

**UNIDADE DE CONSERVAÇÃO E PLANO
DIRETOR: A PRECEDÊNCIA DO DIREITO
FUNDAMENTAL DO (E AO) MEIO AMBIENTE
SOBRE OS DIREITOS DE PROPRIEDADE E DE
CONSTRUIR. ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE
DO PROJETO DE LEI QUE INSTITUI,
EM FORTALEZA, A ÁREA DE RELEVANTE
INTERESSE ECOLÓGICO “DUNAS DO COCÓ”**

José de Albuquerque Rocha

Pós-doutor pelas universidades de Paris II e de Londres. Professor da Universidade de Fortaleza.

João Alfredo Telles Melo

Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará. Professor de Direito Ambiental da FA7. Advogado.

Rodrigo de Medeiros Silva

Advogado.

joaoalfredotellesmelo@gmail.com

Sumário: Introdução. 1) Dos fundamentos legais do PL 60/2009. 2) Da Fundamentação Constitucional da ARIE das “Dunas do Cocó”. 3) Da compatibilidade do Projeto de Lei nº 60/2009 com o Ordenamento Jurídico Municipal. 4) Da precedência do direito à preservação do meio ambiente: uma limitação constitucional explícita à atividade econômica. 5) Do direito de propriedade limitado pela ordem urbanística. 6) Da função socioambiental como constitutiva do direito à propriedade no Estado Socioambiental de Direito. Conclusão.

A propriedade é, assim, ao mesmo tempo, um direito pessoal e uma responsabilidade social. Quem se apropria, por exemplo, de uma terra, assume a responsabilidade de utilizá-la para o seu próprio bem e para o bem dos outros [...] (ÁVILA, Fernando Bastos. Propriedade. In: **Pequena Enciclopédia da Doutrina Social da Igreja**. São Paulo: Loyola, 1991, p.371)

Resumo: Fundamentação jurídica da ARIE “Dunas do Cocó”. O presente artigo – ao analisar a constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 60/2009, de autoria do Vereador João Alfredo Telles Melo (Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, da Câmara Municipal de Fortaleza), co-autor deste texto, que cria a Área de Relevante Interesse Ecológico “Dunas do Cocó” – pretende apreciar sua fundamentação jurídica, sob os aspectos da doutrina e da jurisprudência,

sua compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente, especialmente no que concerne ao novo Plano Diretor da cidade de Fortaleza, a partir da compreensão de que o Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem precedência sobre os direitos de propriedade e de construir.

Palavras-chave: Proteção do Meio Ambiente, Área de Relevante Interesse Ecológico, Plano Diretor, Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, Função Socioambiental da Propriedade.

INTRODUÇÃO: O PROJETO DE LEI Nº 60/2009

O projeto de lei n.º 60/2009 — de autoria do vereador João Alfredo Telles Melo (Partido Socialismo e Liberdade) da Câmara Municipal de 2009 — que dispõe sobre a criação da **Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) “Dunas do Cocó”** e dá outras providências, estabelece que:

Artigo 1º. Fica criada, por esta Lei, com fundamento nos arts. 16, 22 e demais disposições da Lei Federal n. 9.985, de 18 de julho de 2008 — que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) — bem ainda na Resolução n. 12, de 14 de setembro de 1989, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a **Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) “Dunas do Cocó”**, 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:

- 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 a 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 anos, tenha perdido quase 60% 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.

Artigo 2º. A ARIE “Dunas do Cocó” tem a seguinte área e delimitações:

Partindo do ponto P1, ponto inicial do perímetro localizado na Avenida Padre Antônio Tomás com ângulo interno de 92º7’32” com distância de 140,28 m, chega-se ao ponto P2 deste, com ângulo interno de 193º52’48” com distância de 179,87 m, chega-se ao ponto P3 deste, com ângulo interno de 74º20’1” com distância de 550,00 m, chega-se ao ponto P4 deste, com ângulo interno de 83º50’4” com distância de 184,09 m, chega-se ao ponto P5 deste, com ângulo interno de 185º2’50” com distância de 104,30 m, chega-se ao ponto P6 deste, com ângulo interno de 181º46’45” com distância de 102,80 m, chega-se ao ponto P7 deste, com ângulo interno de 163º0’2” com distância de 42,07 m, chega-se ao ponto P8 deste, com ângulo interno de 244º50’18” com distância de 134,28 m, chega-se ao ponto P9 deste, com ângulo interno de 81º30’23” com distância de 102,88 m, chega-se ao ponto P10 deste, com ângulo interno de 98º55’28” com distância de 82,60 m, chega-se ao ponto P11 deste, com ângulo interno de 276º28’19” com distância de 117,20 m, chega-se novamente ao ponto P1 ponto inicial do perímetro, que apresenta uma **área de 15,2559 ha** e um **perímetro de 1.774,8996 m**. As confrontações são: NORTE: do ponto P1 ao P3, com a Avenida Padre Antônio Tomás. SUL: do ponto P4 ao P9 com área de proteção do Rio Cocó. LESTE: do ponto P3 ao P4, com Rua Magistrado Pompeu. OESTE: do ponto P9 ao P10, com a Avenida Sebastião de Abreu; do ponto P10 ao P11 com a Rua sem denominação e ponto P11 com o ponto 1 com a Rua S (conforme Planta e Memorial Descritivo apenso que integram, juntamente com o “Parecer Técnico Ambiental Sobre Terreno de Dunas no Bairro do Cocó, Fortaleza, Ceará” de autoria da Professora Doutora Vanda Claudino Sales, este projeto de lei).

Artigo 3º. Na ARIE “Dunas do Cocó”, ficam proibidos usos, ocupações e atividades que impliquem em destruição de suas características naturais, tais como construções de vias, edifícios, equipamentos urbanos e outras estruturas inadequadas que possam por em risco a conservação do ecossistema e do geossistema, a proteção especial dos corpos hídricos e da biota, localmente rara, e a harmonia da paisagem natural (cf. Art. 1º. da Resolução CONAMA 12/89). Artigo 4º. São permitidos na ARIE “Dunas do Cocó”, as atividades voltadas para o uso sustentável da área – que serão definidas em seu Plano de Manejo -, de forma que sua exploração garanta a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos geomorfológicos, hídricos, sedimentológicos e ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos naturais, de forma socialmente justa e economicamente viável (art. 2º., XI, da Lei 9985/2000).

§ 1º. Tais usos podem compreender o turismo ecológico, o lazer sustentável, o esporte de baixo impacto ambiental e a atividade contemplativa, bem como ainda a colheita limitada de produtos naturais, desde que devidamente controlados pelos órgãos supervisores e fiscalizadores.

§ 2º. O Plano de Manejo deve abranger toda a área da ARIE e de sua zona de amortecimento, devendo ser assegurada a mais ampla participação popular quando de sua elaboração, atualização e implementação.

