014 com sustentabilidade.

¹ O inteiro teor da Deliberação Normativa COMAM nº 66/2009 faz parte do ANEXO E desta dissertação.

² O material apresentado pela Prefeitura de Belo Horizonte foi consultado pelo pesquisador deste trabalho através do acesso a duas empresas de consultoria ambiental, sediadas nesta cidade.

Nos termos da Deliberação Normativa COMAM nº 66/2009, a certificação ambiental é destinada aos empreendimentos públicos e privados, residenciais, comerciais e/ou industriais, que adotarem medidas que contribuam para a redução do consumo de água, de energia, das emissões atmosféricas e da geração de resíduos sólidos (Belo Horizonte, 2009).

A fim de obterem a referida certificação, os empreendimentos serão classificados em três categorias (bronze, prata ou ouro), conforme atendam a metas ou coeficientes de redução de consumo de água, energia, emissões atmosféricas ou geração de resíduos. Haverá, ainda, dois tipos de certificação: a) Boas Práticas Ambientais (implantação de processos ambientais); e b) Certificação Ambiental (cumprimento de meta mínima de redução, consumo ou emissão).

Trata-se de uma iniciativa promovida por um Conselho formado por representantes da sociedade civil e do Poder Público que priorizam a sustentabilidade como a solução de inúmeras controvérsias e problemas no contexto do meio ambiente urbano.

A adesão voluntária ao programa de sustentabilidade traduz, por outro lado, o grau de conscientização social, o reconhecimento do princípio-síntese em tela como vinculante e a necessidade de conferir maior eficácia ao meio ambiente equilibrado, inclusive como forma de aceitação de seus produtos e empreendimentos pelo mercado.

Por outro lado, entende-se que o ideal de sucesso do programa ainda não foi alcançado, porquanto não houve efetiva publicidade, nem canais de acesso para adesão, por exemplo, através do portal de serviços da Prefeitura de Belo Horizonte na Internet, tampouco benefícios diretos e imediatos, concedidos pelo Poder Público, em favor daqueles que aderirem à certificação.

Como todo processo que visa à excelência, sua implementação exige a gradativa concessão de benefícios como forma de conscientizar inclusive aqueles que foram excluídos do discurso de defesa do meio ambiente pelas pré-compreensões históricas e culturais vivenciadas.

Para maior clareza, apresentam-se como exemplos dessa realidade os casos de empreendimentos implantados e em operação no município de Belo Horizonte desde a década de 50 e 60, cujos empreendedores, ainda em sua gestão, desconhecem práticas modernas de eficiência energética e redução de resíduos.

Note-se que o problema não se resume ao inábil ou à desqualificação profissional. Na verdade, os vícios de comportamento, fortalecidos pela pré-compreensão de desenvolvimento econômico desatrelada do princípio da sustentabilidade, exigem que o

Poder Público promova a sua inclusão, divulgando com maior eficiência seus atos normativos, programas de certificação como o exposto nesta pesquisa e, ainda, concedendo benefícios fiscais, dentre outros.

De forma gradativa, os benefícios mencionados poderiam ser eliminados (ou revogados), considerando que o cidadão será também gradativamente conscientizado a adotar espontaneamente os mecanismos de desenvolvimento limpo e eficiente, aderindo à rede de sustentabilidade. Sua adesão passará a ser, pois, consequência natural dos benefícios decorrentes da própria certificação em sua atividade e bem-estar.

6.2 Lei Municipal de Sacolas Plásticas – Fator simbólico e aceitação social

O município de Belo Horizonte foi a primeira capital do Brasil a determinar, por lei, a substituição do uso de saco plástico de lixo e de sacola plástica por saco de lixo ecológico e sacola ecológica, respectivamente. A Lei Municipal nº 9.529 (Belo Horizonte, 2008), estabeleceu um novo marco, contrariando expectativas de que seria apenas mais um diploma legal sem eficácia e sem aceitação social.

Consoante seus dispositivos, os estabelecimentos comerciais privados e órgãos públicos deveriam substituir, no prazo máximo de três anos a contar de sua promulgação, o uso dos materiais plásticos de sacolas. O prazo foi encerrado em abril de 2011, e segundo dados obtidos junto à Câmara Municipal de Belo Horizonte, 85% (oitenta e cinco por cento) dos estabelecimentos já atenderam às suas exigências (Belo Horizonte, 2012). A norma não é apenas definidora de conduta, estabelecendo ainda as sanções de multa, interdição do local e cassação do alvará de funcionamento por seu descumprimento.

A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 14.367, de 12 de abril de 2011 (Belo Horizonte, 2011), apresentando os conceitos a serem observados por seus destinatários, destacando a importância de que seja utilizado material biodegradável ou reciclado na composição dos sacos ecológicos.

À simples leitura dos diplomas normativos citados, observado ainda o contexto social, constata-se que se trata de mais uma lei que visa dar efetividade ao direito ao meio ambiente equilibrado com base no princípio da sustentabilidade, defendido nesta pesquisa.

Ao lado do princípio da sustentabilidade, estampado implicitamente no conteúdo normativo, os efeitos da lei não se restringem ao ponto de vista jurídico. A aceitação social e o grau de eficácia são observados pela adaptação dos empreendimentos em menos de 1(um) ano após a sua regulamentação efetiva, bem como a satisfação de consumidores pela adoção de sacolas ecológicas, motivando até mesmo notórias campanhas de publicidade ligadas a estilo e moda contemporânea.

Embora pesquisas apontem que as sacolas plásticas utilizadas no comércio representem 9,7% do lixo produzido em todo o país (Belo Horizonte, 2012),³ os efeitos da determinação em tela alcançam grande parte da população consumidora do comércio local, servindo de instrumento eficaz para redução de outros tipos de resíduos, além de conscientizar os destinatários da norma acerca do consumo sustentável e do meio ambiente equilibrado.

Além de motivar acordos setoriais, a lei de Belo Horizonte proporcionou uma nova corrente legislativa para a promoção da tutela do meio ambiente em diversos municípios e outras capitais.

Outro aspecto a ser considerado é o fator simbólico dessa legislação a exteriorizar o comprometimento dos Poderes Públicos e iniciativa privada com a sustentabilidade em suas diferentes dimensões.

A denominação fator simbólico, neste contexto, possui concepção distinta, por exemplo, do termo “legislação simbólica”, utilizado por Costa Junior. Para o ilustrado professor, somente a lei que não tenha nem eficácia, nem efetividade configura a denominada “legislação simbólica”. Assim mesmo, alerta ele que o termo deve ser adotado com cautela:

“Há hipóteses em que a norma não possua eficácia e efetividade e não se trate de legislação simbólica; basta lembrar da hipótese de deixar de ser aplicada por desuso, por inadequação com os valores sociais do momento. O exemplo é fácil de entender. O crime de adultério, cuja previsão legal já não produzia efeitos concretos há muito tempo, deixou de existir. Não porque a persecução criminal do adultério fosse simbólica, mas porque não é mais compatível com a realidade da sociedade, que aceita a punição civil do adultério, no momento da separação, não mais com a instauração de ação penal.” (Costa Junior, 2011, p. 152)

Com a devida vênia, no caso sob análise, adota-se a expressão “fator simbólico” para expressar os potenciais efeitos ou conseqüências sociológicas e psicológicas da legislação, não esperadas ou previstas pelo texto normativo. A lei *in casu* serve de símbolo

³ Os índices citados não foram objeto da pesquisa científica, servindo apenas para ilustrar o contexto de aprovação do diploma legal.

para induzir e justificar novas posturas dos Poderes Públicos e dos cidadãos, independentemente de seu conteúdo normativo, sendo capaz, ainda, de ser referência ou exemplo para outras entidades políticas.

Nesse sentido, ao lado dos efeitos jurídicos, no plano de sua eficácia e efetividade, bem como sob o ponto de vista sociológico, observando sob esse enfoque o grau de aceitação social com sua adesão e conformidade de comportamentos às regras postas, existe o fator simbólico da lei de sacolas plásticas de Belo Horizonte como indutora de novas posturas e comportamentos não previstos em suas normas.

O diploma legal impactou de forma metajurídica, psicológica e concreta na postura dos indivíduos em geral, inclusive nos representantes do povo junto ao Poder Público. Outras condutas afinadas com a sustentabilidade e a tutela do meio ambiente equilibrado vêm sendo experimentadas, valendo para conscientizar a população e promover a educação ambiental a partir dos conceitos definidos pela lei de sacolas plásticas. São exemplos os desfiles de moda com o uso de sacolas retornáveis e com material biodegradável em supermercados, a maior eficiência no atendimento e gestão de resíduos não ligados às sacolas plásticas etc.

