

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE/SP

**A IDENTIFICAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL E DO DIREITO  
URBANÍSTICO FRENTE ÀS OCUPAÇÕES IRREGULARES**

Juliana Gonçalves Moretti

Presidente Prudente/SP  
2006

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE/SP

**A IDENTIFICAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL E DO DIREITO  
URBANÍSTICO FRENTE ÀS OCUPAÇÕES IRREGULARES**

Juliana Gonçalves Moretti

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do Grau de Bacharel em Direito, sob orientação da Profa. Vera Lúcia Toledo Pereira de Gois Campos.

Presidente Prudente/SP  
2006

# **A IDENTIFICAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL E DO DIREITO URBANÍSTICO FRENTE ÀS OCUPAÇÕES IRREGULARES**

Monografia aprovada como  
requisito parcial para obtenção do  
Grau de Bacharel em Direito

---

Vera Lúcia Toledo Pereira de Gois Campos

---

Émerson de Oliveira Longhi

---

Francisco José Dias Gomes

Presidente Prudente, 22 de novembro de 2006.

*A civilização tem isto de terrível: o poder indiscriminado do homem abafando os valores da natureza. Se antes recorríamos a esta para dar uma base estável ao Direito (e, no fundo, essa é a razão do Direito Natural), assistimos, hoje, a uma trágica inversão, sendo o homem obrigado a recorrer ao Direito para salvar a natureza que morre.*

Miguel Reale

*Aos meus pais, Marcio e Aparecida, pelo  
amor eterno e incondicional.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Vera Lúcia Toledo Pereira de Gois Campos, à qual dedico todo o meu respeito e consideração, por sua autenticidade e profissionalismo, dignos de exemplo.

À minha família, base de todo o apoio, compreensão e confiança em mim depositados, aliado a muito carinho, amor e dedicação.

Em especial, ao meu namorado Roberto Shiguekazu Shiraishi, que sempre me incentivou, acreditando na concretização de meus ideais.

A todos, meu eterno agradecimento.

## RESUMO

A presente monografia aborda os institutos do direito ambiental e do direito urbanístico concatenados à legislação federal e à competência municipal. É dividida em cinco tópicos, para o fim de denunciar a problemática das ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental nas cidades e conscientizar a sociedade sobre os aspectos altamente nocivos trazidos com referida atitude. A função social da propriedade passa a imperar sob a antiga máxima da absolutabilidade. O objetivo de restringir o uso dessas é identificar a necessidade e o modo de preservação de áreas intrínsecas do meio ecologicamente equilibrado em nosso país. Para tanto, utilizam-se dos meios coercitivos através do Poder Público.

**PALAVRAS-CHAVES:** Meio Ambiente – Urbano – Cidades – Ocupações Irregulares  
Direito Urbanístico.

## **ABSTRACT**

This monograph introduces the institutes of ambient law and urban law concurrent federal legislation and the municipal competence. It is divided in five topics with a reason to denunciate the problematic in the cities of irregular occupations in ambient protection areas and to conscience the society of enormous noxious aspects came with this attitude. The social function of propriety reign sub the old maximum of absolutely. The objective to restringe the use of this is identify the necessary and the may of preservation in areas of ecologic balanced in our country. For this, make useful coercitive forms through Public Power.

**KEY WORDS:** Ambient May – Urban – Cities – Irregular Occupations – Urban Law



# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1. MEIO AMBIENTE</b> .....	13
1.1 Conceito.....	13
1.2 Classificação.....	14
1.3 Meio Ambiente e a Constituição Federal de 1988.....	15
1.4 Meio Ambiente: Patrimônio da Humanidade.....	16
1.5 O Meio Ambiente no Ordenamento Jurídico Brasileiro.....	18
<b>2. A NATUREZA E A CIDADE</b> .....	20
2.1 Considerações Iniciais.....	20
2.1.1 O conceito de meio ambiente atual.....	21
2.1.2 A urbanização equilibrada com o meio ambiente.....	23
2.1.3 O exercício da cidadania ambiental.....	26
2.2 Ordenamento das Cidades em Face do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.....	29
<b>3. O DIREITO À MORADIA NA PRESERVAÇÃO AMBIENTAL</b> .....	32
3.1 Autorização para o Direito de Construir.....	36
3.2 Áreas de Preservação Permanente.....	40
3.3 Zoneamento Ambiental Urbano.....	42
3.4 Meio Ambiente Urbano.....	43
3.5 Diretrizes Gerais da Lei nº 10.257/2001.....	45
<b>4. OCUPAÇÕES IRREGULARES</b> .....	47
4.1 Aspectos Jurídicos da Expansão Urbana e a Preocupação Ambiental.....	47
4.2 Pressupostos e Elementos Constitutivos na Formação do Espaço	

Urbano no Brasil.....	49
4.3 Regularização das Ocupações.....	51
<b>5. O DIREITO URBANÍSTICO E A LEGISLAÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....</b>	<b>53</b>
5.1 Limitações Legais ao Exercício da Instalação Urbana Desenfreada.....	55
.5.2 Ação Civil Pública Ambiental.....	56
5.3 A Sobreposição dos Interesses Imobiliários nas Áreas de Proteção Ambiental.....	59
 <b>CONCLUSÃO.....</b>	 <b>62</b>
 <b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	 <b>65</b>
 <b>ANEXOS.....</b>	 <b>70</b>
Anexo 01 -	



## INTRODUÇÃO

A educação ambiental é um processo de afirmação de valores a fim de objetivar o desenvolvimento do meio ambiente para entender a inter-relação entre os seres humanos e seus meios biofísicos. Assim sendo, a cidadania exercitada concomitantemente com a educação ambiental torna-se meio de preservação e de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A prática de decisões consubstanciada na educação ambiental, unida à ética profissional conduz para a melhora da qualidade de vida dos habitantes. Quer dizer, o indivíduo e a sociedade atuando em conjunto constroem valores sociais, habilidades e atitudes voltadas à conservação do meio ambiente: bem de uso comum do povo, necessário à sadia qualidade de vida.

É nessa linha de pensamento que se busca incentivar a preocupação coletiva para questões ambientais, de modo a eclodir o desenvolvimento de uma consciência crítica e estimuladora das resoluções dos problemas sociais e ambientais; vez que a crise ambiental constitui-se em uma problemática de âmbito ético e político.

Apesar da consciência do brasileiro quanto à importância do meio ambiente crescer, mesmo que lentamente, os problemas do país angariam pouca atenção por parte dos administradores. Tal fato se deve à tímida atuação do Poder Público ao meio ambiente, por carecer de normas coercitivas e sancionadoras intimidativas.

Fator contribuinte para essa lentidão administrativa é o antropocentrismo que irradia no sentimento da humanidade, contribuidor da estagnação ética, qual seja, frear ou andar na contra mão dos ideais sócio-ambientais.

O meio ambiente revela-se como um direito de terceira geração, isto é, um direito-dever que atinge a todos na sociedade. Caminhar ao encontro de uma “vida digna” requer a recuperação e a preservação do meio ambiente, a fim de garanti-lo às presentes e futuras gerações, como aduz a Magna Carta, em seu artigo 225.

Para melhor entendimento da matéria, o meio ambiente possui uma classificação doutrinária. O advento da Constituição Federal de 1988 transforma o

cenário ambiental e das ocupações irregulares, consubstanciado em princípios garantidores da tutela específica.

No que tange à competência protetiva do meio ambiente, mister se faz a consideração contumaz dos instrumentos processuais interventores nas áreas ocupadas irregularmente. Urge haver o estudo do impacto ambiental como medida preventiva de atuação.

Nada obstante, é imprescindível elucidar o papel do Estado, não como mero espectador dos gravames existentes, mas como um gestor intervencionista. Exemplificadamente, o êxodo rural contribui para o aumento da degradação ambiental. O ritmo de crescimento populacional como elemento intensificador da habitação prescinde de análise técnica para que não ocorra uma expansão urbana desordenada, dado ao seu reflexo negativo no meio ambiente. Desse modo, é urgente um planejamento à administração das cidades.

A urbanização, motivadora de ofertas de trabalho na vida urbana, traz ao ser humano a ilusão de obter sua residência, dotada de infra-estrutura mínima à dignidade humana, devido ao baixo poder aquisitivo do adquirente e à especulação imobiliária. O elevado déficit habitacional e a inadequação das moradias existentes em virtude da precariedade, da ilegalidade ou ainda da irregularidade são notórios nas urbes.

A inadequação dos domicílios urbanos reflete, não só em áreas precárias no âmbito urbanístico, mas também nas áreas de preservação ambiental. Contudo, a ausência de moradia e a sua inadequação constituem violação aos direitos humanos e fundamentais.

O processo de urbanização é um dos fenômenos sociais contemporâneos mais urgente no Brasil, fato esse que exige profundos estudos e análises, tais como planejamento, reconhecimento de prioridades, execução de obras, controle e avaliação para conduzir as transformações urbanas.

O direito urbanístico constitui instrumento de ordenação e de planejamento da cidade, com a atuação do Poder Público para racionalizar a distribuição dos espaços na cidade, a fim de corrigir as distorções do crescimento irregular urbano e o impacto negativo no meio ambiente.

Importante salientar a existência do Plano Diretor, oriundo da Lei nº 10.257/01, pelo qual o Município apresenta propostas. O zoneamento urbano nele inserido é medida protetiva do meio ambiente.

Obrigatória se faz a manifestação do Ministério Público, sob a instrumentalidade da ação civil pública a fim de reprimir ou impedir danos aos interesses difusos ou coletivos da sociedade.

A aplicação do Direito deve ser fiel à Constituição em todos os seus mandamentos, de modo a inibir a irregularidade habitacional no Brasil. A propriedade deve atender ao princípio da função social.

A urbanização desordenada trata-se de um tema complexo, onde a responsabilidade da Administração Pública é determinante na problemática do espaço urbano para a delimitação de seu uso.

# 1. MEIO AMBIENTE

## 1.1 Conceito

O meio ambiente traduz um significado amplo à sua concepção, vez que integra tanto a natureza original e artificial, quanto o solo, a água, o ar, a flora, o patrimônio histórico, paisagístico e turístico.

Concebe a Lei Federal nº 6.938 de 1.981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente em seu artigo 3º, inciso I, um conceito jurídico determinado, proclamando-o como “um conjunto de condições, leis, influências e integrações de ordem física, química e biológica, que permite, obriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Como aduz José Afonso da Silva (2000, p. 20):

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.

De fato; por sua incontestável importância no dia a dia do ser humano e no futuro das gerações, o meio ambiente deveria ser uma constante preocupação do Poder Público quanto à sua preservação e recuperação.

Portanto, o legislador foi além ao dizer que a tutela ambiental não é só tutela de vida, mas de uma vida digna e sadia em todas as suas formas. Dessa maneira, o meio ambiente faz parte, não apenas de uma garantia constitucional e, portanto, sob a roupagem de cláusula pétrea, como também diz respeito aos próprios

fundamentos e princípios da República, estabelecidos nos artigos 1º e 3º <sup>1</sup> da Constituição Federal.

## 1.2 Classificação

Dotado de indivisibilidade e unicidade, o meio ambiente, para melhor entendimento, pode ser vislumbrado sob várias espécies: artificial, cultural e natural, como se verá a seguir.

O meio ambiente artificial é aquele formado pelo espaço urbano edificado e áreas públicas são as ruas, as praças, as áreas verdes.

De outra banda, há o meio ambiente cultural, consubstanciado na atividade humana; sendo ele o patrimônio histórico, paisagístico, turístico e arqueológico, detentor de uma particularidade com relação ao anterior no tocante ao valor intrínseco que adquiriu, como o patrimônio a ser preservado. É claramente constatado nos artigos 215<sup>2</sup> e 216<sup>3</sup> da Constituição Federal.

---

<sup>1</sup> Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I- a soberania;
- II- a cidadania;
- III- a dignidade da pessoa humana;
- IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V- o pluralismo político.

Art. 3º: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I- construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II- garantir o desenvolvimento nacional;
- III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>2</sup> Art. 215 da Constituição Federal: O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

<sup>3</sup> Art. 216: Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.



Por fim, o meio ambiente natural ou físico, caracterizado pela integração dos seres vivos com o meio, composto, portanto, dos elementos existentes na natureza, para cuja criação não concorreu o homem. Encontra fundamento da Lei nº 6.938/81, em seu artigo 3º, inciso V, indicado como recursos ambientais; são assim, recursos colocados pela natureza à disposição do homem.

A Constituição Federal dispõe acerca do meio ambiente natural ou físico no artigo 225. Quanto às competências legislativa e administrativa, as mesmas estão previstas nos artigos 22, 23 e 24 da Lei Maior.

Como recorda José Roberto Marques (2005, p. 233), fica nítida a inclusão do aspecto cultural do meio ambiente na legislação brasileira ao se analisar a Lei nº 9.605, de 13.02.1995, que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente”.

Cuidar do meio ambiente, na intenção de sua tutela, equivale a cuidar de todas as espécies que o classifica. Desse modo, a preservação ambiental demonstra-se íntegra em todas as suas peculiaridades.

### **1.3 Meio Ambiente e a Constituição Federal de 1988**

Até a Constituição Federal de 1946 havia apenas mera menção ao protecionismo da saúde e à competência da União para legislar sobre a água e as florestas, possibilitando a elaboração de leis protetoras, como o Código Florestal e os Códigos de Saúde Pública, de Água e de Pesca.

O advento da Constituição Federal de 1988 transformou significadamente o cenário brasileiro do meio ambiente, pois as constituições anteriores nada traziam no tocante à sua proteção.

Há que se ressaltar, também, que a Declaração de Estocolmo, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro

em junho de 1992, incentivou substancialmente as constituições supervenientes a reconhecerem o meio ambiente como um direito fundamental.

Importante é que o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente intervém basicamente em três domínios: análise do meio ambiente (consubstanciado em pesquisas e troca de informações), gestão do meio ambiente (com a fixação de objetivos e planificações) e medidas de sustentação (educação e profissionalização, financiamento, cooperação técnica).

A União, bem como os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm competência na tutela ambiental.

Nas palavras de José Afonso da Silva (2000, p.46), “a Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma constituição eminentemente ambientalista”.