Artigo 5º. Quando da implantação e gestão da ARIE “Dunas do Cocó”, serão adotadas, entre outras, as seguintes medidas:

- I – elaboração do zoneamento ecológico-econômico, definindo as atividades a serem permitidas ou incentivadas em cada zona e as que deverão ser restringidas e proibidas;
- II – utilização dos instrumentos legais e dos incentivos financeiros governamentais para assegurar a proteção da biota, a recuperação dos corpos hídricos o uso racional do solo, e outras medidas referentes à salvaguarda dos recursos ambientais da ARIE “Dunas do Cocó”;
- III – aplicação de medidas legais destinadas a impedir ou evitar o exercício de atividades causadoras de degradação da qualidade ambiental;
- IV – divulgação das medidas previstas nesta Lei, objetivando o esclarecimento da comunidade local sobre a ARIE e suas finalidades;
- V – promoção de programas específicos de educação ambiental;

Artigo 6º. A ARIE “Dunas do Cocó” disporá de um Conselho Gestor de composição paritária, com representação dos entes federados, das universidades e da sociedade civil organizada, para apoiar a implementação das atividades de administração e a elaboração do zoneamento ecológico-econômico e do plano de manejo.

Artigo 7º. Até a completa implementação da ARIE “Dunas do Cocó”, o Poder Público Municipal decretará limitações administrativas provisórias ao exercício de ocupações, atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental em toda a sua área, em conformidade com o disposto no art. 3º desta lei.

Parágrafo único. Havendo incompatibilidade entre os objetivos da ARIE e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às limitações administrativas e às condições impostas por esta Lei e pelo Poder Público Municipal, quando da regulamentação, deverá a área ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a legislação vigente.

Art. 8º. Essa lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O projeto, portanto, visa a preservar dunas fixas e áreas alagáveis da região. São fontes d’água, lagoa interdunar e dunas do tipo parabólicas hairpin. Pretende-se, assim, garantir, com a preservação deste campo de dunas, a preservação e manutenção da riqueza do sistema fluvial adjacente ao Rio Cocó, situado no Parque Ecológico do Cocó (art. 1º, I, II e III, do projeto de Lei nº 60/2009). Laudo Técnico do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis- IBAMA, Fortaleza-CE, constata a importância desta área para a bacia de inundação do Rio Cocó:

Estas áreas estão inseridas em uma parcela remanescente de significativo valor ambiental, da bacia de inundação do Rio Cocó e do campo de dunas do extremo norte da cidade de Fortaleza. (fls. 5)

Da mesma forma, mitigar o processo de desmatamento que a cidade vem sofrendo. Levantamento realizado pelo Inventário Ambiental de Fortaleza, realizado pela Prefeitura de Fortaleza, constatou que, em 1968, o percentual de cobertura verde era de 66%, aproximadamente, passando para pouco mais de 7% em 2003. O Projeto, então, propicia à população do Município um espaço de área verde para o lazer, o esporte, a contemplação e o turismo ecológico (arts. 1º, IV e V, e 4º. do Projeto de Lei nº 60/2009).

O Parecer Técnico-ambiental sobre o Terreno de Dunas no Bairro do Cocó, Fortaleza-CE, constatou a necessidade de preservação do local e fundamentou o supramencionado Projeto de Lei. Foi o Parecer confeccionado por autoridade no assunto, a Prof^a. Dra. Vanda Claudino¹, que assim se expressou:

Avaliamos ainda que a área, ao ser preservada em prol da qualidade do meio ambiente da cidade de Fortaleza, deveria ao mesmo tempo ser ofertada à população como um espaço possível de convivência com a natureza e com ambientes de menor grau de mineralização. Assim, deverão ser vedados usos e ocupações que impliquem em destruição das características naturais (como construções de edifícios, vias, equipamentos urbanos e outras estruturas inadequadas ao objetivo precípuo da preservação), mas deverão ser possíveis usos voltados para o lazer sustentável e contemplativo, passíveis de serem obtidos através de instalação de equipamentos simples, tais como mesas para piqueniques, bancos em espaços arborizados para leitura e contemplação, pavimentos adaptados ao ambiente para caminhadas, e outros que o futuro plano de manejo da UC, a ser definido de acordo com a legislação, possam indicar. (fls. 23)

O mesmo atesta outro parecer, desta feita elaborado conjuntamente pela Secretaria do Meio Ambiente e Controle Urbano- SEMAM, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente- SEMACE e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis- IBAMA, no Processo nº 1595/02, in verbis:

Com base no levantamento efetuado e de acordo com a legislação ambiental vigente, podemos concluir que: a quase totalidade do imóvel, conforme demonstra a planta em anexo ao presente Parecer, é recoberta por área de preservação permanente, composta basicamente por dunas fixas, semifixas, móveis e paleodunas, superpostas em alguns trechos por área de preservação dos recursos hídricos.(fls.4)

¹ Professora-adjunta do Departamento de Geografia, da Universidade do Ceará, e do Departamento de Geologia, da Universidade da Flórida (EUA). É especialista em Geologia Marinha pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e em Gerenciamento Costeiro pela Universidade Federal do Ceará; mestra em Geografia Física pela Universidade de São Paulo; doutora em Geografia Ambiental pela Universidade de Sorbonne (França); pós-doutora em Geomorfologia Costeira pela Universidade da Flórida.

Como se percebe, o supracitado Projeto de Lei vai ao encontro do ordenamento jurídico, posto que determina a preservação da biodiversidade, estabelecendo, para tanto, a criação de unidades de conservação. A propósito, observe-se o ensinamento de Juliana Santilli:

Entre as estratégias para a conservação da biodiversidade, a criação de unidades de conservação ambiental tem especial importância. Conforme já foi mencionado, está prevista na Convenção sobre Diversidade Biológica e na lei que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/81) entre os instrumentos voltados para a conservação in situ de ecossistemas e habitats naturais e para a manutenção de espécies em seu meio natural. A conservação in situ tem prioridade sobre a conservação ex situ, que é a conservação de componentes da diversidade biológica fora de seus habitats naturais[...] (SANTILLI, Juliana, 2005, p.106)

1 DOS FUNDAMENTOS LEGAIS DO PL 60/2009

A Lei Federal 9.985/2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. O SNUC tem como objetivos (art. 4º): contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais; promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento; proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Ao se deparar com a Lei Orgânica do Município, constata-se que esta procura guardar coerência com os objetivos acima, que nada mais são do que a realização da garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, já disposto na Constituição Federal (art. 225). Assim, compete ao Município de Fortaleza, conforme a sua Lei Orgânica, promover a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural (art. 8º, X). A Lei

Orgânica encontra-se, portanto, dentro da sua competência suplementar, de acordo com a legislação federal, haja vista as determinações de “proteger”, “preservar” e “recuperar” o meio ambiente; determinações postas na chamada Lei do SNUC. Nenhuma outra norma municipal poderá ir de encontro a essas determinações da Lei Orgânica, até mesmo por ser uma determinação Constitucional.

A ARIE, prevista no Projeto de Lei, é uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável (art. 7º, II, e 14, II, da Lei do SNUC), que tem como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (art. 7º, §2º, da Lei do SNUC). A chamada ARIE, conforme conceito legal, 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 (art. 16 da Lei do SNUC). Essa Unidade de Conservação pode ser em terras públicas ou privadas, podendo trazer restrições à utilização da propriedade privada (art. 16, §§1º e 2º, da Lei do SNUC).

Por sua vez, a Resolução 12/89, de lavra do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), determina a vedação de atividades nas ARIES que possam prejudicar o meio ambiente (art. 1º). Esse dispositivo encontra sistematicidade no ordenamento jurídico, pois encontra fundamento na Constituição Federal (art. 225, da CF) e coerência com a Lei do SNUC (art. 4º) e com a Lei Orgânica do Município (art. 8º, X). Entre as atividades não predatórias permitidas, a Resolução cita, exemplificativamente, o exercício do pastoreio equilibrado e a colheita limitada de produtos naturais (art. 2º).