Poder-se-ia afirmar que estas condutas ou efeitos não esperados nada mais são que efeitos colaterais ou consequências indiretas, na acepção de Neves (2007, p. 49). A propósito:

“Do ponto de vista psicanalítico, sustenta-se que a legislação pode constituir um processo de estabilização do ego, mesclando-se aí, variáveis instrumentais e simbólicas. No campo do direito penal, tem-se salientado que a legislação serviria para satisfazer, de forma sublimada, a ‘necessidade de vingança’ do povo, evitando-se a justiça por linchamento. Analogamente, satisfaz-se por leis punitivas ou restritivas de direitos à necessidade de ‘bodes expiatórios’, estigmatizando-se determinados membros da sociedade e descarregando outros de responsabilidade ou sentimento de culpa. Porém, nessa hipótese, em não havendo eficácia dos preceitos legais, estaremos num típico caso de legislação simbólica.” (Neves, 2007, p. 153)

A lei de Belo Horizonte alcançou, contudo, eficácia e efetividade. Tanto no plano jurídico, como no sociológico. Mas não só. Apresenta realmente um fator simbólico na seara da tutela do meio ambiente local, servindo como “bandeira” – repita-se – indutora de novas posturas na defesa de outras condutas afinadas ao conceito de sustentabilidade, não apenas por seus destinatários, mas também por outras entidades políticas, como já afirmado.

Ressalte-se que, em Belo Horizonte, a referida lei decorreu efetivamente de prévio acordo entre as principais entidades empresariais e do comércio, não, como se poderia aventar, por ocasião da edição de lei similar do município de São Paulo, promulgada em maio de 2011.

Suas exigências deveriam ser cumpridas a partir de janeiro de 2012. Todavia houve questionamento judicial por entidades ligadas à indústria de material plástico e concessão de liminares para suspender seus efeitos. A matéria parece não ter encontrado ainda decisão definitiva.

Importante salientar que nesta pesquisa não se faz um juízo de mérito quanto à utilidade direta da substituição das sacolas plásticas para a preservação do meio ambiente. Mesmo porque não se adentra em nível de pesquisa sobre seus componentes químicos e/ou resultados concretos para a redução de resíduos ou gestão quanto a sua destinação final.

A análise feita nesta dissertação aborda e confirma, no entanto, o grau de aceitação social, a conformidade das condutas em obediência à lei, o juízo de ponderação feito pelo legislador de Belo Horizonte na satisfação do meio ambiente equilibrado, impondo restrições ao exercício de atividade econômica e, finalmente, a utilização simbólica da lei para induzir novas posturas afinadas com a proteção do meio ambiente.

6.3 Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte – Instrumentos em favor da sustentabilidade

A atual Lei de Uso e Ocupação do Solo e a Lei do Plano Diretor de Belo Horizonte foram alteradas em virtude de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo municipal. Suas disposições teriam sido resultado da III Conferência Municipal de Política Urbana (Belo Horizonte, 2009), que reuniu cerca de 240 representantes dos setores técnico, empresarial e terceiro setor.

Dentre as principais modificações e que geraram impactos no contexto urbano, destacam-se:

- a) Outorga onerosa do direito de construir;
- b) Redução do coeficiente de aproveitamento de terrenos de todas as regiões da cidade;

- c) Alterações na classificação de zoneamentos, como, por exemplo, do Bairro Buritis e Castelo;
- d) Previsão de limites máximos de coeficientes de ocupação, distinguindo-se, portanto, de conceitos anteriormente adotados;
- e) Inclusão de áreas de circulação (horizontal e vertical) no cálculo geral da área construída dos imóveis;
- f) Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), etc. (Belo Horizonte, 1996)

Dentre os modernos instrumentos de política urbana consagrados pelo Estatuto da Cidade e incorporados na legislação de Belo Horizonte, selecionaram-se para os fins a que se presta a presente pesquisa a “outorga onerosa do direito de construir” e o “Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança”.

Ambos estão previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) em seu art. 4º, inc. V, alínea “n”, e inc. VI; e arts. 28, 30, 31,⁴ 36, 37 e 38,⁵ bem como em dispositivos específicos da Lei do Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte.

⁴ “Da outorga onerosa do direito de construir - Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. § 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno. § 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana. § 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área. Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando: I – a fórmula de cálculo para a cobrança; II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; III – a contrapartida do beneficiário. Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.” (Brasil, 2001)

⁵ “Do estudo de impacto de vizinhança. Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal. Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: I – adensamento populacional; II – equipamentos urbanos e comunitários; III – uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V – geração de tráfego e demanda por transporte público; VI – ventilação e iluminação; VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado. Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.” (Brasil, 2001)

6.3.1 Outorga onerosa do direito de construir

O conteúdo econômico da denominada “outorga onerosa do direito de construir”, bem como a adoção voluntária provocada pela iniciativa privada estão afinados com o conceito de sustentabilidade no meio ambiente urbano, tal como defendido nos capítulos anteriores.

Segundo a doutrina brasileira, notadamente capitaneada pelo eminente jurista Silva (2008), tal instrumento estabelece uma espécie de “solo criado”, que seria a possibilidade de edificar além do coeficiente de construção básico inicialmente admitido pela legislação urbanística.

Nas palavras de Silva (2008, p. 259-272), no quadro atual de evolução de seu conceito jurídico, solo criado será toda edificação acima do coeficiente único de aproveitamento do solo, quer envolva apenas a ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

O direito de edificar acima do permitido pela lei de zoneamento urbano, ou seja, acima do coeficiente básico previsto, deverá ser adquirido, não decorrendo simplesmente da propriedade do solo natural. Trata-se, pois, da “outorga onerosa do direito de construir”.

A importância de esse instrumento estar afinado com o princípio da sustentabilidade no meio urbano é flagrante. Caso contrário, como se pode antever, poderia tal outorga transformar-se em mero meio de especulação imobiliária e via de arrecadação para fazer face às despesas municipais.

Note-se que o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.259/01) vincula a destinação dos recursos auferidos através das outorgas onerosas a finalidades de cunho ambiental como a regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, criação de espaços públicos de lazer, unidades de conservação, áreas verdes, proteção do patrimônio histórico, paisagístico e cultural, projetos habitacionais de interesse social.

Além disso, a toda evidência, tal instrumento deve estar previsto na lei municipal de zoneamento, uso e ocupação do solo ou no plano diretor.

Os limites máximos de coeficiente de construção que podem ser alcançados através da aquisição de outorgas de direito de construir devem igualmente estar previstos na legislação. Sempre preservando a sustentabilidade no meio ambiente urbano, que traduz,

tal como acima asseverado, critérios de ordenação do território, ocupação regular e uniforme, densidade populacional e sua proporcionalidade com a infraestrutura urbana e seus diversos equipamentos públicos, dentre outros.

A compartilhar desse entendimento, Matta (2009) alerta sobre possíveis consequências ambientais trágicas, nos casos em que a municipalidade privilegie a arrecadação, instituindo coeficientes de aproveitamento básico bastante reduzidos e limites máximos de aproveitamento elevados, desconsiderando a sustentabilidade ambiental. A propósito:

“Na versão financista, que privilegia a arrecadação, institui-se um coeficiente de aproveitamento bastante reduzido e limites máximos de aproveitamento bastante generosos, e a diferença de potencial construtivo entre o permitido pelo aproveitamento básico e o facultado pelo limite de aproveitamento máximo será, então, objeto da outorga onerosa. (...) Na versão urbanística/ambientalista a diferença de potencial construtivo entre coeficiente básico e os limites máximos de aproveitamento também será objeto de outorga onerosa, mas a finalidade será estabelecer um planejamento urbano indutivo ou indutivo-negativo (A outorga onerosa de direito de construir pode ser considerada um fator indutivo-negativo, pois a partir do momento que se torna necessário pagar para construir o que se quer é induzir a não construir). Quando, por hipótese, houver interesse na expansão da cidade em determinada direção a dispensa de pagamento de outorga onerosa (art. 30, II, do Estatuto) poderá servir como forte fator de indução. (...) Na fixação dos limites máximos de aproveitamento deverá ser cuidadosamente considerada a sustentabilidade ambiental.” (Matta, 2009, p. 120-121)

A Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, Lei municipal nº 7.166/96, dispõe sobre a outorga onerosa do direito de construir em seus arts. 14-E e seguintes (Belo Horizonte, 1996).