Os bens ambientais foram amplamente acrescidos na presente Lei Maior. O poder de polícia ambiental dos Estados e dos Municípios existe também sobre os bens federais. Entretanto, as lides civis que resultarem na intervenção da polícia ambiental dos Estados e dos Municípios, serão de competência da Justiça Federal, em razão do artigo 109, inciso I do mesmo diploma legal, quando a União situar-se como “autora, ré, assistente ou oponente”. Inexistindo referido interesse, poderá ser competente a Justiça Estadual.

#### **1.4 Meio Ambiente: Patrimônio da Humanidade**

É notoriamente aceito em nossos dias, ou seja, por pessoas capacitadas de discernimento, que o fato de preservar e restabelecer o equilíbrio do meio ambiente é questão de vida ou morte. O desejo do ser humano por soluções urgentes a qualquer custo (como fazer uso de propriedades em áreas protegidas pela lei ambiental, fechar os olhos para o correto escoamento de dejetos fabris em esgotos das cidades, dentre outros), deixa claro que o fenômeno biológico e suas manifestações sobre todo o planeta estão perigosamente alterados. Desse modo, a

preocupação resulta numa “ética de sobrevivência”, em que é pacífica a necessidade de proteção do meio ambiente.

Solidifica-se o direito ambiental a partir do momento em que surge a importância econômica desse instituto, tendo, como um dos fatores, a inclusão da reparação do dano preconizado na Constituição<sup>4</sup>. Seu desenvolvimento leva à uma constante adaptação da regra de proteção e da escala de importância de cada bem jurídico em relação aos demais ramos do direito.

Com o surgimento de uma Nação e, por conseguinte, de um Estado, delegou-se a esse a tutela de bens com incontestável importância – a natureza propriamente dita -, sendo retirada do particular a possibilidade de gestão e administração. O Estado então, com suas devidas formas de elaboração dos textos legais, atua definindo as localidades de proteção do meio ambiente, seus elementos e fatores de risco, cabendo ao particular não contrariar a normatividade imposta e zelar e preservar, juntamente com o Estado, pelo meio ambiente.

A evolução histórica do país faz mostrar que a sobrevivência de todos está ligada à proteção do mais fraco ou de coisas, elementos e locais que, por serem públicos, formam um coletivo desprotegido. O meio ambiente está concatenado exatamente nesse diapasão, ocupando lugar privilegiado na Constituição Federal: Título VIII – Da Ordem Social (artigos 193 a 232). Pertence, pois, à ordem social, é direito coletivo, e merece plena proteção como patrimônio da humanidade.

Confirma o entendimento apontado acima, o relatório do Ministro Celso de Mello, no MS nº 22.164-0 (STF – Pleno, v.u., DJU de 17-11-95), do qual se transcreve o seguinte trecho:

A questão do meio ambiente, hoje, especialmente em função da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) e das conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro/92, passou a compor um dos tópicos mais expressivos da nova agenda internacional (Geraldo Eládio do Nascimento e Silva, “O direito ambiental internacional”, in Revista Forense 317/127), particularmente no ponto em que se reconheceu ao Homem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao gozo de condições de

---

<sup>4</sup> 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 à coletividade o dever de defendê-los para as presentes e futuras gerações.

§3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

visa adequada, em ambiente que lhe permita desenvolver todas as suas potencialidades em clima de dignidade e de bem-estar.

Aponta a doutrina de Édís Milaré (2001, p. 73) a existência de uma discussão acerca da Lei Federal nº 6.938 de 31.08.1981, a qual instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente -, prevalecendo o seguinte entendimento, no seu ponto de vista: “Cada indivíduo do gênero humano tem direito à qualidade ambiental, a um ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.”

Por conseguinte, de acordo com o artigo 100 do Código Civil<sup>5</sup> extrai-se a idéia de que não é possível dispor livremente dos bens de uso comum do povo e essenciais à sadia qualidade de vida a ponto de desafetá-los ou de terem concedido indevidamente seu uso a órgãos oficiais e até mesmo a particulares. A essa categoria de bens, incontestavelmente, pertence o meio ambiente.

## **1.5 O Meio Ambiente no Ordenamento Jurídico Brasileiro**

O fato de haver contemporaneamente só um regime jurídico que abrange o meio ambiente demonstra que esse instituto sempre foi colocado em segundo plano. A história da formação do ser humano denuncia sua perseguição pela conquista de riquezas, por ter em mente a equivocada concepção de que os recursos naturais constituíam fonte inesgotável de aquisição própria e de poder.

Com a atitude desmedida e irracional de exploração do meio ambiente, aliada à escassez cada vez mais freqüente, verificou-se a necessidade de tutelá-lo, no ordenamento jurídico brasileiro, por não ter havido, até então, nenhuma preservação ou restauração do meio ambiente degradado.

Na classificação de Norberto Bobbio (2002, p. 38), aceita e seguida por toda a doutrina, os direitos civis e políticos são considerados direitos de primeira geração. Os direitos econômicos, sociais e culturais são os de segunda geração e, o meio

---

<sup>5</sup> Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

ambiente concebido como direito de terceira geração, juntamente com os denominados “novos direitos”, uma vez que se dirigem à sociedade e não têm um titular único, exclusivo.

Os princípios manifestam-se como fundamentos ou mandamentos principais às normas existentes, por protegerem situações subjetivas, de modo a reconhecer direitos e atribuir deveres aos cidadãos, os quais ficam obrigados ao cumprimento de uma ordem mandamental. Significa dizer que a norma possui direitos, deveres e poder sancionador, a exemplo do artigo 225<sup>6</sup> da Constituição Federal, que contempla o meio ambiente equilibrado como supedâneo de todos e obriga o Poder Público à responsabilidade de protegê-lo para as futuras gerações.

Apesar de ficar a cargo do Poder Público a formulação e o planejamento das políticas públicas ambientais, nada impede a participação, nesse planejamento, da sociedade de forma organizada, por meio de sindicatos e organizações não governamentais. Sendo assim, a preservação e a defesa do meio ambiente são imprescindíveis para assegurar a saúde, o bem-estar humano e as condições de seu desenvolvimento. Trata-se de um bem pertencente a várias pessoas ao mesmo tempo, então, não há exclusividade, tornando-se um direito difuso, coletivo, com efeitos *erga-omnes*.

A Magna Carta de 1988 representa um marco para o meio ambiente, por destinar-lhe um capítulo exclusivo, no Título VIII, Capítulo VI (Do meio ambiente), atribuindo a todos o dever de preservação do meio ambiente para as gerações presentes e para as que virão. Posteriormente, houve a edição de algumas leis, tal como Lei 9.065/98, dispondo acerca das sanções penais e administrativas de condutas ao meio ambiente; portarias, como a do Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis) e convenções internacionais, todas com parâmetro na lei fundamental.

Urge a construção de uma nova ordem jurídica à categoria de direitos difusos, capaz de satisfazer as demandas da sociedade. O meio ambiente possui valor essencial e incontestável à vida humana e constitui a matriz de todos os demais direitos fundamentais elencados na Lei Maior.

---

<sup>6</sup> 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 à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

## 2. A NATUREZA E A CIDADE

### 2.1 Considerações Iniciais

A Constituição Federal de 1988 dedicou especial atenção ao tratar da política urbana, conforme demonstra o artigo 182:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O Município, ente de direito público interno, representa uma pessoa jurídica dotada de membros do Executivo e do Legislativo, eleitos por seus habitantes conforme previsão legal. Desse modo, o tratamento da Magna Carta não poderia ser diverso, pois é nas cidades que vive e viverá a maior parte da população neste século.

É crescente a necessidade de estudos imediatos a fim de visar a correção de problemas relativos à natureza, dado ao alarmante movimento migratório observado entre campo e cidade.

Fatores, como a falta de oportunidade de trabalho, têm afastado o homem do campo, levando-o para as cidades, o que justifica o alto índice de urbanização atual, o que, por muitas vezes, proporciona a vivência em situação degradante – pela total falta de infra-estrutura de que possa se servir, ou seja: pela inexistência de canalização de água, de esgoto, etc. – gerando, então, maior degradação no meio urbano.

As cidades espelham a cultura de seu povo, fato esse diretamente atuante nos ecossistemas naturais. A periferia, entendida como o subúrbio paupérrimo, é conseqüência de um crescimento urbano desordenado e a capacidade das autoridades para conter esse “avanço” desmedido tem sido muito lento, o que

agrava a situação diante da insuficiente iniciativa para resolver os problemas dessas ocupações.

Para comprovar essa preocupação, José Roberto Marques (2005, p.96) apresenta o censo de 1940, que indicou 34,3% de população urbana. Em 1991 essa atingiu aproximadamente 75%; já em 2000 alcançou 81,2%. A projeção da Organização das Nações Unidas indica que a população brasileira urbana atingirá, em 2025, o percentual de 88% do total de habitantes do país.

Um dos responsáveis diretos pela degradação ambiental é a especulação imobiliária, por elevar consideravelmente o valor dos imóveis em locais de beleza privilegiada, deixando à população de baixa renda a única opção de construir habitações em áreas proibidas e perigosas (encostas de morros e margem de rios). Por outro lado, fecham os olhos para a lei, permitindo à escala do alto padrão econômico deter áreas de preservação ambiental para moradia.

De fato; não deve pairar dúvidas acerca da existência do egoísmo dos empreendedores imobiliários, beneficiando tão somente o lucro no setor econômico. Para tanto, sobrepõem áreas de preservação ambiental com implantação de áreas verdes públicas urbanas, por exemplo<sup>7</sup>.

Exatamente por ser a cidade um ecossistema em que nela sobressai o homem, deveria haver meios de conter tais atitudes, vez que sua existência é justificada para suprir suas necessidades. As urbes deterioram a qualidade de vida quando não têm a infra-estrutura adequada para suportar a população nela instalada.

### **2.1.1 O conceito de meio ambiente atual**

O artigo 3º, I da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 define meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

---

<sup>7</sup> Propostas do Conama Ameaça Meio ambiente. Revista Jurídica Consulex- Ano IX- nº 210- 15 de Outubro de 2.005.

A definição legal de meio ambiente engloba tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e a rege. Assim, constata-se um conceito abrangente e multidisciplinar de meio ambiente, o qual abrange vários ramos do direito, pois é uma área jurídica contida em várias disciplinas tradicionais, tais como: direito constitucional, direito administrativo, direito civil, dentre outros.

A Constituição Federal de 88 inovou no sentido de inserir o aspecto humano e social no conceito de meio ambiente. Nas palavras de Paulo de Bessa Antunes (2006, p. 60): “A preocupação com este conjunto de relações foi tão grande que se estabeleceu uma obrigação comunitária e administrativa de defender o meio ambiente.”

Houve, assim, uma ampliação do conceito jurídico de meio ambiente. A Magna Carta fez com que o Poder Público e a comunidade preservassem para o equilíbrio da natureza e para o bem-estar de todos os seres humanos.

Essa forma de imposição traduz-se na obrigação de não degradar o meio ambiente e de promover a recuperação de áreas danificadas. Isso porque o conceito de meio ambiente implica em uma totalidade, ou seja, ele é um conjunto de ações e circunstâncias de origem culturais, sociais, físicas, naturais e econômicas que envolve o homem e todas as formas de vida. É um conceito mais amplo do que o de natureza, vez que esta limita-se aos bens naturais.

O conceito de meio ambiente pressupõe uma interação entre o homem e a natureza, mostrando dois elos de um mesmo feixe. Outrossim, pressupõe uma visão holística e não fragmentária.

No que diz respeito à natureza jurídica, o bem ambiental tem sua maior intensidade na proteção de um direito difuso e qualificado: a qualidade de vida. Com isso, sua tutela alcança um direito difuso e, dessa forma, encontra-se desvinculado do tradicional direito público ou privado, visando a conservação de um bem que pertence à coletividade como um todo e cujo controle deveria ser feito de forma solidária entre o Estado e os cidadãos.

No direito brasileiro, a autonomia do Direito Ambiental é mais efetiva a partir da verificação de que a Constituição da República Federativa coloca especial tratamento ao meio ambiente e confere ao bem ambiental a conceituação de um direito fundamental de todos.



O Direito Ambiental alcança um patamar de maior autonomia quando se verifica a aceitação dos princípios desse direito e estes inserem-se em um dado sistema jurídico. Exemplo dessa admissão é o princípio da precaução no caso da comercialização da soja transgênica em vários julgados, aplicando-se a regra da prudência e do *in dúbio pro sanitas et natura*.

Exemplos típicos deste direcionamento preventivo é a previsão do artigo 225, § 1º, incisos IV e V da Constituição Federal.

Assim sendo, o princípio da precaução diz respeito à prioridade que deve ser dada às medidas a fim de evitar o surgimento do dano ao meio ambiente, ou seja, reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua forma.

### **2.1.2 A urbanização equilibrada com o meio ambiente**

Cuida-se analisar a cidade com fundamento no Direito Ambiental e Direito Urbanístico, à medida que o ordenamento racional do espaço urbano não pode ser visto distante da proteção ambiental.

As normas urbanísticas e ambientais mantêm entre si uma linha tênue para garantir a qualidade de vida dos habitantes da cidade diante dos impactos ao meio ambiente e do crescimento dos adensamentos urbanos.

O meio ambiente não se opõe à cidade, tendo em vista que o espaço urbano integra-se aos limites estabelecidos pela lei, quais sejam, os de não prejudicar a atual e a futura geração dos seres humanos que se utilizam, além do meio urbano, da sociedade, da fauna e da flora; em resumo, do ecossistema.

As grandes metrópoles são realidade neste século. A população mundial vem crescendo intensamente e, a partir da Revolução Industrial, o crescimento passou a concentrar-se nas cidades. É visível que o próximo século também será urbano, como demonstra o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE – a seguir:

Tudo indica que a trajetória descendente deverá permanecer no futuro, e a taxa de crescimento populacional projetada para 2020 é de 0,71% em média ao ano. Em outras palavras, 10% do crescimento populacional do período se deve à migração de estrangeiros que, na verdade, iniciou-se no século XIX, após a abolição formal da escravatura e a decorrente carência de mão-de-obra agrícola. (Disponível em <<http://www.desempregozero.org.br/artigos>>. Acesso em 17/jul/06).