2 DA FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL DA ARIE DAS “DUNAS DO COCÓ”

Como já dito, está claro o fundamento constitucional deste Projeto, ao se verificar o disposto no art. 225, da CF. É diretriz, assim, para todo o ordenamento jurídico, a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desta forma, nenhuma lei, seja complementar ou ordinária, de qualquer esfera da Federação; decreto, portaria ou ato administrativo, como licenças, podem ir de encontro a este princípio. Com este entendimento, foi que a Procuradoria da República no Estado do Ceará emitiu recomendação à SEMAM para se abster de conceder licenças ambientais, versando acerca da implantação de empreendimentos no local proposto para a ARIE das “Dunas do Cocó” (Recomendação nº 76/2008).

O Município de Fortaleza, por meio de sua Câmara Municipal, ao criar esta ARIE, efetiva o disposto nos incisos I, II, III e VII do §1º, do art.225, que

determina, ao Poder Público, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, disposto no *caput* daquele artigo, *in verbis*:

- I. Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II. Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III. Definir, em todas as áreas da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (grifou-se);
- VII. Proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

A Lei do SNUC, como o Projeto de Lei Municipal, encontra seu fundamento na Constituição Federal. Não há norma que atinja este bem jurídico, sem que atinja o Estado Democrático de Direito (art. 1º, da CF), sem que atinja o objetivo da República Federativa, qual seja uma sociedade solidária (art. 3º, I, da CF). Não há solidariedade às futuras gerações, se for esgotado o meio ambiente. Não há solidariedade com os municípios, se forem atendidos interesses econômicos, interesses particulares, em detrimento do bem comum, do bem de todos (art. 3º, IV, da CF). Neste sentido, o Projeto de Lei nº 60/2009, da Câmara Municipal de Fortaleza, atende determinação constitucional, quanto à política de desenvolvimento urbano, pois realiza a função social da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes (art. 182, da CF).

A hermenêutica contemporânea mais avançada já compreende a ordem constitucional brasileira como instauradora de um verdadeiro “Estado de Direito Ambiental”, que, por sua vez, nas palavras de Antonio Hermann Benjamin, instituiu uma “ordem pública ambiental”. Em suas próprias palavras:

O ponto focal do Direito Ambiental e da ordem pública ambiental não é o amparo à propriedade individual, mas a proteção do meio ambiente para todos, os de hoje (= gerações presentes) e os de amanhã (gerações futuras).(grifos originais) (BENJAMIN, 2008, p. 121 a 124)

Cumprirá, então, o Município de Fortaleza, a sua competência comum, por determinação Constitucional, para a proteção do meio ambiente:

- Art. 23- É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
- VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
 - VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

A proteção ambiental é, inclusive, tratada, ao se falar de Direito Municipal:

A proteção ambiental visa à preservação da Natureza em todos os elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, diante do ímpeto predatório das nações civilizadas, que em nome do desenvolvimento, devastam florestas, exaurem o solo, exterminam a fauna, poluem as águas e o ar. (grifo original) (MEIRELLES, 2001, p. 538)

Pode-se entender, então, que a não criação da ARIE das “Dunas do Cocó” faria com que o Poder Público Municipal descumprisse a Constituição. No mesmo sentido, o mau uso da área, para agrandar a anseios de construtoras, também atinge a Constituição Federal. Nas palavras abalizadas de Paulo Affonso Leme Machado:

O Poder Público e a coletividade deverão defender e preservar o *meio ambiente desejado pela Constituição*, e não qualquer meio ambiente. O meio ambiente a ser defendido e preservado é aquele ecologicamente equilibrado. Portanto, descumprem a Constituição tanto o Poder Público como a coletividade quando permitem ou possibilitam o desequilíbrio do meio ambiente. (MACHADO, 2006, p. 123)

Ademais, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem maior, ligado ao direito à vida. Sendo assim, coloca-se de forma preponderante aos demais, como direito ao desenvolvimento, o direito de propriedade, por exemplo:

As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as de iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela de qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: *a qualidade da vida humana*. (grifo original) (SILVA, 2005, p. 846/847)

Da mesma forma, coloca-se a jurisprudência do STJ (Suspensão Liminar de Sentença nº 1.033- MA 2009/0051712-6), que poderia ser utilizada para o caso das Dunas do Cocó, haja vista tratar-se de situação de conflito de interesse de empresas em construir em Áreas de Preservação Permanente (dunas recobertas por vegetação), e o interesse de toda a coletividade, em preservar o meio ambiente:

A situação descrita nos autos revela nitidamente a existência de um confronto entre o interesse privado e o interesse público. Discute-se se o empreendimento imobiliário denominado “Residencial Casa do Morro” encontra-se em área de proteção permanente e se implica a supressão de vegetação, com destruição da restinga e da paisagem das praias de São Luís.

Entendo, por isso, haver na hipótese grave risco de lesão à ordem pública com a possibilidade de consolidação de uma situação irreversível e irreparável. Com efeito, após concluída a edificação das duas torres residenciais nada, ou pouco, será possível fazer em relação às dunas e à formação vegetação nativa que devam, eventualmente, ser preservadas hoje.

Ademais, a decisão agravada está consubstanciada na grave lesão à ordem administrativa, ou verdadeira ‘ordem ambiental’, como definiu o órgão ministerial. Não há como se definir, nesta via processual, se o empreendimento efetivamente causará dano ambiental irreversível, ou se com absoluta certeza será mutilada área de preservação ambiental, pois, como dito, trata-se de matéria que demanda análise probatória. O que se verifica é a existência da probabilidade de que esses danos possam vir a ocorrer.

(BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão Liminar de Sentença n.º 001033, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Brasília, DF em 07 de abril de 2009 Relator: Ministro César Asfor Rocha, 2009. Diário de Justiça 15 abr. 2009.)

3 DA COMPATIBILIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 60/2009 COM O ORDENAMENTO JURÍDICO MUNICIPAL

Basta, para se considerar a constitucionalidade e a legalidade do Projeto, o seu fundamento com a Constituição Federal. Haja vista, nenhuma norma poder contrariar o que está ali disposto. Todavia, por exercício da melhor técnica jurídica, percebe-se a compatibilidade do Projeto com a Lei Orgânica do Município, norma esta que nenhuma outra Lei Municipal poderá contrariar, seja Complementar ou Ordinária.

Em sede de competência legislativa, preceitua a Carta Magna, em seu art. 30, que compete aos municípios: “legislar sobre assuntos de interesse local”(I) e “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”(II). Interessante observar que o vocábulo “suplementar” é o mesmo utilizado para os Estados-membros, quando a CF estabelece as regras da competência legislativa concorrente para União e Estados. Portanto, naquilo que couber, ou seja, no que se refere ao “interesse local”, podem os municípios legislar sobre matéria ambiental.

Sobre a competência suplementar dos municípios para legislar sobre assunto municipal, Heleni Silvini Ferreira observa que, além da própria Carta Magna, é amparada para legislação federal infraconstitucional. Diz a autora:

É o caso, por exemplo, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual estabelece

que os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, poderão elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente. (FERREIRA, 2008, p. 214).

