

## RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL EM ÁREAS URBANAS: DESAFIOS PARA A CIDADANIA

Andréa Lúcia de Araújo Cavalcanti Ormond<sup>1</sup>

**RESUMO:** Desde o século XX, a esfera urbana revela a tensão entre o progresso econômico e o meio ambiente. O presente artigo examina a responsabilidade socioambiental urbana e os desafios que ela impõe ao exercício da cidadania. Trata-se de um debate delicado entre solidariedade social e maximização de resultados econômicos. Nesse sentido, o pós-positivismo serve de esteio para a proteção do direito fundamental ao meio ambiente. As normas positivadas – v.g., o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01) – não ensejam meras recomendações. Elas ordenam a atuação concreta dos administradores e da sociedade. Mediante políticas públicas pode-se concretizar, *in loco*, o desenvolvimento sustentável almejado pela Constituição de 1988.

**Palavras-chave:** Cidadania. Meio ambiente. Política urbana.

**ABSTRACT:** Since the 20th century, the urban sphere reveals the tension between economic progress and the environment. This article examines urban socio-environmental responsibility and the challenges it poses to the exercise of citizenship. This is a delicate debate between social solidarity and the maximization of economic results. In this sense, post-positivism supports the protection of the fundamental right to the environment. Positive norms – e.g., the City Statute (Law No. 10,257/01) – do not give rise to mere recommendations. They order the concrete action of administrators and society. Through public policies, the sustainable development sought by the 1988 Constitution can be achieved *in loco*.

**Keywords:** Citizenship. Environment. Urban policy.

### 1 INTRODUÇÃO

Nos dias 6 e 9 de agosto de 1945, duas pequeninas cidades do Japão, Hiroshima e Nagasaki, receberam descargas até então desconhecidas de energia nuclear. Aviões norte-americanos lançaram duas bombas atômicas sobre o território nipônico e, conseqüentemente, apressaram o término de um confronto que se arrastava desde 1939.

Mais do que sepultar a Segunda Grande Guerra, as duas bombas também sepultaram

---

<sup>1</sup> Especialista em direito administrativo pela Universidade Cândido Mendes-RJ. Graduada em Direito e em Letras pela PUC-RJ. Ex-advogada parecerista da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos. Analista judiciário do TRT da 1ª Região. E-mail: andrea.ormond@uol.com.br.

um modelo de mundo. Nada mais restaria. Casas, ruas, rostos, paisagens. Para os sobreviventes, haveria apenas a vontade de reiniciarem as vidas. Recomeçarem do zero.

Desde meados do século XX, os debates em torno do direito ambiental ganharam evidente notoriedade. Isto porque ele está fundado na premissa de que compete ao ser humano dosar suas potências e suas forças. Dosar instintos megalomaníacos e compreender a vulnerabilidade da existência.

Em outras palavras: o homem não é uma ilha. Ele coabita um universo que se estende para além do lugar em que reside. Neste sentido, podemos afirmar que os fantasmas de Hiroshima e de Nagasaki atingiram milhões de indivíduos. No dizer de Hannah Arendt, o mal instalou-se entre as massas<sup>2</sup>. São eventos que chocaram décadas, tal como a nossa. Ainda hoje vislumbramos as imagens do passado com esgar.

Considerando essas breves linhas introdutórias, percebemos como o conceito de responsabilidade socioambiental envolve elementos intrincados (capítulo 2, *infra*). Por um lado, remete à ideia de que os recursos naturais são finitos e precários; por outro, também remete à existência de um pano de fundo social e político.

O meio ambiente é influenciado pela tensão entre a maximização dos resultados econômicos – como os que eram pretendidos pelo III Reich – e a cautela – *i.e.*, a ponderação dos meios para que os resultados sejam alcançados. Destarte, a responsabilidade socioambiental abriga deveres nas ordens social, econômica e política.

Convém ressaltar que o Direito contemporâneo privilegia a utilização de princípios. Entre eles, a dignidade humana (CF, art. 1.º, III) e a solidariedade (CF, art. 3.º, I). Temos, aqui, uma conquista do pós-positivismo: o modelo que vicejou no pós-Segunda Guerra.