Se, por um lado, a tendência à urbanização em razão do crescimento populacional apresenta um desafio para os administradores e planejadores, a concentração da população no meio urbano e das atividades à ela inerentes provocam uma ruptura do funcionamento do ambiente natural. Amostra disso é o dado fornecido pelo IBGE, na que aponta que na década de 70 contava com aproximadamente cerca de 90 milhões de brasileiros ou, mais exatamente, 93.139.037, segundo o Censo daquele ano. Em 2000, já eram 169.590.693 habitantes<sup>8</sup>.

O processo de urbanização gera grande preocupação nas autoridades políticas internacionais, à medida que o crescimento populacional desordenado traz implicações de variados âmbitos, principalmente no que tange à qualidade de vida das pessoas, ou seja, à saúde, à educação, à segurança e aos impactos ao meio ambiente.

A má qualidade de vida decorrente do imenso impacto socioambiental coloca em discussão a necessidade de repensar a atuação do Poder Público e da sociedade sobre questões fundamentais como a saúde, o meio ambiente e a qualidade de vida da população. Há a necessidade de discutir a questão do urbanismo como um meio ecologicamente equilibrado.

Com a Constituição Federal de 1988, foi assegurado tratamento ímpar à matéria ambiental e urbanística, dedicando-se um capítulo específico sobre meio ambiente (Capítulo VI, Título VIII<sup>9</sup>) e outro sobre política urbana (Capítulo II, Título VII<sup>10</sup>). Esses dispositivos não surgiram por acaso, mas em razão da organização e influência da sociedade civil na feitura da Magna Carta.

---

<sup>8</sup> Ao longo do século XX, ela tornou-se quase dez vezes maior: o Censo de 1900 contou mais de 17.438.434 de residentes. Na primeira metade do século, a população triplicou (51.941.767 residentes em 1950) e, na segunda metade, mais que triplicou. Em 2000, já éramos 169.590.693 pessoas estabelecidas no meio urbano.

<sup>9</sup> Do Meio Ambiente.

<sup>10</sup> Da Política Urbana.

O Direito Ambiental tem como objetivo a proteção e a defesa do meio ambiente, nele incluído o meio ambiente urbano e, logicamente, o meio ambiente rural. Mas o foco principal desta monografia é o estudo do impacto humano na cidade, as ocupações irregulares e a afetação de tal impacto no meio ambiente. Assim, o Direito Urbanístico possui como objetivo a ordenação e o planejamento dos espaços urbanos, ou seja, disciplina a atuação do Poder Público na utilização de forma racional dos espaços da urbe.

A correlação entre o sistema ambiental e o urbanístico efetiva-se em decorrência de seus objetivos integrados, ou seja, a proteção e defesa da qualidade de vida e do bem-estar de todos os habitantes da cidade, quer sejam da zona urbana, quer sejam da zona rural. Desse modo, os sistemas ambiental e urbanístico visam concretizar a função social da cidade.

Na competência privativa de legislar, cabe à União matérias como águas e energia (artigo 22, IV) e atividades nucleares de qualquer natureza (artigo 22, XXVI).

Para os Estados-membros cabe concomitantemente legislar sobre o Direito Urbanístico. É de competência dos Municípios estabelecer a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o máximo desenvolvimento das funções sociais da cidade (artigo 182 da Constituição Federal), promover o adequado ordenamento de seu território, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, elaborando e executando o plano diretor (artigo 30, VIII). O Município pode exercer seu poder fiscalizatório em defesa da proteção ambiental, para observância da legislação federal e estadual.

Exige-se, pois, uma planificação e um planejamento organizado orientado para as necessidades sociais e ambientais. A efetivação do direito à urbanização equilibrada com o meio ambiente não é tarefa fácil, exige a participação ativa da sociedade com o auxílio estatal, como determinam alguns doutrinadores, a exemplo de Regis Fernandes de Oliveira (2002, p.109) que defende o meio ambiente em função do grupo social. Já para outra corrente, a efetivação do direito à urbanização integrada ao meio ambiente é tarefa do Estado com o auxílio da sociedade, faz parte dessa corrente Julio César de Sá da Rocha (1999, p. 18).

A participação da população se dá de diferentes formas, quais sejam: com a iniciativa popular em projetos de lei, com a ação civil pública, com a ação popular,

com o mandado de segurança; todos os instrumentos jurídicos processuais e com a intervenção do particular em órgãos públicos de decisão, como é o caso do Conselho do Meio Ambiente.

A ação popular, nos ensinamentos de Édis Milaré (2001, p. 214), reveste –se de características de instrumento de defesa para “atos lesivos ao patrimônio cultural do povo brasileiro”, portanto, volta-se contra ato administrativo lesivo ao patrimônio público. A ação civil pública é o meio judicial utilizado em face de particulares ou do Estado, que causarem danos a esses bens ou valores. Por fim, o mandado de segurança é adequado para proteger interesses legítimos, difusos ou coletivos.

Como coloca Julio César de Sá da Rocha (2001, p. 45), a construção da cidade ecologicamente equilibrada depende da “educação ambiental e da conscientização pública” à preservação do meio ambiente e do bem estar social.

Em vistoria ao Morro da Pipoca, primeiro núcleo congelado em Ubatuba no início de maio, Claudinei Salgado, responsável pelo Projeto de Congelamento, constatou que duas residências, já congeladas, haviam ampliado suas instalações, sendo um cômodo para cada uma. Os proprietários foram intimados a demolirem as ampliações no prazo de 24 horas. Ontem, segunda-feira, 22, um dos proprietários procurou a coordenação do Projeto Congelamento, onde obteve detalhes da importância da demolição. Na tarde de terça-feira, 23, Claudinei Salgado, em vistoria ao local, constatou que as duas ampliações haviam sido demolidas pelos proprietários. “O importante para nós do Projeto não são as demolições, mas sim a conscientização quanto à importância do congelamento para a cidade e para a preservação do nosso meio ambiente”. (Disponível em <<http://www.litoralvirtual.com.br>> Acesso em 07/out/05).

O futuro está nas cidades e, da mesma forma, o presente é fruto da vida urbana. Necessário, assim, efetivar a função ambiental das cidades para as presentes e futuras gerações.

### **2.1.3 O exercício da cidadania ambiental**

O significado de cidadania e de direitos humanos recebe uma nova conceituação em face do surgimento de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

As cidades estão em processo de urbanização, o que provoca a devastação incontrolada do meio ambiente. Desse modo, urge a preservação da natureza, uma vez que danos causados à ela podem ser irreversíveis.

A causa geradora dessa devastação é explicada pelo descaso humano, ou melhor, pelo antropocentrismo, que tem o homem como o centro de tudo, levando à destruição de áreas de preservação permanente; quando o correto seria a aplicação da ética biocêntrica, como preceitua Roxana Cardoso Brasileiro Borges (1998, p.12), em que a vida é o centro de tudo.

Como bem explana referida doutrina, (1998, p.25):

O direito ambiental enfrenta dificuldade na sua implementação e a teoria jurídica está em dificuldades para pautar a própria produção teórica por uma ética adequada aos objetivos ecológicos que devem ser tidos como fins pelas políticas públicas atuais.

Em razão do direito ambiental pertencer à categoria dos direitos de terceira geração, é difícil sua delimitação, pois se está diante de um direito-dever, onde a pessoa é obrigada a defendê-lo e preservá-lo e, concomitantemente, possui o direito ao meio ambiente equilibrado.

Trata-se de um direito que atinge todas as pessoas, indistintamente, ou seja, seu efeito é *erga-omnes*. E mais, só será efetivado com a colaboração de toda a sociedade.

O risco que o ser humano assume ao permitir a entrada do novo, a novidade, obrigando-se a constantes renovações por interesse meramente imobiliário, derivado de pura especulação, tem como consequência resultados catastróficos, comprometendo a identidade local.

Desse modo, a memória ambiental brasileira é esmagada pela irracionalidade humana através do comprometimento das áreas de preservação ambiental, com o “inchaço” das áreas urbanas e retirando aspectos culturais essenciais na formação do patrimônio turístico.

A desmedida e ilegal habitação nessas localidades deve ser coibida, com a intervenção do Poder Público baseada no Princípio da Legalidade, naquilo que crie direitos ou imponha obrigações.

A Magna Carta concebe o artigo 225<sup>11</sup> como efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Contudo, isto torna-se possível somente quando o ser humano respeita o meio ambiente, quanto à forma – instrumento de prevenção de degradações irremediáveis - e o limite de uso – por ser um bem que não está na disponibilidade particular de ninguém, nem de pessoa privada, nem de pessoa pública.

O indivíduo apenas inicia um processo de tutela com o bem que lhe pertence, a partir do instante em que constata sua possibilidade de perda, escassez ou falta propriamente dita. É o diagnóstico nítido registrado durante milhares de séculos em nossa história.

Entretanto, para que essa atitude de proteger áreas de preservação ambiental tardiamente não cause prejuízos irremediáveis ao meio ambiente, urge antever o futuro – e irreparável – problema de perder completamente o meio ambiente equilibrado, que se faz por meio da conscientização de toda a coletividade.

A conscientização da coletividade é realizada por meio de palestras educativas sobre o meio ambiente e áreas de proteção ambiental, com a coleta e demonstração de estudos nacionais e internacionais transformados em metas atingidas para um melhor sistema ambiental.

Entende-se por meio ambiente equilibrado a sadia qualidade de vida, em razão de sê-lo um suporte para esta. No tocante à conscientização da coletividade, é imprescindível o estudo do impacto ambiental, como medida preventiva de um projeto de obras, de urbanização ou de qualquer atividade. Inclusive, a participação popular no procedimento de estudo ambiental é uma exigência da natureza do patrimônio ambiental, já que o próprio artigo 225 descreve-o como de uso comum do povo, nada mais justo que esse povo tenha acesso a um instrumento da política de preservação do ambiente.

A importância da educação ambiental, consubstanciada em construir valores sociais, conhecimentos e atitudes voltadas à preservação, é confirmada em conferências internacionais, consoante destaque de Patrícia Moussinho (Disponível em <http://www.mma.gov.br>. Acesso em 01/01/2006) a seguir:

---

<sup>11</sup> 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 à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Processo em que se busca despertar a preocupação individual e coletiva para a questão ambiental, garantindo o acesso à informação em linguagem adequada, contribuindo para o desenvolvimento de uma consciência crítica e estimulando o enfrentamento das questões ambientais e sociais. Desenvolve-se num contexto de complexidade, procurando trabalhar não apenas a mudança cultural, mas também a transformação social, assumindo a crise ambiental como uma questão ética e política.

É gritante a necessidade de compatibilização entre o crescimento econômico das cidades com a tutela ambiental, a fim de que não se perca por completo a Natureza.

## **2.2 O Ordenamento das Cidades em Face do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**

A Constituição Federal Brasileira estabelece nos artigos 182 e 183<sup>12</sup> uma ocupação racional e socialmente justa dos territórios das cidades. O Poder Público Municipal é quem possui competência para executar a Política de Desenvolvimento Urbano, estando ela responsável por gerir o correto desenvolvimento da função social da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes.

O instrumento da política de desenvolvimento urbano é o plano diretor responsável por definir as funções sociais da propriedade privada, às cidades com mais de 20.000 habitantes. Constitui, assim, lei formal; portanto não pode ser substituído por decreto ou por outro ato administrativo.

É importante reconhecer o princípio da dignidade da pessoa humana como base para todos os demais princípios do Direito Ambiental. O ser humano é o centro das preocupações no tocante ao meio ambiente, para que ele possa viver cada vez melhor em seu meio.

---

<sup>12</sup> Art. 182: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 183: Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

O Direito Ambiental é um instituto essencialmente democrático, caracterizado pela informação e participação dos cidadãos, a fim de proteger o meio ambiente.

O limite da dignidade da pessoa humana está no desenvolvimento sustentável, entendido como aquele que revela preocupação com as futuras gerações, garantindo-lhes meios de promoverem o seu desenvolvimento e manterem a sadia qualidade de vida.

José Roberto Marques (2005, p. 24) concatena o princípio supra referido nos seguintes ditames:

A tutela ambiental vem, lentamente, abandonando a rigidez de suas origens antropocêntricas, incorporando uma visão mais ampla, de caráter biocêntrico, ao propor-se comparar a totalidade da vida e suas bases, remetendo sua conclusão no artigo 225, § 1º, I, da CF.

Importante salientar o ocorrido em 1972, quando adotada a Declaração do Meio Ambiente pela Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, elencando vinte e seis princípios como continuação da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Mais adiante, em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, reafirmou-se através do debate, esses princípios, acrescentando outros sobre o desenvolvimento sustentável e o meio ambiente.

O entendimento contemporâneo caminha no sentido de que a jurisprudência é fundamental na construção do direito ambiental. Assim, os princípios a ele inerentes são extremamente importantes em razão da tutela do meio ambiente atuar de forma dinâmica, onde surgem situações que demandam uma ação administrativa ou judicial para solucionar questões concretas.

A exemplo das decisões dos nossos Tribunais, têm-se as seguintes jurisprudências:

Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão prolatado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que julgou improcedente pedido de ação indenizatória proposta pelos recorrentes, nos termos de sua ementa: "DIREITO DE PROPRIEDADE. LIMITAÇÃO DO USO DO SOLO EM ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE TURÍSTICO, PROTEGENDO O PATRIMÔNIO PAISAGÍSTICO DA REGIÃO LITORÂNEA DO ESTADO. Ação procedente, não obstante. Recurso provido para julgá-la IMPROCEDENTE". Recurso Especial 315197 / PR – PARANÁ-RECURSO EXTRAORDINÁRIO-MIN. ELLEN GRACIE (Disponível em <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/sumario.asp>. Acesso em 5/08/06).



ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. DIREITO DE CONSTRUÇÃO. NORMAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. OBSERVÂNCIA EM FACE DO INTERESSE PÚBLICO RELEVANTE. RECURSO IMPROVIDO. Consoante a legislação em vigor, a construção de edifícios na faixa litorânea do Estado do Paraná não se sujeita somente à obtenção de autorização na esfera da Administração Municipal, porquanto, predominando o interesse público vinculado à preservação e equilíbrio do meio ambiente e do estímulo ao turismo, a sua defesa, bem assim a avaliação do impacto de qualquer obra compete não somente ao Município, mas, concomitantemente, ao Estado e à União, aos quais se impõe legislar concorrentemente. Normas que não infringem a autonomia do Município, nem ao direito adquirido. Recurso ordinário improvido. Decisão unânime". (Disponível em <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/sumario.asp>. Acesso em 5/08/06).

