



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FACULDADE DE DIRETO

VINÍCIUS TOLEDO DE ANDRADE

O PLANO DIRETOR URBANÍSTICO E A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL NO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA

FORTALEZA

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FACULDADE DE DIRETO

VINÍCIUS TOLEDO DE ANDRADE

O PLANO DIRETOR URBANÍSTICO E A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL NO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA.

Monografia submetida à Faculdade de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof.^a Raquel Coelho de Freitas.

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

A554p Andrade, Vinícius Toledo de.
 O plano diretor urbanístico e a preservação ambiental no município de Fortaleza / Vinícius Toledo de Andrade. – 2014.
 41 f. : enc. ; 30 cm.

 Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2014.
 Área de Concentração: Direito Municipal e Direito Urbanístico.
 Orientação: Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas.

1. Planejamento urbano – Fortaleza (CE). 2. Propriedade – Fortaleza (CE). 3. Política urbana – Fortaleza (CE). 4. Proteção ambiental – Fortaleza (CE). I. Freitas, Raquel Coelho de (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

CDD 347.242

VINÍCIUS TOLEDO DE ANDRADE

O PLANO DIRETOR URBANÍSTICO E A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL NO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA.

Monografia submetida à Faculdade de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Aprovada em __/__/__

BANCA EXAMINADORA

Professora Raquel Coelho de Freitas (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Camilla Karla Barbosa Siqueira (Mestrado)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Rafael Sampaio Rocha (Mestrado)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Agradeço à professora Raquel Coelho de Freitas pelos ensinamentos na Cadeira de Direito Constitucional e Direito Urbanístico, e por tão prontamente aceitar a orientação deste trabalho, demonstrando por que é tão querida e respeitada por todos seus alunos.

Aos mestrandos Camilla Siqueira e Rafael Sampaio Rocha, por terem aceitado, tão gentilmente, o convite para compor a banca examinadora.

A todos meus amigos que fiz ao longo do Curso de Direito, com quem compartilhei momentos tulinísticos inesquecíveis.

Ao meu bom e velho Deus, fonte inesgotável de energia natural, que equilibra minha alma e me mantém vivo e existindo neste plano transcendental.

E, finalmente, agradeço ao Luiz, à Ana e à Jurema, que sempre se preocuparam comigo, cuidando dos meus sonhos e guiando meus passos para um caminho justo.

RESUMO

Torna-se cada vez mais necessária a análise específica das repercussões ambientais ocasionadas pelo notório crescimento da cidade de Fortaleza, fato que influencia sensivelmente na degradação dos mecanismos da natureza. Essa análise visa a facilitar a identificação, no âmbito municipal, de qual o melhor posicionamento a ser tomado pelos poderes executivo e legislativo, a fim de verem solucionada tal problemática. Nesse sentido, com a finalidade de garantir o desenvolvimento harmonioso das cidades, não apenas no caráter ambiental, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 182, §1º, determina ser obrigatório, para cidades com mais de 20 mil habitantes, a elaboração do Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Dessa forma, o trabalho abordará o novo Plano Diretor do Município de Fortaleza, visando analisar o que dispõe o referido instrumento quanto à preservação do meio ambiente, bem como a sua importância para o pleno progresso das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar social e democrático. Ao final, será realizado, ainda, o estudo de caso concreto, onde será abordada a questão das dunas fixas localizadas no Parque do Cocó, definida pela Lei Ordinária nº 9.502/2009 como Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE.

Palavras-chave: Urbanismo. Função socioambiental da propriedade. Plano Diretor de Fortaleza. Zona de Interesse Ambiental. Dunas do Cocó. Área de Relevante Interesse Ecológico.

ABSTRACT

It has become increasingly imperative to analyze the environmental repercussions caused by the evident growth of the city of Fortaleza, which influences in a major way the municipal environment's degradation. This analysis seeks to facilitate the identification, in the municipal sphere, of the best stance to be taken by the Executive and Legislative branches of government, in order to see the environmental degradation issue resolved. In that sense, with the purpose of guaranteeing a balanced development of cities, not just in the environmental sense, the Federal Constitution of 1988, in its article n.182, first paragraph, determines to be mandatory, for cities with more than 20 thousand residents, the creation of a municipal "Plano Diretor", which is a basic instrument in the arenas of developmental policies and urban expansion. In that way, this research project will approach the new "Plano Diretor" of Fortaleza, seeking to analyze what it disposes in reference to the preservation of the environment, as well as its importance in reaching the city's social progress and the assurance of the social and democratic well-being of the population. Furthermore, in this research there is a case study on the subject of the fixed dunes located in the city's park "Parque do Cocó", which was defined, by the Law no. 9.502/2009, as an Area of Relevant Ecological Interest - ARIE.

Keyword: Urbanism. Environmental function of property. Plan of Fortaleza. Zone of Environmental Interest. Dunes of Cocó. Area of Relevant Ecological Interest.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
1. PLANEJAMENTO URBANÍSTICO.....	10
1.1 O planejamento urbanístico municipal na constituição federal de 1988.....	11
1.2 A propriedade e sua função social.....	13
1.3 O Plano Diretor Municipal.....	17
1.3.1 Natureza jurídica do Plano Diretor.....	18
1.3.2 Processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor.....	20
1.3.3 Conteúdo e função do Plano Diretor.....	22
2. O NOVO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA.....	24
2.1 Diretrizes e objetivos gerais ambientais do Plano Diretor.....	24
2.2 O macrozoneamento de proteção ambiental.....	28
2.2.1 Zona de Preservação Ambiental.....	29
2.2.2 Zona de Recuperação Ambiental.....	30
2.2.3 Zona de Interesse Ambiental.....	31
3. ESTUDO DE CASO: A QUESTÃO DAS DUNAS DO PARQUE DO COCÓ E A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 33345- 03.2009.8.06.0000.....	32
3.1 Resumo dos fatos.....	32
3.2 Análise do caso.....	35
3.2.1 Das preliminares.....	35
3.2.2 Do mérito.....	36
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40

INTRODUÇÃO

Os planos diretores surgiram com a função de ordenar as futuras ações políticas, com o intuito de garantir o desenvolvimento harmonioso das cidades, traçando diretrizes para a expansão, o uso e a ocupação do solo, de acordo com o Estatuto da Cidade.

Além de dispor sobre simples obras estruturais ou sobre o zoneamento do município, têm como função primordial identificar quais as prioridades que devem nortear as gestões administrativas de determinada sociedade, abordando, de forma sistemática, questões como habitação, saneamento básico, transporte público e meio ambiente.

No Município de Fortaleza, infelizmente, assim como na maioria das capitais brasileiras, há uma notória imposição feita de cima para baixo, das classes mais ricas para as mais pobres, o que acaba distorcendo a real finalidade do Plano Diretor.

Ressalta-se que a pluralidade é bem-vinda, mas de forma alguma se deve aceitar as desigualdades e as injustiças presentes na maioria das comunidades.

Nota-se que algumas cidades, principalmente a de Fortaleza, evoluíram com o passar do tempo e se tornaram organismos complexos de serem administrados, apresentando diversas problemáticas no seu processo de planejamento.

E é exatamente nessas cidades que se mostra cada vez mais visível a existência de desigualdades sociais, configurando-se em episódios de violência, falta de moradia, desemprego, falta de infra-estrutura, degradação ambiental e exclusão social.

No cenário mundial de claro esgotamento do antigo modelo de desenvolvimento industrial, de crescimento da globalização financeira e do indiscriminado uso do solo natural para atividades empreendedoras de larga escala, tem-se vigorado uma incerteza quanto ao futuro das cidades.

