

R PGE/SP
n. 42/ex. 2
1994



Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo

Centro de Estudos

42

dezembro 1994

URBANISMO E MEIO AMBIENTE *

*REGINA HELENA COSTA ***

(*) Texto básico de palestra proferida no I Encontro Nacional: Magistratura e Meio Ambiente, promovido pela Associação dos Magistrados Brasileiros, Associação Paulista dos Magistrados e Escola Paulista da Magistratura, Santos, Mendes Plaza Hotel, em 22.5.93.

(**) Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP; Professora Assistente de Direito Tributário da Faculdade de Direito da PUC/SP; Juíza Federal em São Paulo.

Para que se possa estabelecer adequadamente a relação existente entre o urbanismo e o meio ambiente, mister tornar precisos tais conceitos.

Etimologicamente, a palavra urbanismo do latim *urbs, urbis*, significa cidade. Tecnicamente, consiste o urbanismo na ciência e na técnica de ordenar os espaços habitáveis, visando ao bem-estar geral ⁽¹⁾.

O conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinado a ordenar os espaços habitáveis vem a ser o objeto do Direito Urbanístico. O adjetivo “urbanístico”, por sua vez, qualifica algo que se refere a todos os espaço habitáveis, não se opondo a “rural”, conceito por ele abrangido; não significa o mesmo que “urbano”, sendo mais amplo, equivalendo a “do território” ⁽²⁾.

Traduzindo-se na disciplina jurídica do Urbanismo, o Direito Urbanístico vai abarcar as regras jurídicas que cuidam do *planejamento urbanístico, do uso e da ocupação do solo urbano (parcelamento, loteamento e proteção ambiental), da ordenação da atividade edilícia (zoneamento, licenças urbanísticas) e da utilização de instrumentos de intervenção urbanística (desapropriação, tombamento, servidão administrativa)*.

O Direito Urbanístico integra, portanto, o Direito Ambiental, disciplina de objeto bem mais amplo, que pode ser definida como o conjunto de princípios e regras disciplinadoras de atividades direta ou indiretamente relacionadas com os recursos naturais (ar, águas superficiais e subterrâneas, solo e subsolo, espécies animais e vegetais, alimentos em geral, luz, energia) e os bens culturais (de valor histórico, artístico, monumental, paisagístico, turístico, arqueológico, paleontológico, ecológico, científico), de conteúdo essencialmente preventivo, com a definição de normas repressivas a qualquer lesão ou ameaça a direito ao meio ambiente equilibrado, tendo por finalidade a defesa e a preservação da vida em geral tanto a presente como a futura” ⁽³⁾.

(1) Cf. nosso “Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988” in “Temas de Direito Urbanístico”, nº 2, SP, RT, 1991, p. 110.

(2) Cf. *Federico Spantigati*, “Manuale di Diritto Urbanistico”, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1969, p. 11 e *Diogo de Figueiredo Moreira Neto*, “Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico”, 2ª ed. revista e aumentada, Rio de Janeiro, Forense, 1977, p. 56.

(3) *Helita Barreira Custódio*, “Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental”, Boletim de Direito Administrativo, SP, agosto de 1990, p. 450

Meio ambiente, por seu turno, é legalmente definido 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” (art. 3º, inciso I, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981).

Na definição de José Afonso da Silva, meio ambiente é a “interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida humana” (4).

Preleciona o mesmo mestre que tal conceito demonstra a existência de três classes de meio ambiente: 1) *meio ambiente natural*, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, a fauna, ou seja, a biosfera; 2) *meio ambiente cultural*, composto pelo patrimônio artístico histórico, turístico, paisagístico, arqueológico, espeleológico); e 3) *meio ambiente artificial* (integrado pelo espaço urbano constituído, consubstanciado no conjunto de edificações e pelos equipamentos públicos, como ruas, praças e áreas verdes) (5).

Aduz o renomado professor que essas três classes de meio ambiente estão diretamente correlacionadas a serviço do homem, convergindo para a formação do “meio ambiente urbano” (6).

Nessa linha de raciocínio, correto afirmar-se que o tratamento dispensado ao meio ambiente natural trará, necessariamente, repercussão nos demais aspectos do meio ambiente – cultural e artificial – ambos, quase sempre, resultantes da obra humana.

Vê-se, destarte, que o Urbanismo e o Meio Ambiente estão intimamente relacionados, devendo aquele orientar-se por este para perseguir adequadamente seu objetivo, que se resume, em poucas palavras, na *busca pela melhoria da qualidade de vida*.

A Constituição vigente, ciente da importância de tais temas, consagrou, com ineditismo, vários preceitos da Lei Maior à matéria urbanística e à disciplina do meio ambiente.

