

Dueto David Scrok

**VLADIMIR PASSOS DE FREITAS**  
COORDENADOR



# DIREITO AMBIENTAL EM EVOLUÇÃO

**5**

ESTA OBRA, *DIREITO AMBIENTAL EM EVOLUÇÃO* N. 5, TRAZ BOA CONTRIBUIÇÃO DO EXTERIOR. TRÊS JULGADOS RELEVANTES DÃO MOSTRA DE QUE O DIREITO AMBIENTAL É HOJE UMA PREOCUPAÇÃO INTERNACIONAL. UM, É DA SUPREMA CORTE DA ARGENTINA; OUTRO, DO QUÊNIA, E O TERCEIRO, DAS FILIPINAS. OS ARTIGOS ABORDAM ASSUNTOS QUE NÃO PODERIAM SER MAIS ATUAIS. À GUIA DE EXEMPLO, MENCIONA-SE A QUESTÃO DO AQUECIMENTO GLOBAL, A GESTÃO ADMINISTRATIVA DOS TRIBUNAIS E O MEIO AMBIENTE E OS PROBLEMAS DA AVIAÇÃO NA RELAÇÃO COM O AMBIENTE. ALÉM DISTO, A JUÍZA ANNA L. WOLGAST, DO TRIBUNAL AMBIENTAL ADMINISTRATIVO DA ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, ENSINA SOBRE A FORMA NORTE-AMERICANA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ESPERA ADMINISTRATIVA. É, POIS, OBRA DE CONSULTA OBRIGATÓRIA PELOS ADVOGADOS, AGENTES DO MINISTÉRIO PÚBLICO, MAGISTRADOS, SERVIDORES DE ÓRGÃOS AMBIENTAIS E ESTUDANTES DE DIREITO AMBIENTAL.



46

## CONSELHO EDITORIAL:

*Direito Processual Civil:*

**Francisco Carlos Duarte**

Pós-Doutor em Direito - Professor da PUCPR

*Direito Processual Tributário:*

**James Marins**

Pós-Doutor em Direito - Professor da PUCPR

*Filosofia do Direito:*

**José Renato Gaziero Cella**

Doutorando em Direito pela UFSC - Professor da PUCPR

*Direito Tributário:*

**Roberto Catalano Botelho Ferraz**

Doutor em Direito - Professor da PUCPR

**José Augusto Delgado**

Ministro do STJ

*Direito Internacional:*

**João Bosco Lee**

Doutor em Direito - Professor da PUCPR

**Eduardo Biacchi Gomes**

Doutor em Direito - Professor da PUCPR

**Elizabeth Accioly**

Doutora em Direito Internacional pela USP,

Professora Visitante do Curso de Pós-Graduação em Estudos Europeus da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

*Direito Comercial:*

**Marcos Wachowicz**

Doutor em Direito - Professor das Faculdades Integradas Curitiba

*Direito do Consumidor:*

**Antonio Carlos Efing**

Doutor em Direito - Professor da PUCPR

*Direito Penal e Processual Penal:*

**Neri Cordeiro**

Doutor em Direito - Professor da PUCPR e da Universidade Tuuli

*Direito Civil:*

**Rainer Czajkowski**

Mestre em Direito - Professor da FDC - Diretor Acadêmico das Faculdades Integradas Curitiba

**Carlyle Popp**

Doutor em Direito - Professor da FDC e PUCPR

**Paulo Nalin**

Doutor em Direito - Professor da UFPR

*Direito do Trabalho:*

**Roland Hasson**

Doutor em Direito - Professor da PUCPR

*Direito Ambiental e Agrário:*

**Ana Paula Gularte Liberato**

Doutoranda em Educação pela Universidad de la Empresa - Professora da PUCPR e da ESMAFE - Escola da Magistratura Federal

*Direito Constitucional:*

**Claudia Maria Barbosa**

Doutora em Direito - Professora da Graduação, Mestre e Doutorado da PUCPR

**Melissa Folmann**

Mestra em Direito - Professora da Graduação e da Pós-Graduação da PUCPR - Professora da Pós-graduação da FIC e da UNIPAR - Professora da Escola da Magistratura Estadual do PR - Coord. dos Cursos de Extensão em Direito da PUCPR - Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário

ISBN: 978-85-362-1578-5



Av. Munhoz da Rocha, 143 - Juvevê - Fone: (41) 3352-3900  
Fax: (41) 3252-1311 - CEP: 80.035-000 - Curitiba - Paraná - Brasil

e-mails: editora@jurua.com.br  
marketing@jurua.com.br

Freitas, Vladimir Passos de (coord.).

F866 Direito Ambiental em Evolução - Nº 5 / Vladimir P. de

Freitas (coord.) / Curitiba: Juruá, 2007.  
428p.