Atualmente, torna-se fundamental que a espécie humana, não apenas enquanto indivíduo, mas também enquanto trabalhadores, consumidores e moradores, defenda, efetivamente, a construção de um mundo digno e com condições adequadas a sua sobrevivência.

Nesse sentido, entendo que a população carece de informações sobre os meios adequados que devem ser utilizados para que cheguemos a tal plenitude de desenvolvimento socioambiental.

Como exemplo, destaco um dos instrumentos instituídos pela Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor Municipal, onde são estabelecidos os caminhos e objetivos que deveriam ser percorridos pela gestão pública para efetivar os anseios coletivos.

Para um país que se preocupa com sua população e as futuras gerações, bem como quer ocupar um lugar de destaque no cenário internacional, não mais é aceitável o contínuo crescimento das cidades sem o devido respeito ao ecossistema.

Os questionamentos que surgem acerca da matéria são, por si, social e academicamente relevantes, haja vista a necessidade imediata de observar a maneira adequada de se garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como de discutir e analisar os procedimentos que envolvem tal proteção no âmbito municipal, especificamente no novo Plano Diretor de Fortaleza.

O assunto deste trabalho monográfico, portanto, refere-se ao planejamento e gestão urbana, abordando a eficácia dos planos diretores como forma de eficiência na gestão das cidades brasileiras, tendo como objeto de estudo a óptica da evolução do planejamento urbano proposto pelo Município de Fortaleza, dando enfoque à preservação ambiental.

A metodologia utilizada baseou-se em um estudo descritivo-analítico, desenvolvido por meio de pesquisa legislativa, jurisprudencial e bibliográfica. Buscaram-se explicações em trabalhos publicados sob a forma de livros, revistas, artigos, pareceres e acórdãos com o intuito de solidificar e embasar o referencial teórico.

A monografia está dividida em três capítulos. No primeiro capítulo, estuda-se o planejamento urbanismo, onde será analisada: a base legal constitucional para o planejamento no âmbito municipal, a propriedade e sua função social; e os planos diretores municipais.

O segundo capítulo versa sobre o novo Plano Diretor Participativo de Fortaleza, particularizando a abordagem em seus objetivos, gerais específicos, no âmbito da preservação do meio ambiente.

O terceiro e último capítulo discorre o caso concreto das Dunas do Parque do Cocó, bem como trata do embate judicial acerca do tema.

A partir da análise de todos esses quesitos, chegaremos à conclusão sobre a real importância da realização de um prévio planejamento urbanístico municipal.

1. PLANEJAMENTO URBANÍSTICO

A necessidade de fornecer ao homem uma melhor condição de vida na comunidade cresce junto ao desenvolvimento dos espaços habitáveis da cidade.

Para José Afonso da Silva, um centro populacional assume característica de cidade quando possui dois elementos essenciais: as unidades edilícias (conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades) e os equipamentos públicos (bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e às necessidades dos habitantes)¹.

O processo de urbanização, fenômeno iniciado, principalmente, a partir da revolução industrial, favorece o crescimento das cidades e o aumento da concentração urbana, o que pode acarretar sérios prejuízos ao meio ambiente e à organização social, como problemas de desemprego, de tráfego, de higiene e de saneamento básico.

Torna-se necessário, dessa forma, um processo de renovação urbana, a fim de que seja corrigida a problemática trazida pela urbanização, utilizando-se do uso de técnicas específicas para ordenação dos espaços da cidade.

Os aglomerados urbanos são centros de convivência. Aí esta se realiza mais intensamente que no meio rural, que carece de coesão social. Quem “diz ‘convivência’ diz ‘regra’, pois não podem as pessoas viver em comum sem que exista, ao menos, um elenco mínimo de princípios por que se pautem os seus recíprocos modos de agir”. Ora, a convivência urbana pressupõe regras especiais que a ordenem. Compreende-se que, inicialmente, essas regras tenham surgido com base nos costumes, e só mais tarde se tornaram normas de Direito legislado. Eram regras simples, referentes aos aspectos mais primários da urbanização, como o arruamento e o alinhamento. Assim teria que ser, porque também simples eram os núcleos urbanos. À medida que esses ficam mais complicados, também as normas

¹ SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo – Malheiros Editores, 2008. P. 26

urbanísticas adquirem complexidade, até chegar à formação de unidade substancial, quem sabe até adquirirem autonomia, formando um ramo autônomo do Direito.²

Sobre o tema, Hely Lopes Meireles entende que o urbanismo prescreve e impõe normas de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e de estética da cidade, assim como racionaliza o uso do solo, ordenando o traçado urbano, coordenando o sistema viário e controlando as construções que vão compor o agregado humano, a *urbe*.³

Assim, o planejamento urbanístico surge com a necessidade substancial de racionalizar o uso do território, como meio basilar para a plenitude de uma convivência sadia e estável entre os indivíduos de uma comunidade, assim como para a preservação de aspectos naturais e culturais, assegurando a sobrevivência de legados históricos, artísticos e ambientais.

1.1. O PLANEJAMENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988, no art. 30, VIII, reconhece a competência dos Municípios para desenvolver políticas de planejamento urbano, com a finalidade de garantir o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Tal planejamento objetiva ordenar o território municipal, cabendo ao plano diretor dispor traçar as diretrizes a serem seguidas para que se atinja o desenvolvimento urbano desejado, garantindo-se, dessa forma, a eficácia das funções sociais da cidade e o bem-estar da população. Esse instrumento, considerado pela Constituição Federal de 1988 como mecanismo básico da política de crescimento e expansão urbana, é obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes. É o que dispõe o art. 182, § 1º, da CF/88:

² SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo – Malheiros Editores, 2008. P. 61

³ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª ed. São Paulo – Malheiros Editores, 2008. P. 512.

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

§ 1º - 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.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.⁴

Observa-se adiante, nesse mesmo artigo, nos §§ 2º, 3º e 4º, que a função social da propriedade está diretamente relacionada às exigências expressas pelo Plano Diretor.

Nesse sentido, verifica-se que, nos termos do Estatuto da Cidade, o Município pode exigir do proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a adequação do imóvel às diretrizes municipais, sob pena de, sucessivamente: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal.

Nota-se claramente a finalidade sancionatória atribuída a tal desapropriação urbanística, regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, art. 5º e seguintes)⁵, objetivando adequar a propriedade urbana à sua função social.

Não se pode esquecer que, para a população geral, a possibilidade de desapropriar um imóvel urbano que não esteja cumprindo sua função social atende os interesses coletivos, tanto no aspecto econômico/produtivo, como ambiental, vez que inibe atos especulativos, beneficiando o desenvolvimento saudável da cidade.

⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01/11/2014 (grifo nosso).

⁵ CIDADE. **Estatuto da Cidade** (Lei nº 10.257/2001). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 01/11/2014

1.2. A PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL

Conforme observado no tópico anterior, o § 2º, do art. 182, da Constituição Federal de 1988, deixa expressa a vinculação da propriedade privada a uma função social urbanística, devendo atender às diretrizes trazidas pelo Plano Diretor.

Com isso, conclui-se que a existência do direito de propriedade está relacionada ao cumprimento, ou não, de sua função social. O exercício desse direito deve ser direcionado à ordenação da cidade e ao bem-estar social.

Notoriamente, vê-se viciosa a definição atribuída à propriedade como indivisível e absoluta, com amplo direito de uso. Tal concepção, que decorre historicamente de uma reação exagerada contra opressões, é desprovida de justiça e de realidade.

O exercício da propriedade não deve dispensar a cooperação pública, assim como não pode se tornar meramente individual.

Para alguns pensadores do século XIX, como Saint-Simon, a propriedade privada era vista como a principal causa dos problemas econômicos. A ela era atribuído o funcionamento imperfeito da sociedade, no qual cada pessoa agiria por conta própria e ao qual faltaria um comando geral.

