

*Aspectos de Direito Ambiental e Urbanístico frente à Autonomia Municipal:  
um debate sobre a visão do STF em relação aos Administrados*



# Aspectos do Direito Ambiental e Urbanístico frente à Autonomia Municipal: um debate sobre a visão do STF em relação aos Administrados

Monografia de conclusão de curso da Escola de Formação

**Giovana Egle Alves de Oliveira DAntonio**

**Escola de Formação – SBDP 2004**

## **Sumário**

1. Introdução	3
2. Metodologia	5
3. O Federalismo e suas bases	7
4. Competências Constitucionais e o papel do Município	10
5. Meio Ambiente e os parâmetros de sua proteção	13
6. A relação do urbanismo à tutela ambiental no contexto municipal	16
7. Análise de decisões do STF	19
7.1. Recurso Extraordinário nº 121.140-7 Rio de Janeiro	19
7.2. Recurso Extraordinário nº 178.836-4 São Paulo	22
7.3. Recurso Extraordinário nº 204.187-4 Minas Gerais	24
Recurso Extraordinário nº 235.736-7 Minas Gerais	
8. Conclusão	27
9. Bibliografia	28

## **Introdução**

Definitivamente o Município saiu da sombra e passou a exercer o papel digno de sua posição no gerenciamento da *Res Publica*. Aos poucos ele foi assumindo um número crescente de atribuições, as quais também gradativamente tenta se adaptar; alcançando sucesso em certas decisões, e tendo de lidar com o fracasso em muitas outras. É nestes casos que o indivíduo comum direciona sua atenção ao Poder Público a espera de respostas que correspondam a mesma altura aos seus anseios. Isto não poderia ser diferente: é na cidade que se vive; na cidade que se encontra no Estado, dentro do País.

Diversos são os problemas que se identificam e são comuns a maioria dos Municípios; geralmente associados à alta concentração populacional em lugares sem infra-estrutura, o que conduz ao desemprego, ao déficit habitacional e à violência, num ciclo confirmativo de pobreza. É na prática que se demonstra como a pressão social afeta negativamente o Meio Ambiente, sendo necessários mecanismos aptos a não só protegê-lo, mas também a renová-lo. Sob este aspecto, é fundamental não apenas a imperatividade de uma legislação sólida, mas também um planejamento técnico de como se projetará a organização do Município em seu desenvolvimento. O Urbanismo neste cenário é uma peça – chave, ao definir como a atuação pública se pautará, e qual o regime a se aplicar à conduta particular de cada pessoa.

Após essas breves considerações, cumpre dizer que este trabalho tem como objeto a análise de conflitos levados ao Supremo Tribunal Federal, onde numa ponta se encontra o Município, pessoa política dotada de autonomia, competências e deveres quanto a preservação ambiental e organização urbana; e noutra, direitos individuais. Preliminarmente, discorri sobre o federalismo, o sistema de competências que adotamos desde 1988 e a importância do Meio Ambiente e do Urbanismo. Antecipo que neste estudo

*Aspectos de Direito Ambiental e Urbanístico frente à Autonomia Municipal:  
um debate sobre a visão do STF em relação aos Administrados*

procurei encontrar um equilíbrio para as duas situações, na tentativa de conjugar o que se entende por interesse público, que muitas vezes se apresenta abstratamente e inalcançável ao senso comum, e a atividade dos administrados.

## **2. Metodologia**

Ao se iniciar o curso “Escola de Formação” de 2004, na Sociedade Brasileira de Direito Público, a todos os seus alunos foi proposta a realização de uma monografia a respeito da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Dentro deste vasto campo de pesquisa escolhi discutir a autonomia do Município no nosso sistema federativo, por considerar um tema relevante, porém, pouco discutido. Influenciada também pelas aulas do curso “Direito das Cidades”, realizado no presente ano, cheguei ao ponto que aqui será tratado: aspectos de Direito Ambiental e Urbanístico frente às competências municipais.

Alguns problemas surgiram durante a elaboração do trabalho. O tema não apresenta uma unidade, por se tratar de matérias ainda em desenvolvimento no meio jurídico brasileiro. Basta lembrar que o *status* atribuído ao Meio Ambiente não encontra precedentes em Constituições anteriores, e que a aprovação do Estatuto da Cidade é de 2001. Além disso, alguns acórdãos que considerava importantes ao que desenvolvo aqui não estavam disponíveis no site do STF, vindo eu ter conhecimento deles somente por meio de informativos ou ementas.

Dentre os acórdãos que selecionei<sup>1</sup>, encontram-se os Recursos Extraordinários nº 121.140-4, 178.836-4, 204.187-4 e 235.736-7. Dessa forma, adianto que por essas linhas não se busca fazer nenhuma afirmação sobre como o STF tem se orientado a respeito dos aspectos aqui debatidos. Penso que, para que isso fosse possível, necessário seria contemplar maior quantidade de decisões. A pretensão que tenho considero mais simples: meu objetivo é uma reflexão, um debate e especialmente a tentativa de conhecer

---

<sup>1</sup> O processo preliminar de escolha de julgados foi possível graças ao site do Supremo Tribunal Federal, especificamente em “pesquisa simultânea de Jurisprudência”, onde, a partir de determinadas expressões ligadas ao tema (tais como “interesse local”, “competência municipal”, “meio ambiente”) era possível saber, mesmo que superficialmente, o que era levado à discussão em nosso Tribunal Constitucional.

