



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Marlene de Paula Pereira


**Urbanização, Estado e meio ambiente:  
uma análise da legislação na produção do espaço urbano**

Rio de Janeiro

2010

Marlene de Paula Pereira

**Urbanização, Estado e meio ambiente:  
uma análise da legislação na produção do espaço urbano**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito Privado e Transformações do Direito Privado

Orientadora: Profa. Dr<sup>a</sup>. Ângela Moulin Penalva Santos

Rio de Janeiro

2010

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

P436u Pereira, Marlene de Paula.  
Urbanização, Estado e meio ambiente / Marlene de Paula Pereira. - 2010.  
105 f.

Orientador: Ângela Moulin Penalva Santos.

Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,  
Faculdade de Direito.

1. Estado - Teses. 2. Meio ambiente - Teses. 3. Urbanização – Teses. I.  
Santos, Ângela Moulin S. Panalva, 1956- . II. Universidade do Estado do  
Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 321

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Marlene de Paula Pereira

**Urbanização, Estado e meio ambiente:  
uma análise da legislação na produção do espaço urbano**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito Privado e Transformações do Direito Privado

Aprovada em: 09/08/2010

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ângela Moulin Penalva Santos (Orientadora)

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. José Ricardo Cunha

Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Fundação Getúlio Vargas

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosângela Lunardelli Cavallazzi

Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2010

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus a vida,  
e à vida, pelas oportunidades.

Agradeço aos meus familiares, que apoiaram minha ida para o Rio de Janeiro,  
e aos colegas cariocas, que tornaram minha permanência aqui possível.

Agradeço à Universidade Federal de Viçosa e à Universidade do Estado do Rio do  
Rio de Janeiro pela honrada formação.

Agradeço aos professores da pós-graduação, especialmente à minha orientadora  
Ângela Penalva, pelo apoio constante e pelo exemplo acadêmico.

Agradeço ainda a atenção e a contribuição dos professores Geraldo Browne, do  
Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa, e  
Arlete Moysés, do Departamento de Geografia da Unicamp.

Agradeço, por fim, ao Rio de Janeiro, este cenário de contradições que nos dá lições  
diárias de alternativas e possibilidades.

## RESUMO

PEREIRA, Marlene de Paula. **Urbanização, Estado e meio ambiente**: análise da legislação na produção do espaço urbano, Brasil. 2010. 105f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

O aumento da população urbana impõe ao Estado um dever que é também um desafio: criar alternativas de moradia sem degradar o meio ambiente. O objetivo deste trabalho é mostrar que existe vasto arcabouço normativo sobre a matéria, em que é possível encontrar diversos instrumentos legais criados com vistas a democratizar o espaço urbano, tornando as cidades mais democráticas. Entretanto, com frequência, o interesse público é capturado pelos interesses privados e o mercado passa a conduzir a política urbana, utilizando os instrumentos jurídicos para auferir benefícios que se transformarão em lucro privado e prejuízo coletivo. Diante da incapacidade ou omissão dos agentes estatais em assegurar tais direitos coletivos, resta ao Poder Judiciário atuar no sentido de assegurar esses direitos fundamentais, constitucionalmente garantidos. A análise da jurisprudência recente brasileira mostra que, num contexto de urbanização acelerada, injusta e insustentável, esse é um caminho necessário e possível.

Palavras-chave: Estado. Meio ambiente. Urbanização.

## **ABSTRACT**

The increase of the urban population imposes to the State a duty that is also a challenge: to create housing alternatives, without degrading the environment. The aim of this study is to show that there is a vast group of rules about this theme, in which is possible to find diverse legal instruments created to democratize the urban space, becoming cities more democratic. However, frequently, the public interest is captured by the private interests and the market starts to lead the urban politics, using the legal instruments to gain benefits that will change into private profit and collective damage. Because of the incapacity or omission of the state agents in assuring such collective rights, it remains to the Judiciary to act in the direction to assure these basic rights, constitutionally guaranteed. The analysis of the recent Brazilian jurisprudence demonstrates that, in context of an accelerated, unfair and unsustainable urbanization, this is a necessary and possible way.

Keywords: State. Environment. urbanization.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

SEMA – Secretaria de Estado de Meio Ambiente

CNPU – Comissão Nacional de Política Urbana

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

FEEMA – Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente

SUREHMA – Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

BNH – Banco Nacional da Habitação

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

HIS – Habitação de Interesse Social

APP – Área de Preservação Permanente

PL – Projeto de lei

CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente



## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
1	<b>URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL</b> .....	15
1.1	<b>A cidade como mercadoria</b> .....	16
1.2	<b>Urbanização brasileira</b> .....	20
1.2.1	<u>Negligência e exclusão no espaço urbano</u> .....	20
1.2.2	<u>A acomodação da população urbana</u> .....	26
2	<b>POLÍTICA URBANA E MEIO AMBIENTE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA</b> .....	30
2.1	<b>A introdução de conceitos ambientais na gestão urbana</b> .....	30
2.2	<b>A legislação urbano-ambiental e os interesses privados</b> .....	37
2.2.1	<u>Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81)</u> .....	38
2.2.2	<u>Estatuto da Cidade</u> .....	39
2.2.3	<u>Áreas de Preservação Permanente no espaço urbano</u> .....	41
2.2.4	<u>Zoneamento urbano</u> .....	46
2.2.5	<u>Parcelamento do solo urbano</u> .....	48
3	<b>ASPECTOS SOCIOAMBIENTAIS DO PROJETO DE LEI 3.057/2000</b> .....	53
3.1	<b>A tramitação do Projeto de Lei 3.057/2000</b> .....	53
3.2	<b>Alguns aspectos do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial</b> .....	56
3.3	<b>Quanto às formas de parcelamento do solo</b> .....	56
3.4	<b>Quanto aos instrumentos de gestão urbana e ambiental</b> .....	59
3.4.1	<u>Gestão Plena</u> .....	59
3.4.2	<u>Licença Integrada</u> .....	61
3.4.3	<u>Regularização Fundiária Sustentável</u> .....	65
3.4.4	<u>Regularização fundiária sustentável em Área de Preservação Permanente</u> .....	69
3.5	<b>Breves conclusões sobre o PL 3.057/2000</b> .....	71
4	<b>A JURISPRUDÊNCIA URBANO-AMBIENTAL BRASILEIRA: NOVOS CONTORNOS</b> .....	73
4.1	<b>A importância da jurisprudência nas questões ambientais</b> .....	73

4.2	<b>O direito ao meio ambiente e às cidades sustentáveis no dia a dia dos tribunais</b> .....	78
4.2.1	<u>Superior Tribunal de Justiça – Decisão de 29/06/2009</u> .....	79
4.2.2	<u>Tribunal de Justiça de São Paulo – Decisão de 04/02/2010</u> .....	82
4.2.3	<u>Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – Decisão de 05/02/2010</u> .....	84
4.2.4	<u>Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo – Decisão (Liminar) de 09 de fevereiro de 2010</u> .....	86
4.2.5	<u>Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina - Apelação Cível n. 2008.067060-5 – publicado no Diário da Justiça Eletrônica em 18/03/2010</u> .....	87
4.2.6	<u>Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais</u> .....	88
5	<b>REFLEXÕES À GUIA DE CONCLUSÃO</b> .....	94
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	99