Assim, dedicou numerosos dispositivos à proteção da propriedade e seu condicionamento à função social (art. 5º, XXII, XXIII, XXIV; art. 170, II e III; art. 182; art. 185; art. 186), ao planejamento urbanístico, ao uso e à ocupação do solo urbano (arts. 21,

(4) “Direito Urbanístico Brasileiro”, SP, RT, 1981, p. 435.

(5) Ob. cit., p. 435. A esses, podemos acrescentar o meio ambiente do trabalho, expressamente referido no texto constitucional (art. 200, VIII).

(6) Idem, Ibidem.

IX, XX e XXI; 23, IX; 24, I; 25, § 3º; 30, VIII; 43; 48, IV; 174; 178, I; 182, §§ 1º e 2º), à proteção ambiental (arts. 23, III, VI, VII e IX; 24, VII e VIII; 129, III; 170, VI e 225) e aos instrumentos de intervenção urbanística (arts. 5º, XXIV; 22, II; 182, §§ 3º e 4º; 184, caput; 185 e 216, §§ 1º e 5º).

Desse vasto plexo normativo, salientam-se dois princípios do Direito Urbanístico, cuja relevância vai afetar a disciplina ambiental: *o princípio de que o urbanismo é função pública e o princípio da função social da propriedade*.

O princípio segundo o qual o Urbanismo é função pública não se encontra expresso em norma, quer constitucional, quer infraconstitucional. Trata-se de princípio implícito, deduzível mediante interpretação sistemática do texto constitucional.

Função pública, consoante ensina Renato Alessi, é o poder enquanto dirigido a uma finalidade de interesse coletivo e cujo exercício constitui um dever jurídico ⁽⁷⁾.

Entendendo, desse modo, a função pública, já afirmamos que o Urbanismo, como conjunto de medidas destinadas a organizar os espaços habitáveis, é, sem dúvida, uma função pública, visto estar-se diante de um poder voltado para o atendimento do interesse coletivo e cujo exercício consubstancia-se num dever jurídico ⁽⁸⁾.

Confirmam essa assertiva os dispositivos constitucionais que estabelecem as competências da União de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX); instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX); estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação (art. 21, XXI); a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX); a competência dos Estados para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítro-

(7) *"A função social da propriedade"*, Suplemento Jurídico do DER, São Paulo, jan.-mar./85, pp. 9-14.

(8) *"Principi di Diritto Amministrativo"*, I. Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1966, p. 3.

fes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º) e a competência dos Municípios para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VII) (9).

Conclui-se, pois, que o *Estado tem o poder-dever em matéria urbanística*.

Quanto ao princípio da função social da propriedade, por seu turno, registre-se, inicialmente, que a expressão “função social” aparece em diversas passagens do Texto Fundamental (arts. 5º, XXIII; 170, II; 182, *caput* e § 2º; 184, *caput*; 185, parágrafo único e 186), o que demonstra sua relevância.

Com relação à *propriedade urbana*, a Lei Maior preceitua que a mesma cumpre sua função social “quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, § 2º), acrescentando que “o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, § 1º).

A função social da propriedade urbana, assim, repousa, claramente, no princípio de que o urbanismo é função pública, uma vez que visa atender aos objetivos deste.

No que tange à *função social da propriedade rural*, sua disciplina concentra-se no art. 186, que fixa os requisitos que deverão ser satisfeitos, simultaneamente, para a sua configuração, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei.

Dentre eles, destaque-se “a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente” (art. 186, II).

Da exata compreensão de tais preceitos, extrai-se que a produtividade é um elemento da função social da propriedade rural, a qual, se presente, torna esta insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária e autoriza, também, uma modalidade de usucapião especial (arts. 185 a 191).

Por outro lado, se improdutiva a propriedade rural, poderá a mesma ser gravada, com maior intensidade, pelo imposto sobre a

(9) Lembrem-se, ainda, os preceitos contidos nos arts. 43, 174, 178, I 182, § § 1º e 2º, 216, § § 1º e 5º.

propriedade territorial rural, o que dá, a tal gravame tributário, disciplina extrafiscal (art. 153, § 4º C.R.).

Desse modo, o princípio da função social da propriedade, genericamente considerado, impõe ao proprietário utilizar-se de sua propriedade conjugando, ao seu interesse particular, o interesse social.

Como ensina Celso Bastos, o direito de propriedade está, assim, condicionado a dois fatores independentes: o fator aquisitivo de propriedade, segundo o qual será proprietário aquele que a adquirir de forma legítima, conforme a lei e um fator de caráter contínuo, segundo o qual é preciso que o proprietário use essa propriedade de forma condizente com os fins sociais a que ela se preordena ⁽¹⁰⁾.