*Aspectos de Direito Ambiental e Urbanístico frente à Autonomia Municipal:  
um debate sobre a visão do STF em relação aos Administrados*

melhor o tratamento que o maior Tribunal do Brasil atribui aos questionamentos que a ele chegam, relacionados aos Municípios e suas questões de direito ambiental e urbanístico, especialmente frente aos administrados.

### **3. O Federalismo e suas bases**

O Federalismo como foi conhecido inicialmente pressupõe a descentralização política, e compreende um governo central e diversos centros autônomos de poder, todos convivendo em um sistema político - jurídico harmônico, concebido pela repartição de competências. Ao governo central é reservada a Soberania da Nação, cabendo-lhe a promoção dos interesses nacionais através de uma esfera de competências expressamente definidas pela Constituição e que abrange todo o território federal, garantindo unidade política e econômica. Já os diversos centros periféricos de poder são caracterizados pelas competências remanescentes, que apenas podem ser exercidas dentro dos limites de seus espaços físicos. Cada unidade federativa tem seu próprio Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.<sup>2</sup>

O Poder Público encontra-se então duplamente condicionado, uma vez que sua atuação frente aos administrados ocorre através da atividade central, representada pela União, e da atividade dos demais entes políticos, representados pelos Estados, sem que haja nenhuma relação de hierarquia entre as duas classes. Juridicamente, as pessoas políticas são iguais entre si, pois todas tem a mesma origem na Constituição, a qual outorga a cada uma delas um conjunto de competências irreduzível e impenetrável, exercidas com independência total.<sup>3</sup> Importante destacar neste ponto: 1. A necessidade de uma Constituição rígida a dar estabilidade e segurança ao Estado instituído; e 2. a importância da Corte Constitucional na consagrada Tripartição de Poderes, uma vez que a ela se reserva o controle de legalidade das atividades do Poder Executivo e Legislativo em todos os seus âmbitos políticos, cabendo-lhe assim, constante observação quanto à autonomia de cada unidade.

---

<sup>2</sup> Antônio José de Mattos Neto, *Competência Legislativa Municipal sobre Meio Ambiente*, p. 233.

<sup>3</sup> Carlos Ari Sundfeld, *Fundamentos de Direito Público*, p.185.

Este modelo clássico de Federalismo foi adaptado pelo Brasil<sup>4</sup>, e desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 o Município foi elevado a condição de ente federado.<sup>5</sup> O regime político anterior, na tentativa de melhor controlar o acesso da população as decisões estatais, somente previa eleições diretas municipais, excluindo-se deste campo as Capitais e os Municípios considerados de segurança nacional. Ainda por esta razão, aos Municípios eram destinadas inúmeras tarefas, sem, no entanto, haver recursos correspondentes para que pudessem realizar de maneira adequada as prestações as quais estavam obrigados. Pretendia-se com isso o enfraquecimento de qualquer força política que pudesse surgir nas cidades, fazendo com que seus governantes seguissem as diretrizes propostas pelo Estado e especialmente pela União, a fim de receber a verba orçamentária necessária a sua administração. Desta forma, o Município não apresentava uma autonomia político – administrativa de fato.<sup>6</sup>

Atenta a este aspecto, a Constituição Federal atual assegurou a autonomia financeira do Município, que hoje dispõe de uma receita tributária considerável.<sup>7</sup> A competência administrativa municipal em relação aos seus interesses peculiares, assim como sua competência legislativa a esses mesmos aspectos, também era aceita no passado. A inovação é que o Município adquiriu autonomia política mediante sua própria Lei Orgânica<sup>8</sup>, o que antes não era possível, uma vez que a carta política municipal era da competência do Estado no qual o mesmo se encontrava.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Esse fato, até a Constituição Federal de 1988 gerou polêmicas quanto a possibilidade do Município ser parte integrante da Federação, sendo o Professor José Afonso da Silva um dos juristas contrários a esse entendimento.

<sup>5</sup> Artigo 18 A organização político – administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos entre si, nos termos desta Constituição.

<sup>6</sup> Dalmo Abreu Dallari, *Autonomia Municipal na Constituição Federal de 1988*, p. 231.

<sup>7</sup> Artigo 156 Compete aos Municípios instituir imposto sobre...

Artigo 158 Pertencem aos Municípios...

<sup>8</sup> Artigo 29 O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

<sup>9</sup> Adílson Abreu Dallari, *Autonomia Municipal na Constituição Federal de 1988*, p. 232 – 233.

Devo acrescentar que isso ainda não é o suficiente para estar configurado o Estado Federal. Este pressupõe afinidade institucional entre União, Estados e Municípios para a consecução de seus interesses comuns, além de mecanismos para evitar-se prejuízos decorrentes da associação, como é o caso das exceções previstas nos artigos 34 e 35<sup>10</sup> da Constituição Federal. Deseja-se o desenvolvimento de todas as pessoas políticas, e a repartição de competências facilita a realização das ações estatais e lhes torna mais rápidas e eficientes. A morosidade e os equívocos do plano central e regional ao atendimento dos chamados da sociedade são em muito diminuídos pela prática municipal, que no entanto, ainda encontra barreira nos recursos escassos que contam a maioria das Prefeituras do país.

