

A VERTICALIZAÇÃO DO BAIRRO BELVEDERE III, OS IMPACTOS AMBIENTAIS GERADOS E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO

Edimur Ferreira de Faria *

Letícia Junger de Castro R. Soares **

RESUMO

O presente trabalho pretende levantar hipóteses para discussão de uma possível responsabilidade do Município de Belo Horizonte, ou do Estado de Minas Gerais ou do Poder Judiciário, pelos impactos e danos gerados ao meio ambiente decorrentes da urbanização e verticalização do Bairro Belvedere III, situado na cidade de Belo Horizonte.

Para tanto, será necessária a análise dos aspectos jurídicos que legitimaram a verticalização do bairro, as avessas da legislação existente, sem o devido estudo ambiental, contrariando, inclusive, limitação administrativa (tombamento da Serra do Curral) existente, o que prejudicou de diversas maneiras o meio natural da cidade, interferindo na qualidade de vida de seus habitantes.

Procurou-se demonstrar a responsabilidade do poder público pela gestão urbana sustentável, conciliando o meio ambiente natural e o construído, de forma a proporcionar o desenvolvimento econômico, sem, contudo, depredar o patrimônio ambiental

PALAVRAS CHAVES

URBANIZAÇÃO; PLANEJAMENTO URBANO E AMBIENTAL;
RESPONSABILIDADE DO ESTADO.

ABSTRACT

* Doutor e mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Público da PUC/Minas.

** Mestranda em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

This paper intends to raise hypotheses for a possible State responsibility derived of the environmental impacts and damages caused by the urbanization and the vertical growth of the Belvedere III neighborhood, in Belo Horizonte city.

Therefore, the analysis of the legal aspects that authorized the vertical growth of the neighborhood will be necessary, since it didn't respect the existing law, without environmental impacts research, not considering, also, administrative restraint (Serra's do Curral record as historic and environment site), what harmed in diverse ways the natural way of the city, intervening in the quality of life of its inhabitants.

We will try to demonstrate the State responsibility that is based on the non-observance of the urban-environment planning, what is necessary to reach a sustainable city, conciliating the natural environment and the constructed one, providing ways to economic development, without, however, depredate the ecological patrimony.

KEYWORDS

URBANIZATION; URBAN AND ENVIROMENTAL PLANNING; STATE RESPONSABILITY.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 atribuiu caráter constitucional ao planejamento urbano, imprimindo nos arts. 182 e 183 as diretrizes para construção da política urbana, que deve ser desenvolvida em conformidade com as disposições constitucionais, inclusive preocupando-se com a proteção ao meio ambiente.

O presente trabalho pretende demonstrar que, em decorrência da não observância do planejamento urbano-ambiental, a verticalização do bairro Belvedere III acarretou inúmero impactos e danos ao patrimônio ambiental da cidade, prejudicando a qualidade de vida da população. Diante da vários indícios de irregularidade da aprovação do loteamento, evidenciaram-se elementos que demonstram a necessidade de responsabilização do poder público, com vistas a recuperar os danos e investir, principalmente em políticas de educação e saúde, para minimizar os danos irreparáveis.

Para a adequada análise do campo de investigação delineado, cujo núcleo de interesse é o próprio homem com toda a sua multiplicidade de anseios, valores, culturas

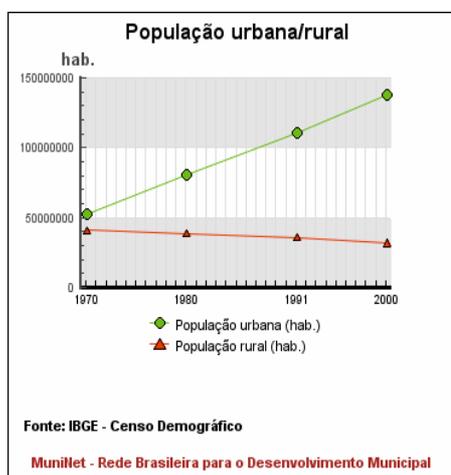
e histórias, a investigação a ser empreendida, não se cingiu a um único caminho metodológico, sob pena de serem elaborados juízos incompletos. Desta maneira, utilizou-se de três métodos de pesquisa para promover um estudo mais denso e integral do argumento que é o objeto da pesquisa a ser desenvolvida: método técnico-jurídico; método histórico, bem como o estudo interdisciplinar.