A importância da propriedade privada é reconhecida a partir do momento em que, para aumentar seu capital, o proprietário a utiliza produtivamente, contribuindo, dessa forma, para o desenvolvimento econômico. E é exatamente esse um dos sentidos em se pode verificar que a proteção da propriedade privada não se faz no interesse apenas do dono, mas no da sociedade.

Inadmite-se o abandono ou o uso contrário ao interesse geral. Nesse caso, deve o Estado obrigar a utilização do imóvel.

Nesse contexto, destaca José Afonso da Silva:

É em relação à propriedade urbana que a função social, como preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem seu alcance mais intenso de atingir o *regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício*. Pelo primeiro cumpre um objetivo de legitimação, enquanto determina uma causa justificadora da qualidade de proprietário. Pelo segundo realiza um objetivo de harmonização dos interesses sociais e dos privativos de seu titular, através da ordenação do conteúdo do direito.⁶

Cumpramos ressaltar que não se trata de um obstáculo total ao princípio da livre iniciativa. Pelo contrário, a função social figura ao lado da livre iniciativa e da propriedade privada, como se observa no art. 170, *caput*, II e III, e art. 174, *caput*, ambos da CF/88:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

[...]

Art. 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**.⁷

Não se pode sempre impor comportamentos específicos ao setor privado, sem que exista um planejamento anterior. Todo e qualquer plano de ordenamento territorial deve se basear em estudos relacionados à viabilidade econômica e à justificativa de determinado requerimento feito ao proprietário.

⁶ SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo – Malheiros Editores, 2008. P. 68

⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01/11/2014 (grifo nosso).

Saliento, não se trata de uma restrição a um direito fundamental preexistente, mas a própria configuração desse direito.

Tal fato pode ser comprovado pela Constituição Federal de 1988, que não se limitou em fazer constar o princípio da função social da propriedade apenas nos capítulos relativos à Ordem Econômica e à Política Urbana, mas também no capítulo de Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. Vejamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;⁸

A função social da propriedade urbana busca o equilíbrio entre o interesse privado e o interesse público, orientando a utilização do bem para que se obtenha o pleno desenvolvimento dos indivíduos.

Para Victor Carvalho Pinto, a propriedade não deveria ser tratada como um direito individual absoluto, a ser meramente reconhecido pelo Estado, mas como uma instituição econômica por ele criada, por ser útil à sociedade.⁹

O direito urbanístico, ao exigir que as alterações no ambiente urbano sejam previamente projetadas, vincula claramente a intervenção do Estado na economia ao

⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01/11/2014

⁹ PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico – Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 3ª ed. São Paulo – Editora Revista dos Tribunais, 2011. P. 198

planejamento. Assim, verifica-se que os instrumentos urbanísticos utilizados, como o Plano Diretor, efetivam a conformação do direito de propriedade.

É válido informar que as limitações impostas pelo planejamento urbanístico não se confundem com o poder de polícia da administração pública, pois possuem finalidades diferentes, consoante discorre Victor Carvalho Pinto:

Enquanto o poder de polícia visa a limitar uma liberdade anterior, para impedir que ela seja exercida contra o interesse público, o princípio da função social da propriedade visa a orientar a atividade do proprietário no sentido do atendimento ao interesse público. Seu campo de incidência é muito maior. **O plano diretor não proíbe determinadas atividades em certas zonas porque elas sejam prejudiciais ao interesse público, mas porque as atividades nelas permitidas são as melhores para o interesse público.** Mesmo na ausência de uma obrigação de utilizar o bem, as simples limitações urbanísticas ao seu uso constituem uma técnica de comando indireto que vai muito além do conceito clássico do poder de polícia. O plano define precisamente o que pode ser construído em cada terreno. Escolhe uma dentre inúmeras possíveis utilizações não prejudiciais ao interesse público.¹⁰

Pode-se, então, dizer que a função social da propriedade opera como um direito do coletivo, tornando-se um dever individual do possuidor fornecer ao imóvel utilidade social, garantindo, dessa maneira, o seu direito individual como proprietário.

Buscando especificar a temática, cito o Código Civil de 2002, que fixou, expressamente, uma das funções fundamentais, na atualidade, para a propriedade: a socioambiental.

Observa-se essa como uma nova concepção, que enfrenta claramente a problemática que envolve o equilíbrio dos ecossistemas. Denota-se do art. 1.228, § 1º, da Codificação Civil de 2002:

¹⁰ PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico – Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 3ª ed. São Paulo – Editora Revista dos Tribunais, 2011. P. 202 (grifo nosso).

Art. 1228. § 1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais **e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição sonora do ar e das águas.**¹¹

Dessa forma, o proprietário se vê obrigado a adotar uma postura de respeito aos bens ecológicos, responsabilizando-se em utilizá-los de maneira sustentável, a fim de conservá-los às gerações futuras.

Fornecer à propriedade uma função ambiental significa beneficiar toda coletividade, o que se sobrepõe à livre e, muitas vezes, indiscriminada disposição do bem.

1.3. O PLANO DIRETOR MUNICIPAL

As atividades exercidas pela Administração Pública terão como base um processo de planejamento, que deve ser descentralizado e participativo, a fim de que sejam atingidos os anseios da realidade local e da manifestação popular, funcionando, dessa maneira, como mecanismo de democratização da gerência da cidade.

Surge, assim, a figura do Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.¹²

Obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, possui fundamental importância ao Poder Público para utilização de instrumentos de parcelamento, edificação e uso de áreas que sofrem influência de empreendimentos ou atividades com relevante impacto ambiental e social.

¹¹ CIVIL. **Código Civil de 2002**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 01/11/2014 (grifo nosso).

¹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01/11/2014

Para José Afonso da Silva:

É *plano*, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange as diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É *diretor*, porque fixa as *diretrizes* do desenvolvimento urbano do Município.¹³

É fundamental que o Plano Diretor seja adequado à realidade do Município, observando os problemas sentidos pela população ou, até mesmo, aqueles que não estejam bem conscientes na comunidade, não se limitando a modelos teóricos rígidos, sem eficácia, que não se coadunam com a realidade.

Assim, pode-se dizer que o Plano Diretor, de forma independente, integra o processo de planejamento municipal, devendo os demais elementos deste seguirem as diretrizes daquele.

1.3.1. NATUREZA JURÍDICA DO PLANO DIRETOR

Conforme se observa do art. 182 da Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor deve ser aprovado pela Câmara Municipal. Assim também dispõe o Estatuto da Cidade, em seu art. 40, *caput* e § 3º, *in verbis*:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por **lei municipal**, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

¹³ SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo – Malheiros Editores, 2008. P. 139 (grifo nosso).

§ 3º A **lei** que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.¹⁴

No mesmo sentido, o art. 27, XII, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza:

Art. 27. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e, especialmente:

[...]

XII - aprovar o plano de desenvolvimento integrado;¹⁵

Destarte, conclui-se que as diretrizes dispostas pelo plano fazem parte integrante dessa mencionada lei, o que o torna, portanto, norma jurídica.

Outrossim, pode-se afirmar que se trata de instrumento rígido, cuja aprovação depende do voto qualificado dos membros da Câmara Municipal.

Destaca-se que pode ser alterado de acordo com os interesses públicos e a política de desenvolvimento e expansão urbana do município, conforme prescreve o 3º, do art. 40, do Estatuto da Cidade.

