

# PRINCÍPIOS OBRIGATÓRIOS DO DIREITO AMBIENTAL NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ-AP: Lacunas a serem revisadas para compensar possíveis danos ambientais

Natânia Neto Costa<sup>1</sup>  
Paulo Mendes<sup>2</sup>

## RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar se o Plano Diretor do Município de Macapá está em conformidade com os Princípios Obrigatórios do Direito Ambiental. Tendo como questionamento como o Plano Diretor do Município de Macapá alinha-se com os Princípios Obrigatórios do Direito Ambiental? O objetivo geral é verificar se os Princípios Obrigatórios do Direito Ambiental constam no Plano Diretor do Município de Macapá. Partindo da ideia de que o Plano Diretor do município de Macapá não contempla todos esses Princípios. Para isso, foi utilizado o método hipotético dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica, com abordagem qualitativa, fazendo um breve comparativo do Plano Diretor do município de Macapá com as legislações e doutrinas pertinentes ao tema. Desta forma, os resultados evidenciaram que o Plano Diretor do município de Macapá aborda diversos princípios obrigatórios do Direito Ambiental, porém ainda se nota a ausência de determinados princípios que visem penalizar e compensar possíveis danos ambientais. Com isso, entende-se que o Plano Diretor do município de Macapá necessita de revisão para inserção de tais Princípios que somam para o alcance do desenvolvimento sustentável do município.

Palavras-chave: Princípios. Direito Ambiental. Plano Diretor. Macapá.

## ABSTRACT

The purpose of this article is to carry out an analysis of the Mandatory Principles of Environmental Law in the Master Plan of the Municipality of Macapá. Having as question whether the Master Plan of the Municipality of Macapá is in compliance with the Mandatory Principles of Environmental Law? The general objective is to verify if the Mandatory Principles of Environmental Law are included in the Master Plan of the Municipality of Macapá. Starting from the idea that the Master Plan of the municipality of Macapá does not include all the Mandatory Principles of Environmental Law. For this, the hypothetical deductive method was used, through bibliographic research, with a qualitative approach, making a brief comparison of the Master Plan of the municipality of Macapá with the laws and doctrines pertinent to the theme. In this way, the results showed that the Master Plan of the municipality of Macapá addresses several mandatory principles of Environmental Law, but there is still a lack of certain principles that aim to penalize and compensate for possible environmental damage. Thus, it is understood that the Master Plan of the municipality of Macapá needs revision to insert such Principles that add up to the achievement of sustainable development in the municipality.

Keywords: Principles. Environmental Law. Master plan. Macapa.

<sup>1</sup> Acadêmica de Direito no Centro de Ensino Superior do Amapá (CEAP). E-mail. natania.neto@hotmail.com

<sup>2</sup> Analista Tributário da Receita Federal do Brasil. Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas. Professor do Curso de Direito do CEAP.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo analisa se o Plano Diretor do Município de Macapá está em conformidade com os princípios obrigatórios do direito ambiental. Com a instituição do Estatuto da Cidade, por meio da Lei Federal 10.257/2001, a política de desenvolvimento urbano no Brasil passou a ter efetividade. Assim, a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano passou para a competência dos municípios.

O Estatuto de Cidade traz no seu art. 4, inciso III, alínea “a” o Plano Diretor Municipal como instrumento de desenvolvimento urbano. O Plano Diretor deve ser aprovado pela Câmara de Vereadores do Município, constituindo um fundamental instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana das cidades. Conforme previsto no Estatuto das Cidades, o Plano Diretor é exigido para os municípios acima de 20 mil habitantes, tendo como finalidade disciplinar a ordem urbanística, podendo assim estabelecer critérios jurídicos e urbanísticos visando a ocupação racional do solo e a proteção do meio ambiente.

Nesta perspectiva, o problema de pesquisa que norteia este trabalho remete ao seguinte questionamento: como o Plano Diretor do município de Macapá alinha-se com os Princípios Obrigatórios do Direito Ambiental? Tendo como hipótese a pressuposição de que o Plano Diretor do município de Macapá não contempla todos os Princípios Obrigatórios do Direito Ambiental.

O objetivo geral deste artigo é verificar se o Plano Diretor do Município de Macapá está alinhado com os Princípios Obrigatórios do Direito Ambiental. Assim, os objetivos específicos consistem em: i) descrever os aspectos conceituais e legais acerca do instituto dos Planos Diretores no direito brasileiro; ii) compreender os Princípios obrigatórios do Direito Ambiental que devem normatizar o Plano Diretor das cidades brasileiras e; iii) evidenciar se o Plano Diretor Urbano do Município de Macapá está em conformidade com os Princípios obrigatórios do Direito Ambiental.