Celso Antonio Pacheco Fiorilo destaca, a partir da autonomia alcançada pela Carta de 1988, que alçou os municípios à condição de ente federativo, sua importância para a proteção ambiental. Em suas palavras:

Isso (a autonomia municipal) possibilita uma tutela mais efetiva da sadia qualidade de vida, porquanto é no município que nascemos, trabalhamos, nos relacionamos, ou seja, é nele que efetivamente vivemos. Na verdade, é o Município que passa a reunir efetivas condições de atender de modo imediato às necessidades locais, em especial em um país como o Brasil, de proporções continentais e cultura diversificada (FIORELO, 2009, p. 132-133).

O que há, portanto, é um verdadeiro “municipalismo ambiental”, posto que, além da competência legislativa acima exposta, existe a competência material, anteriormente já aduzida, que estabelece ser dever do Município preservar o meio ambiente. Assim já é estabelecido pela Lei Orgânica de Fortaleza (art. 8º, X). Portanto, a organização do Município tem como princípio a defesa e preservação do meio ambiente (art. 10, X). Da mesma forma que a Constituição Federal, como não poderia ser de outra forma, o Município de Fortaleza, conforme a sua Lei Orgânica, deve garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, para o bem de uso comum do povo, para as presentes e futuras gerações (art. 11, I). A Política de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, para garantir as funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, tem como diretriz, em seu planejamento e organização espacial da população e das atividades econômicas, evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos sobre o meio ambiente (art. 190, IV, da LOM). Enfim, a política de desenvolvimento urbano deve assegurar a preservação do meio ambiente (art. 191, II, da LOM).

A Lei Orgânica do Município de Fortaleza, sem prejuízo de todos os dispositivos acima citados, possui ainda um capítulo, específico, intitulado “Do Meio Ambiente”. Ao se fazer uma simples leitura de seu primeiro artigo, percebe-se que a criação da ARIE das “Dunas do Cocó”, está ali resguardada:

Art. 244. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público, através de seus órgãos de Administração Direta e das entidades da Administração Indireta, assim como à coletividade:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas, de forma a garantir a preservação da natureza e a melhoria da qualidade de vida das populações;

[....]

VI – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade;

[....]

VIII – estimular e promover o reflorestamento ecológico em áreas degradadas, objetivando especialmente a proteção dos recursos hídricos, bem como a consecução de índices mínimos de cobertura vegetal;

[....]

XVII – criar parques, reservas ecológicas, áreas de proteção ambiental e outras unidades de conservação, mantê-los sob especial proteção e dotá-los da infraestrutura indispensável às suas finalidades;

[....]

XX – recuperar a vegetação em áreas urbanas, segundo critérios definidos por lei.

Especificamente sobre a fauna, veja-se o que diz o Parecer, antes mencionado, da Prof^a. Dra. Vanda Claudino:

Quanto à fauna, há que se considerar que em contexto urbano semelhante ao de Fortaleza, os animais já pereceram ou migraram para áreas mais propícias à sobrevivência diária. Tal fato é verdadeiro também para os terrenos com dunas do Cocó. Aí, a descaracterização da biodiversidade acha-se com efeito bastante avançada, **mas ainda ocorre fauna própria, caracterizada sobretudo pela ocorrência de pássaros, répteis de pequeno porte (camaleões inclusive), sagüins e raposas. Peixes de pequena dimensão estão igualmente presentes nas coleções de águas superficiais.** (fls 18) (grifou-se)

Este capítulo da Lei Orgânica Municipal determina que a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Plano Diretor e o Código de Posturas terão como diretrizes o equilíbrio do meio ambiente, a preservação ecológica e a defesa da qualidade de vida (art. 249). Destarte, qualquer determinação destas leis que fira a preservação do meio ambiente, estará em desacordo, além da Constituição Federal, com a Lei Orgânica do Município.

A área onde se encontra a Unidade de Conservação proposta pelo Projeto de Lei em questão, encontra-se dentro de uma Macrozona de Proteção Ambiental, prevista no novo Plano Diretor de Fortaleza (Lei Complementar 062/2009). Os objetivos das Macrozonas de Proteção Ambiental encontram sistematicidade com todo o ordenamento jurídico aqui apresentado:

Art. 60. São objetivos da macrozona de proteção ambiental:

I – proteger os sistemas ambientais existentes;

[....]

III – regular usos, ocupação e desenvolvimento de atividades sustentáveis, conter atividades incompatíveis com a conservação de ecossistemas, recursos naturais e atributos relevantes a paisagem.

- IV – IV - garantir a preservação de ambientes litorâneos;
[....]
- VI – limitar a expansão urbana nos limites da macrozona ambiental;
[....]
- VIII – promover a qualidade ambiental, garantindo a qualidade de vida da população.

As Macrozonas de Proteção Ambiental, conforme Plano Diretor, subdividem-se em Zona de Preservação Ambiental, Zona de Recuperação Ambiental e Zona de Interesse Ambiental. A proposta de ARIE das “Dunas do Cocó” encontra-se numa Zona de Interesse Ambiental-ZIA, na chamada Zona do Cocó (art. 72, I). De acordo com o art. 72 do Plano Diretor, a ZIA corresponde às áreas originalmente impróprias a ocupação, áreas com incidência de atributos ambientais significativos.

Ao se analisarem os objetivos da ZIA, percebe-se que eles se efetivam na criação desta ARIE:

Art. 73- São objetivos da Zona de Interesse Ambiental- ZIA:

- I – compatibilizar a conservação dos sistemas ambientais com o uso sustentável dos recursos naturais;
- II – qualificar os assentamentos existentes, de forma a minimizar os impactos decorrentes d ocupação indevida do território, elevando os níveis da qualidade ambiental;
- III – Disciplinar o processo de uso e ocupação do solo;
- IV – Assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais;
- V – Regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizar com os objetivos de conservação da natureza;

Nestes dispositivos do Plano Diretor, bem como os já citados da Lei Orgânica Municipal, realiza-se o dever do Município de proteção ambiental:

No tocante à proteção ambiental a ação do Município limita-se especialmente ao seu território, mas materialmente estende-se a tudo quanto possa afetar seus habitantes e particularmente a população urbana. Para tanto, sua atuação nesse campo deve promover a proteção ambiental. (grifo original) (MEIRELLES, 2001, p.541)

Ao se ler os objetivos da ARIE das “Dunas do Cocó”, percebe-se que o Projeto cumpre o dever de preservação do meio ambiente, do Poder Público Municipal. Continuando Hely Lopes Meireles (2001, p. 546):

No âmbito municipal essa preservação da Natureza é restrita aos elementos que interessem preponderantemente à comunidade local em especial à vida urbana, tais como as fontes e mananciais que abastecem a cidade, os recantos naturais de lazer, as áreas com vegetação nativa próprias para parques turísticos ou reservas da flora e da fauna em extinção, e outros sítios com peculiaridades locais.

Este dever, que se materializa na criação da unidade de conservação, está previsto na Constituição e na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), conforme se depreende da lição de Juliana Santilli (2005, p. 109):

A criação de espaços territoriais protegidos pelo poder público está prevista entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecidos pela Lei nº 6.938/81, e no próprio texto constitucional, que enumera, entre as incumbências do poder público, a definição, em todas as unidades da federação, de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade de atributos que justifiquem sua proteção (art. 225, parágrafo 1º, III, da CF).