O pós-positivismo influenciou cartas constitucionais ao redor do globo. Um exemplo é a sétima Constituição da República brasileira, promulgada aos 15 de outubro de 1988. Conseqüentemente, as entidades federativas brasileiras convivem com esse ideário. Apesar de serem frações de uma unidade – a Federação (CF, art. 1.º, *caput*) –, os entes federativos desempenham seus papéis constitucionais. Eles o fazem com autonomia, na medida de seus misteres, sendo certo que os interesses locais devem ser subsumidos aos da Federação. É este o caso dos municípios, que se ocupam diretamente da gestão de áreas urbanas (capítulo 3, *infra*).

Diplomas como o *Estatuto da Cidade* (Lei n. 10.257/01) reforçam a necessidade de se pensar nas áreas urbanas como vetores políticos relevantes. Vetores políticos que resguardam o

---

<sup>2</sup> “Esse foi o caso da Alemanha nazista, quando a campanha de terror foi dirigida contra os judeus, isto é, contra pessoas cujas características comuns eram aleatórias [...]” (Arendt, 2012, p. 29).

meio ambiente e a vida em sociedade (capítulo 4, *infra*).

Ato contínuo, a análise jurídico-política do Brasil contemporâneo passa pelo exame da matéria socioambiental. Ela concretiza, no dia a dia, aquela essência humana que envolve tantos indivíduos, espalhados pelo mundo. É o espelho de uma cosmogonia maior.

O presente artigo avalia a responsabilidade socioambiental e os desafios impostos ao exercício da cidadania. Trata-se de questão tormentosa, que se reinventa nas práticas cotidianas e no arcabouço normativo.

## 2 RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

Na tipologia clássica, os direitos ambientais correspondem a direitos de terceira geração. A partir de um raciocínio evolucionista, percebemos que a primeira geração se ocupou das liberdades políticas; a segunda, dos direitos sociais; a terceira, dos direitos transindividuais. Todavia, considerar apenas os objetos de tais gerações não explica a missão que existe por trás deles.

Como o Direito contemporâneo é voltado para a efetividade, o “problema fundamental em relação aos direitos dos homens, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”. Eis o magistério de Norberto Bobbio (Bobbio, 2004, p. 24, grifos no original).

Por seu turno, o constituinte originário de 1988 tornou a tipologia ainda mais complexa. Positivou a defesa do meio ambiente como elemento da ordem econômica (CF, art. 170, VI; art. 174, § 3.º, etc.) e fez com que as gerações de direitos dialogassem entre si; ou seja, engendrou novas camadas de análise, com vistas à efetiva proteção do meio ambiente.

De tal sorte, o meio ambiente não deve ser analisado de modo estanque – a tutela da fauna, da flora, da biodiversidade *per se*. Deve ser considerado como uma fatia inarredável da sociedade e como fruto de um pacto entre homens e mulheres; atuais e futuros. Reza a Carta que o equilíbrio ecológico revela um “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” (CF, art. 225, *caput*, *in verbis*).

Nota-se, pela dicção do artigo, que existe uma atuação proativa do Estado e dos cidadãos. Uma atuação conjuminada, com vistas a manterem um bem que, em essência, lhes é comum. Sob o prisma processualístico, a Carta também garante os remédios da ação popular e da ação civil pública – respectivamente, art. 5.º, LXXIII, e art. 129, III. Trata-se de mecanismos para a referida tutela.

O conceito de meio ambiente, por sua vez, abriga uma visão tripartite — meio ambiente natural, artificial e cultural. O primeiro abrange “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”, *ex vi* do artigo 3.º, I, da Lei n. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente). Meio ambiente artificial, por sua vez, é aquele construído pela ação humana. Pensemos nas edificações, nos equipamentos públicos. Já no tocante ao meio ambiente cultural, exsurge o conceito da intangibilidade. Assim explica-o Hugo Nigro Mazzilli (2007, p. 51, grifos no original).

*Meio ambiente cultural* é uma expressão cunhada em doutrina e compreende não apenas o urbanismo, o zoneamento, o paisagismo e os monumentos históricos mas também todos os demais bens e interesses ligados ao patrimônio histórico, artístico, turístico, arqueológico, paisagístico etc. (neste sentido se inclui o próprio meio ambiente do trabalho).