Quanto aos procedimentos metodológicos, foi utilizado o método hipotético dedutivo, por meio de vasta pesquisa bibliográfica, com abordagem qualitativa, fazendo um breve comparativo do Plano Diretor do município de Macapá com as legislações e doutrinas pertinentes ao tema, em especial, quanto a conformidade com os princípios obrigatórios do direito ambiental brasileiro.

O trabalho aborda no primeiro capítulo sobre os aspectos conceituais e as normas jurídicas que envolvem a obrigatoriedade e exigências para Planos Diretores. O segundo capítulo discute os Princípios obrigatórios do Direito Ambiental que devem ser contemplados e efetivados pelos Planos Diretores e por fim o terceiro capítulo busca elucidar os Princípios obrigatórios do Direito Ambiental no Plano Diretor de Macapá.

## 2 CONCEITO JURÍDICO E EXIGÊNCIAS LEGAIS PARA O PLANO DIRETOR

Para um país crescer de forma eficaz é necessário primeiramente começar com a evolução dos seus municípios, assim surge a importância de um Plano Diretor, que é um instrumento norteador da política de desenvolvimento no âmbito municipal.

Para entender o conceito de Plano Diretor, é imprescindível compreender as transformações que ocorreram no Brasil, sobretudo no processo de criação e desenvolvimento de seus municípios, marcado pela migração da população da zona rural para a zona urbana.

Segundo dados do IBGE (2010), a população se tornou mais urbanizada, em 1940 apenas 23,6% da população viviam nas

cidades, nos anos 2000 subiu para 81% e agora são 84%, sendo que esses aumentos não foram acompanhados pelo implemento de políticas públicas compatível com o novo contingente de pessoas, ocasionando desequilíbrios sociais, econômicos e ambientais, o mesmo censo também mostra que o Estado do Amapá se destacou em crescimento populacional, sendo 40,18% em dez anos.

O Plano Diretor Municipal (PDM) faz parte do processo de desenvolvimento de um município e, segundo o art. 39, inciso I, da Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, é considerado também como principal instrumento de planejamento, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, conforme ordena o art. 41, inciso I da referida Lei. “O plano diretor são estratégias e ações que tem o objetivo de proporcionar melhorias físico- territoriais no perímetro urbano do município atendendo as necessidades e demandas da população” (DE MATTOS; ANTONIAZZI, 2017).

Deve ser feito mediante efetiva participação da sociedade local, deve resguardar a coerência entre seus objetivos e instrumentos legais para a sua validação, por isso a importância de analisar um Plano Diretor, se foi elaborado e implantado na forma da Lei, pois como também se trata de uma Lei poderá ser alterado quando necessário à satisfação do interesse público. Dentre seus elementos o Plano Diretor deve contemplar os princípios que tratam sobre o meio ambiente como orientam os artigos 182 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), 195 e 237 da Constituição do Estado do Amapá de 1999.

O PDM e o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) são instrumentos de planejamento e gestão de municípios de suma importância, impostos pela CF/88 que os incorporou no Capítulo II, Título VII, estabelecendo como competência do poder público municipal, deve ser aprovado por lei conforme os artigos 182, §1º, da CF/88 e art. 40 do Estatuto da Cidade, devendo englobar o território municipal como um todo e ser revisto ao menos a cada dez anos, dizem os §2º e 3º do art. 40.

De tal modo que, para Silva Junior e Passos (2006) a missão do Plano Diretor não é exclusiva do Prefeito, todos aqueles que influenciam a realidade local devem contribuir para o desenvolvimento do município. O PDM, desse modo, precisa ser construído através de propostas que representem os anseios da sociedade.

O Estatuto da Cidade estabelece que o PDM deve definir os tipos de uso e as características de ocupação de cada parte do território municipal, fazendo com que o município e todos os imóveis cumpram sua função social, esta encontra-se presente no próprio caput do art. 182 da CF/88 e no parágrafo 2º do mesmo artigo, que ressalta a ideia associando-a ao Plano Diretor. Murta (2007) lembra que antes mesmo do Estatuto da Cidade, a Norma Brasileira – NBR 12267 - Normas para Elaboração de Plano Diretor - de abril de 1992, já enfatizava a função social da cidade, ratificando a coerência entre os instrumentos legais.

Como se observa, o PDM é a base do planejamento do município, cabendo a ele a tarefa de articular as diversas políticas públicas existentes, fazendo-as caminhar para uma única direção, Murta (2007) ainda ressalta que o PDM deve ser elaborado de acordo com os atributos de cada local. Assim sendo, o art. 42 do Estatuto da Cidade ilustra apenas os requisitos mínimos que devem conter no PDM:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do Art. 5º desta Lei;
- II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III - sistema de acompanhamento e controle (BRASIL, 2001).