¹⁴ CIDADE. **Estatuto da Cidade** (Lei nº 10.257/2001). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 01/11/2014

¹⁵ FORTALEZA. Lei Orgânica do Município de Fortaleza. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/lei-organica-fortaleza-ce>>. Acesso em: 01/11/2014

1.3.2. PROCESSO DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DO PLANO DIRETOR

A elaboração do Plano Diretor obedece uma série de fases introdutórias, onde deve ocorrer a averiguação de dados e estudos técnicos, os quais não podem ser contrariados. Em caso diverso, todo o planejamento perderá sua eficácia.

Nesse contexto, vejamos o que diz o § 4º, do art. 40, do Estatuto da Cidade:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.¹⁶

E, ainda, o art. 42, I, da mencionada lei:

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

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, **considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;**¹⁷

¹⁶ CIDADE. **Estatuto da Cidade** (Lei nº 10.257/2001). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 01/11/2014

¹⁷ *Idem, ibidem* (grifo nosso).

Vê-se dos dispositivos legais a garantia de acesso aos documentos e informações, produzidos no momento da elaboração e fiscalização, configurando um sistema de acompanhamento e controle.¹⁸

Como exemplo, cita-se a questão do licenciamento ambiental. Sabe-se que determinadas atividades urbanísticas são, potencialmente, degradadoras do meio ambiente, ficando a sua execução condicionada a prévio Estudo de Impacto Ambiental, consoante a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

Sobre o assunto, eis o entendimento de Hely Lopes Meireles:

A elaboração do plano diretor é tarefa de especialistas dos diversos setores de sua abrangência, devendo por isso mesmo ser confiada a órgão técnico da Prefeitura ou contratada com profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do prefeito, que transmitirá as aspirações dos munícipes quanto ao desenvolvimento do Município e indicará as prioridades das obras e serviços de maior urgência e utilidade para a população.¹⁹

Após a elaboração, o projeto deve ser encaminhado ao Legislativo, que não pode alterá-lo de maneira que desfigure o plano ou tire sua coerência, evitando-se, dessa forma, qualquer conflito por mera satisfação de interesses pessoais.

Evidencia, ainda, aquele autor:

Toda cautela que vise a resguardar o plano diretor de levianas e impensadas modificações é aconselhável, podendo a própria Câmara estabelecer regimentalmente um procedimento especial, com maior número de discussões ou

¹⁸ *Idem, ibidem.*

¹⁹ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª ed. São Paulo – Malheiros Editores, 2008. P. 551.

votação em duas ou mais sessões legislativas, para evitar a aprovação inicial e suas alterações por maiorias ocasionais.²⁰

Submetido à Câmara Municipal, o projeto seguirá o mesmo regramento legislativo estabelecido na Lei Orgânica do Município, podendo ser aceito ou não, garantindo-se a participação da população e das classes representativas da comunidade.

1.3.3. CONTEÚDO E FUNÇÃO DO PLANO DIRETOR

O conteúdo do Plano Diretor depende, evidentemente, da realidade a ser transformada e dos objetos que a transformação exige.²¹

Nesse sentido, o planejamento deve buscar solucionar problemáticas relacionadas a um dos aspectos fundamentais do plano diretor: o físico.

Isso será efetivado quando o instrumento em questão passar a dispor sobre a organização do solo, deliberando, principalmente, sobre a localização dos equipamentos públicos e a divisão dos edifícios privados em zonas.

Assim, deve o Plano Diretor conter as informações do território urbano onde serão realizadas atividades e técnicas urbanísticas, como parcelamento, edificação e utilização compulsórios do bem.

Para José Afonso da Silva, conterà, ainda, normas e diretrizes sobre:

[...] o sistema viário do Município (da zona urbana, urbanizável e de expansão urbana e da zona rural), que envolve, portanto, o arruamento, a previsão de estradas municipais e o loteamento (o parcelamento do solo); o sistema de zoneamento que abrange o estabelecimento de zonas de uso de solo e os modelos de assentamento urbano (regras sobre ocupação do solo urbano), inclusive de renovação urbana; o

²⁰ MEIRELES, Hely Lopes. *Ibidem*. P. 552.

²¹ SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo – Malheiros Editores, 2008. P. 140

sistema de recreação e revitalização, com estabelecimento de áreas verdes, desportivas, assim como áreas de preservação e revitalização dos setores históricos, paisagísticos e ambientais.²²

Outro aspecto relevante a ser levado em consideração é o social.

É necessário que, dentre as diretrizes trazidas, esteja a valorização de atividades que busquem melhorar a qualidade de vida dos habitantes, como incrementar os serviços de educação, saúde, habitação e lazer.

De forma exemplificativa, pode ser citado o caso de ordenação do solo, a fim de que se destine certa parcela do território para a construção de praças ou espaços livres destinados ao passeio e à prática de atividades esportivas.

Além de tal conteúdo objetivo, o plano deve trazer os meios a serem utilizados para que se atinja a sua execução e continuidade, necessitando sempre de aperfeiçoamentos, com o visio de se adaptar à evolução social.

Diante de tais características, ressaí do plano diretor a função de sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, objetivando, sempre, atingir os anseios da coletividade, como a reurbanização de um bairro, a construção de ciclovias, a preservação de um rio, a edificação casas populares e a valorização da atividade comerciária.

²² SILVA, José Afonso. *Ibidem*. P. 141.

2. O NOVO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA

O município de Fortaleza apresentou em 2009 o seu novo Plano Diretor Participativo, Lei Complementar nº 62/2009, resultado de longas discussões que avançaram por cerca de cinco anos, a fim de atualizar o defasado plano urbanístico de 1992.

O novo projeto foi desenvolvido por uma equipe composta por técnicos da prefeitura municipal, por consultores contratados e pelo Instituto Pólis, de São Paulo, ONG que atua na construção do Estatuto da Cidade e de Planos Diretores.

Vale assinalar que o notório atraso para a sua publicação se deu pela ocorrência de diversos impasses entre representantes das construtoras e imobiliárias e membros de movimentos socioambientais, existindo, sempre, a constante crítica de que o processo de elaboração do plano não estava garantindo a devida participação popular, exigência do Estatuto da Cidade.²³

2.1. DIRETRIZES E OBJETIVOS GERAIS AMBIENTAIS DO PLANO DIRETOR

Como já dito anteriormente, ao sancionar a lei, a intenção da gestão pública é de que o plano valha como orientador dos rumos das ações e dos investimentos na comunidade pelos dez anos seguintes (§ 3º, art. 40, do Estatuto da Cidade),²⁴ estabelecendo prioridades e regulando o uso do solo de acordo com o que ficou estabelecido para cada localidade.

Realizando-se uma breve análise da estrutura do novo Plano Diretor, nota-se que a lei abre sua proposta trazendo princípios e diretrizes gerais, que irão nortear o planejamento urbanístico, fornecendo, evidentemente, uma prévia do que será disposto, especificamente, no decorrer daquele instrumento.

Dentre os principais avanços trazidos estão a criação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, a participação popular e a preocupação com a preservação do

²³ Artigo 40, § 4º, I, do **Estatuto da Cidade** (Lei nº 10.257/2001).

²⁴ Artigo 40, § 3º, *Ibidem*.

ecossistema, com a criação de áreas específicas de proteção, como a Zona de Interesse Ambiental – ZIA.

Assim, das diversas questões abordadas pelo Plano Diretor para o futuro de Fortaleza, destacarei a ambiental.

Nesse tocante, de início, a Lei Complementar nº 62/2009 traz, com clareza, os seus principais objetivos. É o que podemos observar dos artigos inaugurais:

Art. 3º São princípios da Política Urbana:

I — as funções socioambientais da cidade;

[...]

§ 1º As funções socioambientais da cidade serão cumpridas quando atendidas as diretrizes da política urbana estabelecidas no art. 2º da Lei Federal n. 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade – das quais cabe ressaltar:

[...]