Estabelece uma metodologia de cálculo para a apuração de seu valor, com a fórmula $CT = (CP - CAb) \times AT \times V$, na qual: I - CT corresponde ao valor da contrapartida do beneficiário; II - CP corresponde ao Coeficiente de Aproveitamento praticado, limitado ao CA máximo; III - CAb corresponde ao Coeficiente de Aproveitamento Básico; IV - AT corresponde à área do terreno; V - V corresponde ao valor venal do metro quadrado do terreno.

Apesar de apresentar fórmula genérica aplicável de forma abstrata a todos que pretendam adquirir aludida outorga do direito de construir, estabelece que os empreendimentos caracterizados como empreendimentos de habitação de interesse social (EHIS) terão a incidência do Fator de Interesse Social (FIS), que constituirá o redutor a ser aplicado ao resultado da equação, menor ou igual a 0,8 (oito décimos).

Nesse mesmo sentido, foram isentos de seu pagamento os seguintes empreendimentos: I - equipamentos públicos destinados à educação, saúde, lazer, assistência social e segurança; II - hospitais; III - estabelecimentos culturais destinados, exclusivamente, a cinemas, teatros, auditórios, bibliotecas e museus, conforme disposto em regulamento. Como contrapartida, o empreendedor deverá manter as atividades do empreendimento pelo prazo mínimo de 10 (dez) anos, contados da data da emissão do Alvará de Localização e Funcionamento da atividade.

O descumprimento sujeitará o infrator a elevados custos, como o equivalente ao potencial construtivo excedente, calculado com base no valor atualizado do metro quadrado de terreno apurado para fins de Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Inter Vivos (ITBI), conforme o cadastro do Município, observada a fórmula definida na lei.

A norma, que atribui tratamento diferenciado aos empreendimentos classificados como EHIS e isenção a hospitais, escolas, dentre outros, resulta de um claro juízo de ponderação realizado pelo legislador em favor da sustentabilidade ambiental e ao desenvolvimento urbanístico para a concretização de direitos como a moradia, educação, saúde, etc. Parece perfeitamente afinado com o “fator de indução”, acima referido, com uma finalidade urbanística/ambientalista, mas sem desconsiderar direitos fundamentais esculpidos na Constituição da República, devendo os Poderes buscar sua otimização.

Também foi conferido tratamento diferenciado às vagas de estacionamento adicionais e às áreas de projetos prioritários do município. Desnecessário citá-los, ressaltando-se que, em tais hipóteses, o legislador de Belo Horizonte parece ter considerado importante a distinção para afastar excessos e o desvio de finalidade do instituto da outorga onerosa.

A Lei do Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei municipal nº 7.165/96) é clara ao estabelecer a finalidade do instrumento, seus limites e formas de controle. E, no entendimento do pesquisador, segue os comandos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01).

Nota-se claramente em seu texto a preocupação quanto ao impacto na infraestrutura urbana e no meio ambiente na concessão da outorga. Tanto que estabelece que a concessão deve ser monitorada permanentemente pelo Executivo, “que tornará públicos, mediante avaliação do COMPUR e por meio de publicação, o estoque inicial disponível e os relatórios periódicos de monitoramento, destacando as áreas críticas próximas da saturação”(Belo Horizonte, 1996).

Todos os recursos obtidos por meio das outorgas serão destinados ao Fundo Municipal de Habitação, ficando sua utilização vinculada às finalidades previstas no art. 26 da Lei Federal nº 10.257/01, podendo ser aplicados em qualquer área do Município, respeitada a destinação mínima de 10% (dez por cento) dos recursos provenientes de projetos de edificações situadas nos Conjuntos Urbanos Protegidos nos imóveis com tombamento específico ou de interesse de preservação; assim dispõe a lei. Nesses casos, os valores deverão ser aplicados em projetos públicos de recuperação ou de proteção do patrimônio histórico e cultural do Município, aprovados pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte (CDPCM-BH). Mais uma vez, a norma ressalta a participação dos Conselhos, observando uma lógica procedimental discursiva, tal como afirmado nos capítulos anteriores.

Como se verifica, a outorga onerosa do direito de construir, a despeito de caracterizar-se também como um instrumento anômalo (ou impróprio) de receita municipal, tem como finalidade precípua dar efetividade ao direito ao meio ambiente equilibrado, à moradia, à saúde, à cultura etc.

A propósito, ensina Rabello, professora titular da Faculdade de Direito da UERJ:

“Então a OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR é um instrumento, hoje previsto na lei nacional de direito urbanístico, que tem como função impedir o enriquecimento sem causa no âmbito do urbanismo, bem como recuperar recursos sociais da cidade e para a cidade, e, em contrapartida, viabilizar que ela, a cidade, assim com também a propriedade, cumpram sua função social.” (Rabello, 2012)

Como se verifica, há certo consenso de que a sua concepção como instrumento urbanístico pressupõe clara e inequívoca relação com o princípio da sustentabilidade, sob pena de saturar áreas urbanas, valorizar e desvalorizar propriedades, além de criar desequilíbrio no uso de equipamentos públicos e de infraestrutura do município. Dissociado de sua função materialmente social, em vez de reverter um quadro de irregularidade, passaria a caracterizar-se como meio de subverter o interesse público primário do Estado simplesmente para fins arrecadatários.

6.3.2 *Estudo de impacto de vizinhança (EIV)*

Previsto na Lei do Plano Diretor de Belo Horizonte (arts. 74-P e seguintes), bem como na Lei de Uso e Ocupação do Solo (arts. 74-B e seguintes), o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) foi instituído para empreendimentos que impliquem, pela definição legal, repercussões preponderantemente urbanísticas, além dos aspectos ligados à tutela do meio ambiente.

O EIV deverá considerar a interferência (ou impactos) do empreendimento na qualidade de vida da população residente na área de sua implantação e operação, observando, nos termos da Lei Federal nº 10.257/01, no mínimo: I - o adensamento populacional; II - os equipamentos urbanos e comunitários; III - o uso e a ocupação do solo; IV- a valorização imobiliária; V - a geração de tráfego e a demanda por transporte público; VI - a ventilação e a iluminação; e VII - a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural (Brasil, 2001).

Como forma de reduzir a burocracia do licenciamento municipal, a instauração de duplicidade de procedimentos e a morosidade na apreciação dos estudos perante o município, os empreendimentos que estiverem sujeitos ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e ao respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) serão dispensados da elaboração do EIV. Nesses casos, a matéria, que seria objeto do EIV, deverá estar contemplada no escopo do EIA.

Antunes concorda com a dispensabilidade de exigência dos dois estudos para o licenciamento urbanístico e ambiental de um mesmo empreendimento em zona urbana. Válido transcrever seu entendimento:

“[...] à míngua de outras normas, o EIA passou a ser exigido pelos órgãos ambientais para a implantação de Shopping Centers, condomínios e outros empreendimentos semelhantes. Tais Estudos de Impacto, de acordo com seus termos de referência, normalmente, têm por objetivo investigar os assuntos relacionados como conteúdo mínimo do EIV. Penso que o EIV é um instrumento mais do que suficiente para que se avaliem os impactos gerados por uma nova atividade a ser implantada em área urbana – não se tratando de atividade industrial. Penso que o EIV nada é mais do que um EIA para área urbana e, data venia, creio ser completamente destituída de lógica ou razão a obrigatoriedade de ambos os estudos.” (Antunes, 2004, p. 356)

A legislação municipal define as exigências técnicas para a sua elaboração e estabelece, ainda, a possibilidade de exigir em face do empreendedor a adoção de medidas

compensatórias dos impactos gerados pela instalação, construção, ampliação ou pelo funcionamento dos empreendimentos.

Tais medidas compensatórias não têm natureza de tributo, consoante já reiteradamente decidido pelos tribunais brasileiros (notadamente sobre a compensação ambiental). Na verdade, caracterizam-se como ônus decorrentes do próprio exercício das atividades de impacto em favor da coletividade e para restabelecimento do equilíbrio urbano.