Donde se conclui, como resultado dessa junção de fatores, que a responsabilidade socioambiental enfrenta desafios em diversas trincheiras. Não apenas no aspecto material de se proteger a biosfera – a fauna, a flora; *i.e.*, o ser vivo e o seu habitat no planeta. Enfrenta, igualmente, a proteção de aspectos imateriais. Aspectos que se multiplicam nas efemérides diárias dos cidadãos.

Não à toa, a função social da propriedade – urbana (CF, art. 182, § 2.º) ou rural (CF, art. 186, II) – é obtida por meio de requisitos como o da proteção ambiental.

A propriedade – instituto jurídico milenar – recebe características de cunho político. Vale dizer: o Estado previu requisitos que se referem à consecução de objetivos sociais; igualmente, de desideratos essencialmente políticos. Logo, a influência individual de um cidadão é limitada. Está submetida ao bem comum.

Demais disso, a política tem sempre como liame a juridicidade. O ordenamento jurídico sacramentou determinados interesses políticos, de modo legítimo. *In casu*, a tutela ambiental. Recordemos Dalmo de Abreu Dallari (2001, p. 113):

O minucioso exame das características do poder do Estado, de sua origem, de seu modo de funcionamento e de suas fontes leva à conclusão de que, assim como não se pode admiti-lo como estritamente político, não há também sustentar que seja exclusivamente um poder jurídico.

No que se refere ao universo ambiental, é ainda mais nítido o imbricamento entre a juridicidade e a política. A responsabilidade socioambiental trafega por caminhos tumultuados.

Caminhos que são difíceis de serem compreendidos sem o suporte político, econômico e social.

Sabemos que os potentados econômicos atuam sobre o meio ambiente e buscam aquela maximização dos resultados a que nos referimos anteriormente. Neste sentido, não se pode negar a imensa complexidade do debate sobre a economia verde *versus* o consumo. Também não se pode evitar a quizília sobre a megassociobiodiversidade do Brasil e a urgência de um modelo de desenvolvimento sustentável. Diga-se o mesmo a respeito da solidariedade (CF, art. 3.º, I) entre municípios circunvizinhos, com populações migrantes entre si – é o caso das cidades-dormitório e do trânsito de pessoas. Viajam de seus lares para os postos de trabalhos e vice-versa.

O cotidiano atual abriga inúmeros desafios, que crescem em escala vertiginosa. São típicos de um ambiente pós-positivista, que privilegia a carga axiológica dos princípios – *e.g.*, a dignidade humana (CF, art. 1.º, III) – e a diversidade dos litígios. É lapidar a constatação de Luís Roberto Barroso, para quem a “complexidade e o pluralismo das sociedades modernas levaram ao abrigo da Constituição valores, interesses e direitos variados, que eventualmente entram em choque” (Barroso, 2013, p. 432). Os choques são percebidos diuturnamente, e cabe ao intérprete equacioná-los de modo satisfatório, com a devida razoabilidade.

No que se refere à atuação legiferante, ressaltem-se a Lei n. 9.795/99 – que institui a Política Nacional de Educação Ambiental –, bem como o Decreto n. 4.281/02, que a regulamenta. Educação é a porta de entrada para novas posturas, para novos inter-relacionamentos na matéria ambiental (CF, art. 225, § 1.º, VI). Encontra-se na educação a tentativa de se criarem mecanismos eficazes para aquele pacto de proteção do meio ambiente. Pacto sentido tanto na presente quanto nas futuras gerações.

O ordenamento brasileiro consagra a responsabilidade objetiva para os danos ambientais (CF, art. 225, § 1.º, VII c/c Lei n. 6.938/81, art. 14, § 1.º). “Extraí-se do Texto Constitucional e do sentido teleológico da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), que essa responsabilidade é fundada no risco integral” (Cavaliere Filho, 2003, p. 153). Independe de se averiguar a culpa do agente e não cede aos casos fortuitos ou à força maior.

Adentrando o universo do direito administrativo – e, mais especificamente, o campo das licitações – também encontramos questionamentos sobre o impacto ambiental.

A Lei n. 8.666/93 já previa que os projetos básicos e os projetos executivos de obras e serviços atendessem a diretrizes ambientais (art. 12, VII). A propósito, Marçal Justen Filho (2014, p. 233) leciona que o “dispositivo aplica-se inclusive quando a própria Administração for interessada em contratação que envolva riscos ao meio ambiente”.