Exsurge, assim, um grande desafio ao Poder Público: conciliar, para que convivam de maneira harmônica, *a disciplina urbanística da propriedade, propiciadora do desenvolvimento ordenado das cidades e não do seu mero crescimento – sem agressão à tutela que obrigatoriamente deve ser dispensada ao meio ambiente*.

Nessa gigantesca tarefa, apresentam-se, como relevantes instrumentos de atuação urbanística, o *planejamento e o licenciamento*, os quais estão estritamente ligados aos princípios jurídicos anteriormente mencionados ⁽¹¹⁾.

O *planejamento*, genericamente, é “um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”, sendo que o mesmo se instrumenta mediante a elaboração do plano ou planos ⁽¹²⁾.

O *planejamento urbanístico*, como espécie de planejamento, é o meio pelo qual o Poder Público pode orientar e racionalizar a atuação urbanística, direcionando-a às áreas consideradas prioritárias.

Exemplo típico de plano urbanístico é o *plano diretor*; já mencionado, qualificado constitucionalmente como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1º e 2º, da C.R.).

Como visto anteriormente, se a formação do *meio ambiente urbano* resulta da convergência dos três aspectos do meio ambi-

(10) Ob. cit., p. 123.

(11) Nesse sentido, Leila Cristina Garbin Arlanck. “Responsabilidade Patrimonial Extracontratual do Estado por Danos Decorrentes de planejamento urbanístico e licenças urbanísticas”, Revista dos Tribunais 677/43, março de 1992.

(12) Cf. José Afonso da Silva, ob. cit., pp. 111 e 118.

ente – natural, cultural e artificial – bem como sofre o impacto da qualidade destes, então, a *política urbana*, instrumentada no plano diretor, deve voltar-se à ordenação de um meio ambiente urbano equilibrado e saudável, posto ser nele que por primeiro se reflete a degradação ambiental, manifestada sob todas as formas de *poluição*: auditiva, visual, atmosférica, das águas e do solo⁽¹³⁾.

Por derradeiro, brevíssimas palavras sobre o licenciamento urbanístico.

Licença, como sabido, é o “ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade”⁽¹⁴⁾.

É por meio das *licenças urbanísticas* que se torna possível exercer o *controle sobre as condições de segurança e higiene das construções, como também sobre o impacto provocado no meio ambiente pelas atividades poluidoras das indústrias*.

As licenças urbanísticas têm um espectro de incidência bastante vasto. Citem-se, apenas a título de ilustração, a licença para edificar – autêntico desdobramento do direito de propriedade – que tem como decorrências as *licenças para habitar e para funcionar e a licença para lotear* (Lei nº 6.766/79)⁽¹⁵⁾.

Outrossim, cabe lembrar as licenças ambientais (arts. 9º e 10, da Lei nº 6.938/81), pelas quais há o reconhecimento, pelo Poder Público, de que os requisitos ambientais para o exercício do direito de propriedade estão preenchidos pelo interessado.

O *licenciamento ambiental* é, desse modo, uma das formas de controle da ordem econômica, adequando-a à defesa do meio ambiente, conforme estatui o art. 170, VI, da C.R.⁽¹⁶⁾

(13) A respeito, veja-se José Afonso da Silva, “Direito Urbanístico e Meio Ambiente”, Revista de Direito Civil 56/146.

(14) Cf. Maria Sylvia Zanella di Pietro, “Direito Administrativo”, 3ª ed., SP, Atlas, 1992, p. 173.

(15) Para maior aprofundamento no assunto, veja-se “Licenças Urbanísticas”, de Lúcia Valle Figueiredo, RDP 57-58, SP, RT, p. 223. Assinale-se que José Afonso da Silva, ao cuidar do tema, especialmente com relação às licenças edilícias, aponta os princípios gerais informadores das licenças urbanísticas: 1) necessidade, uma vez que o interessado é obrigado a requerê-la; 2) caráter vinculado, que se manifesta no momento de sua outorga; 3) transferibilidade, posto transmitir-se, automaticamente, aos sucessores; 4) autonomia, no sentido de que não é possível a Administração discutir a propriedade, para não se envolver em assuntos de domínio ou de terceiros; e 5) definitivamente, dentro do prazo de vigência imposto pela lei (Ob. cit., p. 576)

(16) Acerca do tema, ver excelente trabalho de Antonio Herman V. e Benjamin, “Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa”, Revista Forense, vol. 317/25.