Combinando com o art. 41 da referida Lei pode-se inferir que os Planos Diretores aprovados antes desta lei devem ser revistos, pois aqueles que não possuem os requisitos mínimos não estão cumprindo com sua finalidade, devendo se adequar conforme o art. 50 ordena.

Com isso, Murta (2007) adverte que o PDM:

A qual tem por responsabilidade ser a lei fundamental do direito urbanístico e do planejamento estratégico urbano [...] Como ferramenta fundamental do processo de planejamento municipal, o plano diretor deve estabelecer estratégias, diretrizes e metas para o desenvolvimento local, atento a vocações, aptidões, restrições, limites e desejos, naturais e da população. Exige visão de futuro, de aonde e como se quer chegar (MURTA, 2007, p. 12- 24).

Essas estratégias se dão por meio do PEM, citado anteriormente, onde Rezende e Ultramari (2007) definem como:

Planejamento Estratégico Municipal é um processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações do município. É elaborado por meio de técnicas administrativas envolvendo de forma ativa os diversos atores sociais do espaço trabalhado [...] para gerar qualidade de vida adequada (REZENDE & ULTRAMARI, 2007, p. 265 e 266).

Tal processo é de suma importância para a gestão do município, pois se dá através um trabalho conjunto, onde todos devem ter o mesmo objetivo, traçar ações que satisfaçam as necessidades locais, assim esse instrumento irá garantir a eficiência das decisões adotadas, como discorre Pfeiffer (2000):

Trata-se de um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar o trabalho de uma organização mais eficiente. Isso pode significar que aquilo que se está fazendo atualmente, deve ser feito diferente e melhor, ou que o trabalho deve ser feito de outra maneira [...] O Planejamento Estratégico tem dois propósitos: por um lado, pretende concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem na mesma direção; por outro lado, procura analisar o entorno da organização, e adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver. A intenção é que a organização conduza o processo de desenvolvimento para não ser conduzida por fatores externos e não controláveis (PFEIFFER, 2000, p. 7).

Como visto, esse instrumento é de uso necessário para que as ações do PDM se transformam em resultados concretos, pois facilita a relação dos atores envolvidos e atrela os interesses indispensáveis de todos.

### 3 PRINCÍPIOS OBRIGATÓRIOS DO DIREITO AMBIENTAL

O intuito deste capítulo é apresentar os Princípios obrigatórios do Direito Ambiental, do qual Milaré (1998, p. 134) garante que esses princípios são em sua maioria exclusivos, ele também conceitua Princípio como sendo “em sua raiz latina última, significa ‘aquilo que se toma primeiro’ (primum capere), designando início, começo, ponto-de-partida”.

Assim, se faz necessário entender o contexto histórico do processo de surgimento e inclusão do Direito Ambiental na legislação brasileira, do qual se deu em decorrência de diversos acontecimentos, iniciando a partir de 1972 através da conferência de Estocolmo, foi quando o Brasil começou a internalizar em seu ordenamento jurídico a legislação ambiental, surgindo primeiramente através da lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, sendo considerada a principal em relação ao meio ambiente e permanecendo em vigor até os dias atuais.

Posteriormente, com a concepção da Constituição Federal de 1988, foi que a mesma externou preocupação e destinou o Capítulo VI ao Meio Ambiente e com o intuito de abranger inteiramente as problemáticas ambientais, incumbiu ao poder público obrigações para com aquele e o garantiu como um direito a todos conforme discorre o artigo 225:

Art.225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1998).

Assim também afirma Sampaio (2011), que o meio ambiente só começou a ter espaço a partir da introdução do artigo citado acima na Constituição Federal de 1988, pois nas Constituições anteriores, a proteção ambiental era garantia indireta por meio de outras garantias como, o direito à saúde e à vida e enquanto normas meramente de competência legislativa que permitiam instrumentos legais infraconstitucionais.

Na mesma linha de pensamento, Schonardie (2011, p. 2), afirma o seguinte:

A Declaração do Meio Ambiente, adotada pela Conferência das Nações Unidas, em junho de 1972, é composta de 26 princípios e constitui-se num prolongamento da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Neste ponto, podemos fazer uma conexão entre os direitos do homem e o surgimento do direito ambiental considerado como ramo específico do direito.

Portanto, com o surgimento e autonomia do Direito Ambiental na seara do Direito foi que os recursos ambientais começaram a ser vistos e tratados de forma mais abrangente, pois Dea e Miranda (2011) confirmam que o Direito Ambiental é um ramo autônomo dos demais ramos do Direito, pois possui princípios, diretrizes e instrumentos próprios, abrange conceitos, definições de meio ambiente, sua autonomia se dá por suas inovações que trazem estudos, relatórios de impactos e técnicas não vistas antes no Direito, sua autonomia é ratificada pela Lei nº 6.938/81.