A *Nova Lei de Licitações* (Lei n. 14.133/21) utiliza mecanismos regulatórios de indução, para incentivar boas práticas sustentáveis. Como exemplo, o art. 60, III, elevou a critério de desempate o “desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres *no ambiente de trabalho*, conforme regulamento” (grifou-se.).

Eis a constatação peremptória de que o debate ambiental reside em todos os quadrantes da vida contemporânea. Inclusive nas relações negociais entre entes públicos.

Avançando ainda mais na seara da Administração Pública, passemos agora à análise institucional dos municípios, entes federativos em que tratam diretamente das áreas urbanas. Consideremos os aspectos que lhes são ontológicos e ditados pela Carta Maior.

### **3 ASPECTOS ONTOLÓGICOS E DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS**

No ordenamento pátrio, os municípios são pessoas jurídicas de direito público interno (Código Civil, art. 41, III), dotadas de autonomia (CF, art. 18), para bem assim desfrutarem das capacidades de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação.

Por *auto-organização* entenda-se a capacidade de o município promulgar Lei Orgânica, em atenção às suas especificidades locais (CF, art. 29, *caput*). Inobstante a prerrogativa ter sido concedida pela Carta Maior, a Lei Orgânica municipal deverá estar em consonância com a Constituição estadual – e, por óbvio, com a própria *Lex Mater*. Trata-se da aplicação do princípio da simetria, que se encontra na raiz de todo o pacto federativo e cujo objetivo é manter um nexo lógico entre os entes da Federação.

*Autogoverno* deflui da auto-organização: dá vida ao Executivo (CF, art. 29, I a III) e ao Legislativo municipais (CF, art. 29, IV c/c art. 29-A), previstos na Lei Orgânica. Os munícipes detêm o poder de escolherem, por meio do voto, os ocupantes daqueles dois braços do Poder (CF, art. 2.º). Ressalte-se que, nos municípios, os poderes políticos são escolhidos exclusivamente pelo voto – não vigorando, por exemplo, a regra do quinto constitucional. Neste tocante, é de se lembrar que, por decisão do constituinte originário, o Judiciário permanece na esfera estadual e na esfera federal. Não se estende ao plano das municipalidades.

*Autoadministração*, por sua vez, interliga-se com o Executivo. Vincula-se à atuação do alcaide para gestão dos serviços e dos interesses locais.

*Autolegislação* relaciona-se à matéria sob o viés legislativo: as Câmaras municipais legislam sobre interesses locais. O antigo Enunciado n. 645, ainda vigente, de súmula do E. Supremo Tribunal Federal deixa clara a questão: “é competente o Município para fixar o horário

de funcionamento de estabelecimento comercial” (Brasil, 2003). Trata-se de interesse direto dos municípios.

Sob o espírito constitucional, percebemos a *desconcentração* do poder: o município goza de “relativa” independência perante a cúpula da Federação. Independência “relativa”, ou seja, independência controlada. Isto porque a independência traduz-se em autonomia e não em soberania. Por óbvio, a soberania é relegada exclusivamente à República Federativa.

Assim sendo, ao invés de um Estado unitário, que por vezes desnatura-se em Estado ditatorial – com extrema concentração de prerrogativas em apenas um ente central –, o Estado brasileiro adotou o modelo federalista. Nele vigoram municípios com autonomia política, administrativa, legislativa e financeira.

Esta última refere-se à concretização das anteriores. A autonomia financeira trata da arrecadação de tributos próprios e da consequente aplicação das rendas, *ex vi* do respectivo orçamento, do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (CF, art. 165). A propósito, Alexis de Tocqueville (2004, p. 233) já atentava para a necessidade da autonomia financeira. Afirmava ser ela um consectário da impessoalidade. Um interdito para favores públicos, cobrados por outrem.

Quando uma república democrática para de pagar salários aos seus oficiais, creio que é razoável concluir-se que ela está em curso para transformar-se em monarquia. E quando uma monarquia começa a compensar secretarias que antes não eram remuneradas, trata-se de um sinal seguro de que o Estado segue o caminho de se transformar em despótico ou republicano.