2 PLANEJAMENTO URBANO

O Brasil vivenciou um processo de urbanização intensa em meados do século XX, que se deu no mesmo período em que houve grande estímulo para o desenvolvimento econômico do país, caracterizado pela migração da população das áreas rurais para os centros urbanos, o que culminou com a expansão e, muitas vezes, um crescimento desordenado das cidades.

Para se avaliar o número de pessoas recebidas nos centros urbanos, “entre 1970 e 1980, estima-se a migração rural-urbana em torno de 15,6 milhões de brasileiros” (MARTINE, 1990).

Esse fenômeno de intenso deslocamento concentração da população nas regiões urbanizadas do país pode ser demonstrado pelo gráfico abaixo (Graf.1):



O processo de concentração da população nas cidades se mostra em contínua progressão, como se verifica no gráfico acima. Inclusive, como assevera Marcos Abreu Torres (2001, p. 201), “o conceito de zona rural tende a desaparecer em virtude do processo de urbanização territorial. As cidades exercem um poder econômico e cultural

tão fortes que tais zonas estão se tornando uma extensão do ambiente urbano, divididas sob dois aspectos funcionais: o agrícola e as áreas de interesse ambiental.”

O aumento abrupto da população nas cidades provocou diversos problemas urbanos com os quais se convive até os dias de hoje. Basta dar uma volta pelos logradouros públicos de qualquer grande cidade brasileira para se deparar com as conseqüências maléficas dessa urbanização descontrolada: depredação do patrimônio ambiental, ocasionando uma escassez de áreas verdes, a poluição dos rios, do ar, visual, sonora, além de outras; dificuldades de abastecimento adequado de água potável, de coleta de esgoto doméstico e de implantação de serviços de saneamento; a segregação social-urbana, acentuando o abismo entre as classes sociais, uma vez a classe social economicamente menos favorecida encontra maior dificuldade de ser atendida pelos serviços públicos oferecidos nas cidades (transporte, saúde, educação, dentre outros).

É importante ressaltar que a urbanização massificada das cidades ocorreu, no Brasil, num período em que as ações governamentais estavam voltadas para o desenvolvimento econômico e industrial do País. Dessa forma, apesar de existir preocupação com o planejamento urbano, não se buscava conciliar o crescimento das cidades com a preservação do patrimônio ambiental.

Esse crescimento populacional nos centros urbanos se deu, na maioria das vezes, de forma desmedida, desacompanhado de uma legislação eficiente para regulamentar o parcelamento do solo, uma vez que o interesse econômico era o principal definidor da política de zoneamento urbano e, conseqüentemente, para a edição de leis sobre o assunto. Segundo o professor Edésio Fernandes (1998, p. 222), “o crescimento das cidades brasileiras foi determinado fundamentalmente por interesses privados”.

Há que se ponderar ainda que o caráter individualista da propriedade, considerado como a autonomia das pessoas em dispor dos seus bens conforme lhes aprouvesse, foi se desmistificando aos poucos, e tomou expressivo impulso a partir da promulgação da Constituição de 1946, pois, a função social da propriedade ganhou *status* de “princípio vetor do Direito Público” (MUKAI, 1988, p.60) e a Constituição de 1988 solidificou seus contornos, impondo à propriedade restrições em prol dos interesses da coletividade.

Conforme ensinamentos de José Afonso da Silva (2001, p. 45) a Constituição da República de 1988 “busca superar o liberalismo pela configuração de um Estado Democrático de Direito, com marcado assento nos valores que emanam dos direitos de 2ª geração (valores sociais) e de 3ª geração (a solidariedade).”

O texto constitucional de 1988 trouxe novos rumos para o planejamento urbano, instituindo-o como uma obrigação do administrador público, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL,1988). Além disso, a Constituição da República imprimiu caráter fundamental ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dessa forma, se mostra como importante marco para a solução das questões trazidas pela urbanização, que apesar de muito discutidas antes de sua promulgação, foram abafadas pelo regime ditatorial. Contudo, a regulamentação da política urbana expressa nos arts. 182 e 183 da Constituição veio apenas em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade, materializado como importante instrumento da política urbano-ambiental de desenvolvimento e planejamento.

O Direito Urbanístico passou, então, a ser considerado como “a disciplina que visa também a proteção do meio ambiente. A arte de arranjar as cidades sob aspectos demográficos, econômicos, estéticos e culturais, tendo em vista o bem do ser humano e a proteção do meio ambiente”. (BALTAZAR *apud* MUKAI, 1988, p. 38).