A apreciação do EIV será realizada pelo COMPUR como forma de assegurar a participação da sociedade no processo decisório para a concessão das licenças. Além disso, a participação da sociedade e, em especial, da população afetada pelo empreendimento, poderá ser assegurada através de audiências públicas e utilizados outros instrumentos de gestão democrática previstos na legislação de Belo Horizonte.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo, em seu art. 74-B, define os empreendimentos atualmente sujeitos ao EIV, *in verbis*:

Art. 74-B - Submetem-se a licenciamento urbanístico pelo COMPUR os seguintes empreendimentos de impacto:

I - os edifícios não residenciais com área de estacionamento maior que 10.000 m² (dez mil metros quadrados) ou com mais de 400 (quatrocentas) vagas;

II - os destinados a uso residencial que tenham mais de 300 (trezentas) unidades;

III - os destinados a uso misto com mais de 20.000 m² (vinte mil metros quadrados);

IV - os destinados a serviço de uso coletivo com área maior que 6.000 m² (seis mil metros quadrados);

V - casas de show, independentemente da área utilizada;

VI - centro de convenções, independentemente da área utilizada;

VII - casa de festas e eventos com área utilizada superior a 360 m² (trezentos e sessenta metros quadrados);

VIII - hipermercados com área utilizada igual ou superior a 5.000 m² (cinco mil metros quadrados);

IX - os parcelamentos vinculados, na figura de desmembramento, que originem lote com área superior a 10.000 m² (dez mil metros quadrados) ou quarteirão com dimensão superior a 200 m (duzentos metros);

X - as intervenções em áreas urbanas consolidadas, compreendidas por modificações geométricas significativas de conjunto de vias de tráfego de veículos;

XI - os helipontos;

XII - outros empreendimentos sujeitos a EIV definidos por lei municipal.

Parágrafo único - Mediante definição de padrões e procedimentos, o COMPUR poderá delegar ao Executivo a análise de licenciamentos de empreendimentos que sejam considerados de baixa repercussão negativa para a vizinhança. (Belo Horizonte, 1996)

Como se verifica, o EIV é um instrumento reconhecidamente democrático de gestão das cidades, interferindo diretamente no planejamento urbano.

Seu escopo e requisitos permitem aferir sua identidade com o princípio da sustentabilidade. A sociedade pode e deve participar do processo decisório, revelando as necessidades dos bairros, suas carências, anseios e preocupações. Da mesma forma, o cidadão interessado em implantar e operar um empreendimento de impacto deve ser ouvido, propor soluções para a mitigação e/ou eliminação de riscos.

A propósito, a lição de Rocco (2009, p. 137):

“O conceito de cidades sustentáveis, presente no Estatuto da Cidade, reúne os interesses relacionados ao desenvolvimento urbano, ao uso e ocupação do solo, ao acesso à terra e à moradia, à construção civil, ao mercado financeiro e de trabalho, ao lazer, à segurança e à paz social, à qualidade de vida e a tantos outros presentes na dinâmica da vida urbana. A novidade inerente ao Estudo de Impacto de Vizinhança é que ele surge com o fundamento de instrumentalizar o diálogo em torno das disputas de interesses, a fim de criar a arena na qual as soluções deverão emergir, sob o princípio da sustentabilidade da cidade – o que deve envolver a preocupação com a garantia de direitos às presentes e futuras gerações.”

Por tudo que foi exposto nesta pesquisa, constata-se que o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte constituem instrumentos harmonizados com o Estatuto da Cidade e que traduzem, ainda que implicitamente, o princípio da sustentabilidade. Não são apenas instrumentos jurídicos de controle da Administração sobre o exercício de atividades econômicas, mas meios concretos de realização da sustentabilidade com o acesso do cidadão ao poder decisório do Poder Público.

O conteúdo e a finalidade da outorga onerosa de direito de construir, bem como do Estudo de Impacto de Vizinhança exteriorizam o inequívoco juízo de ponderação entre princípios em conflito, estabelecendo relações de precedência em favor da concretização do meio ambiente equilibrado (*in casu* meio ambiente urbano), ao mesmo tempo que reconhecem a intocabilidade de núcleos (ou conteúdos mínimos) de outros direitos fundamentais, a exemplo do direito ao desenvolvimento econômico.

7 DA NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO EM BELO HORIZONTE

Diante do que foi exposto, constata-se uma grave deficiência no ordenamento jurídico de Belo Horizonte. Trata-se da ausência de regulamentação normativa da denominada outorga onerosa de alteração de uso.

Esse instrumento permitiria aos proprietários de imóveis alterarem o uso de seus imóveis, mediante contrapartida à municipalidade, podendo ser em dinheiro ou através de outras formas de compensação urbanística.

Tal como ocorre com a outorga do direito de construir, tratar-se-ia de uma alternativa segura para o Poder Público e a coletividade no sentido de se viabilizarem inúmeras atividades plenamente adaptáveis à vizinhança que se encontram os imóveis e, por outro lado, reverter-se a bem do interesse público a possibilidade de sua instalação.

Em várias cidades do mundo tal instrumento já foi adotado, podendo ser citados inclusive outros municípios no Brasil. Sua aplicação deve ser precedida de clara delimitação legal das áreas no Plano Diretor do município, que toleraria sua utilização, observando o debate público e as carências locais.

Através desse instrumento poder-se-ia inclusive resgatar em favor da coletividade os valores obtidos individualmente com a reclassificação de vias, mudanças de usos menos valorizados para mais valorizados e aplicar os recursos mencionados em novas formas de urbanização, acordes com o conceito de sustentabilidade no meio ambiente artificial.¹

Embora seja mais comumente utilizado o instrumento conhecido como “contribuição de melhoria”, sujeito às limitações do poder de tributar e aplicável às hipóteses de valorização causada a imóveis urbanos decorrentes de obras públicas, no caso da outorga onerosa de alteração de uso seu espectro de aplicação é muito superior. Além de não estar sujeita aos limites previstos à criação e exigência de tributos, à medida que se identifica como preço público, definido por lei, poderia ser aplicada para atribuir diferentes aproveitamentos e usos aos imóveis urbanos, impondo-se inclusive o resgate da denominada “mais valia”, decorrente da conversão de seu uso (ou reclassificação), por

¹ A propósito, recomenda-se a leitura de DORNELAS, Henrique Lopes. Aspectos Jurídicos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – Solo Criado. Rio de Janeiro, agosto de 2003. Disponível em: <http://jusvi.com/files/document/pdf_file/0000/0497/pdf_file_texts_497.pdf>.

exemplo, da época em que era apenas um imóvel rural e que recebeu os investimentos públicos para sua urbanização (Lima, 2009).

Os valores recebidos e as demais medidas compensatórias conferidas a partir da outorga teriam a mesma destinação em favor do interesse coletivo, tal como previsto no Estatuto da Cidade (Brasil, 1998) e já acima transcrito em razão da análise sobre a outorga onerosa do direito de construir.

Desse modo, a ONALT, tal como é vulgarmente chamada, teria, no mínimo, duas aplicações de resultados imediatos: a) promover a alteração de uso de imóveis enquadrados nas áreas previstas no Plano Diretor; b) resgatar a denominada “mais valia” decorrente da urbanização e que aos poucos foi sendo apropriada pela esfera individual.

Por consequência, empreendimentos privados poderiam promover a sua instalação e/ou regularização em um ambiente urbano que lhes fossem plenamente admissíveis e desde que assegurados os demais requisitos legais para tanto. Da mesma forma, os valores recebidos traduziriam a necessária compensação para a sociedade, justificados no princípio da sustentabilidade e, portanto, afinados com a proteção do meio ambiente equilibrado.

8 CONCLUSÕES

A problemática da legislação ambiental deve ser enfrentada não apenas como instrumento de controle de atividades potencialmente poluidoras. Na verdade, a lei ambiental deve traduzir-se em um instrumento político favorável ao desenvolvimento econômico e social, a ser obtido de forma equilibrada com o meio ambiente.

O complexo arcabouço normativo que rege as relações na seara ambiental apresenta graves problemas: confuso regime de competências concorrentes, redação técnica de difícil compreensão e inúmeras particularidades regionais, locais e de setores econômicos a serem observadas.

O conhecimento real de todas as normas ambientais pelo cidadão e leigo seria (como de fato é) uma falácia. Exigir tal conhecimento, impor sanções, estabelecer restrições ao exercício de atividades, mormente através de conceitos extremamente técnicos, revela-se como uma postura extremamente antidemocrática e não inclusiva.