Pelo excerto, vê-se que a saúde financeira de um ente estatal fornece as bases para o regime da impessoalidade. Os cofres públicos, quando equilibrados, não precisarão de recompensas alheias para conseguirem se sustentar e promover os desideratos do Estado.

Demais disto, a impessoalidade é pedra de toque na República, sendo igualmente essencial para a *natureza dialógica do pacto federativo*. A Federação não fica à mercê de disputas menores e personalistas. Há de se preservar a integridade do todo – a nação, a soberania; ao mesmo tempo, conceder liberdade para as partes que o compõem – estados e municípios.

No célebre dizer de Alexander Hamilton, a Federação age como uma “barreira contra o facciosismo e a insurreição domésticos (Madison; Hamilton; Jay, 1993, p. 128). No plano interno, a União perfaz um amálgama entre os interesses de cada ente. De tal maneira, consegue estabilizar os conflitos e manter o pacto federativo.

Acórdão do E. Supremo Tribunal Federal explica a questão. Versa sobre a ocupação

de terras indígenas. A princípio, as terras situam-se no território municipal e, portanto, atrairiam a atuação do ente municipal. Todavia, em razão da importância da causa indígena, compete à União intervir.

A vontade objetiva da Constituição obriga a efetiva presença de todas as pessoas federadas em terras indígenas, desde que em sintonia com o modelo de ocupação por ela concebido, que é de centralidade da União. [...] A atuação complementar de Estados e Municípios em terras já demarcadas como indígenas há de se fazer, contudo, em regime de concerto com a União e sob a liderança desta. Papel de centralidade institucional desempenhado pela União, que não pode deixar de ser imediatamente coadjuvado pelos próprios índios, suas comunidades e organizações, além da protagonização de tutela e fiscalização do Ministério Público (inciso V do art. 129 e art. 232, ambos da CF). (STF, Pet 3388, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, 19/3/2009, DJ de 25/9/2009, republ. 30/6/2010) (Brasil, 2009).

Desde os tempos de Tocqueville e Hamilton, a participação popular assume papel inevitável na arena política. Como já exposto, as gerações de direitos vêm colocando o homem no proscênio das atividades estatais. Não é por outro motivo que a Constituição de 1988 determina, obrigatoriamente, que haja a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (Brasil, [2023], art. 29, XII).

Sem a referida cooperação, o município estará em discrepância com o seu múnus institucional. Não se trata de mera recomendação, mas sim de ordem do constituinte. O planejamento municipal é, portanto, realizado com os olhos voltados à ação mútua entre o Executivo e a sociedade. A origem de tamanha interação reside no ideário que faz com que o próprio Executivo exista — a democracia.

O que dá essência à democracia é o fato de o poder residir no povo. Toda democracia, para ser tal, repousa na vontade popular no que tange à fonte e exercício do poder, em oposição aos regimes autocráticos em que o poder emana do chefe, do caudilho, do ditador. (Silva, 2003, p. 133).

O tratamento dos municípios brasileiros abrange uma pletera de diretrizes. Um município pode situar-se na zona rural ou na zona urbana ou, até mesmo, possuir frações de território em ambas. Zona rural é aquela definida pela municipalidade, nos termos da Lei Orgânica, que levará em consideração a rusticidade e o caráter agrário do perímetro rural. Considerará, igualmente, as premissas estabelecidas pelo Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64). O artigo 4.º, I, do Estatuto da Terra (Brasil, 1964), define o imóvel rural como o “de área contínua qualquer que seja a sua localização *que se destina* à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada” (*in verbis*, grifou-se).

Em virtude da industrialização prodigiosa, sentida após os anos 1950, a zona urbana cresceu em importância geopolítica no Brasil. Conseqüentemente, a cinta urbana recebe destaque na Federação brasileira, e é através das cidades que podemos verificar a tensão entre a urbanidade e o meio ambiente. Trata-se de uma tensão que é basilar para os pleitos ambientalistas e que corporifica, de modo estridente, os dilemas da responsabilidade socioambiental.

#### **4 CIDADANIA, POLÍTICA URBANA E ESTATUTO DA CIDADE**

Quando uma família migra do campo para a cidade, ajuda a engrossar um processo corriqueiro. Em apertada síntese, podemos dizer que o referido processo nasce de movimentações demográficas e contínuas, praticadas desde a Revolução Industrial.