É por meio de entendimentos jurisprudenciais que se estabelece o horizonte a ser seguido, delineando o estudo concreto às futuras gerações, no intuito de sempre condicioná-las para a mais justa decisão.

### 3. O DIREITO À MORADIA NA PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

A desigual distribuição de terras na cidade é um dos fatores responsáveis pelo exacerbamento da marginalização dos segmentos mais vulneráveis da população. Nas regiões não urbanizadas, a desigualdade no acesso à terra e aos serviços essenciais de infra-estrutura tem contribuído para a proliferação dos assentamentos precários e irregulares em áreas inadequadas ou impróprias à moradia.

No que tange ao direito humano de moradia adequada, assegurado no artigo 6º da Constituição Federal, o reconhecimento para o gozo de todos os direitos humanos no contexto da igualdade e da natureza integrativa fez nascer uma base legal e sólida para futuras ações a fim de garantir melhor condição de vida e de moradia à população menos abastada.

Constata-se o reconhecimento desse direito à moradia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948)<sup>13</sup>, com o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômica e Culturais de 1966, artigo 11 (1), na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, artigo 5 (e) (iii); na Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978, artigo 9 (2); na Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, artigo 14 (2) (h); na Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989, artigo 27 (3); na Convenção dos Trabalhadores Migrantes de 1990, artigo 43 e na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989, artigos 13 à 19.

Moradia adequada não significa meramente possuir um teto e quatro paredes, mas também implica na aplicação de um enfoque abrangente, no sentido de assegurar os meios de subsistência, o direito à água e outros direitos e serviços

---

<sup>13</sup> Art. XXV, item 1. Todos têm direito à propriedade obtida individual ou coletivamente. Art. 17. Ninguém deve ser privado de sua propriedade.

básicos tais como à saúde, à educação, à eletricidade e ao saneamento. Porém, no nível prático, os discursos, raras vezes, traduzem-se em ações.

Morar de forma adequada e regularizada num local seguro e saudável, com acesso à infra-estrutura e outros benefícios é, na verdade, uma forma concreta de afirmação de cidadania, uma forma de possibilitar a todos o acesso a uma vida mais saudável, segura e feliz.

Como aponta Betânia Alfonsin (2004, p. 36) em igual pensamento ao de Nelson Saule Júnior (Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU 29 de maio de 2004), o Estado deve assegurar o direito a recursos legais – de forma não onerosa, à população de baixa renda – para que deixe de existir os inúmeros despejos ocorridos e tantas outras formas de violação ao direito à moradia.

O ponto comum entre os autores supra citados é de que as famílias carentes não dispõem de recursos básicos para uma vida digna. E, quando os serviços de água e de eletricidade são disponíveis, torna o custo da moradia num ônus financeiro insuportável.

Ademais, não se deve esquecer a existência de projetos para a implantação de moradia em locais isentos das características de risco ou locais indignos.

Habitação adequada é condição fundamental para o homem exercer plenamente a sua cidadania, inserido na concepção de um padrão de vida adequado. O direito à habitação é de grande relevância, sendo tratado tanto em legislações nacionais como internacionais.

O direito à moradia, na Constituição Federal de 1988, enquadra-se no rol dos direitos econômicos e sociais (artigo 6º). Esses direitos caracterizam-se, geralmente, por exigirem do Estado maior atuação para que sejam implementados. Eles exigem a aplicação de maiores recursos para que existam na prática e saiam da teoria. Embora haja uma dificuldade muito grande em cobrar sua eficácia, os direitos econômicos e sociais não devem ser deixados em segundo plano, pois, como apregoa a Declaração Universal dos Direitos Humanos, na qual está inserido o direito à moradia, os direitos humanos são interdependentes e indivisíveis. Isso implica dizer que os direitos civis e políticos não sobrevivem sem os direitos econômicos, sociais e culturais e vice-versa.

A obrigação de respeitar os direitos sociais exige do Estado e, dessa forma, de todos os seus órgãos e agentes, a abstenção de qualquer prática, política ou medida legal que viole a integridade dos indivíduos ou infrinja em sua liberdade de usar materiais ou recursos disponíveis mais apropriados para satisfazer suas necessidades.

Enquanto o dever de respeitar os direitos sociais implica basicamente em uma série de limites nas ações dos Estados, a obrigação de garanti-los impõe ao governo o reconhecimento das diversas dimensões do direito à habitação a tomada de passos para assegurar que nenhuma medida seja implantada com o intuito de diminuir ou restringir esse direito. Também exige que o Estado dê ênfase suficiente à realização completa do direito à moradia, através de uma série de medidas ativas, que incluam o reconhecimento desse direito nas diversas legislações e a incorporação do direito à habitação em políticas de moradias de construção, objetivando o seu pleno gozo por todos os setores da sociedade.

Assim sendo, as disposições legais obrigam o Estado e seus agentes a evitar a violação do direito à habitação<sup>14</sup> por outrem. Os beneficiários desse direito devem, portanto, ser protegidos de abusos provocados por aqueles que busquem restringi-lo ou limitá-lo.

Embora se reafirme a importância do total respeito e garantia ao direito à habitação adequada, observa-se, em grande parte das nações, inclusive naquelas com alto grau de desenvolvimento, uma grande indiferença com relação a esse direito. As Nações Unidas estimam que mais de um bilhão de pessoas vivam em habitações inadequadas e mais de cem milhões, em todo o mundo, não possuem moradia. (KHOTARI, 2004, p.1-3).

Assim, esse número alarmante de pessoas carece do direito à habitação, e, esse contingente desfavorecido, verifica-se mais facilmente nos países menos desenvolvidos economicamente, onde as desigualdades sociais manifestam-se de forma mais acentuada e gritante.

---

<sup>14</sup> Art. 5º ...

XI- a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial.

Como se percebe, no Brasil, o direito à habitação não é garantido de forma satisfatória. Água tratada, esgoto, lixo coletado e luz elétrica são privilégios de parte da população, excluindo outra parcela da sociedade que fica desprovida de requisitos fundamentais para uma moradia adequada.

Pelo exposto, observa-se a importância do respeito ao direito à moradia adequada, como maneira de garantir a implementação dos demais direitos econômicos e sociais.

Apesar da definição constitucional da habitação como competência comum da União, dos Estados e dos Municípios, os instrumentos que concretizariam essa corresponsabilidade são insuficientes e, na prática, dividem mais as responsabilidades do que o poder de realização. Por essa razão, milhares de brasileiros continuam excluídos desse direito.

No mesmo ínterim, deve co-habitar a preservação ambiental, numa ótica de reflexão sobre a posição do homem em face da natureza. Não se pode admitir que o homem posicione-se como mero explorador das riquezas naturais colocadas à sua disposição.

O direito de propriedade traz uma idéia de “troca”, como elementar para se manter vivo o direito de propriedade. Entendem alguns ser a desapropriação a maneira correta de retirada da propriedade do particular em prol do Estado, a fim de tornar legítima a necessidade da contraprestação ao equilíbrio patrimonial.

Essa “troca” consiste em o particular exercer atividade laborativa remunerada, ou seja, exercerá seu domínio em prol da obtenção de uma gleba de terra fornecida pelo Estado.

Entre as inúmeras teorias existentes acerca da devida compensação que deve haver entre o interesse público e o particular, Luís Carlos Silva de Moraes (2001, p. 33) apresenta como “tecnicamente melhor” o da expropriação: “teoria estratificada do direito de propriedade, pela qual o Estado só pode atingir o direito de propriedade por procedimento específico, a desapropriação”.

O Supremo Tribunal Federal adotou essa posição, no Recurso Extraordinário nº 134.297-8-SP, tendo como Relator o Ministro Celso de Mello:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – ESTAÇÃO ECOLÓGICA – RESERVA FLORESTAL NA SERRA DO MAR – PATRIMÔNIO NACIONAL (CF, ART. 22, § 4º) – LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE AFETA O CONTEÚDO ECONÔMICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE – DIREITO DO PROPRIETÁRIO À INDENIZAÇÃO – DEVER ESTATAL DE RESSARCIR OS PREJUÍZOS DE ORDEM PATRIMONIAL SOFRIDOS PELO PARTICULAR – RECURSO NÃO CONHECIDO. (ANEXO 1).

Por força de tais constatações, percebe-se nitidamente que a moradia é um direito inviolável do ser humano; ninguém pode dela ser privado, salvo quando a necessidade pública exigir, mediante justa e prévia indenização. No entanto, o direito contemporâneo passou a reconhecer a função social da propriedade perante a sociedade como um todo. Desse modo, o texto constitucional restringe o uso egoístico da propriedade.

### **3.1 Autorização para o Direito de Construir**

O direito de propriedade e o direito de construir são tópicos de uma ampla discussão na área do direito urbanístico. Historicamente, a propriedade tem como característica principal a exclusividade que, por consequência, traduzia um direito essencialmente individualista.

Esse panorama modificou-se no momento da Revolução Francesa que, através dos ideais da abolição das diferenças sociais, inseriu o espírito do liberalismo na sociedade. Após a Grande Guerra, a propriedade adquiriu uma função social, sendo admitida, quando necessário, limitações à propriedade privada em prol da coletividade.

Desse modo, o direito de propriedade trouxe o instituto da função social, consistente na utilização da propriedade urbana para a realização de interesses sociais.

Mister se faz separar o direito de propriedade do direito de construir, não se ignorando o fato de que o detentor do domínio deseja utilizar todos os poderes inerentes à sua propriedade, inclusive o direito de construir.

Por derradeiro, oportuno se torna dizer que tal tema não consiste apenas na análise do direito de propriedade e sim, numa análise da integração dos fatores que o compõe, sendo esses fatores classificados como sociais, econômicos e culturais.

O assentamento humano, o desenvolvimento e a modificação das cidades são pontos estudados pela urbanística, que possui esse nome devido à derivação latina da palavra *urbs*, que significa “cidade”. Dessa forma, tudo o que for relativo à fixação do homem no espaço e que esteja ligado à geografia, à demografia, à planificação e à construção nas cidades é estudado pela urbanística que, segundo a classificação de Julio César de Sá da Rocha (1999, p. 19), constitui um ramo do direito, pois “disciplina a atuação do Poder Público para utilização dos espaços habitáveis”.

A imposição de limites às atividades do cidadão e de sua comunidade, é realizada por uma normatização jurídica que esclarece a todos o que é ou não possível ser feito na área urbanística. Por esses elementos tem-se o surgimento do Direito Urbanístico.

A vida coletiva e a associação entre as pessoas, traz a necessidade de organização local e, como efeito, surgem as civilizações que mantêm o direito individual associado à coletividade.

Com o crescimento das aglomerações, surge a necessidade da organização política, nascendo, assim, a raiz do Estado que busca colocar ordem em uma comunidade e, ao mesmo tempo, atender às deficiências que nessa se criam. Dessa maneira, não se confundem construções materiais com construções urbanísticas.

Por outro lado, a urbanística não é apenas a soma dos monumentos e das casas (produto arquitetônico), mas sim:

{...} a visão unitária da vida da comunidade, que não é feita somente de construções, mas também, de implantação de espaços úteis, de conceitos organicamente harmônicos, coadunando-se com as exigências dos particulares, em concordância com a comunidade inteira. (SILVA, 1998, p.226)

O direito urbanístico surge com a regulamentação e a legislação da disciplina urbanística que, no seu freqüente estudo de fenômenos demográficos e

econômicos, mostra, cada vez mais, a necessidade de conquista pelo homem de um espaço mais amplo, com o intuito de construção de equipamentos coletivos essenciais, dentre os quais podem ser citadas as áreas verdes e as áreas de lazer.

O que caracteriza, tanto a urbanística, como o direito urbanístico, é a intervenção estatal que objetiva um ordenamento dos espaços potencialmente habitáveis e urbanizáveis.

Evidente que os seres humanos possuem necessidades vitais, ou seja, o homem deseja possuir aquilo que é indispensável à vida. Desse sentimento, surge, naturalmente, o desejo de apropriação de bens materiais considerados essenciais pelos próprios homens. Por tais razões, surge a noção primordial do que viria a ser o direito de propriedade.

O direito de propriedade vem de há muito tempo, não sendo, assim, fato contemporâneo. Isso se justifica pelo fato de o Código de Hamurabi, o Código de Manu, o Decálogo e a Lei das XII Tábuas já conterem regras de proteção à propriedade.

A Idade Média foi marcada pelo desmembramento das prerrogativas inerentes à propriedade. Mas, no final desse período, ocorreu a volta da especulação da propriedade, já que nesse momento houve uma intensificação das trocas e do comércio, qual seja: o escambo, compreendido como a troca de produtos e coisas entre proprietários.

Colocada assim a questão, é de se dizer que a propriedade foi realmente garantida no artigo 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, o qual a designa como um direito inviolável e sagrado, assim, ninguém pode dela ser privado, a não ser em caso de necessidade pública comprovada e sob a condição de justa e prévia indenização.

Ainda nessa Declaração, no artigo 2º, a propriedade é colocada como um direito natural e imprescritível do homem. Dessa forma, durante a vigência do Estado liberal, a propriedade era prevista nas constituições como um direito da pessoa.

Com a consolidação do Estado social, a propriedade passou a ser enfocada como caráter social, surgindo, desse modo, na lei, a vontade do legislador e da Administração Pública sobre a vontade do particular em dispor de seus bens como melhor lhe aprouver.



Após tais observações, tem-se presente que há uma forte dissociação entre o direito de propriedade e o direito de construir.

Mundialmente falando, a função social da propriedade fora tratada nas constituições federais do México e da Alemanha de Weimar e, em 1934, foi abordada na Constituição do Brasil.

A Constituição de 1988 refere-se à função social da propriedade em seu artigo 5º, inciso XXIII<sup>15</sup> e artigo 182, § 2º<sup>16</sup>. No entanto, tem-se o artigo 5º, inciso XXII<sup>17</sup>, que garante a propriedade como direito individual do homem.