A Democracia na qual se sustenta nossa República também ganha vigor, ao permitir maior acesso da população as decisões que a afetam diretamente, em razão da maior proximidade do Poder Público aos administrados. O Poder se torna mais legítimo na medida em que os interesses dos indivíduos têm origem similar e são conhecidos mais de perto; e na medida em que sua fiscalização se torna mais presente. Que isto, no entanto, na gere ilusão: muito de nossa política não é acessível a população.

---

<sup>10</sup> Artigo 34 A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: .....

Artigo 35 O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território nacional, exceto quando: .....

#### **4. Competências Constitucionais e o papel do Município**

A repartição de competências constitucionalmente é, como já expressei, essencial ao Estado Federal na sua descentralização de poder. É ela que torna possíveis e eficientes as atuações da União, dos Estados e dos Municípios no mesmo território e sobre o mesmo povo. No Brasil, de um modo generalizado, pode-se dizer que elas são enumeradas para a União, indicativas para os Municípios, enquanto que aos Estados elas são remanescentes.<sup>11</sup>

Não se pode considerar a possibilidade de atividade estatal que não esteja condicionada por lei. Por isso, as competências constitucionais, num primeiro momento, devem ser divididas entre a legislativa e a material. Na legislativa, estão as competências exclusiva, privativa, concorrente e suplementar. Já na competência material, encontram-se a exclusiva e a comum.

Necessário quanto as competências legislativas saber que : 1. a exclusiva refere-se às produções normativas indelegáveis pela União, como por exemplo, as enumeradas no artigo 22, I da Constituição Federal<sup>12</sup> ; 2. a privativa é a que pode ser delegada pela União, nas hipóteses estabelecidas no artigo 22, § único<sup>13</sup> mediante lei complementar; 3. a concorrente, contida no artigo 24<sup>14</sup>, diz respeito as situações em que podem atuar sobre a mesma a

---

<sup>11</sup> Artigo 25, § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição

<sup>12</sup> Artigo 22 Compete privativamente a União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

<sup>13</sup> § único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

<sup>14</sup> Artigo 24 Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico;

§ 1º No âmbito da competência concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

matéria a União e os Estados e o Distrito Federal, dentro dos limites da Constituição, que prevê para a União a realização de normas gerais; e 4. a suplementar corresponde às competências para detalhar norma geral ou mesmo suprir a falta ou omissão de regra geral ou princípio, definida no artigo 24, § 2º.<sup>15</sup> O Direito, dentro de seu dinamismo e na busca por um Federalismo de cooperação, tem feito com que essas classificações estáticas dêem lugar a um movimento de transformação do que antes era competência legislativa exclusiva em concorrente. Destaco que é ultrapassado o ideal de atuação legislativa isolada da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios. A coordenação entre as três pessoas políticas é o que permite que haja coerência entre os imperativos que cada uma produz.

A competência material, por sua vez se classifica como : 1. exclusiva, presente no artigo 21, que também é indelegável e realizável pela União; e 2. Comum, que diz respeito a responsabilidade que todas as pessoas políticas têm em atuar sobre as matérias enumeradas no artigo 23.<sup>16</sup> Ao contrário do que a primeira vista poderia parecer, a competência material exclusiva não equivale à legislação exclusiva de seu ente.<sup>17</sup>

Para este trabalho interessa, dentro desse contexto, delimitar a competência municipal, que é definida por duas expressões : **interesse local** e **no que couber**.<sup>18</sup> A partir da verificação das competências de todas as pessoas políticas é possível se concluir que: 1. são privativas dos Municípios as

---

<sup>15</sup> § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

<sup>16</sup> Artigo 23 É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;  
IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural;  
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;  
VIII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

<sup>17</sup> A esse respeito, o autor Paulo Affonso Leme Machado exemplifica com o artigo 20 da Constituição Federal, que elenca bens da União, nos quais, no entanto, incide legislação estadual e municipal.

<sup>18</sup> Artigo 30 Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local

II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber

competências relativas ao interesse local, não podendo haver delegação a qualquer outra pessoa nem seu condicionamento além do previsto na Carta Federal, seja pela União ou pelo Estado; 2. também é possível, apesar da Constituição explicitamente assim não definir, que os Municípios supram omissões de lei federal ou estadual que impeçam ou dificultem sua atuação. Assuntos de interesse local, para uma melhor explicação, são aqueles que afetam o Município diretamente e de maneira a ele particularizada; são assuntos que apesar de ter maior amplitude no âmbito municipal afetam indiretamente ao Estado e à União, motivo pelo qual não lhes são exclusivos, mas predominantes. O interesse local não precisa estar presente em toda a extensão do Município, podendo afetar somente parte dele; e não é impossível que haja conflito dentro do seu território, porque o interesse local, como qualquer outro, não é sempre pacífico.

Não se pode esquecer que as competências não se encontram totalmente concentradas nos artigos citados; o problema encontra-se justamente na necessidade de uma interpretação integrativa da Constituição Federal, que em diversos artigos cuida das obrigações destinadas a União, aos Estados e aos Municípios, e que muitas vezes se confundem. Nesse sentido, o ideal é procurar, através da interpretação constitucional, uma atuação que compatibilize a legislação e a equivalente administração das três esferas políticas, tendo por finalidade o atendimento às prerrogativas dos administrados. A dificuldade surge na definição de limites claros, o que somente acontece em casos concretos, e ainda assim com algum grau de incerteza. Quando a um poder se sobrepõe outro, quando a ampliação de determinada competência de um ente federado não é amparada juridicamente e interfere na atividade legítima de outro, torna-se necessário a análise da questão pelo Poder Judiciário.