A fim de superar tais dificuldades, o Poder Público tem buscado caminhos alternativos para conhecer o discurso dos destinatários das normas e tornar a legislação ambiental mais eficaz. Assim tem feito através de participação popular nos Conselhos Administrativos, que possuem funções deliberativas, consultivas e normativas, como o Conselho Municipal de Meio Ambiente e o Conselho de Política Urbana, ambos do município de Belo Horizonte.

Além disso, acordos setoriais têm sido buscados antes mesmo da edição de atos normativos e da apresentação de projetos de lei. Em alguns casos, a própria lei tem reconhecido a força desses acordos, bem como de termos de compromisso e audiências públicas para validar a intervenção no meio ambiente.

Nesse contexto, o princípio da sustentabilidade erige-se como um “princípio-síntese” do regime jurídico-ambiental. Mais. Revela-se como orientador (ou condutor) de ações estatais e privadas em favor da concretização de direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente equilibrado, o direito à saúde, à moradia, à livre iniciativa e concorrência, ao desenvolvimento econômico, entre outros.

A pesquisa demonstrou que há consenso social na busca por efetivação de direitos fundamentais através de harmonia entre o desenvolvimento de atividades econômicas e a exploração dos recursos naturais.

O meio ambiente natural e o artificial (leia-se urbano) exigem a adoção de uma postura intervencionista razoável e proporcional na fruição dos recursos naturais, atentando-se não apenas para a realidade experimentada no presente, mas para a responsabilidade antecipatória frente aos interesses das gerações futuras.

Nesse sentido, o dever solidário das gerações presentes frente às gerações futuras implica assumir uma postura afinada com o princípio da sustentabilidade multidimensional.

O aludido conceito encontra ressonância na legislação brasileira. Da pesquisa realizada, constatou-se o reconhecimento pelo Poder Público de que a sustentabilidade é um princípio constitucional (ainda que implícito), a determinar condutas positivas para o desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime.

Seu caráter multidimensional tutela não apenas a sanidade ambiental, mas o bem-estar físico, psíquico, espiritual do ser humano, em consonância homeostática com o bem de todos. Não é possível afirmar a tutela do meio ambiente equilibrado sem a aplicação da sustentabilidade.

Verificou-se, ainda, a forte inclinação dos Poderes Públicos em buscar, através de um juízo de ponderação, estabelecer uma relação de precedência para o meio ambiente, conformando (ou limitando) o exercício de atividades econômicas. A sociedade tem reconhecido essa precedência; o que não se pode, por outro lado, é estabelecer ou tolerar um conceito abstrato, fechado e imperativo para todos os casos, mormente através da letra fria da lei.

O meio ambiente será preservado ou sofrerá intervenções quando a medida for necessária, adequada e proporcionalmente exigível, respeitando inclusive o conteúdo mínimo essencial de outros direitos fundamentais.

A legislação de Belo Horizonte e as decisões judiciais analisadas neste trabalho apresentam conteúdo que evidencia, ao menos parcialmente, essa vinculação ao princípio da sustentabilidade e sua eficácia direta e imediata, independentemente de qualquer regulamentação.

As alterações nas Leis do Plano Diretor e de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte foram precedidas de procedimento deliberativo com ampla participação popular, representada não apenas por aqueles eleitos pelo povo (Prefeito e Vereadores), mas também por cidadãos, na 3ª Conferência Municipal de Política Urbana, que reuniu cerca de 240 representantes dos setores técnico, empresarial e terceiro setor, além do Conselho Municipal de Política Urbana.

Os resultados colhidos nessa Conferência motivaram a elaboração de um projeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, demonstrando a anuência dos representantes do Poder Executivo e Legislativo à adesão e busca do consenso popular, além do reconhecimento fático dessa preferida vinculação direta à sustentabilidade.

Como se demonstrou na pesquisa, as alterações inseridas no texto do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo do município configuram-se como instrumentos modernos de gestão no planejamento urbano, inspirados no Estatuto da Cidade e na busca pela dignidade da pessoa humana.

A ordenação real do solo e a valorização equânime da terra nas diferentes regiões da cidade, a participação popular no processo decisório político, a preservação ambiental em um juízo de ponderação frente à exploração da propriedade privada e ao livre exercício da atividade econômica foram aparentemente observadas, na instituição de novos coeficientes de ocupação da outorga onerosa do direito de construir e do estudo prévio de impacto de vizinhança.

Nesse mesmo sentido, outro interessante objeto de estudo foi a Lei Municipal de Sacolas Plásticas (Lei nº 9.529/08). De uma simples legislação simbólica (o que poderia ser esperado, caso não tivesse efeitos jurídicos ou sociológicos), foi reconhecida como bandeira de defesa da sustentabilidade no meio ambiente urbano e exemplo para outras cidades. Houve forte aceitação social por seus destinatários. Como relatado nesta pesquisa, os dados coletados pela Câmara Municipal revelam que houve grande aceitação social da lei por seus destinatários, que fizeram as adequações necessárias a seus rigores.

Por outro lado, em relação à Deliberação Normativa nº 66/2009 do Conselho Municipal de Meio Ambiente, embora seja outro nítido exemplo do interesse da iniciativa privada e do Poder Público em dar concretude à sustentabilidade no âmbito local, seus resultados ainda não puderam ser experimentados ou comprovados em sua plenitude. A ausência de incentivos fiscais (ou de outros benefícios, como prazos maiores para licenças ambientais) e a falta de publicidade e de meios de acesso à informação sobre o programa de certificação de Belo Horizonte, parecem constituir óbices para sua adesão por empreendimentos já licenciados. Portanto, estimular a adesão aos certificados de sustentabilidade é algo a ser incrementado pelo município. Isso poderá ser obtido através de canais de comunicação que viabilizem o conhecimento real do programa e de seus benefícios diretos.

A aplicação da sustentabilidade significa o respeito aos direitos fundamentais consignados na Constituição da República de 1988, notadamente o direito ao meio ambiente equilibrado.

A conciliação de conceitos técnicos e jurídicos, através da legislação, é capaz não apenas de propiciar o controle das fontes poluidoras, mas ensejar ao empreendedor/agente poluidor o desejo consciente de adequar seu empreendimento, proporcionando-lhe maior eficiência, além de difundir os conceitos de sustentabilidade como ferramenta necessária ao desenvolvimento econômico real.

Sua aceitação pela sociedade é evidente e natural. Revela uma concepção conciliatória entre preservação e exploração dos recursos naturais. Revela também melhor aproveitamento de matéria-prima, eficiência, razoabilidade e, sobretudo, perenidade pelo uso racional.

Dessa forma, conclui-se que o princípio da sustentabilidade, à luz da concepção teórica adotada nesta pesquisa, ou seja, como princípio-síntese do regime jurídico ambiental, independentemente de regulamentação legal, tem eficácia direta e imediata. Vincula os Poderes Públicos e a sociedade como um todo, devendo ser observado e aplicado na elaboração de atos normativos, inclusive visando a sua simplificação e conhecimento real por seus destinatários, bem como na solução de conflitos, como requisito necessário e indispensável para a efetivação do meio ambiente equilibrado.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2004.
- ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2004.
- AZEVEDO, Eder Marques. Os conselhos gestores no controle popular das políticas públicas. Jus Navigandi, 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7691/os-conselhos-gestores-no-controle-popular-das-politicas-publicas>>. Acesso em: 20 jul. 2013.
- ABURACHID, Frederico José Gervasio. Função Normativa do Executivo e seus limites: a legística aplicada ao Direito Ambiental. Belo Horizonte: UFMG, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010.
- BELO HORIZONTE. Câmara dos Vereadores. Notícias. Meio Ambiente. BH é referência e estímulo para o fim das sacolas plásticas. Publicado em: 26/01/2012. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/noticias/2012-01/bh-e-referencia-e-estimulo-para-o-fim-das-sacolas-plasticas>>. Acesso em: 25 nov. 2013.
- BELO HORIZONTE. Conselho Municipal do Meio Ambiente. Deliberação Normativa nº 66, de 29 de dezembro de 2009. Institui o Programa de Certificação em Sustentabilidade Ambiental e estabelece medidas de sustentabilidade, combate às mudanças climáticas e gestão de emissões de gases de efeito estufa no âmbito da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fportalpbh.pbh.gov.br%2Fpbh%2Fecp%2Ffiles.do%3Fevento%3Ddownload%26urlArqPlc%3DDN66-09.pdf&ei=PRREU_mLOsHw0gGvgoDICw&usg=AFQjCNHkERivTUTAKi2_ST4w1PbMCRrjA&sig2=f4kjXsMmB3QFCDLUvJAxIQ&bvm=bv.64367178,d.dmQ>. Acesso em: 30 ago. 2013.
- BELO HORIZONTE. Decreto Municipal nº 14.292, de 23 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a composição do Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMAM e sobre o processo de eleição de seus membros. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo->