V — o desenvolvimento sustentável, promovendo a repartição equânime do produto social e dos benefícios alcançados, proporcionando um uso racional dos recursos naturais, para que estes estejam disponíveis às presentes e futuras gerações.

Art. 4º São objetivos deste Plano Diretor:

[...]

XII — preservar os ecossistemas e os recursos naturais;

XIII — promover o saneamento ambiental em seus diferentes aspectos;

XIV — reduzir os riscos urbanos e ambientais;

Art. 5º São diretrizes da política de habitação e regularização fundiária:

[...]

XII — implementação de programas integrados de recuperação urbano-ambiental das áreas não passíveis de urbanização e regularização fundiária;²⁵

Mais adiante, em seu art. 9º, dispõe sobre diretrizes mais específicas relativas à preservação ambiental, sendo a maioria baseada na Lei 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente,²⁶ inclusive com a inserção das tão almejadas políticas

²⁵ Lei Complementar nº 62/2009 – Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza – Disponibilizado no Diário Oficial do Município em 13 de março de 2009.

²⁶ Lei 6.938/1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 01/11/2014

educacionais de base, como, por exemplo: a compatibilização do desenvolvimento econômico, social e cultural com a preservação dos sistemas socioambientais; o estímulo ao uso de fontes de energia não poluidoras; a promoção da educação ambiental e o estímulo ao desenvolvimento de pesquisas sobre o uso adequado dos recursos naturais.

Nesse mesmo artigo, outro ponto importante que merece destaque é a valorização de uma gestão democrática relativa ao processo de formulação e efetivação de mecanismos destinados à proteção do ecossistema, garantindo a participação da população junto ao Fundo de Defesa do Meio Ambiente (FUNDEMA) e ao Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM, assegurando-se, neste, o poder de voto às entidades ambientalistas e às entidades de classe e movimentos sociais.

O FUNDEMA, criado pelo art. 205 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, é vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano - SEMAM. Tem como finalidade o desenvolvimento de programas de educação ambiental, a recuperação do meio ambiente degradado e a preservação das áreas de interesse ecológico. Os recursos oriundos de multas administrativas por atos lesivos ao meio ambiente e da utilização dos recursos ambientais serão destinados a ele.²⁷

Por sua vez, o COMAM, considerável mecanismo de exercício da democracia participativa, integra o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA como órgão deliberativo, consultivo e de assessoramento em questões relativas à política ecológica em Fortaleza. Sua importância está ligada, principalmente, à possibilidade de propor a criação, adequação e regulamentação de normas legais, bem como receber e apurar denúncias feitas pela população sobre degradação ambiental, sugerindo à Prefeitura as providências cabíveis.²⁸

Já na Seção II da norma, artigo 13 e seguintes, o Novo Plano Diretor busca compatibilizar as ações ambientais no Município de Fortaleza ao disposto na Lei Federal 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

Dessa maneira, traça como meritório objetivo criar unidades de proteção integral e de uso sustentável nas áreas de significativa relevância ambiental, assim como, de forma mais estrita, criar corredores ecológicos nos principais rios e riachos das bacias do Cocó, do Pacoti, do Maranguapinho/Ceará e da Vertente Marítima e unidades de conservação no remanescente

²⁷ Lei Orgânica do Município de Fortaleza. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/lei-organica-fortaleza-ce>>. Acesso em: 01/11/2014

²⁸ COMAM - <<http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm>> Acesso em 01/11/2014.

de cerrado (bairro Cidade dos Funcionários), na mata da Praia Mansa (Cais do Porto) e nas dunas móveis da Praia do Futuro.²⁹

Além disso, institui o Sistema de Áreas Verdes, que possuem suma importância não apenas pela preservação da cobertura vegetal, mas pela destinação do espaço para a prática de atividades de lazer e recreação. Vejamos:

Art. 20. São ações estratégicas para o sistema de áreas verdes:

[...]

IV — a manutenção e ampliação da arborização de vias públicas, criando faixas verdes que conectem praças, parques ou áreas verdes;

V — a recuperação de áreas verdes degradadas, de importância paisagístico-ambiental;

VI — o disciplinamento do uso, nas praças e nos parques municipais, das atividades culturais e esportivas, bem como dos usos de interesse comercial e turístico, compatibilizando-os ao caráter público desses espaços;

[...]

VIII — implantar programa de arborização nas escolas públicas, postos de saúde, creches e hospitais municipais;

IX — estabelecer parceria entre os setores público e privado, por meio de convênios, incentivos fiscais e tributários, para a implantação e manutenção de áreas verdes e espaços ajardinados ou arborizados, atendendo a critérios técnicos estabelecidos pelo Município para o uso e a preservação dessas áreas;

[...]

XIII — implantar parques urbanos.³⁰

Por fim, e não menos importante, o Novo Plano Diretor forneceu valorosa atenção ao quesito da educação ambiental, fator considerável para a garantia de um ecossistema equilibrado às gerações futuras.

Para tanto, o art. 24 da norma estabelece determinadas ações estratégicas, merecendo destaque a implementação de programa de capacitação em educação ambiental para os educadores da rede formal de ensino, envolvendo também os atores que atuam no âmbito da educação não formal.³¹

²⁹ Art. 13 da Lei Complementar nº 62/2009 – Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

³⁰ Lei Complementar nº 62/2009 – Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

³¹ *Idem, ibidem.*

Tal atitude, se devidamente posta em prática, poderá desenvolver uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos psicológicos, sociais, econômicos, científicos e éticos, estimulando e fortalecendo uma consciência crítica das crianças e dos adolescentes sobre a problemática ambiental, além de valorizar o exercício da cidadania, da autodeterminação dos povos e da solidariedade.

2.2. O MACROZONEAMENTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

O macrozoneamento subdivide o território do município na macrozona de ocupação urbana e na macrozona de proteção ambiental, onde, para que se chegue a essa definição, são considerados elementos das características morfológicas e tipológicas do ambiente construído, dos sistemas de saneamento ambiental, instalados e projetados, do sistema de mobilidade e das áreas destinadas à habitação.³²

Para Hely Lopes Meirelles:

O zoneamento urbano consiste na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo sua precípua destinação de uso e ocupação do solo. Na Conceituação da Carta dos Andes o zoneamento urbano é o instrumento legal de que dispõe as municipalidades para controlar o uso do solo povoado, as densidades da população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e suas utilizações específicas, em prol do bem-estar da comunidade.³³

É notório que, para que haja um eficaz zoneamento municipal, o procedimento leve em consideração, com prudência e respeito, os direitos adquiridos, haja vista que a simples mudança de destinação de uma rua pode produzir inúmeras alterações econômicas e sociais, chegando à possibilidade de desvalorizar as propriedades atingidas.

Nesse caso, o poder público deve atentar se aquele tipo de zoneamento é, de fato, necessário para aquela região, a fim de que o direito do proprietário não seja preterido em função de algo que não corresponderá ao interesse público.

De maneira mais específica, afirma Daniele Regina Pontes:

³² Artigos 57 e 58 da Lei Complementar nº 62/2009 – Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

³³ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª ed. São Paulo – Malheiros Editores, 2008. P. 564.

O macrozoneamento estabelece parâmetros de uso e ocupação do solo para grandes áreas que apresentem características mais homogêneas e o zoneamento é mais específico, volta seu olhar para as pequenas regiões, identificando critérios peculiares àquela determinada área e na relação com o seu entorno. Assim, o zoneamento é uma subdivisão dentro do macrozoneamento e, por esse motivo, pode ser mais restritivo que esse último, mas o contrário não poderá ocorrer, assim não poderá flexibilizar o macrozoneamento, sob pena de a cidade ficar recortada aleatoriamente por modificações muito pontuais.³⁴

Pois bem, na matéria ambiental, no quesito do macrozoneamento, o novo Plano Diretor de Fortaleza trouxe significativas mudanças.