1. Meio ambiente - Direito. 2. Direito ambiental. I. Título.

CDD 342

CDU 342.951

Visite nosso site: [www.jurua.com.br](http://www.jurua.com.br)

# DIREITO AMBIENTAL

## EM EVOLUÇÃO

# 5

Coordenador

Vladimir Passos de Freitas

Colaboradores

Ana Cristina Casara

Andréa Valcanis

Anna L. Wolgast

Arlindo Daibert Filho

Cristiano de Souza Lima Pacheco

Cynthia Regina de Lima Passos

Edson Fernandes Júnior

Eduardo Coral Viegas

Homero M. Bibiloni

José Antônio Tietzmann e Silva

Juliana Santilli

Luciano Furtado Loubet

Marcos Paulo de Souza Miranda

Marga Inge Barth Tessler

Maria da Graça Orsatto Prestes

Natasha Martins do Valle Miranda

Vera Lucia R. S. Jucovsky

Vladimir Passos de Freitas

Curitiba

Juruá Editora

2007

# O ESTATUTO DA CIDADE E OS NOVOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL

*Marcos Paulo de Souza Miranda<sup>1</sup>*

**Sumário:** *1. Introdução. 2. A proteção do patrimônio cultural como diretriz urbanística de observância obrigatória. 3. Instrumentos urbanísticos de defesa do patrimônio cultural e a função social da propriedade. 4. Direito de preempção. 5. Estudo de impacto de vizinhança. 6. Transferência do direito de construir. 7. Unidades de conservação. 8. Incentivos e benefícios fiscais e financeiros. 9. Gestão democrática da cidade. 10. Conclusões. 11. Referências.*

## **1 INTRODUÇÃO**

O advento da Lei 10.257/01, que trouxe ao nosso ordenamento jurídico o Estatuto da Cidade e estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, do equilíbrio ambiental, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, foi sem dúvida uma das maiores conquistas do Direito Urbanístico brasileiro, que passou a contar com um instrumento nacional norteador das políticas de regulação e desenvolvimento urbano.

Dentre os vários méritos do novel diploma legal destaca-se a existência de normas auto-aplicáveis que atribuem direitos subjetivos públicos à sua observância e podem ser diretamente invocadas para a solução de controvérsias envolvendo aspectos da política urbana.

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça em Minas Gerais. Coordenador das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Histórico, Cultural e Turístico do Estado de Minas Gerais. Autor do livro **Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Destaca-se, ainda, a definição, em âmbito nacional, de um conjunto de instrumentos com perfis bem delineados e expressamente vocacionados para uma intervenção urbanística eficaz e concreta por parte do Poder Público, viabilizando o alcance dos objetivos estabelecidos pela Lei.

## 2 A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL COMO DIRETRIZ URBANÍSTICA DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu art. 182 que "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".

Satisfazendo a referida previsão constitucional e atendendo ainda ao disposto nos arts. 21, XX e 24, I c.c. § 1º do texto magno, que impõem à União a competência para instituir normas gerais sobre desenvolvimento urbano, a Lei 10.257/01 veio colmatar a lacuna legislativa até então existente a esse respeito e em seu art. 2º estabeleceu dezesseis postulados orientadores da política urbanística com o objetivo expresso de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Dentre tais diretrizes foi prevista no inc. XII do art. 2º a "proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico".

Embora se saiba que tais deveres não são criação do Estatuto da Cidade, uma vez que já expressamente previstos pela própria Constituição Federal nos arts. 23, III e IV, 216 e 225, a existência dessa diretriz urbanística no diploma em comento implica repercussões jurídicas e práticas de grande relevância, como abaixo sintetizado.

A primeira grande repercussão diz respeito ao efeito vinculante e impositivo do postulado, que se constitui norma geral, de observância obrigatória, nos termos dos arts. 24, § 1º e 30, I, II e VIII da CF/88, no que tange à competência legislativa dos Estados e Municípios sobre matéria urbanística. Assim, a proteção, preservação e recuperação do patrimônio cultural brasileiro constituem princípios, bases, que deverão ser necessariamente observados por todos os Estados e Municípios na feitura de suas legislações, através de normas específicas e particularizantes<sup>2</sup>. Eventuais leis estaduais ou municipais que contrariem essa diretriz, viabilizando danos ou ameaças ao patrimônio cultural, poderão inclusive ser questionadas judicialmente uma

vez que "as novas disposições do estatuto dão fundamento jurídico específico para o controle do desvio de poder legislativo em matéria urbanística, o qual até aqui não era freqüente, apesar da evolução recente da teoria sobre esse controle (propiciado pela aplicação dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade ou devido processo legal substantivo)".<sup>3</sup>

Com efeito, a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal vem censurando a validade jurídica de atos estatais que, desconsiderando as limitações que incidem sobre o poder normativo do Estado, veiculam prescrições que ofendem os padrões de razoabilidade e que se revelam destituídas de causa legítima, exteriorizando abusos inaceitáveis e institucionalizando agravos inúteis e nocivos aos direitos das pessoas<sup>4</sup>. Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador<sup>5</sup>.

Sobretudo ressaltar ainda a importância da diretriz prevista no inc. XII do art. 2º do Estatuto da Cidade, como marco referencial para a prática válida de atos administrativos. Ora, ante a literalidade do dispositivo legal em referência não se concebe a alegação de discricionariedade administrativa como argumento justificador para a prática de atos que impliquem lesão ou ameaça ao patrimônio cultural brasileiro. Como bem acentua Diógenes Gasparini, "Discricionários são os atos administrativos praticados pela Administração Pública conforme um dos comportamentos que a lei prescreve. Assim, cabe à Administração Pública escolher dito comportamento".<sup>6</sup>

O Estatuto da Cidade não deixa dúvida: proteger, preservar e recuperar o patrimônio cultural não é uma mera faculdade ou opção dos administradores das cidades e executores das políticas urbanas municipais, mas sim um dever indeclinável, uma inafastável imposição de ordem pública e interesse social em prol do bem coletivo.