horizonte/decreto/2011/1429/14292/decreto-n-14292-2011-dispoe-sobre-a-composicao-do-conselho-municipal-do-meio-ambiente-comam-e-sobre-o-processo-de-eleicao-de-seus-membros-2011-02-23.html>. Acesso: 20 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal nº 14.367, de 12 de abril de 2011. Regulamenta a Lei nº 9.529/08, que “Dispõe sobre a substituição do uso de saco plástico de lixo e de sacola plástica por saco de lixo ecológico e sacola ecológica, e dá outras providências”. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1056045>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal nº 14.368, de 12 de abril de 2011. Dispõe sobre a composição do Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMAM e sobre o processo de eleição de seus membros. Disponível em <<https://www.leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2011/1436/14368/decreto-n-14368-2011-dispoe-sobre-a-composicao-do-conselho-municipal-do-meio-ambiente-comam-e-sobre-o-processo-de-eleicao-de-seus-membros.html>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei Municipal nº 7.165, de 27 de agosto de 1996. Institui o plano diretor do município de Belo Horizonte. Disponível em <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fportalpbh.pbh.gov.br%2Fpbh%2Fecp%2Ffiles.do%3Fevento%3Ddownload%26urlArqPlc%3DLei_7165_Plano_Diretor.pdf&ei=evxCU7CNCZS70AHrxoHgBQ&usq=AFQjCNH1PoigaektXAX2L3BC1XXohWRIQA&sig2=k12XlcmMCeSJJjOSM-OYaA&bvm=bv.64125504,d.dmQ>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei Municipal nº 9.529, de 27 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre a substituição do uso de saco plástico de lixo e de sacola plástica por saco de lixo ecológico e sacola ecológica, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=172439>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. III Conferência Municipal de Política Urbana. Belo Horizonte, 29 de abril a 15 de agosto de 2009. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicaurbanas&lang=pt_BR&pg=5562&tax=17431>. Acesso em: 20 jul. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 jun. 2012.

- BRASIL. Lei ° 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938compilada.htm>. Acesso em: 23 jun. 2012.
- BRASIL. Lei ° 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 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_2001/110257.htm>. Acesso em: 23 jun. 2012.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1856/RJ. Rqte: Procurador Geral da República. Intdo: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intdo: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Rel. Min. Celso de Melo. J.: 26/05/2011. P.: DJU 14/10/2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=1718892>>. Acesso em: 25 ago. 2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 471110/SP. Agte: Estado de São Paulo. Agdo: Espólio de Luciano Castro González. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. J.: 14.11.2006. P.: 07.12.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+471110%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+471110%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cx4p68x>>. Acesso em: 20 jul. 2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. Recurso Extraordinário nº 97.749/SP. Rel. Min. Moreira Alves. DJ 04.02.1983. RTJ, v. 108, t.1, p.309.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4a. Região. EINF 32019 SC 2005.04.01.032019-0. Julgamento 09/12/2010. D.E. 19/01/2011.
- COSTA JUNIOR, Eduardo Carone. A legislação simbólica como fator de envenenamento do ordenamento jurídico brasileiro – Direito e Política. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.
- DA MATA, Luiz Roberto. O Estatuto da Cidade à Luz do Direito Ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogerio (orgs.). O Direito Ambiental das cidades. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009. p. 101-134.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2004.

- DORNELAS, Henrique Lopes. Aspectos Jurídicos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – Solo Criado. Rio de Janeiro, agosto de 2003. Disponível em <http://jusvi.com/files/document/pdf_file/0000/0497/pdf_file_texts_497.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013.
- DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. 2. ed. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2007. Título original: Taking rights seriously.
- DWORKIN, Ronald. A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes. 2005.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.
- GOYARD-FABRE, Simone. O que é democracia? São Paulo. Martins Fontes, 2003.
- GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre a facticidade e a validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010. v. 1.
- KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. 4. tir. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LIMA, Josué Magalhães de. Alteração de uso de imóveis urbanos no Distrito Federal: apropriação individual ou gestão social? 2009. 169 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2009.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Reexame Necessário-CV 1.0521.09.085477-4/002. Rel. Des. Bitencourt Marcondes. J.: 11/11/2010. P.: 01/03/2011. Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=2&totalLinhas=2&paginaNumero=2&linhasPorPagina=1&numero>>

Unico=0854774-84.2009.8.13.0521&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>. Acesso em: 1º mar. 2013.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Tutela do patrimônio cultural brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MUKAI, Toshio. Direito ambiental sistematizado. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo? São Paulo: Max Limonad. 2001.

NEVES, Marcelo. A constitucionalização simbólica. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

RABELLO, Sonia. Outorga onerosa e alteração de uso. Função e âmbito de aplicação. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.soniarabello.com.br/wp-content/uploads/2012/06/Outorga_Onerosa1.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2013.

ROCCO, Rogério. Reflexões acerca do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e suas conexões com a Sustentabilidade das cidades. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogerio (orgs.). O Direito Ambiental das cidades. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009. p. 135-178.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Princípios de Direito Ambiental na dimensão internacional e comparada. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

SILVA, Américo Luis Martins. Direito do meio ambiente e dos recursos naturais. São Paulo: Editora RT, 2005. v. 1.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 5. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED). World Commission on Environment and Development, Relatório Brundtland, Our common future. 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

ANEXO A – DECRETO MUNICIPAL Nº 14.292/2011

DECRETO Nº 14.292, de 23 de fevereiro de 2011.

Dispõe sobre a composição do Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMAM e sobre o processo de eleição de seus membros.

O Prefeito de Belo Horizonte, no exercício das atribuições que lhe confere o inciso VII do art. 108 da Lei Orgânica do Município, e considerando o disposto no art. 14 da Lei nº 4.253, de 4 de dezembro de 1985, e no art. 94 da Lei nº 9.011, de 1º de janeiro de 2005, DECRETA:

Art. 1º - O Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMAM compõe-se dos seguintes membros efetivos e respectivos suplentes:

I - o Secretário Municipal de Meio Ambiente, que o presidirá;

II - 7 (sete) representantes do Poder Público Municipal designados dentre os seguintes órgãos e entidades:

- a) Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura;
- b) Secretaria Municipal de Serviços Urbanos;
- c) Secretaria Municipal de Desenvolvimento;
- d) Secretaria Municipal de Saúde;
- e) Fundação Municipal de Cultura;
- f) Fundação de Parques Municipais;
- g) Câmara Municipal de Belo Horizonte.

III - 7 (sete) representantes da sociedade civil organizada, sendo:

a) 2 (dois) representantes de entidades civis criadas com finalidade específica de defender a qualidade do meio ambiente, com atuação no âmbito do Município de Belo Horizonte;

b) 2 (dois) representantes de entidades civis criadas com finalidade específica de promover o desenvolvimento econômico, com atuação no âmbito do Município de Belo Horizonte;

c) 1 (um) representante de entidade civil representativa de categorias de profissionais liberais, com atuação no âmbito do Município de Belo Horizonte;

d) 1 (um) representante de universidade ou de unidade de ensino superior, pública ou particular, que funcione no Município de Belo Horizonte;

e) 1 (um) representante de sindicato de trabalhadores de categorias profissionais não liberais, com base territorial no Município de Belo Horizonte.

§ 1º - O Presidente do COMAM será substituído em suas ausências ou impedimentos pelo Secretário Municipal Adjunto de Meio Ambiente.

§ 2º - Caberá ao Presidente do COMAM o voto de desempate.

Art. 2º - Os membros do COMAM serão nomeados pelo chefe do Executivo, por meio de portaria, para exercício de mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos.

Art. 3º - O exercício da função de conselheiro do COMAM, titular ou suplente, será considerado como de interesse público relevante e não será remunerada.

Art. 4º - O processo de eleição dos membros de que trata o inciso III do artigo 1º deste Decreto será realizado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente conforme edital publicado no Diário Oficial do Município.

Art. 5º - Compete à Secretaria Municipal de Meio Ambiente prestar suporte técnico e administrativo para o funcionamento do COMAM.