A Lei em questão criou três importantes zonas, subdividindo a macrozona de proteção ambiental, quais sejam a Zona de Preservação Ambiental (ZPA), a Zona de Recuperação Ambiental (ZRA) e a Zona de Interesse Ambiental (ZIA).³⁵

2.2.1. ZONA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

A ZPA se destina à preservação dos ecossistemas e dos recursos naturais,³⁶ criando e albergando, prudentemente, três relevantes regiões do Município Alencarino: a faixa de preservação permanente dos recursos hídricos, a faixa de praia e o Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba.

Nessa zona é permitido apenas o uso indireto dos recursos naturais, a realização de estudos e pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e turismo ecológico, devendo possuir taxa “zero” de ocupação e de edificação.³⁷

Cumprir destacar que o Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba foi considerado, pelo próprio Plano Diretor, como Área de Proteção Ambiental, conforme se observa nos artigos 15 e 16 desta Lei.

³⁴ PONTES, Daniela Regina, e VARGAS, José Ricardo. **Direito Municipal e Urbanístico**. Curitiba – IESDE Brasil S/A, 2009. P. 259.

³⁵ Artigo 61 da Lei Complementar nº 62/2009 – Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

³⁶ Artigo 63. *Ibidem*.

³⁷ Artigo 66. *Ibidem*.

As áreas de proteção ambiental são definidas da seguinte forma pelo art. 15 da Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza):

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

[...]

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.³⁸

[...]

Dessa forma, foi crucial o Novo Plano Diretor ao dispor sobre o referido zoneamento, vez que há tempos a região das Dunas de Sabiaguaba vem sofrendo com ações indiscriminadas do homem, o que pode colocar em risco toda a biodiversidade existente naquela região.

2.2.2. ZONA DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL

Consoante o art. 67 do Plano Diretor, as ZRAs são áreas parcialmente ocupadas e com atributos ambientais relevantes que sofreram processo de degradação, tendo como meta básica recuperar o ambiente natural degradado.³⁹

Seus principais objetivos estão descritos no art. 68, *in verbis*:

³⁸ Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza): Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 01/11/2014

³⁹ Artigo 67 da Lei Complementar nº 62/2009 – Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

Art. 68. São objetivos da Zona de Recuperação Ambiental (ZRA):

- I — promover a conservação e recuperação ambiental de áreas indevidamente utilizadas e/ou ocupadas;
- II — qualificar os assentamentos existentes, de forma a minimizar os impactos decorrentes da ocupação indevida do território elevando os níveis da qualidade ambiental;
- III — controlar e disciplinar os processos de uso e ocupação do solo a fim de assegurar a estabilidade do uso dos recursos naturais;
- IV — proteger ambientes naturais onde se assegurem condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora e da fauna local;
- V — promover a regularização fundiária nas áreas ocupadas pela população de baixa renda, definidas como ZEIS;
- VI — promover a recuperação ambiental de terras ocupadas irregularmente mediante Termo de Compromisso.

Ao fim, a Lei é incisiva ao estabelecer que, após a sua publicação, não serão permitidos novos parcelamentos do solo na ZRA, devendo a ocupação restringir-se às glebas já loteadas.

2.2.3. ZONA DE INTERESSE AMBIENTAL

O Plano Diretor define as ZIAs como sendo áreas originalmente impróprias à ocupação do ponto de vista ecológico, com incidência de atributos ambientais significativos que demonstram que a ocupação ocorreu de forma inadequada.

Três áreas foram consideradas como tais: Cocó, Praia do Futuro e Sabiaguaba.

São propósitos principais da ZIA o uso sustentável dos recursos naturais, qualificar os assentamentos existentes, de forma a minimizar os impactos decorrentes da ocupação indevida do território e disciplinar o processo de uso e ocupação do solo, de modo a compatibilizar com os objetivos de conservação da natureza.⁴⁰

Nesse ponto, merece destaque a ZIA do Parque do Cocó, a qual será objeto de estudo no próximo capítulo.

⁴⁰ Artigo 73. *Ibidem*.

3. ESTUDO DE CASO: A QUESTÃO DAS DUNAS DO PARQUE DO COCÓ E A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 33345-03.2009.8.06.0000

Neste capítulo do trabalho monográfico, estudar-se-á o caso das Dunas do Cocó, uma das áreas acolhidas como ZIA pelo novo Plano Diretor de Fortaleza, quando realizado o macrozoneamento de proteção ambiental.

Tal região recebeu outra proteção legal, desta feita de forma mais rígida, concedida por meio da Lei Municipal nº 9.502/2009, que criou a Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE.

No entanto, a Associação Cearense dos Construtores e Loteadores – ACECOL, que possui interesses empreendedores na área, ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Ceará, cuja mencionada lei municipal era objeto, iniciando-se, assim, o embate judicial.

3.1. RESUMO DOS FATOS

Inicialmente, cabe informar que as Dunas do Parque do Cocó foram devidamente identificadas e analisadas tecnicamente por profissionais responsáveis, conforme o parecer elaborado pela pesquisadora Vanda Claudino Sales,⁴¹ tornando-se certificada a necessidade plena de preservação ambiental da região.

Com a finalidade de ver garantida tal proteção, foi editada a Lei Ordinária Municipal nº 9.502/2009, que instituiu a Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE Dunas do Cocó.

Dispõe o art. 1º da referida norma legal:

[...]fica situada no bairro do Cocó, a leste de Fortaleza, com a finalidade de manter o ecossistema e o geossistema de importância local que ali ocorrem, bem como regular o uso admissível dessa área, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza e com os objetivos especiais de:

⁴¹ SALES, Vanda Claudino. Parecer Técnico Ambiental sobre Terreno de Dunas no Bairro Cocó, Fortaleza, Ceará, Fortaleza, 2009.

- I - conservar o sistema natural existente no bairro do Cocó, caracterizado pela ocorrência de dunas fixas, vegetação fixadora de areias e áreas alagadas associadas (lagoa interdunar e olhos d'água), visando à manutenção do equilíbrio hidrológico e climático de nossa cidade, especialmente do seu segmento leste;
- II - preservar, em especial, as dunas do bairro do Cocó - do tipo parabólicas harpin - remanescentes do expressivo campo dunar outrora existente em Fortaleza, que têm características naturais extraordinárias, por apresentarem processo evolutivo milenar que jamais voltará a ocorrer novamente na cidade, representando, portanto, um sítio geomorfológico de interesse especial;
- III - garantir a existência do campo de dunas fixas do Cocó como elemento de preservação e manutenção da riqueza do sistema fluvial adjacente - o rio Cocó, situado no Parque Ecológico do Cocó, do qual representa área de transição e tamponamento em relação aos impactos impostos pela completa urbanização do seu entorno;
- IV - mitigar o processo de desmatamento descontrolado que fez com que a cidade, em menos de 30 (trinta) anos, tenha perdido quase 60% (sessenta por cento) de sua cobertura vegetal, com impactos tanto sobre o clima urbano, com a formação de ilhas de calor e aumento das temperaturas médias diurnas, quanto sobre a qualidade de vida da população;
- V - prover a população de Fortaleza de um espaço de área verde para o lazer, a contemplação e o contato com a natureza.⁴²

A Lei 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), assim conceitua a ARIE, em seu art. 16, *caput*:

Art. 16. A Área de Relevante Interesse Ecológico é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.