Contudo, ao se verificarem os parâmetros de construção postos para a ZIA do Cocó, no Plano Diretor de Fortaleza, constata-se a existência de uma contradição insanável em seu texto.

Verifica-se que há total incompatibilidade com o disposto nos artigos 72 e 73 daquele diploma legal, além de estar em desacordo com o previsto na Lei Orgânica do Município, conforme já visto. Isso tudo leva à inconstitucionalidade, como se depreende dos arts. 23, I, 182 e 225 da CF, pois não trata da preservação do meio ambiente, ao contrário da ARIE. É fora da razoabilidade se pensar preservar o meio ambiente e estabelecer que a taxa de permeabilidade é de apenas 50% e de que se pode construir até 15 m, por exemplo em um terreno quase que totalmente ocupado — repita-se — por áreas de preservação permanente. A taxa de permeabilidade é a área que fica fora de qualquer construção, o que quer dizer que a metade do terreno poderá ser construída:

É um percentual expresso pela relação entre a área do lote sem pavimentação impermeável e sem construção no subsolo e a área total do terreno. (Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Piracicaba, *on line*, 2009).

O dispositivo que trata dos parâmetros da ZIA do Cocó fere as diretrizes ambientais, para qualquer Plano Diretor, como previsto no Estatuto da Cidade (art. 2º, I, IV, VI, VIII e XII, da Lei 10.257/2001). No ensinamento de Paulo de Leme Affonso Machado (2006, p. 380), mais uma vez:

O Município não planejará olhando somente para a sua realidade política, social e econômica, mas haverá de ter em conta o ecossistema em que está inserido, principalmente, a bacia e sub-bacia hidrográfica de que faz parte.

Alexandre de Moraes Rosa, professor universitário e juiz de Direito em Santa Catarina, ao analisar caso análogo ao de Fortaleza, trata bem da prevalência

da preservação do meio ambiente, no caso de ocorrerem incongruências e inconstitucionalidades no Plano Diretor, enquadrando a regra municipal em desacordo com os princípios do Direito Ambiental como “abuso de poder”:

[...] apesar de existir uma regra jurídica autorizando (Plano Diretor) a construção de um prédio de 15 andares na faixa de praia de uma cidade litorânea, tal regra viola o princípio maior de *preservação do meio ambiente* e da *solidariedade*, por implicar no efetivo prejuízo dos demais indivíduos em utilizar convenientemente o bem público = praia. Isto porque, por mais que exista autonomia municipal para regulamentar o gabarito dos prédios, essa autonomia não pode violar o princípio da solidariedade e da ampla preservação do meio ambiente sadio (CF, art. 225). De sorte que a regra municipal pode ser enquadrada como *abuso de direito* desde que, no cotejo com os *princípios*, posto que os princípios informadores do direito de propriedade, como visto, cedem quando em tensão com os princípios de *Direito Fundamental*. (grifos originais)(ROSA, *on line*, 2009).

O Poder Judiciário, tanto no âmbito estadual, como no federal, já barrou as pretensões degradadoras de proprietários da região da proposta da ARIE das “Dunas do Cocó”, baseadas em dispositivos inconstitucionais, que ferem o direito à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. O Município de Fortaleza, na Ação Civil Pública, que corre na 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza (Proc. Nº 2009.002.4975-5), afirma, acertadamente, que não há direito adquirido do loteador fundamentado em legislação anterior à década de 80, e que, se for realizada no momento, ferirá princípio da Constituição Federal (1988):

O caso em tela envolve bem mais que o exercício do direito de propriedade ou o suposto direito adquirido dos autores, respeita ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que, por sua vez, foi constitucionalmente consagrado devido a sua essencial inter relação com o direito a vida, a existência não só da espécie humana, mas de tudo que conhecemos (CEARÁ. Tribunal de Justiça. 2ª Vara da fazenda Pública da Comarca de Fortaleza. Ação Civil Pública nº 2009.002.4975-5 Fortaleza-CE, 2009, fls. 350).

Na Justiça Federal, em mandado de segurança impetrado pelas construtoras interessadas em realizar obras que levariam à destruição do meio ambiente no local proposto para ARIE das “Dunas do Cocó”, a sentença não conferiu razão ao pedido feito na exordial, afirmando que não há ofensa ao direito de propriedade impedir tais obras, por parte do poder público. Afirma também que a autorização dada pela Prefeitura de Fortaleza, há trinta anos – e que já caducou - deve ser revista à luz do “Estado de Direito Ambiental”, com supremacia do valor da proteção do meio ambiente:

Desta forma, não há como deixar de ponderar o direito de exclusividade típico

do direito de propriedade com reflexos ambientais dele decorrentes, sendo certo que a propriedade de área de dunas, em região central de Fortaleza, não pode ser utilizada livremente, impondo-se os condicionamentos necessários para a preservação ambiental. (CEARÁ. 5ª Vara Federal, da Seção Judiciária do Ceará . Mandado de Segurança número N° 2009.00.001985-8, juiz João Luís Nogueira Matias)

Neste mesmo mandado de segurança, a Procuradoria da República manifestou-se dizendo que “a vegetação no local é protegida como Área de Preservação Permanente (APP), devendo a legislação municipal respeitar os princípio e limites do Código Florestal”(fls. 144). Este Código determina como APP, dentre outras áreas:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

[....]

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d’água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados “olhos d’água”, qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

[....]

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

[....]

b) a fixar as dunas;

[....]

e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;

[....]

h) a assegurar condições de bem-estar público.

Atente-se para o que dispõe o parágrafo único do art. 2º. do Código Florestal, *in verbis*:

No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo (grifou-se).

Paulo de Bessa Antunes (2008, p. 520) preleciona:

O parágrafo acima mencionado foi amplamente recepcionado pelo art. 30 da CF. O respeito aos limites e princípios estabelecidos pelo Código Florestal deve ser interpretado como a impossibilidade legal de que os municípios tornem mais flexíveis os parâmetros estabelecidos na lei federal (grifou-se).

A Resolução 303/2002, do CONAMA, reforça a determinação de duna como APP, em seu art. 3º, XI.

Válido também ressaltar o valor científico das dunas do Cocó, pois nunca mais se desenvolverão na zona litorânea de Fortaleza, como explica a Profª Vanda Claudino em seu parecer aqui já citado:

As dunas parabólicas hairpin jamais voltarão a se desenvolver na zona litorânea de Fortaleza, em função da presente limitação de espaço natural, dado o elevado grau de urbanização que a cidade apresenta. Na realidade, levando-se em conta o atual ritmo e, sobretudo, a atual forma de ocupação do litoral cearense, com grandes complexos turísticos e construções diversas realizadas sem critérios ambientais e preservacionais, avaliamos que tal consideração coloca-se como verdadeira para o conjunto do litoral cearense. Além do impedimento, portanto, da modelagem natural futura desse tipo de feição, existe risco iminente de destruição de todos os demais exemplares desses tipos de dunas no conjunto da zona costeira do Ceará.