José dos Santos Carvalho Filho leciona no sentido de que as diretrizes previstas no art. 2º do Estatuto objetivam nortear os legisladores e administradores não somente lhes indicando os fins a que se deve destinar a política urbana, como também evitando a prática de atos que possam contrariar os referidos preceitos, de modo que demandam sua integral observância

<sup>3</sup> SUNDFELD, p. 55.

<sup>4</sup> RTJ 160/140-141 - Rel. Min. Celso de Mello - ADI 1.063/DF - Rel. Min. Celso de Mello.

<sup>5</sup> RTJ 176/578-579 - Rel. Min. Celso de Mello.

<sup>6</sup> GASPARIINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 93.

por todos os agentes públicos em qualquer das funções estatutais cuja atuação esteja atrelada à observância da referida lei.<sup>7</sup>

Traz-se à colação, por oportuno, ementa de luminar julgado do TJSC que, interpretando os mandamentos constitucionais agora também expressamente positivados no art. 2º, XII, do Estatuto da Cidade, reconheceu o valor cultural de um importante sítio histórico do Distrito de Enscada de Brito, no Município de Palhoça, e determinou a paralisação das obras e a demolição de um posto de saúde que estava sendo construído numa praça pública em detrimento do raro patrimônio arquitetônico local:

*Ação civil pública. Ofensa ao patrimônio cultural. Construção de prédio público em praça de valor histórico considerável. Aventura discriminatória da administração municipal. Inexistência. Remessa oficial desprovida. A discricionariedade inerente aos atos da administração pública não significa arbitrariedade, devendo ela estar atada aos objetivos e valores da sociedade e do grupo comunitário a que serve. O interesse público não é só aquele que o legislador ou o administrador declara, mas sim a própria realidade sentida pelo critério social. (TJSC – Apelação Cível 43.898 – Rel. Des. Eder Graf – j. em 07.06.1994)*

Por derradeiro chamamos a atenção para a importância da diretriz em comento como norma geral que irradia seus efeitos ao ordenamento jurídico pátrio em benefício da interpretação e aplicação de outros diplomas legais correlatos de maneira mais sistemática, racional e harmônica, em consonância com objetivos visados pela política urbana delineada, em âmbito macro, pelo Estatuto da Cidade.

### 3 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE DEFESA DO PATRIMÔNIO CULTURAL E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Hodiernamente considerada como direito fundamental, a propriedade não é, contudo, direito que se possa erigir à suprema condição de ilimitado e inatingível. A nossa Constituição Federal estabelece no art. 5º, XXIII, que *a propriedade atenderá a sua função social*. É ainda a Carta Magna que estatui como princípio norteador da ordem econômica (que tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social) a função social da propriedade (art. 170, III). No art. 182, por sua vez,

como já visto, o constituinte estabeleceu como objetivo da política de desenvolvimento urbano o alcance das funções sociais da cidade, conforme diretrizes fixadas em lei.

Acerca especificamente dos bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro, Maria Coeli Simões Pires conclui que da leitura do texto constitucional, quando o objeto da propriedade disser respeito a documentos, obras, locais de valor histórico ou artístico, monumentos ou paisagens naturais, jazidas arqueológicas, a extensão do direito daquela há de ser definido mais restritivamente, na medida em que cresce a função social da propriedade, sobre ela incidindo o poder de intervenção do Poder Público.<sup>8</sup>

Assim, os proprietários de bens culturais devem exercer o direito sobre eles não unicamente em seu próprio e exclusivo interesse, mas em benefício da coletividade, observando-se todo o regramento constitucional e legal sobre a proteção do patrimônio cultural, sendo precisamente o cumprimento da função social que legitima o exercício do direito de propriedade pelo titular. Para o alcance da função social, ambiental e cultural da propriedade, pode-se valer o Poder Público de instrumentos inclusive que imponham ao proprietário comportamentos positivos (e não meramente de abstenção), para que a sua propriedade concretamente se adapte à preservação do meio ambiente cultural.<sup>9</sup>

Aliás, tal entendimento está hodiernamente plasmado no art. 1.228, § 1º, do Código Civil brasileiro, que proclama: *“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”*.

Desta forma, não resta dúvida de que o Estatuto da Cidade, ao estabelecer normas que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo e prever instrumentos destinados ao alcance de tal objetivo, em consonância com os mandamentos constitucionais referenciados, delimitou regras que importam em legítimas limitações ao direito de propriedade urbana, seja pública ou particular, a fim de que a mesma cumpra sua função social.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> PIREZ, Maria Coeli Simões. *Da proteção ao patrimônio cultural*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 95.

<sup>9</sup> MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 27.

<sup>10</sup> Neste sentido já vem entendendo a jurisprudência: *“O inc. XXIII do art. 5º e art. 170 da Constituição Federal estabelecem que a propriedade atenderá a sua função social. Por isso que se diz que a propriedade é um direito individual, mas um interesse individual condicionado ao bem estar-social. A Lei nacional 10.257/01, denominada de “estatuto da*

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 20.

Sob o ponto de vista da proteção do patrimônio cultural é de se ressaltar que o Estatuto, além de fazer menção a tradicionais e conhecidos institutos jurídicos utilizados com tal finalidade, tais como o tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano e a desapropriação (art. 2º, V, "a", "d") acabou por delinear, em âmbito nacional, o perfil de novos institutos que se mostram como de grande relevância para a proteção do referido bem jurídico, podendo ser enquadrados no rol das "*outras formas de acatamento e preservação*" do patrimônio cultural brasileiro de que trata a CF/88 em seu art. 216, § 1º.