⁴² Lei Ordinária Municipal nº 9.502/2009 – ARIE Dunas do Cocó. Disponível em: http://216.59.16.201:8080/sapl/consultas/norma_jurídica_mostrar_proc?cod_norma=447>. Acesso em: 01/11/2014

§ 1º A Área de Relevante Interesse Ecológico é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Relevante Interesse Ecológico.⁴³

Em contrapartida, a Associação Cearense dos Construtores e Loteadores – ACECOL ajuizou ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Ordinária Municipal, originando o processo nº 33345-03.2009.8.06.0000, relatado pelo Desembargador Paulo Camelo Timbó.

Em suas razões, a ACECOL aduziu que a norma impugnada ofende a Constituição do Estado do Ceará, no artigo 61, bem como a Lei Orgânica do Município de Fortaleza, no artigo 45, III.

Os mencionados dispositivos legais dispõe que as Leis Complementares serão aprovadas mediante maioria absoluta dos votos dos membros da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, respectivamente.

Sustentou, em suma, que a Lei Ordinária invadiu matéria reservada à Lei Complementar nº 62/2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, o que torna aquela inconstitucional, por ter violado a hierarquia normativa do sistema jurídico.

Por sua vez, o Município de Fortaleza defendeu a constitucionalidade da Lei, arguindo a inexistência de ofensa à Constituição Estadual, porque a norma impugnada não produziu efeito de modificar o zoneamento proposto pelo Plano Diretor ao definir a região como Zona de Interesse Ambiental.

Alegou, ainda, a inépcia da peça inaugural, vez que a inconstitucionalidade seria reflexa, pois o conflito se dá entre a lei municipal 9.502/2009 e a lei federal 9.985/2000.

No mais, argumentou ser descabido, para o caso, o controle concentrado de constitucionalidade, posto que o exame da matéria estaria restrito ao âmbito da legalidade, mas não da constitucionalidade.

O Desembargador Lincoln Tavares Dantas pediu vista dos autos e proferiu voto que viria a ser o vencedor.

⁴³ Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza): Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 01/11/2014

Entendeu esse julgador que a verificação da existência de conflito entre leis infraconstitucionais não autoriza o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, bem como que inexistente hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária.

São esses os principais fatos que se tornaram relevantes para a demanda.

3.2. ANÁLISE DO CASO

3.2.1 DAS PRELIMINARES

O presente caso se trata, na realidade, de uma colisão que envolve dois direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente sadio e o direito de propriedade.

Sabe-se que a Lei Federal nº 9.985/2000 criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) com o fim de efetivar a função ambiental da propriedade por meio de uma política que impõe limites e redimensionamentos ao direito do proprietário, assegurando, dessa maneira, o mínimo de preservação ecológica.

Existe, ainda, a possibilidade da criação de unidades de conservação nas esferas estaduais e municipais, desde que estejam de acordo com as disposições expostas na mencionada lei, que possui caráter nacional. Vejamos o art. 3º da Lei nº 9.985:

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei.⁴⁴

O art. 22 da Lei do SNUC, estabelece que a unidade de conservação será criada por um ato do Poder Público, não apontando, contudo, a sua natureza jurídica.

A Constituição Federal de 1988 também é omissa nesse ponto, deixando de expressar qual o meio eficaz para a criação da norma. Apenas faz referência, no art. 225, § 1º, III,⁴⁵ à supressão e à alteração da lei específica que dita sobre os espaços territoriais protegidos.

⁴⁴ Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza): Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 01/11/2014

⁴⁵ Constituição Federal de 1988: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 01/11/2014

Ressalta-se, dessa forma, que não há no texto estadual, nem no municipal, qualquer referência no sentido de que a matéria sobre unidade de conservação deva ser regida por lei complementar.

Ademais, conforme visto no capítulo anterior, o Plano Diretor de Fortaleza remete a criação de Unidades de Conservação aos termos da Lei do SNUC.

Conclui-se, então, que a Constituição do Estado do Ceará, a Lei Orgânica do Município de Fortaleza e o Plano Diretor Participativo são harmônicos entre si no que se refere à ordem jurídica ambiental.

Entende-se, pois, que quando o poder legislativo estadual ou municipal se manifesta, será no sentido de especificar ou suplementar determinada matéria, de acordo com as demandas locais, como ocorreu *in casu*.

Ressai, assim, o entendimento de que a Lei Ordinária Municipal não revogou nem invadiu a competência do Plano Diretor, mas apenas o completou na parte omissa, o que é legítimo.

No mais, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido de não existir hierarquia entre leis ordinárias e leis complementares, ainda que esta requeira aprovação com quórum qualificado. O que as diferencia é a reserva de competência de acordo com a matéria. Nesse sentido entendeu o Ministro Gilmar Mendes, no RE 377.457-3, publicado no dia 19 de dezembro de 2008, afirmando que há leis consideradas como formalmente complementares, posto que foram aprovadas com o quórum qualificado, mas materialmente ordinárias, pois a matéria não é reservada à lei complementar.

De todo modo, o projeto da Lei Municipal criadora da ARIE foi aprovado por quórum qualificado, pelo Plenário da Câmara Municipal de Fortaleza, trazendo à baila mais um argumento favorável à constitucionalidade da norma.

3.2.2. DO MÉRITO

Quanto ao mérito, torna-se evidente, diante do parecer técnico apresentado nos autos,⁴⁶ a importância da preservação da área para que seja permitida uma melhor qualidade do meio ambiente da cidade de Fortaleza.

⁴⁶ SALES, Vanda Claudino. Parecer Técnico Ambiental sobre Terreno de Dunas no Bairro Cocó, Fortaleza, Ceará, Fortaleza, 2009.

As atividades empreendedoras ligadas à construção civil e especulação imobiliária crescem rapidamente em Fortaleza, valendo-se, muitas vezes, de meios desproporcionais para a obtenção de licenças de construção de obras em áreas inoportunas.

Como já analisado neste trabalho monográfico, sabe-se que propriedade não é mais entendida como um direito absoluto. Ela se redimensiona, constantemente, para atender a sua função socioambiental.

Com o intuito de efetivar tal princípio, o poder público municipal enxergou na implantação de uma Área de Relevante Interesse Ecológico, na qual é vedada a construção de obras, a solução mais viável para a manutenção de uma região necessária para o bem-estar das próximas gerações.

Assim, não há como falar de direito de propriedade se não houver o cumprimento de uma função socioambiental, consoante dispõe o Plano Diretor Municipal.

Fortaleza é uma cidade que está em constante crescimento. É notória a expansão da malha urbana, tanto horizontal, como vertical. Contudo, se esse fenômeno continuar evoluindo sem que haja o devido acompanhamento de um projeto ambiental, as consequências poderão ser irreversíveis.

O ínfimo de patrimônio ambiental que a cidade ainda possui deve ser preservado.

O Parque do Cocó é o pulmão da capital cearense e deve ser resguardado árvore por árvore.

O caso das Dunas do Cocó foi uma verdadeira tentativa de se implantar um estado mínimo de preservação ambiental. Trata-se de um direito que pertence à coletividade, sendo inviável a inexistência de sua proteção jurídica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Examinando a evolução das cidades brasileiras, percebe-se o caráter espontâneo e caótico da expansão territorial e o irracional processo de parcelamento, uso e ocupação do solo, cujas consequências compõem uma paisagem comum em nossa comunidade, como a sobrecarga do sistema de transporte, nos assentamentos habitacionais de áreas de risco, no sistema de saneamento básico e, sobretudo, na degradação do meio ambiente, foco deste trabalho.

Felizmente, em 1988, a Constituição Federal tratou da questão urbana, nos artigos 182 e 183, regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

Tais dispositivos legais passaram a exigir, de cada município brasileiro, um plano diretor aprovado por lei municipal, para servir como base para a política de desenvolvimento e de expansão urbana, devendo as diretrizes orçamentárias do município incorporar os princípios base do planejamento urbanístico.