## **5. Meio Ambiente e os parâmetros de sua proteção**

A preocupação com a questão ambiental teve sua primeira demonstração jurídica nos Estados Unidos, que na década de 70 do século passado editou uma lei sistemática sobre a matéria, sendo nisso seguido pelos países da Comunidade Econômica Européia. Esses países estavam até então em situação de crescente expansão tecnológica e populacional, reflexo de uma economia cada vez mais complexa. De um outro lado, encontravam-se os países em desenvolvimento, que dependiam de estratégias que os tornassem competitivos no mercado internacional.<sup>19</sup>

Desse modo, foi a necessidade de proteger-se o que o desenvolvido parque industrial dos países do Norte não conseguiu atingir do meio ambiente, sobretudo o natural; e não permitir que o mesmo acontecesse aos países em processo de franca modernização produtiva (onde o centro do problema situa-se em harmonizar fatores de ordem econômica e social), que deu origem a essa disciplina legal. Atualmente, a comunidade internacional, de maneira quase unânime, reconhece o caráter fundamental de um desenvolvimento sustentável, capaz de suprir às necessidades básicas tendo em vista o futuro, e de garantir a preservação e renovação dos recursos naturais existentes.<sup>20</sup>

O Brasil também seguiu essa tendência e o nosso Direito respondeu às expectativas quanto ao meio ambiente através dos parâmetros definidos pelo artigo 225 da Constituição Federal<sup>21</sup>, que contempla os denominados Direitos Difusos, na qual ele se encontra. Estes são interesses que requerem especial cuidado, uma vez que são indivisíveis, e pertencem a um número indeterminado de indivíduos. Não são eles a reunião de direitos de várias pessoas para que constituam outro, mas sim, um único direito a todos

---

<sup>19</sup> Luís Roberto Barroso, *Proteção do Meio Ambiente na Constituição Brasileira*, p. 58 – 59.

<sup>20</sup> Luís Roberto Barroso, *Proteção do Meio Ambiente na Constituição Brasileira*, p. 58 – 59.

<sup>21</sup> Artigo 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 á coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

destinado de forma igual e indisponível por qualquer pessoa, física ou política. Ainda em outros artigos constitucionais o Meio Ambiente é tutelado frente a outros interesse, servindo de limites a eles.<sup>22</sup>

A ordem constitucional vigente valoriza o meio ambiente não como um fim sem si mesmo. Sua normatização surgiu a medida que os efeitos nocivos de transformação dos espaços naturais se tornaram superiores aos seus resultados, comprometendo a saúde física e mental do ser humano, e a possibilidade de renovação do desenvolvimento econômico e social. A dignidade humana pressupõe qualidade de vida, um conceito multifacetário. Ele se fundamenta na salubridade, no bem-estar psicológico e nos meios materiais que aumentam as conquistas pessoais do indivíduo. Tudo isso deve ser balanceado pelo Direito, visando à proteção não só das pessoas que querem preservar áreas verdes para seu deleite, ou de outras que expandem suas atividades produzindo mais resíduos, mas sim dos interesses da coletividade. Se vivemos numa verdadeira Democracia, ela não pode admitir que da exploração de "bens de uso comum do povo", como é o Meio Ambiente, somente aproveite de seus benefícios determinadas pessoas, enquanto que seus prejuízos a todos são compartilhados. A conduta humana avança livremente até ser limitada coercitivamente, mas sempre que o Direito se contrapõe à realidade ele tende a perder todo o seu significado. Não pode uma norma que objetiva proteger o Meio Ambiente conflitar de forma irreparável com o direito à liberdade econômica, celebrado pela Constituição Federal, e ainda mais pelos administrados. Por isso, os meios legais têm de criar modos em que a esfera ambiental seja mantida sem que isso implique condicionamento completo da atividade econômica.

Um dos pontos que produz maior discussão é o fato da legislação ambiental não vincular de fato a conduta dos indivíduos, uma vez que a prevenção só ocorreria via sancionatória. Como se constata, o Direito não tem poder para modificar a realidade diretamente. E se numa determinada situação

---

<sup>22</sup> Artigo 170,IV

parecer mais sedutor descumprir o ditame legal, aceitar a sanção e continuar lucrando com a atividade vedada? A essa pergunta, faz-se outra: cumpre a legislação ambiental papel meramente simbólico? Arrisco dizer que, como qualquer outra norma, ela somente é eficaz quando encontra espaço dentro do mundo fático. Se este não aceitar o que preceitua o Direito, qual seria então a função deste?

Para dar prosseguimento à monografia e cumprir sua missão, filio-me a idéia de que a Constituição Federal não possui caráter meramente programático; é dever – poder de todos os âmbitos políticos implementar o que ela determina. Sob esse ângulo, aplica-se à matéria ambiental as disposições acerca de competência, onde a União coube a produção da Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e tem caráter direcionador para a conduta dos Estados e Municípios<sup>23</sup>; a Lei nº 7.347/85, que define a Ação Civil Pública e a Lei nº 9.605/98 sobre Crimes Ambientais. Aos Estados não há qualquer menção a competência exclusiva sobre Meio Ambiente, mas pela leitura de determinados dispositivos legais federais é possível notar o caráter supletivo da legislação estadual. Aos Municípios, como não poderia deixar de ser, também há o dever frente á questões ambientais, em razão de seu interesse local e naquilo que lhe couber complementar. Menciono aqui que a Lei Orgânica do Município de São Paulo, tem um capítulo sobre política ambiental.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> artigo 6º § 1 - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2 - Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

<sup>24</sup> Artigo 180 O Município, em cooperação com o Estado e a União promoverá a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente.