Assim, o terreno de dunas do bairro Cocó representa os últimos remanescentes de um amplo campo de dunas milenar, formado de processo bastante singular- de transformação de feições costeiras- representando etapa final, madura, desse processo evolutivo. Essas dunas, ou os seus resquícios (figuras 13 e 14), expressam ainda a existência pretérita de condições ambientais diversas, testemunhando assim contexto climáticos diferentes dos atuais (com fase seca mudando para fase úmida, seguida de nova fase seca) na zona costeira do Ceará e de Fortaleza. Tal situação coloca esses terrenos em condições de preciosidade natural e ambiental. (fls 14)

4 DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA

Discute-se que a atividade econômica de construtoras, naquela área, não pode ser prejudicada. Todavia, há parâmetros constitucionais e também dispostos na Lei Orgânica do Município de Fortaleza, que devem ser observados. Primeiramente, de ordem urbanística:

As limitações urbanísticas, como as administrativas, embasam-se no ar. 170, III, da CF, que condiciona a utilização da propriedade à sua função social. São, portanto, limitações de uso da propriedade, e não da propriedade em sua

substância; são limitações ao exercício de direitos individuais, e não aos direitos em si mesmos.(grifos originais) (MEIRELLES, 2001, p.488)

Esta é a determinação da Política Nacional do Meio Ambiente, ainda citando Hely Lopes Meirelles (2001, p.540):

O objetivo fundamental da Política Nacional do Meio Ambiente é a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, conforme o art. 4º, I, da Lei 6.938, de 1981- norma essa, que deve servir de parâmetros para a interpretação das limitações administrativas de proteção ambiental

A ordem econômica deve primar pela defesa do meio ambiente e não estar a serviço de interesses de particulares, em detrimento do bem comum, do interesse de toda a coletividade, como estabelece a Constituição da República:

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:

[....]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

A chamada ordem econômica, então, deve estar condicionada à preservação do meio ambiente, valor constitucional, que norteia todo o ordenamento jurídico. Realiza, assim, o Princípio da Solidariedade. As obras, em área de preservação, devem estar de acordo com a proteção especial. Assim, já foi pacificado pelo Supremo Tribunal Federal:

E M E N T A: MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELAS PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE

PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada,

no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. - A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. - Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III).

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI MC nº 3540 ADI 3540 MC / DF - DISTRITO FEDERAL MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento: 01/09/2005)

Plauto Faraco de Azevedo (2008, p. 94-95), em comentário atualíssimo, repugna o atual modelo de desenvolvimento, pautado em uma ética e em uma lógica destrutivas, e clama também por uma “ética da solidariedade”. Em suas próprias palavras:

A situação atual do ambiente demonstra a insuficiência da ética vigente, antropocêntrica, individualista, incapaz de perceber a íntima ligação entre todos os organismos vivos em interconexão entre eles e com o meio inorgânico, cujos recursos são euxaríveis, razão porque sua utilização tem de ser prudente e orientada por uma ética da solidariedade, em que sobressa a responsabilidade intergeracional. Só assim poder-se-á preservar e assegurar a vida e presentes gerações e àquelas que venham a sucedê-la

5 DO DIREITO DE PROPRIEDADE LIMITADO PELA ORDEM URBANÍSTICA

A ARIE não vai retirar o direito de propriedade de quem o possuir, naquele local. Contudo, deverá ter o exercício da propriedade limitado. Isto não é novidade no ordenamento jurídico, já pacificado jurisprudencial e doutrinariamente, até porque isto é uma determinação legal, constitucional. Hely Lopes Meirelles (2001, p.484) explana de forma clara, ao falar de Urbanismo, que existem limitações à propriedade:

Isto porque o Urbanismo é feito de limitações de ordem pública ao *uso* da propriedade particular e ao exercício de atividades individuais, que afetam a coexistência social.

.....
Mas, como o egoísmo é da natureza humana, necessário se torna que um poder superior aos indivíduos- o Poder Público- intervenha imparcialmente na repartição dos encargos, impondo a todos, indistintamente, as restrições reclamadas pelo interesse da comunidade.

Da mesma forma, trata Paulo Affonso Leme Machado (2006, p. 377-378):

Ordem urbanística é o conjunto de normas de ordem pública e a de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos.

A ordem urbanística deve significar a institucionalização do justo na cidade. Não é uma “ordem urbanística” como resultado da opressão ou da ação corruptora de latifundiários ou especuladores imobiliários, porque aí seria a desordem urbanística gerada pela injustiça.

Essa situação comentada pelo doutrinador acima é justamente a que está acontecendo na área englobada pelo projeto de lei em comento. Até mesmo por ações judiciais, em vão, como já se viu, vêm os proprietários demandando o uso sem limitações de suas propriedades, naquela região. Isto não pode, conforme a determinação constitucional de preservação do meio ambiente.

Ainda tratando das limitações urbanísticas, melhor explica Hely Lopes Meirelles (p.2001, p. 486):

As limitações urbanísticas são preceitos de ordem pública. Derivam do poder de polícia, que é inerente e indissociável da Administração. Exteriorizam-se as limitações de uso da propriedade ou de outros direitos individuais [...]

Com a criação da ARIE e a formulação do plano de manejo, o Poder Público exerce sua função, compatível com moderno entendimento sobre o direito à propriedade:

O Poder Público passa a figurar não como proprietário de bens ambientais- das águas e da fauna-, mas como um gestor ou gerente, que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convicentemente sua gestão. A aceitação dessa concepção jurídica vai conduzir o Poder Público a melhor informar, a alargar a participação da sociedade civil na gestão dos bens ambientais e a ter de prestar contas sobre a utilização dos bens “de uso comum do povo”, concretizando um “Estado Democrático e Ecológico de Direito” (arts. 1º, 170 e 225). (MEIRELLES, 2006, p. 120)

Enfim, não se pode entender a propriedade de forma absoluta, como bem coloca José Afonso da Silva (2002, p.280):

Restrições à propriedade são, pois, condicionamentos a essas faculdades do seu caráter absoluto. Porque existem essas restrições é que se costuma dizer que não existe mais o direito absoluto à propriedade.

6 DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL COMO CONSTITUTIVA DO DIREITO À PROPRIEDADE NO ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO

Não só o conceito de propriedade, mas, também, a concepção de função social tem se modificado ao longo da história, tendo como pano de fundo a própria configuração jurídico-política do Estado de Direito, que evoluiu da visão clássica do Estado Liberal para adotar a fórmula do Estado Democrático de Direito, passando pelo Estado Social. Hoje a doutrina contemporânea já propugna, como já referido, pela existência de um Estado Ambiental de Direito ou mesmo Estado Socioambiental de Direito.

A função social da propriedade não se confunde com as limitações urbanísticas. Na verdade, a função social é elemento constitutivo da propriedade. Se não for observada a função social, não se constitui o direito à propriedade:

Não se pode confundir a função social da propriedade, que diz respeito à própria estrutura do direito, como as limitações, que são restrições ao direito do proprietário. No fundo, ambos unem-se para dar limitação e o contorno do direito analisado. (OLIVEIRA, 2002, p. 19)

Essa é a posição da melhor doutrina:

[...] constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da sua garantia mesma, incidindo sobre seu próprio conteúdo (SILVA, 2005, p. 283)

Luiz Edson Fachin (2003, p. 311-312), citando Gustavo Tepedino, leciona que a Constituição muda os poderes do proprietário, por causa da função social da propriedade:

Tepedino parte de seu estudo criticando a omissão clássica dos “manuais” a propósito desse fenômeno da “constitucionalização”, que não reconhecem a força transformadora de determinados preceitos constitucionais. Acrescenta que a Constituição muda, por exemplo, a noção dos poderes clássicos do proprietário pela noção de função social

Por isso, o atual Código Civil já traz o direito de propriedade permeado pela visão Constitucional:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 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 do ar e das águas.