Para Sampaio (2011) o Direito Ambiental é quem regula a relação entre a atividade humana e o meio ambiente, estando assim, intimamente ligado ao direito constitucional. Se dá por meio de um conjunto de princípios e normas jurídicas com a finalidade de preservar a qualidade do meio ambiente, “pode ser definido como um direito que se desdobra em três vertentes fundamentais, que são constituídas pelo direito ao meio ambiente, direito sobre o meio ambiente e direito do meio ambiente” (DEA; MIRANDA, 2011, p. 7).

Através de sua autonomia o Direito Ambiental se consolidou através de seus objetivos e princípios orientadores, do qual a CF/88 elenca como sendo Princípios do Direito Ambiental, o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, o Princípio do Poluidor-Pagador, o Princípio da Prevenção, o Princípio da Participação e o Princípio da Ubiquidade, tais princípios encontram-se dispostos no art. 225, já mencionado anteriormente.

Tais princípios constitucionais devem ser obedecidos por todos os instrumentos legais a serem criados para o uso da sociedade, especialmente instrumentos utilizados para o planejamento de uma cidade, como é o objetivo do Plano Diretor, pois são ordenados pela Lei Maior, como enfatiza Lacerda (2005):

Convém enfatizar a importância dos princípios constitucionais como referências necessárias para a construção normativa de planos diretores. [...] Nesse sentido, também, o Plano Diretor submete-se a princípios constitucionais que informam as normas urbanísticas, relacionados com o desenvolvimento

nacional e com a aplicação da justiça social. Tais princípios subjazem aos objetivos da política urbana definidos no Estatuto da Cidade, quais sejam, o de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (LACERDA, 2005, p. 60).

Essa importância impede que as estratégias criadas pelo instrumento de planejamento caiam na ilegalidade e, assim como os princípios citados acima, podem ser retirados da Constituição Federal de 1998 (CF/88). Sampaio (2011) afirma que diferentes princípios surgiram em âmbito internacional e nacional, versando sobre o meio ambiente, servindo para auxiliar na interpretação de conceitos legislativos e sanarem lacunas desta recém nascida disciplina jurídica, bem como diversos autores abordam estes diferentes princípios do Direito Ambiental, a exemplo de Milaré (1998, p. 134-149), que apresenta os seguintes:

2.1 – Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana: [...] um novo direito fundamental da pessoa humana, direcionado ao desfrute de condições de vida adequada em um ambiente saudável.

[...]

2.2 – Princípio da natureza pública da proteção ambiental: Este princípio decorre da previsão legal que considera o meio ambiente como um valor a ser necessariamente assegurado e protegido para uso de todos ou, como queiram, para fruição humana coletiva.

[...]

2.3 – Princípio do controle do poluidor pelo Poder Público: Resulta das intervenções necessárias à manutenção, preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente.

[...]

2.4 – Princípio da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento: Este princípio diz que se deve levar em conta a variável ambiental em qualquer ação ou decisão – pública ou privada – que possa causar algum impacto negativo sobre o meio.

[...]

2.5 – Princípio da participação comunitária: não é exclusivo do Direito Ambiental, expressa a ideia de que para a resolução dos problemas do ambiente deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental.

[...]

2.6 – Princípio do poluidor – pagador: [...] Este princípio visa a imputar ao poluidor o custo social da poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico abrangente dos efeitos da poluição não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda a natureza, em termos econômicos, é a internalização dos custos externos.

[...]

2.7 – Princípio da prevenção: [...] é basilar em Direito Ambiental, concernindo à prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de molde a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade.

[...]

2.8 – Princípio da função socioambiental da propriedade: [...] que o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social.

[...]

2.9 – Princípio do direito ao desenvolvimento sustentável: [...] o direito do ser humano de desenvolver-se e realizar as suas potencialidades, quer individual quer socialmente, e o direito de assegurar aos seus pósteros as mesmas condições favoráveis.

[...]

2.10 – Princípio da cooperação entre os povos: [...] A Constituição Brasileira em seu art.4º, IX, estabelece como princípio nas suas relações internacionais a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”.

Há ainda autores, como Sampaio (2011) que abordam os princípios da Ubiquidade, da Sadia Qualidade de Vida, Acesso Equitativo aos Recursos Naturais, Usuário-Pagador, Reparação, Prevenção-Prevenção, Proibição ao Retrocesso, Protetor-Recebedor, como já citado no texto, dos quais foram surgindo

baseados na Constituição Federal.

Nader (2002, p. 194) diz que “na vida do Direito os princípios são importantes em duas fases principais: na elaboração das leis e na aplicação do Direito, pelo preenchimento das lacunas da lei”.