## **6. A relação do Urbanismo à tutela ambiental no contexto municipal**

O trabalho ficaria destituído de qualquer sentido se associasse Meio Ambiente somente à idéia de natureza. Ao se refletir sobre este tema, geralmente se pensa em espaços ainda não transformados pela ação humana, o que é quase impossível. Não há como fragmentar natureza, homem e cultura, três conceitos que se complementam e que na prática não se sustentam sozinhos. O Direito enxerga o Meio Ambiente como se o ser humano dele não fizesse parte, transformando-o em produto a ser consumido. Porém, da interação do indivíduo com o meio natural, se concretiza sua cultura, que fica patente onde quer que exista sociedade. É a partir desta premissa que o Urbanismo surge como instrumento de uma política ambientalista. Enfatizo também trecho do Recurso Extraordinário nº 121.140-7, que assim cita: “o objeto da tutela jurídico – urbanísticas são, como visto, os bens culturais – ambientais, mas estes se situam em algum lugar, que fica contaminado por sua presença, pelo que se transforma no meio ambiente cultural que, assim em conjunto, constituem (bens e meio) o que chamamos de patrimônio cultural ambiental, patrimônio cultural urbanístico ou também, patrimônio ambiental urbano. .”<sup>25</sup>

O Urbanismo por si só é um conjunto de medidas estatais que tem por objetivo a organização dos espaços habitáveis. Tem ele assim a mesma finalidade que a proteção ambiental - dignidade da pessoa – só que sob outro viés. Este direito fundamental é pelo Urbanismo buscado através de uma legislação, aliada ao planejamento e execução de obras que consubstanciam a harmonia e o equilíbrio das funções urbanas consideradas essenciais: habitação, trabalho, circulação e recreação. Tem o urbanismo a tarefa de racionalizar, coordenar e controlar tudo aquilo que envolve a vida das cidades, sob a batuta do Estado. Intervém suas normas em múltiplos aspectos da *urbe*, seja na organização espacial das atividades do Município, ou na divisão

---

<sup>25</sup> José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico Brasileiro*, Revista dos Tribunais, 1981, p. 494.

equilibrada da população nestes mesmos espaços, para que sejam promovidas as suas potencialidades plenamente. É o Estado que dita como ele ocorrerá, tendo em vista os direitos individuais, principalmente o de propriedade. Fica agora registrado a sua relativização, já que a propriedade atenderá a função social dentro do desenvolvimento urbano. Ela não pode contrariar a evolução do Município; há de prevalecer o interesse público sobre o privado, fazendo legítimo o poder de polícia do Estado, em qualquer de suas esferas políticas. Aqui vale a também clássica lição de que a vida em comum pressupõe que seja cedida uma parcela da liberdade individual de cada um.

*“As regras de planejamento urbano e uso do solo urbano, que acabaram redundando, principalmente nas décadas de 60 e 70, nos chamados “Planos Diretores Municipais”, tiveram como objetivo estabelecer uma programação do solo urbano, considerando os serviços públicos que deveriam ser prestados em decorrência desse uso. A localização, a proibição de utilização de prédios de propriedade horizontal em determinadas áreas da cidade, vinculam-se, basicamente, ao serviço de infra-estrutura de água e esgoto. Uma vez estabelecida a rede de esgoto, numa determinada área da cidade, essa é previamente planejada, tendo em vista determinado número de pessoas. A medida que as cidades brasileiras careceram desse tipo planejamento, tivemos um afluxo de demanda no serviço da infra-estrutura municipal urbana que acabou implodindo a possibilidade da prestação desse serviço. Essa é a razão básica do planejamento urbano. Temos que ter presente que todas as decisões municipais sobre planejamento urbanos e uso do solo urbanos têm a ver, numa ligação finalística, com os serviços urbanos da competência do Município”.<sup>26</sup>*

A “unificação” das normas gerais de urbanismo encontram-se, desde 2001, no chamado “Estatuto da Cidade”, que veio regular, como exigia o artigo

---

<sup>26</sup> Trecho do voto do Ministro Nelson Jobim no Recurso Extraordinário nº 193.749-1.

24, I, § 1º, o artigo 182 da Constituição Federal<sup>27</sup>. Reforça-se a competência do Município em relação ao urbanismo quando se analisa conjuntamente o artigo 30, VIII.<sup>28</sup> O “Estatuto da Cidade” impôs princípios e diretrizes técnicas básicas para a atuação dos Estados e principalmente dos Municípios na política urbana. Destaco aqui a obrigatoriedade de fato da instituição do Plano Diretor para as cidades com população superior a vinte mil habitantes, que o “Estatuto da Cidade” impôs. Verifica-se a partir dele a preocupação com o uso da propriedade urbana condicionado a segurança e ao bem-estar coletivo, e protegendo o equilíbrio ambiental.