Vimos que o Plano Diretor, não tem, no entanto, a pretensão de solucionar todos os problemas da cidade, mas, como instrumento de gestão, visa proporcionar as condições adequadas aos agentes públicos para a produção espacial da cidade, com o uso de um processo de constituição de uma gestão administrativa democrática e compartilhada.

No entanto, na prática, o plano diretor pouco é utilizado como instrumento de gestão, tendo em vista a existência de imensa distância entre o seu conteúdo e sua aplicação. Soma-se a isso o fato de que a própria população desconhece da existência do plano, deixando de prezar pelo seu cumprimento, em consequência.

A linguagem técnica dos planos muitas vezes dificulta a compreensão do leigo ou mesmo do gestor, que não vê no plano um instrumento que possa ser usado no cotidiano, provando, assim, o distanciamento entre o planejamento, os investimentos do poder público e a gestão.

Trago, dessa forma, a proposição de um fórum permanente de debate, com a participação dos principais entes que atuam na prática do planejamento e da gestão urbana: universidades, técnicos, gestores públicos e comunidade. Assim, os problemas poderiam ser identificados com mais facilidade e as alternativas e soluções implantadas a tempo, sem a necessidade, que já não é vinculada, de ter que aguardar por longos 10 anos a revisão do plano diretor, nos termos do Estatuto da Cidade. Seria, no mínimo, imprudente revisar o planejamento urbano apenas quando a lei o obriga. Ao contrário, deve ser um processo constante de análise dos anseios coletivos.

Os sentimentos e pontos de vista individuais acabaram prevalecendo durante todo o decorrer da história. No estado normal da humanidade, cada cidadão deveria constituir realmente um funcionário público, com obrigações e direitos decorrentes dessa função. Se esse princípio universal fosse estendido até a propriedade, que está dotada de uma indispensável função social, boa parte da produção e a administração dos capitais seria, sabiamente, direcionada às gerações seguintes. Tal concepção enobreceria a posse, sem restringir sua justa liberdade, fazendo-a, apenas, melhor respeitar.

Nesse contexto, emergem o direito ao meio ambiente limpo e preservado ecologicamente equilibrado.

No caso específico, o novo Plano Diretor de Fortaleza foi falho ao dispor sobre a região onde se situam as Dunas do Parque do Cocó, área que, cientificamente comprava, necessidade de normas de preservação ambiental mais rígidas do que aquelas dispostas no mencionado instrumento.

Deve-se, dessa forma, enaltecer a Lei Ordinária nº 9.502/2009, que instituiu naquele território uma ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico, onde, de acordo com a Lei do SNUC, é proibida qualquer atividade que possa por em risco a conservação dos ecossistemas, a proteção especial à espécie de biota localmente rara e a harmonia da paisagem, sujeitando-se os transgressores às penalidades previstas em lei.

Em uma cidade que possui pouca área verde, é importante que a população tenha um contato com a natureza, seja direta ou indiretamente. Não é justo que a área das Dunas do Parque do Cocó, local que não é utilizado pelo poder público para atividades de uso sustentável, contrariando a legislação federal, seja devastada com o fim de atender a uma privilegiada parcela da população.

Conclui-se, portanto, que, a partir de cidades bem planejadas e geridas, poder-se-á estabelecer uma sociedade, que, mesmo sendo plural, deve ser justa. E, para que se tenha uma sociedade justa, as cidades têm que primeiramente corresponder às expectativas de seus habitantes, devendo ser um local saudável, seguro, acessível e compartilhado, ou seja, um lugar que se preocupa com a qualidade de vida de seus moradores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 33345-03.2009.8.06.0000 – Relator Des. Paulo Camelo Timbó – Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *Hermenêutica Jurídica Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011.

BERTOGLIO DORNELES, A. **A função socioambiental da propriedade e a propriedade privada**. *Revista Direito Ambiental e Sociedade, America do Norte*, 1, jun. 2011. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambienatl/article/view/480/673>. Acesso em: 12 Nov. 2013. p. 280.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10/05/2014.

CAVALCANTI, Clóvis. **"Desenvolvimento a todo custo e a dimensão ambiental: o conflito do complexo industrial-portuário de Suape, Pernambuco. "SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO E CONFLITOS AMBIENTAIS** 1: 2-4.

CARDOSO, Fernanda Lousada. **Coleção Leis Especiais – Direito Urbanístico**. 5ª ed. Salvador – Editora JusPodivm, 2014.

Constituição do estado do Ceará 1989. Disponível em: <<http://www.ceara.gov.br/símbolos-oficiais/constituição-do-estado-do-ceara>>. Acesso em: 10/05/2014.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 6ª ed. Rio de Janeiro – Editora Forense, 2014.

DALLARI, Adilson Abreu. **A função social da propriedade**. In DALLARI, Adilson Abreu;

FERNANDES SOBRINHO, Manoel. **Aspectos Geoambientais do Mangue do Rio Cocó: um estudo do caso**. 2008. 66 f. Monografia (1) - Curso de Direito, Uece, Fortaleza, 2008.

FREITAS, Clarissa F. Sampaio. **"A produção desequilibrada do meio ambiente urbano de Fortaleza e o papel do movimento ambientalista."** *II Encontro da ANPPAS, Indaiatuba* (2004).

JÚNIOR, Nelson Saule. **Direito Urbanístico – Vias Judiciais das Políticas Urbanas**. Porto Alegre – Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

Lei Complementar nº 062/2009 do Município de Fortaleza. Disponível em: <http://216.59.16.201:8080/sapl/consultas/norma_jurídica_mostrar_proc?cod_norma=107>. Acesso em: 10/05/2014.

Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm> Acesso em: 10/05/2014.

Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em: 10/05/2014.

MAIA, L. P. et al. **Estudo das áreas de manguezais do nordeste do Brasil**. 2005. Fortaleza - CE: Universidade Federal do Ceará – Instituto de Ciências do Mar; Sociedade Internacional para ecossistemas de manguezal – ISME-BR. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes – **Direito Municipal Brasileiro** – São Paulo – Malheiros editores LTDA, 2008.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2ª ed. São Paulo – Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico – Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 3ª ed. São Paulo – Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PONTES, Daniela Regina, e VARGAS, José Ricardo. **Direito Municipal e Urbanístico**. Curitiba – IESDE Brasil S/A, 2009.

PORTINHO, Luiz Henrique. "A competência municipal para licenciamento ambiental." (2013).

RIBEIRO, J. B. M.; COSTA, A. C. L.; SOUZA FILHO, J. D. C.; **Uma Abordagem Meteorológica Preliminar sobre Impacto Ambiental** – Projeto MADAM, novembro de 1997, Belém-PA.

ROCHA, Maria Vital da. In WACHOWICZ, Marcos; MATIAS, João Luís Nogueira (coords.). **Propriedade e meio ambiente: da inconciliação à convergência**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011.p.119.

SALES, Vanda Claudino. Parecer Técnico Ambiental sobre Terreno de Dunas no Bairro Cocó, Fortaleza, Ceará, Fortaleza, 2009.

SANTOS, Isabelle Dias Carneiro. "A avaliação de impacto ambiental e a responsabilidade do Brasil diante da degradação ao meio ambiente." *Interfaces Científicas-Direito* 1.2 (2013): 67-74.

SARNO, Daniela Campos Libório di (coords.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 28.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo – Malheiros Editores, 2008.

VIEIRA, João Telmo, Eliana Weber. "O licenciamento ambiental como forma de efetivação da autonomia municipal e do desenvolvimento sustentável." *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13.