Assim, apontados os princípios obrigatórios do Direito Ambiental, entende-se que para um Plano Diretor ser considerado constitucional é indispensável atender aos princípios constitucionais, como o art. 182 do qual compreende da função social da propriedade, do art. 225 que é explícito quanto o direito ao meio ambiente, trazendo diferentes princípios e orientações acerca de como preservá-lo (BRASIL, 1988).

Além dos princípios constitucionais, o Plano Diretor deve também atender ao que ordenam as legislações dos quais têm suas bases na CF/88, como o Estatuto da Cidade, que é uma lei específica, porém suas bases estão ancoradas na constituição Federal, assim como as Constituições estaduais, à exemplo da Constituição do Estado do Amapá que ordena em ser art. 195, inciso IV, a obrigatoriedade do Plano Diretor dispor sobre a proteção ambiental.

Assim, compreende-se que os Princípios do Direito Ambiental são garantias fundamentais, do qual o Planejamento municipal deve primeiramente levar em conta a variável ambiental, para assim em conformidade com isto, dar prosseguimento à todos os âmbitos do planejamento do município, pois meio ambiente não é apenas natureza mas também todos os espaços construídos e através do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado dado pela Constituição e para se alcançar a real proteção do meio ambiente, é necessário respeitar tais princípios empregando-os na elaboração de instrumentos legais, para que seja possível garantir um ambiente ecologicamente equilibrado para presentes e futuras gerações, objetivo da sustentabilidade.

#### 4 PRINCÍPIOS OBRIGATÓRIOS DO DIREITO AMBIENTAL NO PLANO DIRETOR DE MACAPÁ

O município de Macapá, capital do estado do Amapá, localizado na região Norte do país, segundo dados do IBGE (2019) tem uma população estimada de 503.327 habitantes que, para Oliveira e De Moraes (2017) cresceu de modo desordenado, apresentando um elevado crescimento populacional em um curto espaço de tempo, tendo como consequência problemas relacionados à infraestrutura urbana, e ainda afirmam que possui os menores índices quanto a infraestrutura e serviços de saneamento básico.

Gasparini (2005) elucida em seu estudo que o Plano Diretor é uma lei, por isso se faz necessário que compreenda todos os aspectos jurídicos necessários para o seu desenvolvimento, implemento, bem como da fiscalização e de possíveis penalidades para o descumprimento de tais aspectos. De tal modo que, ao acomodar as condições para elaboração de um Plano Diretor, o município de Macapá desenvolveu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) - Lei Complementar nº 026/2004 – PMM.

Visando ordenar o crescimento e organização da cidade, o PDM do município de Macapá se propôs a abordar estratégias para alcançar a sustentabilidade, através da proteção do meio ambiente durante o processo de desenvolvimento do município, lançando mão da igualdade social com a participação da comunidade, como menciona:

O Plano Diretor visa, ainda, a implantação e a consolidação de um processo de planejamento que propicie o desenvolvimento sustentável do Município. Deste modo, fornece diretrizes que, interpretando as potencialidades econômicas e sociais dos recursos ambientais do Município de Macapá, induzam ao

desenvolvimento sustentável, indiquem as prioridades de investimento e promovam a melhoria da qualidade de vida da sua população. [...] é destacada a necessidade de condicionar o desenvolvimento urbano à capacidade da infraestrutura, ao acesso universal a equipamentos e serviços e à construção de uma cidade sustentável e sem desigualdades sociais. O desafio de estimular o desenvolvimento econômico e urbano sem prejuízo ao meio ambiente requer uma visão estratégica, não só dos administradores, mas de todos aqueles que contribuem para a construção da cidade. [...] A participação popular na gestão da cidade é enfatizada na indicação da utilização de instrumentos como órgãos colegiados de política urbana, da realização de debates, audiências e consultas públicas na apreciação de projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento territorial (BRASIL, 2004).

A partir de tais propostas do PDDUA do município de Macapá, se pode considerar a consonância destas com os Princípios do Direito Ambiental expostos anteriormente, e se o PDDUA realmente induz suas estratégias ao desenvolvimento sustentável do município levando em consideração o meio ambiente durante o planejamento e antes das tomadas de decisões, cumprindo assim, com as determinações legais.

De tal modo que, através da breve análise se pode observar que o PDDUA leva em consideração a maioria dos princípios que ordena o Direito Ambiental, a exemplo do seu art. 1º que cita:

Art. 1º. O desenvolvimento urbano e ambiental do Município de Macapá tem como premissas:

- I - o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica do Município;
- II - a prevalência do interesse coletivo sobre o interesse individual;
- III - a gestão democrática do desenvolvimento urbano e ambiental;
- IV - a vinculação do desenvolvimento urbano e ambiental à prática do planejamento;
- V - a justa distribuição de benefícios e ônus para a população residente nas áreas urbanas municipais;
- VI - a manutenção do equilíbrio ambiental, tendo em vista as necessidades atuais da população e das futuras gerações;
- VII - a universalização da mobilidade e da acessibilidade municipal (BRASIL, 2004).