Sem a pretensão de esgotar a análise de todos os instrumentos urbanísticos elencados pelo Estatuto da Cidade e com potencialidade para a tutela do patrimônio cultural brasileiro, abordaremos a seguir os principais aspectos daqueles que nos pareceram mais importantes e ainda pouco estudados, quais sejam: Direito de Preempção, Estudo de Impacto de Vizinhança, Transferência do Direito de Construir, Unidades de Conservação, Incentivos Fiscais e Financeiros e Gestão Democrática da Cidade.

#### 4 DIREITO DE PREEMPÇÃO

O instituto do direito de preempção está regulamentado pelos arts. 25 a 27 do Estatuto da Cidade e objetiva assegurar ao Poder Público municipal a preferência para aquisição de imóvel objeto de alienação onerosa entre particulares, para atender finalidades urbanas específicas.

As áreas abrangidas pelo direito de preferência devem ser definidas por meio de lei municipal, baseada no plano diretor. O prazo de vigência do direito também deve ser definido por lei municipal em lapso não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

O direito de preempção, segundo o art. 26 do Estatuto da Cidade, será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para as ações urbanísticas referidas em tal dispositivo, dentre as quais se encontra a "*proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico*" (inc. VIII).

Sob o ponto de vista da efetivação fática do direito de preferência, o procedimento pode ser assim resumido:

- a) O proprietário do bem inserido na área em que vigia a restrição deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo;

*cidade*": revela o fim social da propriedade urbana em seu parágrafo único do art. 1º. (TJMS - AC - Proc. Especial 2002.004676-0/0000-00 - 3ª T. Civ. - Rel. Des. Osvaldo Rodrigues de Melo - j. em 17.12.2002)

- b) A notificação será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.
- c) O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.
- d) Transcorrido o prazo de 30 dias sem manifestação do Município, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.
- e) Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.
- f) A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.
- g) Verificada a transação em desconformidade com a proposta anteriormente apresentada o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta, se este for inferior àquele.

Desta forma, o direito de preempção poderá ser utilizado, por exemplo, para assegurar a aquisição pelo Poder Público municipal de propriedades situadas em área de entorno de bens tombados a fim de se assegurar a integridade do conjunto; ou de bens integrantes de um sítio urbano de expressivo valor arquitetônico a ser revitalizado e destinado a finalidades culturais, tudo sem a necessidade de adoção de medidas drásticas como a desapropriação, que muitas vezes acarretam problemas sociais e jurídicos de relevo.

A utilização do direito de preempção traz outras vantagens adicionais e dentre elas destaca-se o fato de permitir que o Poder Público tenha conhecimento de todos os projetos de venda existentes nas áreas definidas como de seu interesse, podendo tomar conhecimento das intenções dos particulares, antecipando-se à ação especulativa do mercado e evitando que se pratiquem atos danosos ao ordenamento urbano e ao patrimônio cultural, como a demolição ou descaracterização de prédios ou locais que devam ser preservados, por exemplo.

Uma vez adquirido o imóvel por força do direito de preferência, o Município tem a obrigação legal de dar-lhe exatamente a destinação que justificou a aquisição, conforme previsto em lei municipal. A utilização de áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com a finalidade preestabelecida legalmente implica responsabilização do Prefeito

Municipal por ato de improbidade administrativa conforme previsão expressa do art. 52, III do Estatuto da Cidade.

Também o abandono da área incorporada ao patrimônio municipal por meio do direito de preempção não escapa às sanções da Lei 8.429/92. A irregular utilização desses bens por terceiros, consentida ou tolerada, ou a negligência em conservá-los, pune-se nos termos dos arts. 10, II e X, e 12, II, da Lei de Improbidade Administrativa.<sup>11</sup>

## 5 ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

O novel instrumento chamado Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade em seus arts. 36 a 38.

De acordo com o Estatuto, lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

As regras relativas ao EIV não se confundem com as do direito de vizinhança estabelecidas no Código Civil, em âmbito de direito privado. Aqui as restrições são de caráter ambiental urbanístico e, portanto, de ordem pública, uma vez que objetivam a tutela de direito de natureza difusa. Exatamente por isso a avaliação e a decisão final sobre a viabilidade ou não do empreendimento ou atividade é competência própria e indelegável do Poder Público municipal, que não pode ser conferida ao exclusivo alvedrio de particulares.

A propósito, já decidiu a jurisprudência:

**Direito de construir.** *Lei Municipal que condiciona a permissão de comércio no local ao consentimento dos vizinhos. Ilegalidade reconhecida. Impossibilidade de transferência da competência decisória da autoridade para terceiros. Segurança concedida. Recurso não provido. (TJSP – Apelação Cível 178.195-1 – Rel. Ernani de Paiva – São José do Rio Preto – 12.11.1992)*

Percebe-se claramente que o EIV é um instrumento orientado pelos postulados da prevenção e precaução e objetiva avaliar a capacidade do meio ambiente urbano comportar a existência e o funcionamento, de forma sustentável, de determinados empreendimentos e atividades, observando-se

critérios tais como o porte da obra, a sua localização e o fim a que se destina, de maneira que o uso da propriedade pelo particular não coloque em risco ou provoque danos a outros valores ou garantias assegurados à coletividade.