---

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> Artigo 30, VIII promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

## **7. Análise de decisões do STF**

Necessário fazer algumas observações antes da análise dos acórdãos: foi dada ênfase às questões materiais levadas a discussão. Neste texto não incidem questões procedimentais, nem atenção ao fato da decisão ser proferida por este ou aquele Ministro. Interessa à proposta do trabalho uma visão geral dos julgados escolhidos, e não de determinada Ministro em relação a outro.

### **7.1. Recurso Extraordinário nº 121.140-7 Rio de Janeiro**

Este é um Recurso Extraordinário onde fica muito claro os interesses contrapostos do Município e do Administrado, sendo que a fonte do conflito foi estabelecida com o advento do Decreto Municipal nº 7.046 de 1987, que elevou prédio urbano a condição de patrimônio cultural. Interessante ressaltar que a ação que deu origem a este recurso foi interposta antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, e julgada tendo em vista a Emenda nº 01 de 1969. Isto aconteceu em período em que se reforçava nos meios jurídicos brasileiros a corrente municipalista. Pode-se notar que mesmo em consonância com a Carta Constitucional anterior, tal decisão corresponde às expectativas que hoje estão concretizadas quanto às competências municipais em relação a preservação ambiental e histórica.

Assim, precisa-se dizer que o R.E. foi interposto pela Prefeitura do Rio de Janeiro contra Mandado de Segurança concedido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro em favor de Daniel Klabin. De forma bastante simplificada, decidiu-se pela ilegalidade do Decreto, uma vez que o mesmo resultava em impor ao proprietário de imóvel urbano de fins residenciais limitações que não as gerais, em razão de proteção ambiental sem fundamentação legal. O

Administrado ainda sustentou o reconhecimento da competência municipal para legislar sobre proteção ambiental, o que não chegou a ser debatido pelo Tribunal.<sup>29</sup>

Por sua vez, a Municipalidade alegou que o Decreto “*foi expedido sob o prisma altruístico de ver preservados conjuntos arquitetônicos de inegável valor histórico, com ênfase para os reflexos pertinentes à proteção ambiental do bairro do Cosme Velho e parte do de Laranjeiras*”, e que estaria dentro de suas prerrogativas a expedição de normas de planejamento urbanístico que objetiva o resguardo de valores estéticos e paisagísticos, bens comunitários que devem ser fiscalizados para que sejam preservados. A concessão do Mandado de Segurança, por sua vez, teria lesado a competência municipal para legislar sobre proteção ambiental, além de patrimônios de valor histórico e cultural, que na ordem constitucional atual estaria estabelecida no artigo 30, incisos I e IX.

Dessa forma, encontra-se de um lado o direito de propriedade do Administrado em dispor de seu patrimônio da maneira que desejar e o dever do Poder Público, representado pelo Executivo municipal, em exercer poder de polícia na tutela de bens ambientais e culturais, ambos com fundamentação constitucional apresentada pelos Ministros do STF, mas com prevalência desta última corrente.

Restou claro o entendimento do Tribunal em aceitar que tem o Município o poder de imperativamente impor aos particulares restrições ao direito de propriedade, já que este não é um direito de caráter absoluto. O poder de impor restrições aos indivíduos é justamente um dos elementos que identificam o Estado, em qualquer de suas esferas políticas. Isto não poderia ser diferente em relação às questões ambientais e urbanísticas, que pressupõe tutela do Poder Público na esfera municipal, tendo em vista o “interesse local”.

---

<sup>29</sup> Destaco o fato de que a proteção ambiental defendida pelo decreto inclui bens que não naturais, como edificações. Isso permite compreender-se que o ambiente é aqui considerado como a interação entre o ser humano e o espaço habitado, não somente o natural.

Tenho que enfatizar que se a Constituição Federal no artigo 5º, XXII reconhece como fundamental o direito de propriedade, em seu inciso posterior a condiciona à função social. A questão então seria delimitar os limites de tal expressão dentro do Estado Democrático em que vivemos, mas isso não significa que a determinação de seu conteúdo encontra-se a disposição dos particulares ou do Estado, variando segundo critérios sob os quais não incide qualquer tipo de controle, sob pena de ser vulnerada a segurança jurídica.

A Constituição Federal a qual estamos condicionados também consagra como fundamentais o meio ambiente e o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico, e no caso em questão, são estes os limites do direito do Administrado. Não se pode admitir que em relação a um bem que não pertence exclusivamente a um indivíduo possa ele decidir seu destino. Se a pose pertence ao Administrado, e isso não é negado, o valor que caracteriza o bem pertence a coletividade, e a sua modificação estrutural faria a Constituição cair em descrédito, ao não ser cumprido o que prescreve: de que adiantaria proclamar o dever do Estado quanto ao patrimônio ambiental e cultural se no mundo extra – jurídico isso não se realiza?

Cabe analisar se a restrição ao direito de propriedade poderia se realizar por ato do Poder Executivo, ou se é essencial que seja feita por lei. Necessário se torna colocar na balança as conseqüências das duas medidas, além de colocá-las frente a fundamentação que tenha mesma origem: a Constituição Federal. Tradicionalmente, restrições de direito somente são possíveis pela via legislativa; com isto, busca-se reduzir abusos cometidos pelos administradores. No entanto, quando o ato encontra-se vinculado a determinação constitucional sob a qual não resta, por juízos de proporcionalidade, qualquer dúvida quanto a medida tomada, não há de se falar em ilegalidade. O princípio constitucional que norteia a tutela ao meio ambiente e ao patrimônio histórico é por si só motivo suficiente para legitimar a ação do Poder Executivo. Esperar que decisão de tal vulto passe pelo lento

processo legislativo que é característico da função é colocar em risco algo impossível de ser reparado. De outro lado, se a restrição imposta ao Administrado for injusta, cabe-lhe a via de indenização.