Vale destacar que, nos últimos anos, o hemisfério norte tem percebido o curioso fenômeno do *living rural* (vida rural): indivíduos urbanos que optam pelas comunidades rurais, em busca da tranquilidade que parece perdida na agitação dos grandes centros urbanos. Demais disto, a integração entre cidade e campo é prevista no próprio ordenamento brasileiro, tal como no artigo 2.º, VII, do Estatuto da Cidade.

Todavia, inobstante a tendência de harmonização entre as duas regiões, o fato é que, sobretudo nos países em desenvolvimento, as cidades proporcionam maior acesso aos equipamentos e aos serviços públicos.

Ninguém desconhece o auxílio que megalópoles brasileiras prestam aos municípios de menor potencial econômico. As crônicas administrativas estão repletas de situações desse gênero. Na saúde pública, hospitais de determinada capital cedem leitos às populações vizinhas. E assim o fazem por absoluta ausência de infraestrutura que atenda os pacientes nas suas residências de origem.

Eis um importante aspecto da responsabilidade socioambiental. Há uma ponte entre os entes estatais para a consecução do interesse público primário, qual seja, a proteção à saúde, à vida, aos interesses essencialmente públicos. Interesses voltados para a defesa dos direitos humanos e fundamentais.

Sendo assim, resta claro uma vez mais o quanto a responsabilidade socioambiental interliga-se com o conceito de solidariedade, a que já nos aludimos. Demais disso, interliga-se com a própria convivência em sociedade e, conseqüentemente, com o exercício da cidadania. “O termo cidadania, entendido tecnicamente, significa exercício de direito de participação da vontade política do Estado e o controle da Administração, por meio, sobretudo, do voto, da ação

popular e do direito de petição” (Mendes; Branco, 2014, p. 1.095).

Por seu turno, política urbana é o conjunto de meios que a Administração Pública logra observar, nas cidades, para proteger aqueles interesses públicos primários bem como os interesses secundários – que se referem aos entes estatais enquanto entes jurídicos.

E é exatamente por intermédio da escolha de representantes eleitos por cidadãos que o Estado atua no cotidiano, em conjunto com os demais membros da sociedade civil<sup>3</sup>. Afinal, o Estado, na qualidade de sociedade política, “*busca o bem comum de um certo povo, situado em determinado território*” (Dallari, 2001, p. 107, grifos no original).

Não à toa, reza a Constituição Federal que a política urbana “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (CF, art. 182, *caput*). A Carta é claríssima ao atestar que a expansão urbana é cumprida quando executada nos termos do Plano Diretor municipal (CF, art. 182, § 1.º).

O Plano Diretor é obrigatório, dentre outros casos, para cidades “inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional” (Estatuto da Cidade, art. 41, V). Também é obrigatório para cidades “incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos” (Brasil, 2001, art. 41, incisos V e VI).

Ressalte-se que o Plano Diretor veicula as regras para a função social da propriedade urbana (CF, art. 182, § 2.º). Quando descumpridas as regras, a desapropriação é uma das consequências fulminatórias. Transfere-se a propriedade do imóvel urbano particular para o poder público municipal (CF, art. 182, § 4.º, III). A desapropriação reconduz o imóvel à situação de normalidade. Reconduz o imóvel à correta fruição de seus objetivos, conforme exposto por Celso Antônio Bandeira de Mello.

O fundamento político da desapropriação é a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, quando incompatíveis.

O fundamento jurídico teórico consiste na tradução dentro do ordenamento normativo dos princípios políticos acolhidos no sistema (Mello, 2006, p. 826).

Percebe-se, portanto, a drasticidade e a relevância da política urbana no Direito

---

<sup>3</sup> Consulte-se o artigo 2.º, III, do Estatuto da Cidade: “Art. 2.º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social” (Brasil, 2001).

brasileiro hodierno. E são os municípios os entes federativos que operam esse cabo de guerra, atentando para diretrizes múltiplas – entre elas, as ambientais.

Além das normas ambientais que apontamos, o Estatuto da Cidade apresenta dispositivos conexos. Batizada de “Estatuto da Cidade”, a Lei n.º 10.257/01 tem por fito regulamentar, no plano ordinário, a política urbana prevista na Constituição Federal.