Assim, o EIV deverá preceder a concessão de licenças e autorizações que objetivem o início de construção, o início de exercício de atividades ou a ampliação de construções já existentes e de atividades já exploradas, que tenham potencialidade para perturbar os direitos dos que moram nas proximidades.

O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: I – adensamento populacional; II – equipamentos urbanos e comunitários; III – uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V – geração de tráfego e demanda por transporte público; VI – ventilação e iluminação; VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Ademais, em atenção aos princípios da publicidade e da gestão democrática da cidade, é assegurada pelo Estatuto o acesso público aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado. Essa previsão assegura que a população, principalmente aquelas pessoas a serem afetadas pelo empreendimento ou atividade e que detêm informações mais precisas sobre as condições urbanísticas do local, possam se manifestar a respeito e inclusive formalizar suas percepções no âmbito do procedimento do EIV, com fulcro no art. 2º, XIII do Estatuto da Cidade.

Sendo um estudo técnico prévio, o EIV poderá alertar e precaver o Poder Público quanto à repercussão do empreendimento no que se refere às questões ligadas à visibilidade, acesso, conservação, uso e estrutura do meio ambiente cultural que integra determinada área. A análise da repercussão que a implementação do empreendimento trará quanto ao patrimônio cultural é obrigatório no EIV, já que integrante do seu conteúdo mínimo.<sup>12</sup>

Os estudos poderão indicar ao Poder Público a total inviabilidade do empreendimento/atividade ou apontar a necessidade de adoção de medidas que mitiguem os impactos negativos ou os compensem.

O EIV não dispensa a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), quando este for exigido nos termos da legislação ambiental.

Felizmente o EIV já vem sendo utilizado concretamente como instrumento de defesa do patrimônio cultural brasileiro.

<sup>11</sup> FREITAS, José Carlos de. Estatuto da Cidade e improbidade administrativa. In: FINK, Daniel Roberto (Coord.), *Temas de Direito Urbanístico* 4, p. 280.

<sup>12</sup> HUMBERT, Georges Louis Hage. O estudo de impacto de vizinhança como instrumento de proteção ao meio ambiente cultural. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 10, n. 927, 16 jan. 2006. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7794>. Acesso em: 12 nov. 2006.

Em Belo Horizonte, por exemplo, a Lei Municipal 9.037, de 14.01.2005, que regulamenta a Área de Diretrizes Especiais da Pampulha exige para a instalação de empreendimentos admitidos na região pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo a obrigatoriedade de apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança a ser aprovado pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município. Um dos fatores que determinaram a exigência do EIV pela lei, que objetiva alcançar a requalificação urbana das áreas integrantes da região, de modo a propiciar a realização de potenciais econômicos, ampliar a oferta e as condições de apropriação de espaços públicos e acentuar a atratividade da Pampulha como espaço de lazer, cultura e turismo de âmbito metropolitano, foi exatamente a existência na região do importante Conjunto Arquitetônico da Pampulha, projetado por Oscar Niemayer e tombado nos níveis federal, estadual e municipal.

## 6 TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

O instituto da transferência do direito de construir, que faculta o exercício desse direito em imóvel distinto do que originalmente o detinha, é um mecanismo extremamente útil para a preservação do patrimônio cultural e foi normatizado pelo art. 35 do Estatuto da Cidade, que assim dispõe:

*Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:*

- I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;*
- II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;*
- III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.*

*§ 1º A mesma facilidade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.*

*§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.*

Esse instrumento tem sido utilizado, com frequência, como uma forma de compensar o proprietário de imóvel tombado<sup>13</sup> que não pode ampliá-lo ou demoli-lo para no local realizar construção moderna e com número

elevado de pavimentos. Assim, contribui para a justa repartição dos encargos, ônus e benefícios decorrentes da aplicação do regime de proteção e valorização do patrimônio cultural.

Desta forma, aquele que não puder exercer o direito de construir em sua plenitude em razão de limitações que objetivam a proteção do patrimônio cultural, poderá ser beneficiado pelo instituto da transferência do direito de construir, que lhe possibilita utilizar em outro local ou mesmo alienar esse direito, de acordo com previsão em lei municipal baseada no plano diretor.

Um exemplo bastante simplista talvez facilite a compreensão do instituto. Imagine-se que o proprietário de um bem imóvel tombado que tenha dois andares pudesse, se não ocorresse o tombamento do prédio, de acordo com as normas urbanísticas, edificar no local até o equivalente a seis andares. Com o tombamento advém a imodificabilidade do bem, impedindo, assim, o pleno exercício desse direito de construir, havendo um sacrifício do potencial construtivo equivalente à edificação de quatro andares. Nesse caso o proprietário do imóvel tombado, em havendo lei municipal em tal sentido, poderá exercer em outro local esse seu direito de construir, ou aliená-lo a terceiros mediante escritura pública.

Na mesma hipótese, em havendo previsão legal municipal, se o proprietário doar seu imóvel ao Poder Público para fins de proteção do patrimônio cultural (implantação de um museu, p. ex.) ele poderá exercer em outro local o seu direito de construir remanescente, ou aliená-lo.

Em Belo Horizonte o Decreto 8.766/96, que regulamenta a Lei 6.706, de 05.08.1994, que dispõe sobre a transferência do direito de construir, define como imóvel considerado de interesse de preservação histórico-cultural não apenas o tombado, mas também aquele que tenha sido protegido por outras formas de acautelamento e preservação, excetuada a desapropriação, aprovado pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município (art. 2º, IV).