A função social da propriedade, em suma, determina a utilização desta no atendimento dos interesses sociais e merece proteção de direito, mesmo que, às vezes, isso seja contra a vontade do proprietário. O artigo 182, § 2º, da Magna Carta, dispõe que a propriedade, na sua função social, deve atender às exigências necessárias para a ordenação da cidade, às quais estiverem discriminadas num plano diretor.

Destarte, o Poder Público pode intervir na propriedade em prol de sua comunidade para que melhorias sejam realizadas. Desse modo, utiliza-se da desapropriação, da requisição, da ocupação temporária, do tombamento, dentre outras formas de intervenção estatal.

Desde os tempos mais remotos, o direito de propriedade permite o uso, o gozo e a disposição do bem sobre o qual incide; assim, os direitos são considerados limitados e estão baseados em dispositivos legais referentes ao direito de propriedade.

De acordo com urbanistas, o direito de propriedade é a área do direito na qual se especifica a tão falada função social da propriedade. Desse modo, a nova Ordem Constitucional do Brasil determinou uma maior intervenção do poder público nessa área, posto que concedeu ao Município a competência para a construção de todo o

---

<sup>15</sup> Art. 5º - XXIII- a propriedade atenderá a sua função social.

<sup>16</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 2º- a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

<sup>17</sup> Art. 5º - XXII- é garantido o direito de propriedade.

complexo de deveres que formarão a função social<sup>18</sup>. Por isso, esse ente poderá limitar o exercício das faculdades do direito de propriedade, mas nunca poderá inviabilizá-lo.

Assim, o direito de construir não é absoluto, já que está ligado ao interesse da coletividade através da função social da propriedade e da ordenação urbanística do uso do solo. Pode-se concluir que, ao se falar em direito de construir, deve-se analisar detalhadamente a relação deste com o direito de propriedade, condicionado ao outro, e devem, juntos, crescer para superar as deficiências existentes nessa área.

### 3.2 Áreas de Preservação Permanente

Constituem áreas *non aedificandi* as áreas de preservação permanente pois, diferentemente das demais áreas da mesma natureza, ficam sujeitas à redução do direito de construir, não simplesmente por interesse urbanístico, mas por razão ambiental, de equilíbrio ecológico.

As Leis nº 7.803 de 18 de julho de 1989 e 7.875/89 alteram os artigos 2º e 3º da Lei nº 4.771/65 (Código Florestal) que estabelece as áreas de preservação permanente.

O conceito contemporâneo é materializado pela Resolução Conama nº 303 do dia 20 de Março de 2.002, no artigo 3º, inciso V:

Artigo 3º Constitui Áreas de Preservação Permanente a área situada:  
V – no topo de morros e montanhas, em áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação em relação à base.

Verifica-se, desse modo, que, legalmente dizendo, áreas de preservação permanente são as florestas e demais formas de vegetação natural localizadas ao

---

<sup>18</sup> Constituição Federal, Artigo 5º, inciso XXIII.

longo dos rios, ou de cursos d'água, desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja de 30m (trinta metros) para os cursos d'água de menos de 10m (dez metros) de largura (artigo 2º, a) 1. da Lei 4.771/65).

A vegetação natural existente ao longo de rios e corpos d'água, denominadas "mata ciliares" foi concebida pela lei como de preservação permanente, exercendo importante papel no ciclo e na qualidade da água.

Ao Município cabe ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, sendo-lhe proibido utilizar-se do poder discricionário para edificar em áreas de destinação á proteção ambiental.

A construção em terreno com declividade superior da 30% é exemplo na doutrina de José Roberto Marques (2005, p. 171), em que:

Referida construção motivou o Município de São Sebastião a ajuizar ação de anulação de registro de loteamento, que obteve decisão de procedência em 1ª instância: Deixou claro o perito e suas afirmações são roboradas inteiramente pelas fotografias que instruem o laudo que os deslizamentos decorrentes decorrentes de instabilidade do solo já começaram, visíveis pela queda de "barreiras", inclinação de árvores, afundamentos da via pública e infiltrações no sistema de escoamento de águas pluviais. A construção de casas nos lotes certamente agravará os problemas, em razão de novos cortes no inclinado terreno e remoção da cobertura vegetal.

A Lei nº 7.803/89 deixa claro que, em áreas urbanas, devem ser preservadas as formas de vegetação existentes nos espaços indicados.

Ao Município não é permitido legislar em desconformidade com a União. A Constituição Federal apenas conferiu-lhe competência suplementar para legislar sobre direito urbanístico, florestas, defesa do solo e proteção ambiental. Assim, é proibida a elaboração de leis sobre o uso do solo inobservando as normas federais e estaduais.

A fiscalização das áreas de preservação permanente compete a esses entes, conforme prevê o artigo 22 da Lei nº 4,777/65. Notadamente, constata-se a proliferação das ocupações irregulares nas APP's, em especial nas encostas de morros e margens de curso d'água, pois são locais não monitorados e não protegidos adequadamente.

É defeso qualquer tipo de exploração econômica direta nessas áreas, diferentemente do que ocorre nas reservas legais. Não é lícito usar, gozar, fruir da área de preservação permanente com vistas à atividade econômica.

### **3.3 Zoneamento Ambiental Urbano**

O zoneamento ambiental urbano é um planejamento jurídico de ordenação do uso e da ocupação do solo. Consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra e do uso do solo, definindo a qualificação do solo em urbano, de expansão urbana, urbanizável e rural, e dividindo também o território do Município em zonas de uso.

O zoneamento ambiental urbano é um instrumento de preservação ambiental, uma preocupação com a qualidade de vida da população; permite que a destinação do solo forneça melhor infra-estrutura aos habitantes da cidade, de forma a diminuir o impacto conseqüente da degradação ambiental.

A Lei nº 6.938 de 1981, no art. 9º, inciso II, institui a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental. Conseqüentemente, considera o zoneamento como meio da Política nacional do Meio Ambiente.

Lembra Paulo Affonso Leme Machado (2002, p. 164) que, se o instrumento jurídico em apreço for mal-realizado, mal-estruturado, poderá resultar num zoneamento “incorreto e inadequado”.

Seja em nível federal, estadual ou municipal, o governo, bem como a população, deverá obedecer as metas estabelecidas no plano nacional. O desrespeito às normas vicia o conteúdo do zoneamento, e sua correção, quando desrespeitada, pode ser pleiteada judicialmente.

Alerta José Afonso da Silva (2003, p. 237), a propósito, discorrendo que:

Em uma cidade desordenada esses usos desenvolvem (...) com grande prejuízo ao bem-estar da população. Ordenar esses usos é um dos meios de realizar a exigência constitucional de que a Política Urbana vise a garantir o bem-estar dos habitantes da cidade. O Plano Diretor é o instrumento básico dessa política, o qual tem no zoneamento o mais importante instrumento de sua execução (...).

Assinala-se, desde já, que o direito do cidadão à propriedade, assegurado pela Constituição brasileira nos artigos 5º, inciso XXIII<sup>19</sup> e 170, incisos III e VI<sup>20</sup>, é limitado pelo poder de polícia administrativa.

Nesse diapasão, Paulo Affonso Leme Machado (2002, p. 177) adverte que “inexiste juridicamente apoio para a propriedade que agrida a sociedade, que fira os direitos de outros cidadãos”.

A Magna Carta, em seu artigo 182, § 1º, obriga os Municípios com mais de vinte mil habitantes a terem um plano diretor, consistente no planejamento da cidade, regulando as atividades e empreendimentos havidos. Quer dizer que o zoneamento está contido na “ordenação da cidade” (parágrafo 2º), a fim de obter o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (artigo 182, *caput*).

### 3.4 Meio Ambiente Urbano

O meio ambiente urbano, ou artificial, é aquele construído, formado pelas cidades, dotado de edificações e infra-estrutura constituída de áreas de lazer, serviços públicos e saneamento, objeto das políticas ambientais. Assim sendo, o Direito Urbanístico e as regulamentações inerentes ao meio ambiente serão responsáveis por legislar sobre o meio ambiente urbano.

Tutelar o meio urbano é cuidar, igualmente, do ambiente natural, pois este sofre as conseqüências da degradação ambiental urbana.

---

<sup>19</sup> Art. 5º, XXIII: a propriedade atenderá a sua função social.

<sup>20</sup> Art. 170, III: a função social da propriedade.

Art. 170, VI: defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Ao tratar da política urbana, acentua a Constituição Federal no *caput* do artigo 182:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O meio ambiente artificial, portanto, advém da ação transformadora do homem. Como adverte Luís Roberto Gomes (1999, p. 164-191):

A exploração econômica do meio ambiente deve se dar, assim, dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas, entendida como aquela que resguarde a renovação dos recursos renováveis e a exploração não predatória dos recursos não renováveis, de forma que possam servir às futuras gerações.

O desenvolvimento urbano deve ter como limite a preservação e a conservação do meio ambiente, vez que tal meio não mais pode ser preservado de qualquer modo, sem a inobservância e o comprometimento futuro e pelos malefícios que tal descuido acarreta, como o impacto ambiental.

A aliança entre Estados, Municípios e o Distrito Federal, que formam a União, gera um relacionamento de fidelidade entre a União e os Estados, mas também entre os Estados e os Municípios.

Como apresenta José Roberto Marques (2005, p. 102):

Os Municípios regularão, mais de perto, a instalação das atividades e fiscalizarão, em parte, algumas atividades e obras, sempre tendo como objetivo a defesa do meio ambiente. Cabe a eles, também, empreender ações para assegurar a efetividade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal como reza o § 1º do art. 225 da Constituição Federal.

De fato; o Município também pode estabelecer regras sobre a utilização de bens federais, denominados “bens de uso comum do povo” (artigo 225, *caput*, da Constituição Federal), como pode tombá-los<sup>21</sup>, ou estabelecer medidas para a

---

<sup>21</sup> Tombar significa declarar de interesse histórico ou artístico um monumento, uma localidade, etc., colocando sua conservação e sua restauração sob o controle de órgãos administrativos competentes. (LAROUSSE, Cultural. Dicionário da língua portuguesa, 2002, p. 1095).

proteção desses bens, como demonstra Paulo Affonso Leme Machado (2002, p. 355).

Desse modo, a defesa do meio ambiente artificial é constatada com o reconhecimento da urgência na elaboração de um prognóstico na criação e no crescimento das cidades, concedendo-lhes desenvolvimento sustentado; buscando, assim, a sadia qualidade de vida, além de corrigir distorções nas cidades existentes.

### **3.5 Diretrizes Gerais da Lei 10.257/2001**

Inicialmente, para melhor compreensão da Lei nº 10.257/2001, é necessário determinar o que se entende por “plano diretor”. Apresenta Paulo Affonso Leme Machado (2002, p. 356) o seguinte conceito:

Plano diretor é um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal.

Plano diretor, segundo o artigo 182, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988, trata-se de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. Somente por meio desse plano é que se poderá proporcionar uma qualidade de vida sadia aos cidadãos do meio urbano.

Constata-se, por meio da Lei nº 10.257 de 10.7.2001, a ampliação da proteção ambiental ao se exigir que o meio urbano tenha um planejamento adequado, protegendo-se áreas peculiares indicadas na lei.

Exemplo da ampliação dessa tutela nas diretrizes gerais, é o artigo 2º, incisos IV, VI e XII da Lei 10.257/2001, que dispõem:

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

IV: planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

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

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; [...]

.....  
XII: proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

A Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) visa proteger o meio ambiente, com o fim de adequar a ocupação urbana à conservação e à preservação do meio. Desse modo, ordena a expansão e o desenvolvimento urbanos, proporciona bem-estar e sadia qualidade de vida aos habitantes, com o fornecimento de serviços públicos e infra-estrutura básica.

Isso equivale a planejar a instalação de escolas, centros de saúde, saneamento básico, dentre outros, de forma a atender o crescimento urbano e prestar serviços à comunidade.



## **4. OCUPAÇÕES IRREGULARES**

### **4.1 Aspectos Jurídicos da Expansão Urbana e a Preocupação Ambiental**

Um estudo que busque enfrentar a normatização e ordenação da expansão urbana tem que levar em conta vários aspectos, como o político, o social, o econômico e o jurídico; isso significa que tem que alcançar não só o uso da propriedade urbana e urbanizável, mas o uso de qualquer área, elemento ou atividade que interfira no agrupamento urbano enquanto ambiente natural do homem em sociedade.

Não é tarefa fácil consolidar velozmente essa elaboração ordenada de expansão urbana, principalmente nas grandes metrópoles, que crescem mais dia a dia. Faz-se indispensável uma abordagem e uma análise crítica em face do atrofimento do desenvolvimento da cidade como um todo e da ocupação da propriedade urbana, que, se descuidada, pode implicar em verdadeira saturação do modelo de organização político-administrativo-social dos espaços no ambiente.

Com base na competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, há normas específicas para a questão urbana, por meio da atuação dos Municípios. Apesar do entendimento de que, contrariando lei federal, estarão automaticamente revogados os dispositivos contrários a ela, é-lhes permitido legislar.

Cabe, assim, ao Município, a responsabilidade de exigir o cumprimento da função social da propriedade, a partir do instrumento já abordado – Plano Diretor (introduzido pelo Estatuto da Cidade) – e, para as cidades que não o possuem, as Constituições Estaduais estabelecem aos Municípios o dever de elaborar diretrizes gerais de ocupação do território, com leis garantidoras das funções sociais da cidade e da propriedade.

É dever da Administração Pública tomar as providências necessárias à consecução da função social da propriedade urbana e da cidade, instituindo imposições urbanísticas que limitem o uso do imóvel particular, permitindo melhor ordenamento do espaço urbano e da tutela ambiental.

Um instrumento jurídico capaz de alcançar esse ordenamento urbano e ambiental é o planejamento, definido pela doutrina de Rogério Gesta Leal (1998, p. 136) como:

[...] um processo, um conjunto de fases (subprocessos, processos), pelas quais se realiza uma operação. Sendo um conjunto de fases, um processo, a sua realização não é aleatória. O processo é sistematizado, obedece a relações precisas de interdependência que o caracterizam como um sistema, como um conjunto de partes coordenadas entre si, de maneira a formarem um todo, um conjunto coerente e harmônico, visando a alcançar um objetivo final (produto, resultado) determinado, que não se sabe, ao longo do processo, exatamente qual, de forma absoluta, vai ser. O conjunto de fases da realidade (ou situação), decisão, ação, crítica.