Art. 6º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º - Ficam revogados os Decretos nº 12.012, de 4 de abril de 2005, e nº 13.642, de 16 de julho de 2009.

Belo Horizonte, 23 de fevereiro de 2011.

MÁRCIO ARAÚJO DE LACERDA
Prefeito de Belo Horizonte

ANEXO B – DECRETO MUNICIPAL Nº 14.367/2011

DECRETO Nº 14.367, DE 12 DE ABRIL DE 2011

Regulamenta a Lei nº 9.529/08, que “Dispõe sobre a substituição do uso de saco plástico de lixo e de sacola plástica por saco de lixo ecológico e sacola ecológica, e dá outras providências”.

O Prefeito de Belo Horizonte, no exercício das atribuições que lhe confere o inciso VII do art. 108 da Lei Orgânica do Município, e considerando o disposto na Lei nº 9.529, de 27 de fevereiro de 2008,

DECRETA:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º - Os estabelecimentos privados e os órgãos e entidades do Poder Público situados no Município de Belo Horizonte deverão substituir o uso de saco plástico de lixo e de sacola plástica pelo uso de saco de lixo ecológico e de sacola ecológica, nos termos da Lei nº 9.529, de 27 de fevereiro de 2008, e deste Decreto.

Art. 2º - É vedada a utilização de saco plástico de lixo e de sacola plástica para acondicionamento, empacotamento, armazenamento ou transporte de resíduos ou produtos comercializados ou fornecidos, ainda que gratuitamente, em estabelecimentos privados e órgãos ou entidades do Poder Público situados ou em funcionamento, ainda que temporário, no território do Município.

Parágrafo único - A vedação não se aplica ao acondicionamento, empacotamento, armazenamento ou transporte realizados por pessoa física fora dos estabelecimentos privados ou órgãos ou entidades públicos, em caráter privado e sem intuito de lucro.

Art. 3º - Para os efeitos da Lei nº 9.529/08, e deste Decreto, entende-se por:

I - saco de lixo ecológico: o confeccionado em material biodegradável ou reciclado;
II - sacola ecológica: a confeccionada em material biodegradável ou a sacola retornável.

§ 1º - Considera-se material biodegradável aquele que apresenta degradação por processos biológicos, sob ação de microrganismos, em condições naturais adequadas, e que atenda aos seguintes requisitos:

I - finalização em até 180 (cento e oitenta) dias;
II - resíduos finais resultantes que não apresentem resquício de toxicidade e tampouco sejam danosos ao meio ambiente;
III - atendimento à NBR 15448-2:2008, editada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

§ 2º - Considera-se sacola retornável aquela confeccionada em material durável, suficientemente resistente para suportar o peso médio dos produtos transportados, lavável, com espessura mínima de 0,3 mm (três décimos de milímetro), e destinada à reutilização continuada;

§ 3º - Considera-se material reciclado aquele decorrente de processo de transformação dos resíduos sólidos que envolva a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, observadas as condições e padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Art. 4º - Deverá constar do saco de lixo ecológico e da sacola ecológica confeccionados em material biodegradável, de forma clara e visível ao consumidor, menção ao atendimento à NBR 15448-2:2008.

CAPÍTULO II FISCALIZAÇÃO E APLICAÇÃO DE PENALIDADES

Art. 5º - Compete às Secretarias de Administração Regional Municipal a fiscalização do cumprimento da Lei nº 9.529/08 e a aplicação das penalidades nela previstas.

Art. 6º - Os infratores da Lei 9.529/08 estarão sujeitos ao seguinte, além da obrigação de fazer cessar a transgressão:

I – notificação;

II – multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) e, em caso de reincidência, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais);

III – interdição parcial ou total da atividade, até a correção das irregularidades;

IV – cassação do Alvará de Localização e Funcionamento do estabelecimento.

§ 1º - O não atendimento à notificação para sanar a irregularidade autoriza a Administração a aplicar, simultaneamente às penalidades dos incisos II a IV do *caput* deste artigo, medida cautelar administrativa de apreensão de sacos de lixo plásticos ou de sacolas plásticas, com base no inciso IV do art. 72 da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

§ 2º - A notificação será aplicada se o infrator nunca tiver sofrido a aplicação de penalidade por infração à Lei nº 9.259/08, sendo vedada a aplicação de mais de uma notificação ao mesmo infrator, salvo nas seguintes hipóteses:

I – decurso de pelo menos 3 (três) anos entre as datas das notificações;

II – alteração, posterior à primeira notificação, das normas técnicas definidoras de biodegradabilidade, que tenha dificultado a adaptação do infrator ao disposto na Lei nº 9.529/08 e neste regulamento;

III – cancelamento da primeira notificação de advertência por decisão administrativa ou judicial.

§ 3º - A multa será aplicada se o infrator não sanar a irregularidade em até 30 (trinta) dias após a notificação.

§ 4º - A penalidade de interdição da atividade será aplicada na hipótese da multa se revelar ineficaz para coibir o comportamento ilícito do infrator.

§ 5º - A interdição cessará se o infrator sanar as irregularidades que a motivaram.

§ 6º - A interdição da atividade antecederá a cassação de Alvará de Localização e Funcionamento.

§ 7º - A penalidade de cassação do Alvará de Localização e Funcionamento será aplicada:

I - após três meses da interdição, na hipótese de não terem sido efetivadas as providências para regularização;

II - na hipótese de descumprimento do Auto de Interdição;

III - quando constatado que, após a cessação da interdição, o infrator voltou a praticar a infração em um período de até dois anos.

§ 8º - Após a cassação, o infrator não poderá ter deferido novo Alvará de Localização e Funcionamento de Atividades pelo prazo de um ano.

§ 9º - A penalidade de cassação do Alvará de Localização e Funcionamento de Atividades não será aplicada a órgão e entidade do Poder Público, que deve ser compelido a observar a lei por meio de ação judicial, devendo os órgãos responsáveis pela fiscalização remeter à Procuradoria-Geral do Município requerimento de ajuizamento de demanda judicial com este objetivo, acompanhado de justificativa da ineficácia de penalidades administrativas aplicáveis e de todos os documentos relacionados ao caso.

Art. 7º - Aplicam-se às infrações à Lei nº 9.259/08, no que couber, as disposições da Lei nº 8.616, de 14 de julho de 2003, que contém o Código de Posturas do Município de Belo Horizonte, e de seu regulamento.

CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 8º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º - Fica revogado o Decreto nº 13.446, de 19 de dezembro de 2008.

Belo Horizonte, 12 de abril de 2011

Marcio Araujo de Lacerda
Prefeito de Belo Horizonte

ANEXO C – DECRETO MUNICIPAL Nº 14.368/2011

DECRETO Nº 14.368, de 12 de abril de 2011.

Dispõe sobre a composição do Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMAM e sobre o processo de eleição de seus membros.

O Prefeito de Belo Horizonte, no exercício das atribuições que lhe confere o inciso VII do art. 108 da Lei Orgânica do Município, e considerando o disposto no art. 14 da Lei nº 4.253, de 4 de dezembro de 1985, e no art. 94 da Lei nº 9.011, de 1º de janeiro de 2005, DECRETA:

Art. 1º - O art. 1º do Decreto nº 14.292, de 23 de fevereiro de 2011, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

"Art. 1º -

§ 3º - Os representantes titulares dos órgãos previstos nas alíneas "d" e "f" do inciso II do caput deste artigo poderão ter seus suplentes indicados pela Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A - BHTRANS e pela Fundação Zoobotânica de Belo Horizonte - FZB, respectivamente." (NR)

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 12 de abril de 2011.

MÁRCIO ARAÚJO DE LACERDA
Prefeito de Belo Horizonte

ANEXO D – LEI MUNICIPAL Nº 9.529/2008

LEI Nº 9.529 DE 27/02/2008

Dispõe sobre a substituição do uso de saco plástico de lixo e de sacola plástica por saco de lixo ecológico e sacola ecológica, e dá outras providências.

O Povo do Município de Belo Horizonte, por seus representantes, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O uso de saco plástico de lixo e de sacola plástica deverá ser substituído pelo uso de saco de lixo ecológico e de sacola ecológica, nos termos desta Lei.

Parágrafo único. VETADO

I, II, III e IV – VETADOS

Art. 2º A **substituição** de uso a que se refere esta Lei acontecerá nos estabelecimentos privados e nos órgãos e entidades do Poder Público sediados no Município.