## 7 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O Estatuto da Cidade, em sintonia com o disposto no art. 225, § 1º, III, da CF/88, previu em seu art. 4º, V, “e”, a instituição de unidades de conservação como um dos instrumentos de política urbana. As unidades de conservação são espaços territoriais com limites definidos e características ambientais relevantes, formalmente reconhecidos pelo Poder Público, com objetivos de conservação. Elas se submetem a um regime especial de administração e são objeto de medidas administrativas específicas de proteção.

<sup>13</sup> Com o tombamento, restrições são impostas ao proprietário do bem, com a finalidade de conservar as suas características originais.



Tem se tomado comum nos últimos tempos a instituição de unidades de conservação com o escopo de se proteger não só atributos naturais de determinada região, mas também aspectos integrantes do chamado meio ambiente cultural, tais como sítios arqueológicos, paleontológicos, espeleológicos etc.

Aliás, um dos objetivos expressos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, regulamentado pela Lei 9.985/00, é exatamente "proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural" (art. 4º, VII).

Na zona urbana do Município de Ouro Preto/MG, por exemplo, existe o Morro da Queimada, um sítio arqueológico de inestimável valor, que guarda testemunhos materiais das primeiras tipologias arquitetônicas da cidade e preciosos registros da exploração do ouro no início do século XVIII (ruínas das edificações da época, grandes galerias, bocas das antigas minas, construções feitas para a lavagem do ouro etc.). O Morro da Queimada foi um dos primeiros núcleos urbanos surgidos em Minas Gerais e registra história trágica por ter sido incendiado em 1720, após a revolta liderada por Felipe dos Santos e Paschoal da Silva Guimarães, em oposição aos aumentos dos impostos e à criação das casas de fundição pela Coroa Portuguesa. Fala-se que o Morro da Queimada está para Ouro Preto assim como a Acrópole está para Atenas e o Palatino e os antigos fóruns estão para Roma.

Recentemente foi criada no Município a unidade de conservação intitulada Parque Arqueológico Morro da Queimada. A unidade pretende reverter a situação de degradação da região, que vinha passando por um processo de dilapidação das ruínas pela ocupação desordenada, com as novas construções utilizando as estruturas e pedras dos antigos vestígios arqueológicos.

A proteção do patrimônio cultural através da instituição de unidades de conservação mostra-se como uma iniciativa inteligente e prática, permitindo que o Poder Público possa escolher a categoria disciplinada na Lei do SNUC que possua o regime jurídico mais condizente com a área a ser protegida dentre os grupos de unidades de proteção integral<sup>14</sup> ou de uso sustentável. E com uma outra grande vantagem sobre o clássico instituto do tombamento: embora possa ser criada a partir de simples ato administrativo do Poder Público, a desatenação ou redução

dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica (Lei 9.985/00, art. 21, § 7º).

## 8 INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS E FINANCEIROS

Os incentivos e benefícios fiscais e financeiros foram definidos como instrumentos da política urbana no art. 4º, IV, "c", do Estatuto da Cidade e se mostram como valiosas ferramentas que podem ser utilizadas para a gestão e preservação compartilhada do patrimônio cultural entre Poder Público e comunidade, como prevê a Constituição Federal em seu art. 216, § 1º.

Também no art. 2º, X, o Estatuto prevê como diretriz a "adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais".

A aplicação efetiva desses instrumentos no âmbito da defesa do patrimônio cultural é salutar e tem condições de contribuir para uma desejada repartição mais justa dos encargos, ônus e benefícios decorrentes da aplicação do regime de proteção dos bens culturais.

Como leciona José dos Santos Carvalho Filho, o Estatuto pretende instituir um sistema de incentivo aos investimentos que visem gerar bem-estar geral em favor da comunidade e permitir a fruição dos efeitos favoráveis ao maior número possível de segmentos sociais.<sup>15</sup>

No pertinente ao aspecto tributário, por exemplo, hodiernamente verifica-se uma tendência legislativa no sentido de assegurar aos proprietários de bens tombados benefícios fiscais<sup>16</sup> como forma de compensar as restrições decorrentes do ato protetivo. Essa tendência harmoniza-se completamente com o disposto no art. 47 do Estatuto da Cidade, que estabelece: "Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social".

Nesse sentido, tem se mostrado como eficaz para auxiliar a preservação de bens imóveis de valor cultural a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), para facilitar aos proprietários dos bens protegidos cidadãos com sua manutenção.

Também a instituição de incentivo fiscal para o apoio à realização de projetos culturais tem sido um instrumento de política urbana

14

Resalte-se que a Lei do SNUC estabelece disposições restritivas e com grandes repercussões urbanísticas no que tange às unidades de conservação de proteção integral. Art. 49. *A área de uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral é considerada zona rural, para os efeitos legais. Parágrafo único. A zona de amonhecimento das unidades de conservação de que trata este artigo, uma vez definida formalmente, não pode ser transformada em zona urbana. Essas normas não podem ser contrariadas pela legislação municipal.*

15 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p. 43.