Por outro lado, a legislação ambiental brasileira ainda está muito distante de uma utilização sistemática dos mecanismos de intervenção econômica em função de objetivos ambientais. O ideal seria, conforme expõe Paulo de Bessa Antunes (2006, p. 16):

[...] que já tivéssemos atingido um grau de maturidade política, econômica e social que nos possibilitasse fundir o Direito Econômico com o Direito Ambiental e instituir um Direito do Desenvolvimento Sustentável que pudesse, em conjunto coerente e harmônico de normas jurídicas, princípios e jurisprudências, fundado essencialmente em concepção preventiva, criar mecanismos de desenvolvimento com proteção ambiental.

O Estatuto da Cidade é, portanto, norma jurídica hábil a estabelecer os princípios a serem concebidos à boa gestão da vida urbana. Tudo porque, gerir cidades, é realizar impactos no meio ambiente.

Como direito humano, o Direito Ambiental demonstra ser fruto da luta dos cidadãos contra atividades que consideram lesivas aos seus interesses. Entretanto, a complexidade da matéria ambiental faz com que o ordenamento jurídico seja uma resposta ineficaz e, muitas vezes, tardia para as soluções buscadas pelos cidadãos.

É preciso perceber que a preservação e a sustentabilidade da utilização racional dos recursos ambientais devem ser encaradas de forma a assegurar um padrão constante de elevação da qualidade de vida dos seres humanos que, sem dúvida alguma, necessitam da utilização de diversos recursos ambientais para a garantia da própria vida.

A propriedade que não utiliza sadiamente o meio ambiente, não cumpre função social, vez que se trata de garantia fundamental do cidadão desfrutar das condições saudáveis do meio ambiente.

#### **4.2 Pressupostos e Elementos Constitutivos na Formação do Espaço Urbano no Brasil**

A formação do território brasileiro recebeu demorada atenção dos governantes, de maneira que as questões urbanas ficassem a cargo das necessidades e tendências políticas.

A importância das cidades processou-se, definitivamente, no final do século XIX, quando nasceu o Estado Nacional, devido ao rompimento do Estado Colonial Português. Com a expansão da imigração e das exportações de alimentos para o mercado brasileiro, Porto Alegre tornou-se uma das maiores cidades do país, recebendo variados melhoramentos urbanos. Os estrangeiros tinham-na como uma das mais agradáveis do Brasil em razão do aspecto paisagístico, da facilidade de transportes oferecidos e dos parques existentes.

Por outro lado, a cidade de São Paulo possuía o poder econômico mais rápido devido a mercantilização do café. A economia desenvolveu-se aceleradamente e a cidade não se restringiu mais a algumas ruas apenas. Do centro antigo espalhou-se irregularmente em todas as direções e, ao final do Império, a cidade foi constituída por inúmeros distritos e povoações mais afastadas.

Nessa época, o Estado brasileiro foi silente quanto à qualidade de vida da população. Em razão disso, sedimentou e reforçou a desigualdade social nas moradias expandidas: os ricos construía casas imponentes isoladas, em locais

com maior facilidade de acesso e meios de transporte à disposição, e os pobres tinham o problema do desenvolvimento urbano, em troca de condições insalubres e superpovoadas.

O processo de urbanização no Brasil foi constatado somente com a industrialização, que permitia a formação de um mercado interno e introduzia uma nova lógica econômica e territorial. Ocorreu um crescimento demográfico das cidades sustentado a partir dos anos 40, com a inversão do lugar de residência dos muitos da população que residiam no campo para a cidade.

Todavia, no imaginário da época, o meio urbano era visto como sede de corrupção, de expressão de atraso nacional frente à modernidade das metrópoles internacionais, não existindo a noção de um modelo urbanístico adequado.

Somente na década de 20, é que brotaram os debates sobre as preocupações do governo federal com a ordenação do espaço urbano no Brasil.

O Estado manteve-se afastado da problemática desenvolvida nas cidades, qual seja, a sedimentação da massa trabalhadora urbana nas periferias (que é onde seu baixo poder aquisitivo permite pagar o aluguel ou adquirir um terreno) e a elite, afastando-se das vistas da população pobre.

As Constituições brasileiras de 1934, 1946 e 1967 tratavam a propriedade como função social, cada uma com ênfase própria, de forma a individualizar seu conteúdo.

Constata-se, na década de 70, que a maior parte da população, já residindo na área urbana, contribuiu para o atropelamento do processo de urbanização das grandes regiões pelas decisões de caráter econômico dos políticos da época, com a concentração de capital em poucos centros, a fim de garantir maior retorno.

É com a década de 80 que uma parcela pequena e privilegiada ganha importância em dinheiro, por meio de propriedades desapropriadas pelo Estado, tendo, de outro lado, a maioria à margem da pobreza e da escassez.

Na década de 90 destacou-se um novo período, com a concepção de ocupação do espaço urbano numa estratégia redistributiva, pautada nos direitos sociais, pela influência da Magna Carta de 1988. Demonstrativo desse implemento

foram os planos diretores de cidades como o Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, com ênfase na questão social.

A Constituição Federal disciplina a ocupação do solo e as políticas públicas, com o objetivo de assegurar uma preocupação racional e socialmente justa dos espaços urbanos das cidades, em seus artigos 182<sup>22</sup> e 183<sup>23</sup>.

### 4.3 Regularização das Ocupações

O padrão de urbanização brasileiro imprime às cidades a notável característica de insustentabilidade no processo de expansão e transformação urbana, proporcionando baixa qualidade de vida à maior parte da população. Nesse padrão constata-se a “cidade formal”, dotada de investimentos públicos e, de outro lado, a “cidade informal”<sup>24</sup>, que abrange a ilegalidade urbana com os problemas socioambientais.

Ao analisar as iniciativas governamentais e as formas de pressão popular pelo direito à moradia e a ação dos grupos politicamente organizados, é possível notar as várias faces do problema da habitação no Brasil. Há projetos de habitação dos governos municipais e estaduais que não conseguem ser compatíveis com a demanda de moradia nos grandes centros urbanos, porque não há uma padronização e um planejamento a longo prazo das iniciativas.

O quadro da expansão urbana atual diagnostica, não um resultado de projetos articulados visando à extensão da cidade, mas a difusão do padrão periférico, condutor da urbanização do território urbano consubstanciado nos loteamentos ilegais, nas casas autoconstruídas irregularmente e nos conjuntos habitacionais populares de produção pública e de baixa qualidade.

---

<sup>22</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

<sup>23</sup> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

<sup>24</sup> Marta Dora Grostein – Metrópole e Expansão Urbana: a persistência de processos “insustentáveis” (Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 20/04/06).

Dessa forma, a permanência e a proliferação desse padrão de ocupação do solo apontam para a incapacidade e a negligência recorrentes do Estado em fiscalizar e frear o uso e a instalação urbana, perfazendo decisivamente sua ilegalidade.

Os problemas do meio ambiente nas urbes refletem o modo de construção da cidade e o aspecto cultural de vida dos habitantes. A informalidade e as desordenadas ocupações representam problemas socioambientais e situações de risco alarmantes, quais sejam: desastres provocados por erosão, enchentes, deslizamentos, destruição de florestas e áreas de proteção ambiental, bem como ,água e esgoto a céu aberto.

Como adverte Julio Cesar de Sá da Rocha (1999, p. 41), a Constituição Federal atribui competência aos entes federativos na proteção ambiental, de forma a caber ao ente a observância da finalidade de “execução de funções públicas de interesse comum”, como a tutela do meio ambiente na cidade.

É preciso articular o desenvolvimento econômico, de modo a reduzir o custo da degradação ambiental urbana; o desenvolvimento urbano, com a aplicação do conceito de sustentabilidade; e o desenvolvimento social, por meio da participação da comunidade e; a proteção do meio ambiente, com a integração de elementos para o desenvolvimento urbano sustentado, apoiado em políticas de reestruturação urbana e instrumentos regulamentadores do exercício de uma política eficaz.

Nas grandes cidades, como demonstra Regis Fernandes de Oliveira (2002, p. 30), é imprescindível haver “sintonia entre os governos por elas alcançados”. Nos Municípios, deve constar o planejamento, principalmente através do Plano Diretor, a fim de que se desenvolva a racional instalação urbana. O controle social para obstruir as ocupações irregulares deve ser coercitivo, de maneira a intimidar a continuação delas.

No aspecto urbanístico, o ideal seria a pesquisa, o estudo e o planejamento, para a criação de projetos permanentes, visando às necessidades imediatas da moradia, ou seja, o encanamento de esgoto, a distribuição de energia elétrica, bem como de água, dentre outros. Esses projetos devem ser renovados permanentemente para acompanhar as mudanças populacionais, tentando tornar as grandes cidades sustentáveis e habitáveis.

## 5. O DIREITO URBANÍSTICO E A LEGISLAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

O ser humano necessita dispor de um local próprio para o desempenho de suas funções cotidianas. A residência é um dos redutos da liberdade individual e relaciona-se com o interesse da tranqüilidade, com a segurança da vida do indivíduo e com a expansão de sua personalidade.

A atual concepção de direito urbanístico é exposta por Toshio Mukai (2004, p. 13) nos seguintes termos:

A moderna concepção de urbanismo em seu extremo foi descrita por Gastón Bardet, ao afirmar que "... presentemente, o urbanismo designa a organização do solo a todos os escalões, o estudo de todas as formas de localização humana na terra.

Para o positivo desenvolvimento da política urbana, é mister que se tenha atendido à finalidade traçada constitucionalmente, qual seja, a de garantir a sadia qualidade de vida aos cidadãos.

O Direito Urbanístico está estritamente ligado a outros ramos do conhecimento, tais como à sociologia, à engenharia, à agronomia e, sobretudo, ao Direito Ambiental.

O Direito Ambiental possui forte preocupação com as questões técnicas e científicas do que se entende por meio ambiente, de forma a permitir a correta normatização da proteção ao bem jurídico tutelado.

O entendimento mais coeso é de que o homem é tão somente mais um dos elementos do meio ambiente, interagindo com os demais, e que os recursos naturais passíveis de exploração são escassos, devendo ser corretamente utilizados, de forma a alterar minimamente o equilíbrio natural.

É função do urbanismo, como aponta Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior (2004, p. 15), “construir uma sociedade mais justa, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, enfim, promover o bem de todos”.

A expressão utilizada por Julio César de Sá da Rocha (1999, p.36) para definir o urbanismo é “função social da cidade”, para que sejam disponíveis as necessidades consideradas básicas, tais como saúde, lazer, educação, cultura, transporte, moradia, entre outras.

Essas necessidades básicas são a política urbana, realizada mediante uma ordenação, ou seja: atividades planejadas e debatidas. Igualmente não se deve olvidar a busca pela preservação ambiental, colimando com o estado de equilíbrio da cidade.

Já expunha Edésio Fernandes (1998, p. 7) sobre o direito urbanístico onde a urbanização é o fenômeno social contemporâneo mais importante do Brasil. A realidade é que mais de 60 % da população das principais cidades vive em condições irregulares. Associando o entendimento da “função social da propriedade” com a de “interesse público”, é perfeitamente cabível a intervenção estatal no processo de controle do uso do solo por meio da imposição de limitações externas ao uso e desenvolvimento da propriedade imobiliária urbana.

O Direito Ambiental ganhou projeção ímpar, especialmente com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992.

Por sua vez, o Município possui papel de destaque na Federação Brasileira em matéria urbanística, em razão do poder-dever de sua competência para tratar de assuntos de interesse local, atribuído pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal<sup>25</sup>.

Cabe ao Município, como ente federativo, legislar sobre diversos aspectos, mormente quanto à ordenação do espaço urbano, através do Plano Diretor, do zoneamento, do loteamento, do controle de construções e da composição paisagística.

---

<sup>25</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local.



## 5.1 Limitações Legais ao Exercício da Instalação Urbana Desenfreada

Inicialmente, há que se reconhecer no Brasil a existência da ordem pública ambiental brasileira, ou seja, a questão ambiental é de ordem pública constitucionalizada.

A norma constitucional de 1988 estabeleceu um dever de não degradar o meio ambiente. Historicamente, a sua proteção constitucional é um fenômeno recente. Demonstram os estudos que Grécia, Portugal e Espanha foram os três primeiros países a legislar na perspectiva constitucional.

São vários os benefícios da constitucionalização do meio ambiente, dentre os quais pode se vislumbrar: a visibilidade, por ser a Magna Carta um modelo para os cidadãos e permanente lembrança da sua relevância, e o fato de trazer um respeito maior em sua exigência, exercendo status de imperatividade.

De fato, a Constituição Federal é norma superior na hierarquia legislativa, é como um “santuário legislativo” (BENJAMIN, 2002, p. 232), dotado de preeminência normativa. Portanto, garante certa durabilidade legislativa, um pacto de permanência entre legislador e destinatários da norma.

Com a constitucionalização, a proteção do meio ambiente pode ser tratada por normas infraconstitucionais, como o Código Florestal, a Lei de Proteção à Fauna, etc., não estando restrita ao paradigma da legalidade. Dessa feita, legitima-se a intervenção governamental e políticas públicas.

No geral, a problemática habitacional acentuou-se nas cidades com a desorganização das formas tradicionais de economia agrária e com o processo de industrialização que, com a criação de empregos, atraiu milhares de pessoas às cidades, em busca de uma maneira mais viável de sobrevivência.

Nas cidades, a grande demanda por moradia não foi acompanhada, inicialmente, por sua oferta. Proliferaram-se, dessa forma, as favelas e os subúrbios, que, na maioria das vezes, não dispunham de condições básicas e infra-estrutura necessárias para uma vida saudável.

Com a consolidação do capitalismo, novas mudanças surgem no campo, e a presença da concentração fundiária, como também a mecanização da agricultura, expulsam grandes massas populacionais, que, novamente, migram para os centros urbanos, buscando soluções.

A crise de moradia no Brasil está associada ao modelo capitalista concentrador e excludente, ou seja, à falta de habitações populares é consequência direta dos baixos salários, do desemprego e do subemprego massivo. O déficit habitacional decorre, principalmente, de uma distribuição profundamente desigual da renda e também das condições específicas da produção e comercialização capitalista da moradia, que impõem um elevado preço a essa mercadoria.