Art. 3º A substituição de uso a que se refere esta Lei terá caráter facultativo pelo prazo de 3 (três) anos, contado a partir da data de publicação desta Lei, e caráter obrigatório a partir de então.

Art. 4º A **inobservância** ao disposto nesta Lei acarretará ao infrator as seguintes penalidades:

I - notificação;

II - multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) e, em caso de reincidência, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais);

III - interdição do estabelecimento;

IV - cassação do Alvará de Localização e Funcionamento de Atividades.

§ 1º Na penalidade de notificação, será concedido prazo de 30 (trinta) dias para que o infrator se ajuste ao previsto por esta Lei.

§ 2º A penalidade de cassação do Alvará de Localização e Funcionamento de Atividades não se aplica a órgão e entidade do Poder Público.

Art. 5º VETADO

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a realizar campanhas educativas e de conscientização de **cidadãos** e instituições a respeito da substituição de que trata esta Lei.

Art. 7º Esta Lei será regulamentada no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado da data de sua **publicação**.

Art. 8º Esta Lei **entra** em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 27 de fevereiro de 2008.

FERNANDO DAMATA PIMENTEL
Prefeito de Belo Horizonte

ANEXO E – DELIBERAÇÃO NORMATIVA Nº 66/2009

DELIBERAÇÃO NORMATIVA Nº 66 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009

Institui o Programa de Certificação em Sustentabilidade Ambiental e estabelece medidas de sustentabilidade, combate às mudanças climáticas e gestão de emissões de gases de efeito estufa no âmbito da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências.

O Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMAM, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Municipal nº 4.253, de 04 de dezembro de 1985, e pela Lei Municipal nº 7.277, de 17 de janeiro de 1997,

Considerando que as mudanças climáticas vêm sendo, nos últimos anos, objeto de destaque no setor de pesquisas, constituindo-se num dos maiores desafios encontrados pela comunidade científica mundial no sentido de reverter as alterações climáticas em todo o planeta por meio de políticas ambientais sustentáveis, que garantam não somente o progresso, como, também, melhor qualidade de vida de toda a população;

Considerando que, diante desse cenário, o município de Belo Horizonte realizou a elaboração do Primeiro Inventário Municipal de Emissões de Gases de Efeito Estufa;

Considerando os resultados apontados pelo Inventário, que revelaram a predominância de emissões do escopo setorial de energia, totalizando 82% do total das emissões, sendo 49% referentes à gasolina automotiva e 33% referentes ao Diesel B2, verificando-se a necessidade de definição imediata de iniciativas do poder público no sentido de minimizar e atenuar essa situação, recomendando ações administrativas no âmbito do poder municipal;

Considerando que as emissões referentes ao escopo setorial de resíduos contribuem com os 18% restantes e o escopo setorial de mudança do uso do solo não contribui para emissões e, sim, para remoções de gases da atmosfera, verificando-se, também, a necessidade de definição imediata de criação de instrumentos que valorizem e reconheçam as atuais iniciativas de implantação de projetos que reduzam a emissão de gases de efeito estufa (GEE) causadores do aquecimento solar, conferindo benefícios às empresas públicas e privadas que se enquadrem nesta política ambiental, podendo, inclusive, receber contrapartidas a serem instituídas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMMA;

Considerando a necessidade de despertar os órgãos e entidades municipais para sua responsabilidade quanto ao uso correto dos bens e serviços da administração pública e dos recursos naturais, visando conscientizar e sensibilizar para a importância do consumo consciente, redução dos desperdícios e reaproveitamento de materiais, além de dar preferência, em suas contratações, a produtos com diferenciais ecológicos;

Considerando que o Município de Belo Horizonte, por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMMA – celebrou convênio com o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, juntamente com a Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, para a implantação, na Administração Pública Municipal, dos princípios do Programa

Ambientação, que tem como metas estimular a reflexão, a participação e a mudança de atitude; motivar ações ambientalmente corretas; usar racionalmente os recursos disponíveis; destinar adequadamente os materiais recicláveis; e incentivar a melhoria da qualidade de vida;

Considerando ser papel da Administração servir de exemplo na reavaliação dos hábitos de consumo da população, dando preferência à utilização de produtos e serviços com menor agressão à natureza, num processo de educação ambiental não formal;

Considerando que a PBH, com seu substancial poder de compra, tem também o poder de estimular o desenvolvimento de práticas sustentáveis de produção;

Considerando que o problema do aquecimento global envolve, além da simples redução da produção de gases do efeito estufa, uma readequação do modo de vida atual da população;

Considerando que este momento nos remete à reflexão e à busca da mitigação desses efeitos nocivos apontados;

DELIBERA:

Art. 1º - Fica instituído o Programa de Certificação em Sustentabilidade Ambiental destinado aos empreendimentos públicos e privados no Município e tendo por finalidade estimular a prática de processos mais sustentáveis no que diz respeito aos efluentes gerados, sejam sólidos, líquidos ou gasosos, ao tratamento e/ou reuso desses efluentes, à efficientização do consumo de água e energia e aos materiais de construção utilizados no empreendimento.

§ 1º - A Certificação a que se refere o caput será facultada a todos empreendimentos regularmente licenciados no município.

§ 2º - Para se cadastrar no Programa de Certificação em Sustentabilidade Ambiental, o empreendedor deverá apresentar à SMMA Declaração de Intenções, acompanhada de projeto preliminar que contemple as diretrizes estabelecidas nesta deliberação.

§ 3º - Empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental interessados na Certificação poderão apresentar os documentos relacionados no parágrafo anterior, juntamente com o Formulário de Caracterização do Empreendimento – FCE.

§ 4º - Os empreendimentos cujos projetos forem aprovados no Programa farão jus ao uso do Selo de Sustentabilidade Ambiental e ao direito de figurar no “Cadastro dos Empreendimentos com Certificação em Sustentabilidade Ambiental”, a ser publicado anualmente pela SMMA no Diário Oficial do Município - DOM.

§ 5º - A manutenção do empreendimento no Cadastro dependerá de avaliação de desempenho para comprovação do cumprimento das metas propostas junto à SMMA.

§ 6º – Os critérios e outros benefícios resultantes de cada tipo de processo objeto de certificação serão definidos por meio de portarias específicas.

Art. 2º - Recomenda-se que toda a frota de veículos, próprios ou de terceiros, que atenda à administração pública municipal direta e indireta, deverá ter motorização flex que permita o uso, no mínimo, de gasolina e álcool combustível – etanol;

§ 1º - No abastecimento dos veículos em uso pelo órgãos e entidades da Administração Municipal com motorização flex deverá ser priorizada a utilização de álcool combustível - etanol;

§ 2º - Ressalva-se a dispensa do recomendado no caput quando, mediante justificativa fundamentada do órgão demandante, restar demonstrada a inviabilidade de utilização de motorização flex, face a natureza do serviço, ou a restrição de mercado.

Art. 3º - Recomenda-se que os veículos a serviço da Administração Municipal direta e indireta, independente do combustível e motorização utilizados, sejam submetidos, anualmente, à Inspeção de Gases, Opacidade e Ruído, de maneira a garantir a adequada manutenção da frota, a economia de combustível e o controle de emissões, conforme determina a Resolução CONAMA nº 418/2009.

Art. 4º – Recomenda-se que todos os setores da Administração Pública Municipal responsáveis pela realização de compras e contratação de serviços levem em consideração o quesito sustentabilidade, em complementação ao critério preço, impondo-se critérios ambientais, sociais e econômicos, contemplando diretrizes sobre eficiência energética e econômica (durabilidade, custo de manutenção e consumo de recursos), bem como adequação ambiental, visando a redução de impactos à saúde humana e ao meio ambiente.

Art. 5º – Recomenda-se a todos os setores da Administração Pública Municipal a adoção de processos de coleta seletiva, através da instalação de lixeiras diferenciadas por produto, em todos os seus prédios, e à SLU que colabore com a viabilização das respectivas coletas.

Art. 6º – Recomenda-se a todos os setores da Administração Pública Municipal a adesão ao Programa “AmbientAÇÃO” ou outro que o substitua, através da promoção de uma ampla divulgação de seus objetivos e metodologia de ação.

Art. 7º - Esta deliberação entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Belo Horizonte, 29 de dezembro de 2009.

Ronaldo Vasconcellos Novais

Secretário Municipal de Meio Ambiente

Presidente do Conselho Municipal do Meio Ambiente