16 Medidas de caráter excepcional, instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes e que sejam superiores aos da própria tributação que impedem, servindo para induzir comportamentos sociais.

bastante exitoso. Em Belo Horizonte, por exemplo, a Lei Municipal de Incentivo à Cultura (Lei 6.498/93), prevê que através de renúncia fiscal até 3% da arrecadação total do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN do Município sejam repassados a projetos culturais. Os empreendedores culturais interessados em obter este financiamento apresentam seus projetos à Comissão Municipal de Incentivos à Cultura, formada por representantes da Prefeitura e do setor cultural. Os projetos aprovados estão aptos a buscar financiamento entre as empresas situadas no Município que pagam ISSQN. As transferências feitas pelos incentivadores, em favor dos projetos culturais, poderão ser integralmente deduzidas dos valores por eles devidos a título de ISSQN.

No âmbito da política financeira pode ser estimulada a concessão de empréstimos a juros baixos ou a celebração de convênios de cooperação entre Poder Público e a iniciativa privada objetivando a restauração ou a conservação de bens culturais, por exemplo.

## 9 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

O Estatuto da Cidade demonstrou em vários pontos sua preocupação em assegurar o envolvimento e a participação da comunidade na definição dos rumos da política urbana, com o fim de alcançar a chamada gestão democrática da cidade. Não resta dúvida de que o elemento fundamental da democratização das políticas urbanas é a participação de representantes da sociedade civil nos processos decisórios de governo. Assegurar voz e vez ao cidadão implica recuperar o sentido original da palavra república e construir espaços públicos de negociação dos interesses distintos presentes na sociedade.

No art. 2º do Estatuto, por exemplo, são definidas como diretrizes orientadoras da política urbana:

*a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (inc. II); audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (inc. XIII); e a isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social (inc. XVI).*

Segundo o art. 4º, § 3º, os instrumentos de política urbana que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem

ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

O Capítulo IV do Estatuto é especialmente dedicado à gestão democrática da cidade, prevendo o art. 43, entre outros, os seguintes instrumentos de participação popular: *I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.*

Na 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 (art. 40, § 4º).*

O art. 44 estabelece que no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa (alínea “f”, inc. III, art. 4º) incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. O art. 45, por fim, estabelece que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatoria e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Como salienta Michele Arroyo:

*O Estado passa a praticar a democracia não apenas através do voto, em que os eleitos muitas vezes sobrepoem seus atos ao consentimento do cidadão, mas sim através do entendimento de que ele deve ser um colaborador, um co-gestor na formulação de políticas públicas e na própria prática administrativa, estabelecendo prioridades na agenda da administração pública. Não se trata aqui de excluir as instâncias da democracia representativa, elas continuam tendo suas responsabilidades para com a sociedade, mas as esferas de decisão passam a ser incorporadas também pelos cidadãos.*<sup>17</sup>

Todos os dispositivos do Estatuto da Cidade acima referidos harmonizam-se com o princípio da participação popular na tutela do meio ambiente cultural que tem por fundamentos constitucionais o art. 1º, parágrafo-

<sup>17</sup> ARROYO, Michele Abreu. O trabalho multidisciplinar na construção das políticas públicas de proteção ao patrimônio cultural. De Jure. Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 6, p. 155, jan./jun. 2006.

fo único, o art. 216, § 1º e o art. 225, *caput*, da Carta vigente, que, conjuntamente, prescrevem à coletividade o direito/dever de defender e preservar os bens culturais para as presentes e futuras gerações.

Segundo Wallace Paiva Martins Junior, a participação popular na administração pública apresenta várias finalidades, dentre as quais se pode destacar: controle e fiscalização social; juridicização e racionalidade no processo decisório; renovação do modelo de administração e reformulação das relações dos governantes com os administrados (consenso, adesão, confiança, colaboração); legitimidade; imposição de limites à discricionariedade administrativa, ruptura das tradições do sigilo, da arbitrariedade, do tráfico de influência, do *lobby*, do esquema coronelista ou clientelista; aumento do grau de correspondência entre as políticas públicas e as demandas sociais.<sup>18</sup>

Destarte, devem os administradores públicos municipais assegurar no âmbito do funcionamento do Poder Público instrumentos que efetivem, na prática, a gestão democrática da cidade.

Nesse sentido, vale destacar a importância, por exemplo, da criação de órgãos colegiados de política urbana em nível local, ou seja, dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano que, associados aos Conselhos Municipais de Defesa do Patrimônio Cultural, possam articular os meios necessários para a gestão urbana participativa, através das consultas populares, debates, audiências públicas, conferências municipais de desenvolvimento urbano, acompanhamento de obras e fiscalização de prestação de contas etc.

Como sabido, o patrimônio cultural pertence, antes de tudo, ao grupo local, que nele vive seu dia-a-dia, construindo a sua própria história. Não se trata de símbolos e referências mortas e esquecidas, mas de cultura viva e dinâmica. Os bens culturais são, assim, portadores de referências importantes na vida de uma comunidade, que neles vê refletida toda uma história de vida pessoal e de seus antepassados. A riqueza neles contida é também de natureza afetiva, profundamente arraigada em suas histórias pessoais.

Dai a necessidade de expressa consulta e participação popular em assuntos que impliquem em interferências de grande repercussão no patrimônio cultural da coletividade, como requisito substancial de validade de atos do Poder Público praticados a tal respeito.

A propósito, leciona Maria Paula Dallari Cucci:

*Esse novo papel do processo administrativo, com a ampliação das formas de participação popular, confere maior destaque aos atributos substanciais*

<sup>18</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Participação popular no Estatuto das Cidades. In: FINK, Daniel Roberto (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico 4*. Centro de Apoio Operacional de Urbanismo e Meio Ambiente. Ministério Público do Estado de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005, p. 241.