Nota-se, desde o parágrafo único do primeiro artigo, que o diploma estabelece “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do *equilíbrio ambiental*” (Brasil, 2001, *in verbis*, grifou-se).

O saneamento ambiental (art. 2.º, I) e a repulsa ao crescimento desgovernado (art. 2.º, IV) – tanto populacional quanto econômico – constam das diretrizes para as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O referido art. 2.º, IV, versa sobre o município e o “território sob sua área de influência”; ou seja, abrange as “cidades-pêndulo”, as “cidades-dormitório”, que se localizam no entorno espacial de cidades maiores. Saneamento básico e região metropolitana foram temas de debate no E. Supremo Tribunal Federal.

O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região (Brasil, 2013).

Conflitos abundam, e qualquer tipo de atividade que cause “efeitos negativos ao meio ambiente” é repelida (art. 2º, IV). O comando é confirmado por outro: o correto uso do solo. O uso do solo deve prevenir “a poluição e a degradação ambiental” (art. 2.º, VI, g) e possibilitar a “*sustentabilidade ambiental, social e econômica* do Município e do território sob sua área de influência” (Brasil, 2001, grifou-se).

Sustentabilidade, por sua vez, envolve o *meio ambiente natural, artificial ou cultural* (art. 2.º, XII) e a devida regularização fundiária para populações de baixa renda (art. 2.º, XIV). Engloba as populações que residem nos chamados “aglomerados subnormais”, como favelas, vilas, comunidades, palafitas e demais exemplos de precariedade residencial. José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 40-41) bem assevera que a ideia de cautela, de proporcionalidade, é fundamental para o crescimento econômico. Crescimento que adote o desenvolvimento sustentável.

[...] desenvolvimento que não se caracterize pela falta de planejamento adequado nem vislumbre apenas certos interesses privados das comunidades, como o lucro, por exemplo, mas que, ao contrário, proceda à valoração de outros bens comunitários de significativa relevância, nos quais tenha efetiva sustentação e suporte. Exigir-se desenvolvimento sustentável significa condicionar a evolução da cidade ao respeito que se deve dispensar aos fatores socioeconômicos e ambientais, numa postura urbanística de almejado equilíbrio.

Para alcançar a meta do desenvolvimento sustentável, a análise dos impactos ambientais é requisito basilar. Deve ser objeto de audiências públicas (art. 2.º, XIII c/c XVII), obedecendo à premissa de *participação popular*, prevista na Carta (CF, art. 29, III).

À evidência, o Estatuto premia a responsabilidade socioambiental e a estende ao planejamento municipal (art. 4.º, III, c). O zoneamento ambiental é instrumento para a atuação do município, ao lado do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) – vide artigos 4.º, VI, e 38, do mesmo diploma, bem como o EIA na Constituição Federal, artigo 225, § 1.º, IV.

O meio ambiente recebe tutela legal em outros mecanismos administrativos do Estatuto. É facultado ao poder público municipal o *direito de preempção* de imóveis particulares, para que seja desenvolvida uma gama de atividades ambientalistas (Brasil, 2001, art. 26). Em outras palavras: o município terá direito de preferência para adquirir o imóvel, caso crie “espaços públicos de lazer e áreas verdes”, “unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental”, ou vise proteger “áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico”, dentre outras hipóteses elencadas pelo dispositivo.

Mediante a atuação do Legislativo local, por intermédio de lei municipal, poder-se-á efetuar *operações urbanas consorciadas* (Brasil, 2001, art. 32, § 1.º). Consistem no “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados” e possuem o objetivo de serem realizadas “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (*in verbis*). Mais uma vez, vislumbramos no ordenamento aquela atuação conjuminada entre o poder público e os cidadãos, para o desfrute de um cotidiano melhor, saudável e lúdico.

A capacidade de autolegislação municipal também se reflete na *transferência do direito de construir*. O artigo 35, *caput*, do Estatuto prevê a existência de lei prévia, baseada no Plano Diretor, para “autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente”, em determinadas hipóteses. São casos

que incluem a preservação de imóveis de “interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural” (Brasil, 2001, art. 35, *caput* e inciso II).