Como observado, o artigo contempla o Princípio do Desenvolvimento Sustentável quando visa o equilíbrio ambiental para presentes e futuras gerações, da Função Social da Propriedade Urbana, da Cidade, da Participação, da Gestão Democrática, assim seguindo os demais artigos.

O PDDUA visa ainda, a implantação e a consolidação de um processo de planejamento que propicie o desenvolvimento sustentável do Município (BRASIL, 2004), mas como afirmam Oliveira e De Moraes (2017) o crescimento das cidades são acompanhados das alterações ambientais, pois o processo de urbanização é acelerado gerando ocupações impróprias que acabam tornando a sustentabilidade em um grande desafio.

Com isso, observou-se que para enfrentar esses desafios do processo de desenvolvimento o PDDUA deixou de contemplar princípios que abrangem a responsabilidade para eventuais causadores de danos ambientais e que obstruam o desenvolvimento do objetivo do Plano, para que os mesmos tomem ações que corrijam os danos causados. Tal princípio corresponde ao Princípio da Reparação que “é o fim clássico e principal vocação da responsabilidade civil, e dirige-se à remoção do dano ou compensação a atribuir, pelo responsável, às vítimas de um dano” (ARAGÃO, 2014, p. 120).

O princípio mencionado acima está intimamente ligado ao Princípio do Poluidor- Pagador que para Aragão (2014) trata-se de um princípio constitucional de direito coletivo, onde o poluidor, que é quem utiliza dos recursos ambientais, deve arcar com os custos que suas ações danosas causam ao meio ambiente, sugere ainda que tais custos devem ser mensurados pelas

autoridades públicas em forma de preços nos bens e serviços utilizados, com isso, garantindo o meio ambiente equilibrado. “Nesta análise pode-se certificar que é um instrumento de punição no direito ambiental para assegurar a manutenção do meio ambiente” (SILVA; DE PAULA; DE ALMEIDA, 2016, p. 1).

Tal princípio também se encontra deficiente junto ao PDDUA juntamente com princípio do Usuário -Pagador ao qual Mota (2015) aborda que havendo uma mudança negativa ao meio ambiente decorrente de uma ação, já implica na obrigação de compensar o dano, já que o meio ambiente é um bem comum de todos.

No capítulo II do PDDUA do município de Macapá, o parágrafo único do art. 94, traz os instrumentos de Controle Urbano e Ambiental, mas apenas enfatiza que a responsabilidade por fiscalizar e penalizar uso e ocupação do solo fora dos padrões estipulados é do Poder Público Municipal:

Art. 94. É atribuição do Poder Executivo Municipal licenciar, autorizar e fiscalizar o uso e a ocupação do solo e o parcelamento nas áreas urbanas, objetivando o cumprimento das normas municipais pertinentes. Parágrafo único. O Município poderá fiscalizar e instituir penalidades, quando for o caso, para parcelamento, uso e ocupação tipicamente urbanos fora dos limites das áreas urbanas municipais (BRASIL, 2004).

Freitas (2012) contribui ratificando que o Poder Público Municipal através do Plano Diretor pode interferir na propriedade privada, sempre que houver perigo de degradação ao meio ambiente; e como visto, o PDDUA prevê penalidades apenas para esse caso específico, portanto carece de uma abordagem mais ampla das possíveis punições, não apenas para ocupação e sim englobando as ações como um todo que possam ocasionar alterações e resultados negativos ao meio ambiente, pois como ainda afirma Freitas, os municípios do Estado do Amapá não utilizam o Plano Diretor como um instrumento jurídico para resolver conflitos, principalmente da área ambiental.

O desenvolvimento de um município faz parte do curso natural da vida, pensando nisso Dea e Miranda (2011), discutem a ideia de que o desenvolvimento é indispensável, por isso deve utilizar-se da política ambiental para garantir a conformidade entre o social, econômico e ambiental, pois ela assegura o uso responsável dos recursos naturais; e para isso se tem a necessidade de utilizar do instrumento urbanístico para desenvolver estratégias de utilização, fiscalização e penalidades para o uso irresponsável do meio ambiente.