Em decorrência disso tudo, há um agravamento da crise de moradia, cujas manifestações são: a especulação imobiliária, alto custo dos imóveis e elevação dos preços dos aluguéis; afetando direta e substancialmente todos os indivíduos daquela localidade.

Assim, o Governo, as instituições internacionais e as entidades não-governamentais precisam empenhar-se mais em relação à efetiva implementação do direito à habitação. A cada dia, ressalta-se como necessária e evidente, a importância do estabelecimento de uma política habitacional como instrumento insubstituível de inclusão social e de melhoria da qualidade de vida dos próprios cidadãos.

Aspecto peculiar é a preocupação com a proteção funcional de cada construção. A tutela enseja a limitação do uso da propriedade particular no tocante às paisagens naturais, vistas panorâmicas, reservas naturais e afins.

## **5.2 Ação Civil Pública Ambiental**

A ação civil pública ambiental foi instituída pela Lei Federal nº 7.347, de 24/07/1985, com previsão expressa no artigo 129, III da Constituição Federal.

Sua existência fundamenta-se no fato de que o Ministério Público, sozinho, não poderia efetivar a defesa do patrimônio ambiental. Por isso, foi necessário utilizar-se do auxílio da ação civil pública como instrumento de defesa dos interesses difusos, que têm como titular todo um grupo social, sendo, no caso, o meio ambiente.

A ação civil pública, como observa Geraldo Ferreira Lanfredi (2002, p. 189), “insere-se no quadro de democratização do processo. É um processo civil de massa, como meio de defesa dos interesses indisponíveis do indivíduo e da sociedade”. É denominada “civil” porque tramita perante o juízo cível e não criminal. E “pública” porque defende bens que integram o patrimônio social e público, tal como os interesses difusos e coletivos.

Defendem alguns a impropriedade da denominação “ação civil pública”, como Ada Pellegrini Grinover (Edis Milaré, 2000, p. 410), preferindo “ação coletiva”, em razão do representante do Ministério Público não ser o titular exclusivo na propositura da ação e porque, antes de defender um interesse difuso, o Ministério Público tutela interesses privados, de dimensão coletiva.

Destarte, os processos ambientais têm um efeito pedagógico (Geraldo Ferreira Lanfredi *apud* Edis Milaré, Folha de S. Paulo, 21.10.1995), no sentido de que, mesmo o Ministério Público agindo lentamente, leva as empresas a uma atitude de controle da poluição.

O objeto mediato da ação é a tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, do direito do consumidor e dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. O objeto imediato é a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou de não-fazer.

A ação civil pública ambiental visa o cumprimento da obrigação de fazer, obrigação de não fazer e/ou a condenação pecuniária. Sua finalidade é a defesa do meio ambiente, do consumidor, dos bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico.

O processo age como instrumento de concretização por ser naturalmente aberto, em que pode haver debates: essa é a ação civil pública. Trata-se de um processo que definirá o sentido da norma de natureza ambiental, o sentido do direito

da preservação do meio ambiente no momento em que o caso de ofensa ao meio ambiente ou de dano ambiental se demonstre.

Assim, a ação civil pública demonstra ser um *locus* no qual discute-se a balança de direitos e a razoabilidade interpretativa. Conclui-se, por fim, que o Direito é um ambiente; apenas se concretiza no momento da sua aplicação, que, em regra, dá-se no processo. É um instrumento de liberdade, de concepção democrática do que significa Direito.

Quanto aos legitimados ativos, para a propositura da ação civil pública, poderá ser o Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderá, igualmente atuar o Ministério Público se a ação for proposta por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação. O juiz competente para processar e julgar a causa decorrente da propositura da ação civil pública é o do foro do local onde ocorrer o dano.

O Ministério Público é o único autorizado a promover o inquérito civil, instrumento destinado a fornecer provas e demais elementos de convicção que fundamentam a ação na defesa de valores, direitos e interesses metaindividuais. Como dispõe o artigo 127, § 1º da CF, constata-lhe a legitimidade ativa para ajuizar ações relacionadas ao meio ambiente.

As associações civis devem ter pelo menos um ano de constituição para agir em juízo. Os sindicatos, têm igual legitimação. As pessoas jurídicas da administração direta (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), da administração indireta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista) e as fundações também são legitimados legalmente para a ação civil pública.

Nesse contexto, a Lei 7.347/85 não apenas reconheceu a legitimação concorrente, como facultou aos co-legitimados a tutela processual ambiental.

### **5.3 A Sobreposição dos Interesses Imobiliários nas Áreas de Proteção Ambiental**

A inserção de casas na cidade é uma questão cada vez mais vital. As pessoas também necessitam, além da moradia, de supermercados, de Prefeitura, de Delegacia de Polícia, de escolas, de hospitais, de restaurantes, de transportes, dentre outros. Trata-se de um elemento denominado “distribuição interna” dos componentes da urbanização, como precisa Flávio Villaça (1996, p.86), em que todos buscam a moradia considerada adequada, qual seja, aquele que contenha todos esses elementos citados ou o mais próximo possível desse padrão.

Há uma forte disputa entre as classes sociais em torno da produção do ambiente construído. É de se considerar, pois, que o desenvolvimento do meio urbano resulta em intensa e profunda manipulação das pessoas no meio ambiente, de acordo com os anseios do ser humano. Desse modo, decorrem modificações que recaem sobre a cidade, a paisagem e as áreas de proteção ambiental.

Diante da aceleração e incremento desmesurado do processo de urbanização, com a instalação cada vez maior das pessoas nos centros urbanos, além de deteriorar a qualidade de vida, tende a exaurir os recursos naturais do planeta.

A facilidade de acesso aos pontos centrais da cidade e a busca interminável por um lugar tranquilo é o que faz um bairro ser classificado como nobre ou periférico. Fator decisivo e agravante da expansão urbana para o meio ambiente é o interesse individual das imobiliárias em conduzir a venda de lotes ou de residências em local de preservação ambiental. A partir daí, aproveitando-se desses fatores é que as empresas negligentes de imóveis especulam o preço da terra, impondo uma supervalorização ao imóvel.

Cabe ao Ministério Público zelar pelos direitos metaindividuais, intervindo nas obras irregulares e danosas ao meio ambiente, em parceria com os órgãos detentores da competência funcional de fiscalização e coerção da mesma, como é o Ibama.

As explicações acima são confirmadas pela reportagem a seguir:

Justiça determina que obra de resorts seja paralisada. A Justiça Federal determinou, na última sexta-feira, 26, a paralisação das obras de construção de dois resorts na praia de Morro Branco. A decisão é resultado de uma Ação Civil Pública, movida pelo MPE de Beberibe e MPF, que apontou uma série de irregularidades. O juiz das 15ª Vara da Justiça Federal de Limoeiro do Norte, Francisco Luís Rios Alves, concedeu duas medidas liminares determinando a imediata paralisação das obras de construção de dois resorts no município de Beberibe, a 81 quilômetros de Fortaleza. O juiz acata um pedido do Ministério Público Federal (MPF) que, na semana passada, entrou com Ação Civil Pública contra as empresas Empreendimentos Turísticos Morro Branco LTDA e Portimão Investimentos e Participações LTDA, responsáveis pela construção dos complexos turísticos na praia de Morro Branco. (ANEXO 2) Disponível em: <http://wwwa.terramar.org.br>. Acesso em 15/jul/06.

Não obstante, em Presidente Epitácio/SP há idêntica atuação do órgão judiciário, com a propositura de ação demolitória concomitante à aplicação de multas diárias contra construções irregulares às margens de usina hidrelétrica. O Ministério Público pleiteia a demolição da obra com a restauração da vegetação danificada no local. Igualmente, são áreas de preservação permanente e, por isso, merecem total proteção com imediata intervenção dos órgãos responsáveis, a exemplo do Ministério Público, do Ibama, da Vigilância Sanitária, da Polícia Ambiental, por exemplo (ANEXO 3).

As residências irregulares figuram no pólo passivo da ação civil pública, estando no pólo ativo o Ministério Público, representado pelo Promotor de Justiça desse órgão, que vai além ao concluir:

O Estado não tem que indenizar ninguém, ao contrário, eles que construíram irregularmente em área não edificante, eles têm que reparar os danos que estão causando. (...) O que nós queremos é a demolição das construções irregulares e a recuperação destas áreas.

Na cidade de Parati/RJ, o Ibama “multa e pede demolição de oitenta casas em área preservada” (ANEXO 4). Trata-se de área de proteção ambiental, em que “Tamoios” é uma área de preservação permanente. Os moradores têm vinte dias de prazo para apresentar defesa. Não sendo deferidas as justificativas, as casas são derrubadas. O Ibama impôs a demolição das residências e, além disso, multa os proprietários que edificaram sem autorização do órgão - vez que os mesmos já tinham tomado conhecimento de que a área estava sob proteção ambiental.

Em nota do Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Rodrigo César Rebello Pinho, em “Proposta do Conama ameaça meio ambiente”, acentua que:

O projeto legitima a implantação de áreas verdes públicas urbanas mediante a sobreposição de áreas de preservação permanente (isto é, o cômputo das APPs no total de áreas verdes, com a conseqüente redução destas últimas), beneficiando os interesses dos empreendedores imobiliários. (ANEXO 5).

Justifica-se, pois, a imposição severa de restrições ao uso das áreas de preservação ambiental. Cumpre ao Poder Público, em especial à administração municipal, nos termos do artigo 23, VI, da Constituição Federal<sup>26</sup>, a autorização e fiscalização de obras degradadoras do meio ambiente, podendo até mesmo proceder ao seu embargo e determinar sua demolição. O fato de haver construções levantadas em áreas de proteção ambiental, mormente quando não regularizadas, em situação de patente clandestinidade, constitui motivo suficiente à atuação da municipalidade, em toda a dimensão do seu poder de polícia e na exata medida de suas prerrogativas, razão pela qual, se foi omissa na preservação do meio ambiente, deve ser condenada, solidariamente com o dono da obra, a reparar os danos ambientais causados pela construção irregular.

---

<sup>26</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

## CONCLUSÃO

O Direito Ambiental reconhece o ser humano como parte integrante da natureza em razão de sua ação ser determinante no meio social. Como um direito de desenvolvimento econômico e social, prescinde ser muito debatido e aprofundado pela população em geral.

O estudo da história da espécie humana denuncia sua constante perseguição por riquezas naturais, ou seja, a busca interminável por espaços físicos habitáveis, no equivocado entendimento de que os recursos naturais fossem perpétuos.

Elemento importante no contexto ambiental é o educativo, pois o reconhecimento em assegurar direitos da natureza tornam efetivos os direitos de cada indivíduo e da humanidade como um todo. Atuar com respeito e proteção ao meio ambiente é uma prova de compromisso do ser humano com a própria espécie e, portanto, consigo mesmo.

Imbuído na característica de coordenação, o direito ambiental é um Direito que impõe aos demais ramos jurídicos o respeito às normas constitutivas, visto seu fundamento ser emanado diretamente da Magna Carta. A Constituição de 1988 erigiu o meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado como direito fundamental pela ordem constitucional, de modo a reconhecer que os problemas ambientais são de vital importância para a nossa sociedade.

Constatamos o intenso crescimento populacional, sobretudo após a Revolução Industrial e, em tempos mais recentes, dadas às facilidades trazidas pela vida na cidade. É notória a concentração desenfreada de pessoas nas urbes. Com isso, a desordenada ocupação no território traz graves implicações às pessoas, especialmente no tocante ao meio ambiente.

A concentração da população urbana requer urgentemente administração e planejamento preciso das atividades à ela inerentes, com discussão e análise das questões urbanísticas para um meio ecologicamente equilibrado, já que seu objetivo



está focado justamente na ordenação dos espaços urbanos com a atuação do Poder Público.

Constata-se no Brasil a necessidade de intervenção estatal na propriedade, a fim de limitar, disciplinar e modificar a sua utilização. A roupagem de caráter absoluto, que antes a vestia, passa a ser outro, qual seja; de ter o seu uso condicionado ao cumprimento de uma função. Desse modo, perde definitivamente a concepção individualista da propriedade, pois o princípio da função social progride como reação frontal.

O legislador constituinte visou o atendimento simultâneo ao interesse coletivo e à preservação ambiental. Impôs ao proprietário uma obrigação ambiental devido à urgente necessidade de preservar o meio ambiente como condição de resguardo da espécie humana.

O Município, ente de direito público interno, possui a tarefa de desenvolver a política urbana com o objetivo de ordenar as funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar das futuras gerações. De fato, do artigo 182, da Lei Maior, se extrai a política de que o planejamento e a adequação do desenvolvimento urbano consubstanciam-se na gestão democrática da cidade.

O direito urbanístico e o direito ambiental anseiam pela concretização das funções sociais da cidade (definidas pelo Plano Diretor). É de competência municipal – por meio da Política de Desenvolvimento Urbano – o exercício do poder fiscalizatório em defesa da tutela ambiental, com total observância às legislações federal e estadual.

A doutrina atual mais acertada caminha para o entendimento de que a efetivação da urbanização equilibrada com o meio ambiente exige intervenção ativa e concomitante da sociedade e do Estado.

O enfoque desta monografia é sob o prisma de duas realidades sócio-econômicas distintas, mas que têm em comum a irregularidade das ocupações urbanas e o conseqüente dano ambiental.

De um lado reconhecemos a moradia em desigual distribuição para a população de baixa renda, em regiões não urbanizadas, com dificuldade de acesso e isenta de infra-estrutura mínima à sadia qualidade de vida.

De outro lado, há pessoas mais abastadas financeiramente, que gozam do privilégio de obter o isolamento de seus imóveis em refúgios naturais, pelo fato dos altos preços estabelecidos. Contudo, essas propriedades estão em área de proteção ambiental.

No primeiro caso, as habitações são comumente edificadas em áreas de preservação ambiental ou em locais de risco, tais como morros e margens de cursos d'água. Nesse diapasão, o desenvolvimento urbano deve ter como limite a preservação e conservação do meio ambiente.

No segundo caso, com o auxílio da especulação imobiliária, os indivíduos detentores de alto padrão econômico fecham os olhos para as normas proibitivas das ocupações expressamente abarcadas na legislação pátria e estabelecem suas moradias em locais de preservação ambiental, seja sob o aspecto cultural, natural ou paisagístico.