*dos atos administrativos relacionados à atividade urbanística, nomeadamente motivação e finalidade. Devem ser mais explícitas as condições de validade dos atos em relação aos seus pressupostos materiais, não bastando o preenchimento das condições formais, relativas à competência do agente, à forma exterior do ato e à lícitude do objeto.*<sup>19</sup>

José dos Santos Carvalho Filho assevera que diante das normas disciplinadoras do Estatuto da Cidade não há mais espaço para se falar em processo impositivo ou vertical de urbanização, de caráter autoritário, sem respeito às manifestações populares coletivas. A implementação da participação popular no processo de planejamento urbanístico deixou de ser apenas uma faculdade jurídica das autoridades governamentais, passando a se constituir um inafastável dever.<sup>20</sup>

## 10 CONCLUSÕES

A análise detida do Estatuto da Cidade nos permite concluir que, com sua edição, a proteção, preservação e recuperação do patrimônio cultural passaram a ser consideradas como diretrizes urbanísticas de observância obrigatória e cumprimento indeclinável por parte do Poder Público em geral.

Por outro lado, a Administração passou a contar também com novos e valiosos instrumentos de acatrelamento, proteção e preservação do patrimônio cultural, que reforçam o rol daqueles já tradicionais e previstos exemplificativamente na Constituição Federal vigente (art. 216, § 1º).

Esses avanços legislativos viabilizam maior efetividade da proteção ao meio ambiente cultural enquanto direito difuso indisponível, essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

## 11 REFERÊNCIAS

ARROYO, Michele Abreu. O trabalho multidisciplinar na construção das políticas públicas de proteção ao patrimônio cultural. De Jure. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 6, p. 152-162, jan./jun. 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Jurs, 2006.

<sup>19</sup> CUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 335.

<sup>20</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p. 292.

- CUCCI, Maria, Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 322-341.
- FREITAS, José Carlos de. Estatuto da Cidade e improbidade administrativa. In: FINK, Daniel Roberto (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico 4*. Centro de Apoio Operacional de Urbanismo e Meio Ambiente. Ministério Público do Estado de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 272-290.
- HUMBERT, Georges Louis Hage. O estudo de impacto de vizinhança como instrumento de proteção ao meio ambiente cultural. *Jus Navigandi*. Teresina, a. 10, n. 927, 16 jan. 2006. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7794>. Acesso em: 12 nov. 2006.
- MANZATO, Maria Cristina Biazaõ. *A transferência do direito de construir como forma de indenização ao proprietário de bem tombado*. Disponível em: <http://www.ibap.org/10cbap/eses/mariacristinabiazazonanzato\_tese.doc>. Acesso em: 12 nov. 2006.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Participação popular no Estatuto das Cidades. In: FINK, Daniel Roberto (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico 4*. Centro de Apoio Operacional de Urbanismo e Meio Ambiente. Ministério Público do Estado de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 237-269.
- MEDAUAR, Odete. A força vinculante das diretrizes da política urbana. In: FINK, Daniel Roberto (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico 4*. Centro de Apoio Operacional de Urbanismo e Meio Ambiente. Ministério Público do Estado de São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 15-23.
- MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- PIRES, Maria Coeli Simões. *Da proteção ao patrimônio cultural*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 44-60.

## PROPAGANDA, MERCADO E BIODIVERSIDADE<sup>1</sup>

Marga Inge Barth Tessler<sup>2</sup>

**Sumário:** 1. Introdução. 2. A publicidade ou propaganda. 3. O mercado. 4. A publicidade na Constituição Federal. 5. A biodiversidade. 6. A publicidade como discurso socializador – A publicidade vende valores. 7. O Direito Ambiental e o Direito Econômico. 8. O Código de Defesa do Consumidor e o Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária. 9. Hipóteses de tratamento da matéria pelo Conar e pelo Judiciário. 10. Iniciativas voluntárias do mercado. 11. O tratamento da matéria pelo Judiciário. 12. Mensagens Verdes para vender produtos. 13. O raro e o caro. 14. Conclusão. 15. Referências.

### 1 INTRODUÇÃO

O fenômeno denominado Publicidade ou Propaganda, termos que passarei a utilizar indistintamente<sup>3</sup>, não é recente. Na antiga Roma, a propaganda já era uma prática comum. As paredes das casas nas ruas de maior movimento eram disputadas pelos anunciantes que sobre o fundo branco das paredes pintavam as mensagens em vermelho ou negro<sup>4</sup>.

Na Roma Católica, nos primórdios da era Cristã, criou-se uma congregação religiosa para “propagar a fé”, daí extrai-se o nome em suas remotas origens. Nos últimos cinquenta anos a atividade desenvolveu-se e sofisticou-se, apresentando-se hoje como de grande importância no mercado

<sup>1</sup> Texto-Base para a participação no 11º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL, BIODIVERSIDADE E DIREITOS HUMANOS, junho de 2006, São Paulo, promovido pelo Instituto “O Direito por um Planeta Verde”, Mesa redonda VIII. Desembargadora Federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

<sup>2</sup> Segundo o art. 8º do Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária: “a publicidade é toda atividade destinada a estimular o consumo de bens ou serviços, bem como a promover Instituições conceitas ou idéias”.

<sup>3</sup> GUMARÃES, Paulo Jorge Scartezini. *A publicidade fictícia e a responsabilidade civil das celebridades que dela participam*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.