Para Freitas (2012) o meio ambiente é formado pelo aspecto natural, artificial, cultural e do trabalho, onde o equilíbrio entre eles é o que gera o bem estar de uma comunidade, por isso a importância e obrigatoriedade dos Planos Diretores resguardarem tais aspectos, já que as cidades os comportam, como também salienta Lacerda (2005):

O Plano assume um caráter estratégico na medida em que as suas propostas, respaldadas no conhecimento da realidade municipal e no futuro desejado, devem necessariamente indicar os meios (instrumentos e ações) capazes de enfrentar, num determinado horizonte de tempo, os problemas identificados, e de dinamizar as suas reconhecidas potencialidades. Em outras palavras, com base nos problemas e nas potencialidades municipais existentes, o Plano Diretor deve definir instrumentos, ações e prazos a partir da maior convergência possível de interesses de atores e agentes públicos municipais (LACERDA, 2005, p. 57).

Por isso se dá a necessidade de manter a qualidade do meio ambiente através de estratégias que devem ser acometidas pelo PDM, pois se trata também de um fator que proporciona

qualidade de vida para os munícipes, como bem trata a Constituição Federal de 1988 (CF/88) como um direito fundamental, induzindo ao desenvolvimento sustentável através do planejamento, que por sua vez se dão por meio do instrumento urbanístico, para garantir o meio ambiente saudável para o presente e para o futuro.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No processo de revisão da legislação para verificar a conformidade dos Princípios obrigatórios do Direito Ambiental no que diz respeito ao Plano Diretor do município de Macapá, ferramenta principal deste estudo, se fez necessário entender primeiramente a dinâmica de desenvolvimento de uma cidade e a importância de um Plano Diretor para esse desenvolvimento.

Assim, elucida-se no primeiro capítulo as legislações e doutrinas que conceituam Plano Diretor, abordando os requisitos e exigências legais para implantação e efetivação de um PDM, bem como outros instrumentos, quanto o Planejamento Estratégico Municipal que auxilia nesse processo de desenvolvimento direcionando os objetivos para o mesmo caminho.

Em seguida foi explanado quanto aos Princípios obrigatórios do Direito Ambiental que são garantidos como direitos através Constituição Federal de 1988. Para isso, buscou-se a concepção do surgimento do Direito Ambiental, bem como da introdução da preocupação com o meio ambiente na legislação brasileira. Tais ilustrações trouxeram à luz a autonomia do Direito Ambiental que se concretiza por meio dos seus objetivos e princípios, e reforçando a importância de o Plano Diretor abarcar tais ordenamentos para a garantia do desenvolvimento sustentável do município.

Por fim foi realizada uma breve análise comparativa do PDDUA do município de Macapá com os princípios abordados, capturando ideias de diversos autores, também foi mencionado as estratégias que o PDDUA pretendia alcançar, explanando os princípios do Direito Ambiental encontrados naquele.

Nota-se que o conteúdo do PDDUA compreende diretrizes ambientais estabelecidas na Constituição Federal, Estatuto da Cidade e de diferentes doutrinas que envolvem o Direito Ambiental, como podem ser observados por exemplo, nos artigos 1º nos incisos III e VI, 2º incisos I, II alínea C, IV, 3º incisos I e V, 6º parágrafo 1º e seus incisos, 12º, Capítulo VI, Seção II, Capítulo III por conseguinte, a presença dos princípios da Função Social da Cidade, da Propriedade, Desenvolvimento Sustentável, Participação e Gestão Democrática.

Contudo, observou-se a ausência de determinados Princípios indispensáveis para a manutenção e equilíbrio do meio ambiente, à exemplo do princípio do Poluidor-Pagador, do qual o responsável pela ação danosa ao meio ambiente deve arcar com os custos, entre outros já mencionados. Princípios estes de extrema importância para frear ações que degradam o meio ambiente e que comprometam o desenvolvimento sustentável do município.

Com isso, se pode confirmar a hipótese do presente artigo que traz a presunção de que o Plano Diretor do município de Macapá não contempla todos os Princípios obrigatórios do Direito Ambiental, devido a falta de determinados princípios que corroboram a fiscalização e punição, inibindo ações de degradação ao meio ambiente, contribuindo diretamente no processo de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável do município.

De fato, realizar uma análise, por mais breve que seja de um plano diretor, possui dificuldades devido sua complexidade, alcance e seus diversos assuntos abordados, mas é de suma

importância averiguar os instrumentos que devem efetivar a proteção do meio ambiente, direito fundamental garantido pela Lei Maior, pois ainda se observa a ineficiência desses instrumentos, devido a tardia importância jurídica que se deu ao meio ambiente.

No que se refere ao PDDUA do município de Macapá, como já observado, deveria comportar tanto fiscalização quanto punições para as possíveis ações danosas, bem como definir os meios e prazos para ações de compensação, o que não foi encontrado na breve análise realizada. Tal lacuna deve ser preenchida através da revisão do referido instrumento, conforme previsão legal, pois necessita abordar mais estratégias no âmbito ambiental, pois assim como outros municípios pelo Brasil, Macapá cresceu de modo desordenado, gerando diversos problemas, como a degradação do meio ambiente, falta de saneamento básico, entre outros fatores ambientais visíveis nos dias atuais, por isso as estratégias do plano de desenvolvimento devem buscar direcionar o desenvolvimento de uma cidade para que ela seja inclusiva, sustentável e equilibrada, buscando reduzir as consequências de um crescimento desordenado e tentando difundir os benefícios e malefícios da urbanização através do Plano Diretor.