O Decreto, tem assim, o escopo de preservar o que a natureza realizou ou aquilo que é obra do homem e diz respeito a identidade nacional, como expressão de sua personalidade que transcendeu o tempo. O capital a disposição da iniciativa privada pode colocar em risco bens que têm valor "etéreo" e econômico para a sociedade. Não podemos negar o que representa para uma cidade como o Rio de Janeiro, e tantas outras, suas belezas naturais e artificiais. Não por acaso, o Rio é tema de diversas canções e recebe milhares de turistas anualmente; o que faz de seu patrimônio um "meio de vida". O particular, se quer exercer de forma plena o direito de propriedade, tem ele a opção de o fazer em outro lugar. Caso típico da "supremacia do interesse público sobre o privado", extremamente discutido no Direito Administrativo.

## **7.2. Recurso Extraordinário nº 178.836-4 São Paulo**

Neste Recurso Extraordinário é questionada a Lei nº 5.685/1990 do Município de Ribeirão Preto que determina com sua vigência "corredor comercial" onde antes era área residencial.

O Mandado de Segurança que é pressuposto deste Recurso foi denegado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Por meio dele, o Administrado Antônio Novaes e outros alegaram que tal lei restringia-lhes o direito de construir, resultando em ofensa ao direito de propriedade, ao direito adquirido, à isonomia e ao artigo nº 182, §§ 1º e 2º.

Os recorrentes fundamentam da seguinte forma: eles compraram o terreno com o intuito de construir prédio residencial, pediram licença para tal empreendimento, preenchendo todos os seus requisitos, e antes que ela fosse concedida, a Lei nº 5.685/1990 transformou a rua onde se encontraria o imóvel em local que não o comporta. Porém, os fatos de terem realizado o pedido de licença, existir imóveis de igual utilidade na região e não haver Plano Diretor no Município, constituiria seu direito adquirido.

O STF novamente reconhece no caso a autonomia do Município para dispor sobre seu espaço urbano ao realizar sua política de zoneamento. Também se discute o caráter relativo do direito de propriedade, condicionado à sua função social. Para a análise em questão, irrelevante o pedido de licença, que somente projeta uma pretensão, e não direito. Além disso, os Ministros concordaram no sentido de que se outros particulares tinham imóveis residenciais na referida região, deveria verificar-se sua temporalidade: se anterior a Lei, constituiria direito adquirido de seus proprietários; se posterior, seria violação legal que resultaria em sanção administrativa, e não em direito a tratamento igualitário aos Administrados recorrentes.

Outra questão que se levantou diz respeito a necessidade de haver Plano Diretor a definir diretrizes gerais de edificação e restrição ao uso da propriedade. Condicionar a concretização da função social da propriedade, em relação as exigências de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor faria com que o argumento utilizado pelos Administrados fosse baseado em flagrante ilegalidade, uma vez que a Constituição determina sua obrigatoriedade aos Municípios com população superior a vinte mil pessoas. Não pode lei alguma contrariar ou flexibilizar disposições constitucionais, e menos ainda a ausência da mesma. Mesmo não existindo Plano Diretor no Município de Ribeirão Preto, existe para todo o território nacional a obrigatoriedade de observância a função social da propriedade. Se o conteúdo de tal preceito é vago por lhe faltar lei definidora, não é competência do Judiciário defini-lo, mas somente quantificá-lo, tendo em vista o princípio da

proporcionalidade. Além disso, o “interesse local” já legitima o poder do legislativo municipal para a Lei questionada, não sendo necessário Plano Diretor, que ao final seria um desdobramento funcional dessa competência exclusiva.

Apesar de todas essas assertivas conduzirem à conclusão de que realmente os recorrentes tem seu direito de construir relativizado, há um argumento a eles favorável e que a meu ver é plausível. Nos dizeres do Ministro Marco Aurélio “o planejamento urbano é simplesmente indicativo para a iniciativa privada”, em razão do artigo 174 da Constituição Federal<sup>30</sup>. De fato, não se pode impor aos particulares restrições quanto ao usufruto da cidade sem quem haja razão para isso. Se na região encontram-se outros prédios residenciais, poderia ser concedida a licença para constituir imóvel também residencial, correndo por conta e risco dos administrados as conseqüências com as quais terão de conviver, uma vez que o planejamento visa justamente implementar o ordenamento das atividades no Município tendo em vista a qualidade de vida dos administrados. Em quase nada, imagino, atrapalharia os indivíduos uma residência em rua que somente consta comércio, mas o reverso pode não ser verdadeiro. No entanto, o Poder Público não pode gerir a vida particular das pessoas, se a atuação delas nenhum prejuízo traz aos seus semelhantes.

### **7.3. Recurso Extraordinário nº 204.187-4 Minas Gerais Recurso Extraordinário nº 235.736-7 Minas Gerais**

Estes dois Recursos Extraordinários têm em comum três aspectos: recorrido, o Município de Belo Horizonte; recorrentes, postos de revenda de combustível; e motivados por Lei que disciplinam o ordenamento do espaço urbano ao regulamentar distância mínima entre estabelecimentos.