Esse padrão de urbanização reflete a incapacidade e a negligência do Poder Público em fiscalizar e impedir o uso inadequado e a instalação urbana ilegal. O Ibama tem como fim assessorar o Ministério do Meio Ambiente na formação, na coordenação e na execução, e fazer executar a política nacional do meio ambiente e da preservação, da conservação e do uso racional dos recursos naturais.

Paralelamente, ao Ministério Público compete promover a responsabilização dos responsáveis por danos ao meio ambiente.

A educação ambiental deve preceder em todo o processo educativo escolar e, em cursos técnicos, a inclusão específica sobre a ética ambiental, baseada no desenvolvimento sustentável.

## BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. **Direito de propriedade e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 1999.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 9ª ed.; Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Efetivando direitos constitucionais**. Bauru: Edite, 2003.

BELLO FILHO, Ney de Barros e LEITE, José Rubens Morato. **Direito ambiental contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

\_\_\_\_\_. III Seminário Internacional de Direito Ambiental. Conselho da Justiça Federal. Centro de Estudos Judiciários. Brasília, 2002, 232 p.

\_\_\_\_\_. **Direito, água e vida**. Law, water and the web of life. Vol. 1; São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. Instituto o direito por um planeta verde.

BENJAMIN, Antonio Herman V. e Édis Milaré. **O direito por um planeta verde**. Revista de Direito Ambiental. Publicação Oficial do Instituto "O Direito por um Planeta Verde". Ano 9. Janeiro-Março, 2004. Vol. 33. Ed. RT.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 18ª ed.; São Paulo: Campus, 2002.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Direito ambiental e teoria jurídica no final do século XX**. São Paulo: LTR, 2005.

BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. **Estatuto da cidade: política urbana e cidadania**. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal – Deplan – UNESP – IGCE, 2000. 114 p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, senado. 1988.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF, 1985.

CASTRO, Fernando Coelho de; RODRIGUES, Eloiza Lutero Alves. **Inspeção ambiental Imobiliária**. Detectando restrições ambientais em imóveis. São Paulo: Saraiva, 2004.

COSTA, José Marcelo Ferreira. **Licenças urbanísticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

DIREITO DE PROPRIEDADE E DIREITO DE CONSTRUIR. *In*: Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. vol. IV, novembro de 1998, p.226.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico**. 1ª ed.; Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

GAMA, Ricardo Rodrigues. **Direitos reais**. São Paulo: Editora de Direito, 1996.

GOMES, Luís Roberto. **Princípios constituições de proteção ao meio ambiente.** Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 16, p. 164-191, 1999.

KHOTARI, Miloon. Observações preliminares do relator especial das Nações Unidas para a moradia adequada sobre sua missão no Brasil, de 30/05 a 11/06 de 2004. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaoprol>>. Acesso em 24/jul/06.

LANFREDI, Geraldo Ferreira et al. **Direito penal na área ambiental.** 1ª ed.; São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil.** Aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LEITE, José Rubens. **Introdução ao conceito jurídico de meio ambiente.** *In:* Função ambiental da propriedade rural. VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

LEITE, José Rubens Morato e AVALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco.** 1ª ed.; São Paulo: Forense Universitária, 2002.

LIMA, André. **O direito para o Brasil socioambiental.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 10ª ed.; rev.; atual. e amp.; São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MANZO, Airosa Forestie. **Divisão, demarcação e tapumes.** Campinas: Ága Júris, 2004.

MARQUES, José Roberto. **Meio ambiente urbano.** 1ª ed.; Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

MARTINS, Rodrigo Baptista. **A propriedade e a ética do capitalismo.** Uma teoria sobre os fundamentos do direito à propriedade e uma teoria sobre as origens do capitalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MILARÉ, Edis. **Direito ambiental.** Doutrina-prática-jurisprudência-glossário. São Paulo: RT, 2003.

MONTENEGRO FILHO, Misael. **Ações possessórias.** Postulação defesa do réu desenvolvimento da demanda possessória de acordo com o novo código civil. São Paulo: Atlas S.A., 2004.

MOTTA, Mande Nancy Joslin. **O exercício da cidadania ambiental.** *In:* Função ambiental da propriedade rural. VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

MUKAI, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental.** Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil.** Direitos reais. Vol.. IV; 18ª ed.; Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PINTO, Antônio Carlos Brasil. **Atividade turística, preservação, urbanismo e ecologia da paisagem.** *In:* Função ambiental da propriedade rural. VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

ROCHA, Julio César de Sá da. **Função ambiental da cidade.** Direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

SARNO, Daniela Campos Libório Di. **Elementos de direito urbanístico.** 1ª ed.; Coimbra/Portugal: Manole Ltda., 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 3ª ed.; São Paulo: Malheiros Editores. 2000.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro.** 2<sup>a</sup> ed.; São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: Globo, 1996.

WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa. **A ação civil pública como instrumento de defesa da ordem urbanística.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

## ANEXOS

**ANEXO 1** – Julgamento do Recurso Extraordinário N. 283.270-9 pelo Superior Tribunal de Justiça, em 13/mai/05.

**RE 283270 / PR - PARANÁ**  
**RECURSO EXTRAORDINÁRIO**

Relator(a)

MIN. CARLOS VELLOSO

Partes

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 283.270-9

PROCED.: PARANÁ

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

RECTE.(S): CIDADELA S/A

ADV.(A/S): PAULO MAURÍCIO DA ROCHA TURRA E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S): ESTADO DO PARANÁ

ADV.(A/S): PGE-PR - MÁRCIA DIEGUEZ LEUZINGER E OUTRO

Julgamento

13/05/2003

Publicação

DJ 18/06/2003 P - 00083

Despacho

**DECISÃO:** - Vistos. O acórdão recorrido, em mandado de segurança, proferido pela 1ª Turma do Eg. Superior Tribunal de Justiça, está assim ementado: "ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. DIREITO DE CONSTRUÇÃO. NORMAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. OBSERVÂNCIA EM FACE DO INTERESSE PÚBLICO RELEVANTE. RECURSO IMPROVIDO. Consoante a legislação em vigor, a construção de edifícios na faixa litorânea do Estado do Paraná não se sujeita somente à obtenção de autorização na esfera da Administração Municipal, porquanto, predominando o interesse público vinculado à preservação e equilíbrio do meio ambiente e do estímulo ao turismo, a sua defesa, bem assim a avaliação do impacto de qualquer obra compete não somente ao Município, mas, concomitantemente, ao Estado e à União, aos quais se impõe legislar concorrentemente. Normas que não infringem a autonomia do Município, nem ao direito adquirido. Recurso ordinário improvido. Decisão unânime" (fl. 192). Daí o RE, interposto por CIDADELA S/A, fundado no art. 102, III, a e c, da Constituição Federal, sustentando, em síntese, o seguinte: a) negativa de vigência do art. 30, VIII, da Constituição, dado que o S.T.J., ao considerar que as limitações urbanísticas são da competência das três entidades de direito público interno, cabendo ao Estado-membro organizar o plano estadual de urbanismo e estabelecer as normas urbanísticas regionais, supletivas e complementares das federais, contrariou o mencionado artigo da C.F. que confere autonomia ao município para promover o

---



adequado ordenamento territorial; b) contrariedade ao art. 182 da C.F.; c) ocorrência de abuso de poder, uma vez que a recorrente, a despeito de possuir o necessário alvará de construção e já se encontrarem as obras em fase final, foi subitamente impedida de concluir o edifício; d) violação ao princípio da livre iniciativa; e) a Constituição Federal discriminou os poderes da União e dos Municípios, restando aos Estados os poderes remanescentes dentro de sua esfera de atribuições, sendo certo que a legislação estadual deve se compatibilizar com as diretrizes traçadas pelo Município. f) ilegalidade do ato da autoridade coatora, dado que a Lei 7.389/80, que o embasou, foi revogada pelo art. 52 das Disposições Transitórias da Constituição do Paraná. Inadmitido o recurso extraordinário (fls. 236/237), subiram os autos em virtude da interposição de agravo de instrumento. O ilustre Subprocurador-Geral da República, Dr. João Batista de Almeida, opina, preliminarmente, pelo não-conhecimento do recurso (fls. 694/700), dado que não houve debate prévio no acórdão recorrido dos arts. 30, VIII, e 182, § 1º, da Constituição. No mérito, afirma que não contraria a Constituição a exigência de anuência prévia para edificação em região considerada legalmente como área especial de interesse turístico, expedida por órgão estadual de gestão urbanística e ambiental, qual seja o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense. Decido. Destaco do parecer do ilustre Subprocurador-Geral da República, Dr. João Batista de Almeida: "(...) Preliminarmente, carecem da satisfação do requisito do prequestionamento as alegadas violações aos arts. 30, VIII, e 182, § 1º, da CF/88, dispositivos não abordados expressamente pelo aresto recorrido, como de rigor, não se servindo o recorrente dos embargos declaratórios para sanar eventual omissão, no que incidem os enunciados das Súmulas 282 e 356/STF. (...)" (fl. 695). Correto o parecer. As questões constitucionais invocadas não foram decididas no acórdão recorrido. Incidem as Súmulas 282 e 356-STF. Do exposto, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 13 de maio de 2003. Ministro CARLOS VELLOSO - Relator - **fim do documento.**

---

## **ANEXO 2 - Reportagem Justiça determina que obra de resorts seja paralisada**

Disponível em <http://wwwa.terramar.org.br>. Acesso em 15/07/06.

### **JUSTIÇA DETERMINA QUE OBRA DE RESORTS SEJA PARALISADA**

A Justiça Federal determinou, na última sexta-feira, 26, a paralisação das obras de construção de dois resorts na praia de Morro Branco. A decisão é resultado de uma Ação Civil Pública, movida pelo MPE de Beberibe e MPF, que apontou uma série de irregularidades.

O juiz das 15ª Vara da Justiça Federal de Limoeiro do Norte, Francisco Luís Rios Alves, concedeu duas medidas liminares determinando a imediata paralisação das obras de construção de dois resorts no município de Beberibe, a 81 quilômetros de Fortaleza. O juiz acata um pedido do Ministério Público Federal (MPF) que, na semana passada, entrou com Ação Civil Pública contra as empresas Empreendimentos Turísticos Morro Branco LTDA e Portimão Investimentos e Participações LTDA, responsáveis pela construção dos complexos turísticos na praia de Morro Branco. Na primeira ação, o MPF afirma que a construção do Morro Branco Resort Hotel, da Empreendimentos Turísticos, havia conseguido uma licença prévia para obras de reforma e ampliação da pousada Morro Branco, quando na verdade o projeto apresentado, segundo o órgão, caracterizava uma nova construção, já que a edificação anterior havia sido totalmente demolida. O MPF afirma também que a área onde seria construído o resort "está inserido em Zona Especial 2 - Parque de Labirintos", onde só são permitidas, de acordo com o Plano Diretor do Município de Beberibe, edificações de pequeno e médio porte, não podendo, assim, a Prefeitura de Beberibe ter permitido a construção neste local. Além disso, a obra estaria sendo realizada próximo ao Monumento Natural Falésias de Beberibe, zona protegida Pelo Decreto do Estado do Ceará N° 27.461 e considerada área de amortecimento (entorno de uma unidade de conservação), onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, "com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade". Segundo o procurador da República de Limoeiro do Norte, Samuel Arruda, um dos autores da Ação Civil Pública, o empreendimento estava sendo construído em uma Área de Preservação Ambiental - onde existe uma fonte de água - , além de estar localizado em terras de marinha sem a devida autorização do órgão competente. O procurador, em sua ação, alega ainda que, por se tratar de uma obra localizada "em unidade de preservação ambiental permanente e de conservação da União", é preciso o licenciamento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além da realização de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e um Relatório de Impacto Ambiental (Rima), sendo "insuficiente o Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA)", expedido pela Superintendência Estadual do Meio-Ambiente (Semace). No segundo Caso, o MPF afirma que as obras do complexo turístico hoteleiro no loteamento Praia do Morro Branco, na "Tabuba do Morro Branco", da Portimão Investimentos e Participações LTDA, abrangem terras de marinha "irregularmente ocupadas", além de estar em uma área considerada de preservação permanente. Conforme um laudo do Ibama, requerido pelo MPF, a área do projeto do resort é formada por dunas móveis e dunas fixas, sendo que a porção

sudoeste situa-se nas proximidades de um conjunto de pequenas lagoas entre as dunas. Segundo Arruda, antes mesmo de sua conclusão, o empreendimento já vinha causando danos à população e ao meio ambiente, devido ao fechamento de bueiros que canalizavam as águas das lagoas, fazendo com que estas acabassem por ser represadas em um açude e impedidas de correr para o mar. A consequência disso foi que, com as fortes chuvas que caíram no local no mês de abril e maio, o açude sangrou e invadiu várias ruas e casas dos moradores do loteamento. Outra questão levantada pelo procurador é a concessão de três ruas (A, X e Z) para o empreendimento. Conforme Arruda, a incorporação dessas ruas acabou por impedir o livre acesso dos moradores e veranistas à praia e ao mar, além de dificultar a passagem dos moradores de um para o outro lado do loteamento. "Não somos contra a vinda de investimentos para a região, pelo contrário, eles são bem-vindos, desde que ele seja feito de maneira correta, em consonância com as normas ambientais. O interesse de desenvolvimento econômico não pode sobrepor a tudo, principalmente destruindo atrativos ambientais", alega Samuel Arruda. Caso seja descumprida as liminares, as empresas Empreendimentos Turísticos Morro Branco LTDA e Portimão Investimentos e Participações LTDA devem pagar multa diária de R\$ 20 mil e R\$ 50 mil, respectivamente. Rocélia Santos

---

**ANEXO 3** - Reportagem jornalística impressa na Folha de São Paulo. MPE quer demolição de obras em Epitácio. Jornal "O Imparcial", de 11 de março de 2006. Caderno 3-B, pág. 03.

---

**ANEXO 4** - Reportagem: Ibama multa e pede demolição de 80 casas em área preservada em Parati – Publicada no jornal “Folha de São Paulo”, de 09 de fevereiro de 2006. Caderno C3, p. 3.

**ANEXO 5** – Reportagem: Proposta do CONAMA Ameaça Meio Ambiente –  
Publicada na Revista Consulex. Ano IX – n 210, 15 de outubro de 2005, p. 36-37