Na área englobada pelo projeto de lei em questão, a propriedade, para observar sua função social, deve preservar o meio ambiente e não degradá-lo. Os interesses econômicos privados não podem ficar acima do bem comum, da preservação do meio ambiente. A função social é determinação constitucional:

Art. 5º- [...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Já no artigo 170 da Carta Magna, a “função social da propriedade” (inciso III) é colocada dentre os princípios da ordem econômica, ao lado da “defesa do meio ambiente” (inciso VI), o que anima a muitos doutrinadores a falar de que, com a presença desse componente ambiental, o conceito mais adequado seria o de uma função socioambiental. Veja-se o que diz, mais uma vez, Antônio Hermann Benjamin (2008, p. 72):

A ecologização da Constituição, portanto, teve o intuito de, a um só tempo, instituir um regime de exploração limitada e condicionada (= sustentável) da propriedade e agregar à função social da propriedade, tanto urbana como rural, um forte e explícito componente ambiental.

Isabella Franco Guerra e Flávia C. Limmer (2001, p. 580), que adotam a visão de função socioambiental da propriedade, afirmam sobre este instituto que:

[...] determina que o uso deve atender ao interesse público, respeitando os preceitos de ordem pública, isto é, a propriedade não pode ser utilizada de modo a acarretar um prejuízo social

Assim é que a propriedade urbana cumpre a sua função social — ou socioambiental —, quando atende às exigências fundamentais da cidade, dispostas no Plano Diretor (art. 182, §2º). Isso significa a preservação do meio ambiente (arts. 60, 72 e 73, do atual Plano Diretor). Qualquer dispositivo que não siga este norte, no Plano Diretor, deve ser desconsiderado, haja vista ser ilegal, frente à Lei Orgânica do Município, e inconstitucional.

Compreender que, hoje, a propriedade incorpora uma função socioambiental significa, no entendimento de Germana Parente Neiva Belchior e João Luis Nogueira Matias, que este princípio – ao atender ao novo paradigma do Estado de Direito Ambiental - traz uma dupla dimensão, não cingida à visão tradicional de mera limitação ao exercício daquele direito. *In verbis*:

Ao impor que o proprietário não pode prejudicar terceiros e a qualidade ambiental, visualiza-se o aspecto negativo. Com o viés positivo, a função social e ambiental garante que a propriedade seja efetivamente exercida para beneficiar a coletividade e o meio ambiente equilibrado (*on line*, 2009)

Portanto, não se pode mais entender o Direito Civil, como na época do Código Napoleônico. No Estado Democrático de Direito, as normas encontram fundamento na Constituição Federal. Não é diferente com o Direito de Propriedade.

Qualquer dispositivo permissivo ao Direito de Propriedade que degradar o meio ambiente carece de validade. Não encontra fundamento na Constituição, que traz a função socioambiental como constituinte do Direito de Propriedade, e a defesa do meio ambiente, como valor maior. A Constituição norteia os demais direitos, inclusive, a ordem econômica: Assim visto por Hans Kelsen:

Se se pergunta pelo fundamento de validade de uma norma pertencente a uma determinada ordem jurídica, a resposta apenas pode consistir na recondução à norma fundamental desta ordem jurídica, que dizer: na afirmação de que esta norma foi produzida de acordo com a norma fundamental. (2006, p. 222)

E mais adiante:

[...] pois a norma do escalão inferior tem o seu fundamento de validade na norma de escalão superior. Se uma norma do escalão inferior é considerada como válida, tem de considerar como estando em harmonia com uma norma de escalão superior. (KELSEN, 2006, p. 222-232)

O Direito de Propriedade, agora, é composto pelas normas de cunho constitucional, não pode ser mais visto como um direito individual, nem muito menos, absoluto:

As normas de cunho constitucional compõem o figurino do direito de propriedade. Isso revela que não pode ser ela vista como direito individual.

A matriz aponta no sentido de que deve ela ter cunho eminentemente social. O que, historicamente, poderia ser visto como direito exclusivo e absoluto de usar, gozar e dispor da coisa, passa a ser instrumento de pacificação social, de harmonia entre os direitos, de restrições de vizinhança e de sujeição a interesses coletivos públicos. (OLIVEIRA, 2002, p. 17)

Não se admite, com os princípios postos na Constituição, que se entenda que a propriedade apenas beneficie a poucos, em detrimento da sociedade:

As regras jurídicas constitucionais e infraconstitucionais, contudo, tanto as relacionadas com a terra rural, como as relacionadas com a terra urbana, tentam dar sustentação, pelo menos procedimental, à possibilidade jurídica de a “conservação” ou até a ampliação garantidas ao direito de propriedade sobre terra, não equivaler a um poder jurídico de tal forma alheio ao encontro geográfico e social, que o único beneficiado com ele seja o proprietário ou, pior, a única prejudicada com isso seja a sociedade. (grifo original) (ALFONSIN, 2003, p.200).

É o novo paradigma do Estado Socioambiental de Direito e, como corolário deste, o princípio da função socioambiental da propriedade, com seus limites e obrigações positivas, quem deve informar o hermeneuta na apreciação da legislação vigente. É esta interpretação que deve prevalecer na análise do Projeto de Lei que criou a Área de Relevante Interesse Ecológico Dunas do Cocó.

CONCLUSÃO

Por todo o acima exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 60/2009, da Câmara Municipal de Fortaleza, encontra seu fundamento na Constituição Federal. Realiza o valor da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput e § 1º, da CF) e de uma sociedade justa e solidária (art.3º, I) e concretiza os princípios da solidariedade e da função socioambiental da propriedade.

O projeto ainda se encontra compatível com a Legislação Municipal, de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 8º, X, 10, X e 11, I, da LOM). Da mesma forma, com o Plano Diretor, que reproduz, como não poderia deixar de ser, os valores Constitucionais de preservação do meio ambiente (art. 60, 72 e 73, do Plano Diretor)

Se há algum dispositivo, na legislação complementar municipal, que vá de encontro à preservação do meio ambiente, deve ser desconsiderado, por inconstitucional. Fica incoerente com o texto do Plano Diretor, como um todo, e não encontra fundamento nem na Lei Orgânica Municipal, nem na Constituição Federal.

A proposta de ARIE das “Dunas do Cocó” não atinge o direito de propriedade, mas o coloca em conformidade com a sua função socioambiental

(art. 5º XXIII e 170, III, da CF). Torna-se válido lembrar que a ordem econômica tem como princípio a preservação do meio ambiente.

A aprovação desta unidade de conservação trará um ganho de qualidade de vida para a população de Fortaleza, pois visa o bem comum. Trata-se de uma área importante para o equilíbrio do ecossistema do Rio Cocó, além de ser uma formação remanescente de dunas único, que nunca mais terá possibilidade de se constituir no Município de Fortaleza.