---

<sup>30</sup> Artigo 174 Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Começarei pelo Recurso mais antigo (235.736-7), que data de 2000 e versa acerca da Lei nº 6.978/1995, que determina distância mínima de 200 metros entre postos de gasolina e outros estabelecimentos, tais quais escolas, igrejas e supermercados.

O pedido interposto no Tribunal de Justiça de Minas Gerais foi denegado, e assim não foi concedido o direito de construção do posto de combustível ao Administrado. A CIA Brasileira de Petróleo Ipiranga, recorrente neste Recurso, alegou ter existido violação ao direito de livre exercício profissional e econômico, e ao direito adquirido; além de serem vulnerados a livre concorrência, a defesa do consumidor, a esfera particular de decisão dos administrados e o desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Cumprir dizer o que se questiona. O Administrado antes da promulgação da lei havia requerido alvará de funcionamento, que acabou sendo negado em razão da localização do imóvel, que ficaria, a menos de 200 metros, entre uma igreja e um supermercado.

No segundo Recurso (204.187-4) o problema envolve a Lei nº2.390/1974, modificada pela Lei já citada. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais denegou Mandado de Segurança da empresa Central Pneus Ltda, que também alegara ofensa ao direito de livre concorrência e liberdade profissional. Aqui, a distância estabelecida pela Lei é de 800 metros entre estabelecimentos de revenda de combustíveis.

O STF decidiu pelo não provimento dos dois Recursos. No primeiro não há de se falar em direito adquirido apenas pelo pedido de alvará de funcionamento anterior a lei que determina limitação espacial. E para os dois casos é cabível o entendimento de que o zoneamento realizado pelo Município de Belo Horizonte é legítimo, porque está dentro de sua competência o

ordenamento de atividades no solo urbano. Nas hipóteses apresentadas, isso é devido em razão da alta periculosidade representada pela atividade de posto de gasolina, seja em relação ao meio ambiente, seja em relação aos indivíduos.

Claro também fica que o Município não interfere na economia como sustentam ambos os recorrentes, limitando o direito de livre concorrência e liberdade profissional. Seria assim se a condição imposta á realização da atividade não fosse respaldada por qualquer juízo de razoabilidade. Nos casos apresentados, ele é claro: segurança em virtude de atividade de risco. Além do mais, não houve proibição de que postos se instalassem em outras partes do Município, desde que obedecidas as distâncias mínimas; e na ordem econômica da Constituição Federal, é a demanda que determina o mercado, atuando o Estado na economia apenas subsidiariamente.

Por fim, e esta é uma observação particular, parece que quando se alega direito adquirido e em seguida se relaciona outros artigos constitucionais, seriam estes "muletas" daquele, reforçando-o quando já parece nítida a inexistência do direito do Administrado, havendo mera pretensão que não vincula o Estado.

## **8. Conclusão**

Da análise dos acórdãos selecionados é possível se perceber que se a autonomia do Município em relação ao Meio Ambiente e Urbanismo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 era simbólica, hoje ela se realiza em vivas cores. O Meio Ambiente e o Urbanismo também são valorizados, e o Poder Público ao menos se esforça para criar mecanismos para sua proteção.

O Município tem realmente concretizado a Constituição quanto as suas competências, mas isso não significa que sejam poucos os conflitos, especialmente frente aos administrados, e isto não poderia ser diferente: dificilmente a “supremacia do interesse público” não inclina em razão de direitos individuais dos particulares quando o caso se relaciona pessoalmente com o indivíduo, especialmente em relação ao direito de propriedade e à liberdade econômica. Da mesma forma que o planejamento urbano e a preservação ambiental têm em vista o princípio da dignidade da pessoa, também o tem a propriedade na projeção de parte da personalidade do homem, e a felicidade não tem um só elemento, sendo necessário balanceá-los constantemente nos casos concretos que chegam os STF.

Finalmente, encerro estas reflexões dizendo que se o Município ainda não tem a mesma força política da União e do Estado, aos poucos ele vai trilhando seu caminho rumo a um aperfeiçoamento da sua atuação.

## **9. Bibliografia**

DALLARI, Adílson Abreu. "*Autonomia Municipal na Constituição Federal de 1988*", in Revista de Direito Público nº 97, São Paulo, 1991.

BARROSO, Luís Roberto. "*Proteção do Meio Ambiente na Constituição Brasileira*" in Revista Trimestral de Direito Público, nº 02/1993, Editora Malheiros, São Paulo, 1993.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. "*Direito Ambiental Brasileiro*", Editora Malheiros, São Paulo, 1998.

MATTOS NETO, Antônio José de. "*Competência Legislativa Municipal sobre Meio Ambiente*" in Revista Trimestral de Direito Público, nº 24, Editora Malheiros, São Paulo

MEIRELLES, Helly Lopes. "*Direito Municipal Brasileiro*", 12ª Edição, Editora Malheiros, São Paulo, 2001.

RIBEIRO DOS SANTOS, Antônio Silveira. "*Município e Meio Ambiente: Considerações*", in Revista Trimestral de Direito Público .

SUNDFELD, Carlos Ari. "*Fundamentos de Direito Público*", 4ª Edição, 3ª tiragem, Editora Malheiros, São Paulo, 2002.