Um detalhe não passa imperceptível: a norma do art. 35 abrange proprietários de *imóveis urbanos, privados ou públicos*. Trata-se da cooperação até mesmo entre entes estatais, firmas na premissa de solidariedade para a tutela ambiental (capítulo 2, *supra*). É o fenômeno da competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, nos termos da Carta (CF, art. 23, VI). Como visto, cooperação é vínculo indelével, que permeia todos aqueles que constroem a República brasileira, sejam entes públicos ou particulares. Solidariedade é, pois, o caminho renovado para o presente século.

## 5 CONCLUSÕES

Em um universo pós-positivista de demandas complexas, o conceito de responsabilidade socioambiental gera inquietações consideráveis. Abrange múltiplos questionamentos – jurídicos, sociais, políticos – e é tema central no século XXI.

Com o término da Segunda Grande Guerra, a espécie humana confrontou limitações e medos. Vislumbrava a única alternativa de se reestruturar e, bem assim, suplantar a destruição em massa. Por meio do pós-positivismo, o direito ambiental cresceu em notoriedade. Percebeu-se a adoção de princípios – *e.g.*, a solidariedade –, que se alastraram por vários ordenamentos.

A responsabilidade socioambiental exsurge, na Constituição de 1988, como consequência do pacto entre a geração atual e as gerações futuras. Pacto firmado pelo Estado e pelos cidadãos. Todos irmanados e solidários no desiderato da preservação ambiental.

Estar no mundo significa não apenas respeitar o meio ambiente natural. Significa alinhá-lo com o meio ambiente artificial e o meio ambiente cultural; ou seja, faz-se necessário alinhavar a proteção ao homem nas suas falanges sociais, econômicas e políticas.

Nesse sentido, resta claro como o direito ambiental é vocacionado para a luta entre aquelas falanges e a juridicidade. A responsabilidade socioambiental opera essa equação e coloca freios ao crescimento econômico que se mostre excessivo e desenfreado.

O crescimento há de ser hígido e ordenado, em atenção ao próprio exercício da cidadania. Cidadania que, por sua vez, é responsável pelo vínculo entre os indivíduos e o Estado, permitindo que os cidadãos influenciem a formação da vontade estatal.

Nas cidades brasileiras, a temática reveste-se de extenso tratamento normativo. Como sabido, os municípios – por intermédio de representantes eleitos pelos cidadãos e de membros

da sociedade civil – implementam políticas públicas na esfera urbana. Para tanto, devem cooperar na consecução de um desenvolvimento sustentável.

Em tempos de efetividade – palavra reiterada no pensamento jurídico contemporâneo –, as áreas urbanas permitem-nos analisar a luta multifacetada do direito ambiental. Consequentemente, falam-nos muito sobre o Brasil hodierno.

A política urbana investe, por exemplo, na adequada utilização do solo. Trata-se de norma prevista no Estatuto da Cidade – lei ordinária que regulamenta dispositivos da Carta. Além do racional aproveitamento do solo, o Estatuto abarca objetos como a desapropriação, a participação popular, o saneamento, o EIA, o EIV, as operações urbanas consorciadas. Princípios, diretrizes e atuações *in concreto*. Eis o norte para a vida de milhões de brasileiros.

De todo o exposto, nota-se que o aspecto municipal da responsabilidade socioambiental é insofismável. Revela uma nítida simbiose entre a democracia e a sustentabilidade. Assim, a pauta da Administração Pública abriga os indigitados meandros. Devidamente considerados, eles solidificam a cidadania no cotidiano pátrio.

## REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002*. Regulamenta a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4281.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4281.htm). Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm). Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio

Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999*. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l979.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l979.htm). Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9795.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm). Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l14133.htm). Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 645. *Diário da Justiça*, 9 out. 2003. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1628>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição 3.388 Roraima*. Ação Popular. Demarcação da terra indígena Raposa do Sol. Inexistência de vícios no processo administrativo-demarcatório [...]. Relator: Min. Ayres Britto, 19 de março de 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. *ADI 1.842 Rio de Janeiro*. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Intdo.(a/s): Governador do Estado do Rio De Janeiro, Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Luiz Fux. 6 de março de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 19 jul. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. São Paulo: Malheiros, 2003.

---

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993*. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas: 1787-1788*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Tutela dos interesses difusos e coletivos*. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Damásio de Jesus, 2007. 184 p.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America*. New York: The Library of America, 2004.