Pelo que se constatou, não há qualquer contradição entre o PL 60/2009 — que cria a ARIE Dunas do Cocó — e o Plano Diretor de Fortaleza. Isto porque a criação de uma unidade de conservação, como já foi afirmado antes, obedece a uma lei federal, no caso da Lei 9985/2000 (do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC), a partir da competência municipal de legislar sobre assunto de interesse local, suplementando a legislação federal e a estadual, no que couber (art. 30, I e II da Constituição Federal). Por outro lado, o Plano Diretor — que criou a Zona de Interesse Ambiental (ZIA) do Cocó, na área objeto do Projeto de Lei — estabeleceu, como objetivos desta ZIA, a compatibilização da conservação dos recursos naturais com uso sustentável dos recursos naturais; a sustentabilidade dos recursos naturais e o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizar com os objetivos de conservação da natureza (art. 73, I, IV e V).

Atente-se, ainda, para o fato de que a quase totalidade do local em questão constitui-se em área de preservação permanente (que pode ser suprimida apenas em casos de utilidade pública e interesse social, que não é o caso, repita-se) e que a construção naquela área (como pretendem construtores), além de ser insustentável, fere a legislação federal e municipal. Assim, a criação de uma unidade de conservação é perfeitamente compatível com os objetivos da ZIA Cocó, já acima descritos. Portanto, não há necessidade do PL 60/2009 - que, repita-se, é um projeto de criação de unidade de conservação - ser uma lei complementar.

Importante, nessa linha de raciocínio, aduzir que não podem as construções pretendidas, e previstas para toda a ZIA, serem realizadas sem que levem a destruição do meio ambiente à área que se quer proteger através da ARIE. Pois, conforme atesta o parecer conjunto da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM), da Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), já referido, um imóvel estabelecido em área de preservação permanente, como esta, composta basicamente por dunas fixas, semi-fixas, móveis e paleodunas, superpostas em alguns trechos por área de preservação dos recursos hídricos. Aduza-se, por oportuno, que foi a posição unânime dos órgãos federal, estadual e municipal que têm impedido, até agora, a construção naquela área, uma vez que não concederam licença ambiental para os empreendedores.

Ocorrendo, pois, como de fato ocorre, a existência de áreas de preservação permanente (APPs) naquele território (onde se expressa o conflito da construção

versus preservação), não pode o Plano Diretor permitir a sua supressão. Isto porque a Lei 4771/65, que instituiu o Código Florestal, em seu art. 2º, parágrafo único, estabeleceu, de forma peremptória, que, no caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. Conforme visto, os órgãos ambientais já reconheceram que, praticamente, toda aquela área é composta de áreas de preservação permanente. Acresça-se que a supressão de vegetação em APPs é considerada pelo Código Florestal (art. 4º) uma exceção, que só será autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento próprio, o que não é o caso de empreendimento que se pretende construir no local;

Finalmente, reafirme-se que o direito de construir e o direito de propriedade não podem se sobrepor ao Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que “a atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção do meio ambiente. A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica. Ainda mais se tiver presente que a atividade econômica, deve estar subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente (Cf, art. 170, VI)’” (ADI 3540 MC/DF - Relator: Ministro Celso de Melo, já citado anteriormente).

Por tudo o que foi exposto e consoante a melhor doutrina e a mais reconhecida jurisprudência, é que se entende ser o projeto de Lei nº 60/2009 constitucional, encontrando-se em conformidade com todo o ordenamento jurídico pátrio.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ÁVILA, Fernando Bastos. Propriedade. In: **Pequena Enciclopédia da Doutrina Social da Igreja**. São Paulo: Loyola, 1991.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Ecocivilização: Ambiente e direito no limiar da vida 2**. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do Ambiente e Ecologização**

da Constituição Brasileira. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva 2008.

BRASIL. 5ª Vara Federal, da Seção Judiciária do Ceará. Mandado de Segurança número N° 2009.00.001985-8, juiz: João Luís Nogueira Matias

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, SENADO, 1988.

_____. Resolução nº 12 de 14 de setembro de 2009. **Diário Oficial da União. CONAMA**, Brasília, DF, p.23405, 18 dez. 1989, Seção I.

_____. Resolução nº 303 de 20 de março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. **Diário Oficial da União. CONAMA**, Brasília, DF, 13 mai. 2002.

_____. Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965. **Código Florestal**. Brasília, DF. Diário Oficial da União. 19 set. 1965.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI MC nº 3540 ADI 3540 MC / DF - DISTRITO FEDERAL MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. CELSO DE MELLO

Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento: 01/09/2005

CEARÁ. Tribunal de Justiça. 2ª Vara da fazenda Pública da Comarca de Fortaleza. Ação Civil Pública nº 2009.002.4975-5 Fortaleza-CE, 2009, fls. 350

CORTIANO, Eroulths Junior. **O Discurso Jurídico da Propriedade e suas Rupturas**. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2002.

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria Crítica do Direito Civil. À luz do novo Código Civil Brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FERREIRA, Helena Silvini. “Competências Ambientais” In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva 2008.

FIORILLO, C.A.P. **Curso de Direito Ambiental**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FORTALEZA. **Lei Orgânica do Município de Fortaleza**. Fortaleza-CE, 2006.

_____. **Lei Complementar no 062**, de 2 de fevereiro de 2009 (institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Fortaleza-CE, 2009.

GUERRA, Isabella Franco, LIMMER, Flávia C. Princípios Constitucionais Informadores do Direito Ambiental. In PEIXINHO, Manoel Messias, GUERRA, Isabella Franco, NASCIMENTO FILHO, Firly (orgs.). **Os Princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001).

- KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos** – Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Petrópolis. 2005;
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- ASSOCIAÇÃO DE ENGENHEIROS E ARQUITETOS DE PIRACICABA. GLOSSÁRIO. Disponível em: www.aeap.org.br/documentos/ANEXO1.doc. Acesso em: 09. jun. 09.
- BENJAMIM, Antônio Herman V. Desapropriação, reserva florestal e áreas de preservação permanente. disponível em: http://bdjur.stj.gov.br/jspui/bitstream/2011/8691/1/Desapropria%C3%A7%C3%A3o_Reserva_Florestal.pdf Acesso em: 10. jun. 09.
- BELCHIOR, Germana Parente Neiva; MATIAS, João Luis Nogueira. **A Função Ambiental da Propriedade**, trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, in http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/brasil/07_216.pdf. Acesso em: 10 jun. 2009.
- ROSA, Alexandre de Moraes. Princípios Ambientais, Direitos Fundamentais, Propriedade e Abuso de Direito: Por uma leitura a partir do Garantismo Jurídico (Ferrajoli) Disponível em: advocacia.pasold.adv.br/artigos/arquivos/principiosdedireitoambiental.doc – Acesso em: 10. jun. 09.

RATIONALE OF ARIE “DUNES OF COCÓ”

Abstract: This article examines the constitutionality and legality of the Project of Law No. 60/2009, by city councilman João Alfredo Telles Melo (Socialism and Freedom Party - PSOL, the City of Fortaleza), co-author of this text, which creates the Area of Relevant Ecological Interest “Dunes of Coco”. The article assesses the legal basis of the project, under the aspects of the doctrine and case law, its compatibility with the existing law, especially concerning the new Master Plan of the city of Fortaleza. It concludes that the right to ecologically balanced environment takes precedence over the rights of property and real estate exploitation.

Keywords: Protection of Environment. Area of Relevant Ecological Interest. Master Plan. Right to ecologically balanced environment. Social and environmental function of property.