Levando em consideração que o meio ambiente é um bem juridicamente tutelado, se faz necessário, no processo de revisão do instrumento urbanístico, o fortalecimento de estratégias para fiscalizar e penalizar possíveis geradores de danos, pois embora o PDDUA trace estratégias que pretendam estimular o desenvolvimento sustentável do município de Macapá, como visto neste artigo, pouco se vê essas medidas sendo implementadas nos dias atuais.

Em vista dessa realidade, pode-se inferir que o melhor caminho para se alcançar o desenvolvimento sustentável de uma cidade é o cumprimento fiel aos princípios do Direito Ambiental pelos instrumentos urbanísticos, planejando de acordo com as características de cada lugar, sendo elas características físicas, humanas ou socioeconômicas, de forma que se enquadrem na realidade local.

Acredita-se ainda que a inclusão das leis ambientais dentro de contextos sociais, objetivando gerar nos munícipes uma sensibilização para as questões ambientais, fazendo-os incutirem preocupação e responsabilidade com meio ambiente, também faz parte do caminho para garantia do desenvolvimento sustentável do município, pois sendo trabalhada essa mudança através das estratégias urbanas, poderá se observar a redução de práticas lesivas ao meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandra. **O princípio do poluidor pagador:** pedra angular da política comunitária do ambiente. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014. 317 p. – (Direito ambiental para o século XXI ; v. 1).

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição/Constituição.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm). Acesso em: 03.04.2020.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade.** Brasília. Disponível: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acessado em: 27 maio 2020.

DEA, C. R. D.; MIRANDA, F. S. M. P. Aspectos jurídicos do

direito ambiental e a responsabilidade civil por danos ambientais. **Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**, v. 2, n. 1, 2011.

DE MATTOS, Crisvaldo Miranda; ANTONIAZZI, Maria Terezinha Hanel. Gestão pública: o plano diretor e sua importância no processo de desenvolvimento sustentável municipal. **Gestão Pública**, v. 8, n. 5, 2017.

FREITAS, Ives Faiad. O plano diretor como instrumento jurídico eficaz para a gestão ambiental dos municípios amapaenses. **Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, n. 3, p. 123-134, 2012

GASPARINI, Diogenes. Aspectos jurídicos do plano diretor. **Revista do Curso de Direito**, v. 1, n. 1, p. 91-125, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=3&idnoticia=1766&t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas&view=noticia>> . Acessado em 25 de maio de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/macapa/panorama>. Acessado em: 27 de maio de 2020.

LACERDA, Norma et al. Planos diretores municipais: aspectos legais e conceituais. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 7, n. 1, p. 55, 2005.

MACAPÁ. Lei Complementar nº 26 de janeiro de 2004. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá**. Macapá: PMM, 2004.

MILARÉ, Édis. Princípios fundamentais do direito do ambiente. **Revista dos Tribunais**, v. 756, p. 53, 1998.

MOTA, Mauricio. A função socioambiental da propriedade: a compensação ambiental como decorrência do Princípio do usuário pagador. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 2, p. 776-803, 2015.

MURTA, Claudio Martinelli. **Avaliação de Planos Diretores Municipais**. 2007.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. rev. e at. São Paulo: Forense, 2002.

OLIVEIRA, Odiléia Cardoso; DE MORAES, Sérgio Cardoso. Desafios para a sustentabilidade na gestão dos serviços de abastecimento de água na Amazônia: aspectos socioambientais e econômicos do sistema de abastecimento de água na cidade de Macapá- AP. **Desafios**, v. 38, n. 22, 2017.

PFEIFFER, Peter. Texto para discussão 37: planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. 2000.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Comprehensive city plan and strategic city planning: a theoretical conceptual introduction. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 2, p. 255, 2007.

SAMPAIO, Rômulo. Direito ambiental. **Fundação Getúlio Vargas**, v. 2, p. 43, 2011.

SCHONARDIE, Elenise Felzke. Direito ambiental e sustentabilidade. **Revista do Direito**, p. 17-28, 2011.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da; PASSOS, Luciana Andrade dos. O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal. **Brasília DF: CNM, SEBRAE**, v. 32, 2006.

SILVA, Pablo Rodrigo Souza; DE PAULA, Jose Eder Oliveira; DE ALMEIDA, Misael Honorato. PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR. **JICEX**, v. 7, n. 7, 2016.