2.1 A urbanização e o direito ambiental

O planejamento urbano não pode estar desconectado das preocupações com o meio ambiente. A proteção do meio ambiente tornou-se objeto de discussões internacionais, tendo em vista que a exploração predatória dos recursos naturais trouxe consciência da exigüidade desses recursos e a noção de que o homem, para sua sobrevivência, inclusive como parte integrante do meio ambiente precisa de preservá-lo.

A realidade do nosso País¹ exige dos administradores um esforço enorme no sentido de harmonizar o meio ambiente natural com o meio ambiente construído, para

¹ “No Brasil, quase um terço da população vive com até meio salário mínimo per capita. Em termos absolutos são cerca de 49 milhões de pessoas. Acrescenta-se a este grupo as pessoas sem rendimento, chega-se à estimativa de 54 milhões de pessoas que podem ser consideradas “pobres”. Também dentro do

que se atinja um desenvolvimento econômico da cidade, propiciando a melhoria das condições humanas dos seus habitantes, oferecendo mais oportunidades para a parcela economicamente desfavorecida, e, em contrapartida, atuando para que o patrimônio natural não seja dilacerado, o que causaria a redução da qualidade de vida dos cidadãos.

Segundo Maria Cristina A.D. De Ávila (2000, p. 210), “o progresso faz parte de nossa vida, mas ao produzi-lo não podemos esquecer que o meio ambiente é a chave mestra, devendo ser preservado para o bem estar de toda a humanidade, para a nossa segurança, e até mesmo visando a dignidade da raça humana, que é um bem personalíssimo, acima de muitas barreiras”.

O homem como integrante do meio, merece a proteção do Estado que deve buscar oferecer melhores condições de vida, o que abarca tanto a questão econômica como a dos aspectos ambientais. Sob essa perspectiva, o planejamento urbano “não trata somente do melhoramento viário e higiênico, como em outros tempos” (MUKAI, 1988, p. 39) e cabe ao Estado implantar políticas urbanas que conciliem o desenvolvimento e a proteção dos recursos naturais. O Plano Diretor, instrumento consagrado pela Constituição de 1988, adquiri, assim, relevante papel na construção da cidade sustentável. As diretrizes do plano diretor devem ser elaboradas pelos administradores e pelos cidadãos, considerando as necessidades locais e assim, evitando que ele seja utilizado como “um facilitador de interesses do mercado imobiliário” (SILVA; ARAÚJO, 2003, p. 63)

3 A VERTICALIZAÇÃO DO BAIRRO BELVEDERE III

O loteamento do bairro Belvedere III se deu de forma conturbada e é objeto de discussões judiciais até os dias de hoje. O quadro 1 demonstra os fatos que envolveram a criação do bairro:

Data	Fato	Observações relevantes
-------------	-------------	-------------------------------

país as diferenças são acentuadas: no Nordeste, a proporção de pessoas que vive com até um salário mínimo é de quase 51%, enquanto no Sudeste não chega a 18%.

Segundo o relatório da ONU, tem sido mais fácil conseguir progressos rápidos nos países que forneceram serviços de saúde reprodutiva, planejamento familiar e que aumentaram a cobertura e a qualidade da educação, promovendo a igualdade entre os sexos.” IBGE Relatório ONU. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/03122002relatorio_onu.shtm

Anos anteriores	Desapropriação de área para a criação da Reserva do Cercadinho	
1950	Ação Judicial reivindicando a propriedade da área desapropriada pelo Estado.	
1960	Tombamento da Serra do Curral	
1973	Reserva do Cercadinho passou a ser de responsabilidade da COPASA.	
1978	A empresa Comercial Mineira S/A moveu ação contra o DNER e DER, alegando ser proprietária da área.	
1978	Primeira ação judicial envolvendo a liberação do loteamento	
1980	Pedido de aprovação do parcelamento da área enviado para a prefeitura	
1983	Ex-presidente da COPASA alertou que era necessário verificar se parte da área objeto do pedido de loteamento, era de propriedade do Estado, desapropriada para a proteção do manancial do córrego do cercadinho.	
1984	Procuradores Municipais questionam a comprovação da propriedade do irmãos Guimarães (Comercial S/A)	
1985	Promulgação da lei 4.034, que tratava sobre a ocupação e o uso do solo urbano	Área era definida como Zona de Expansão Urbana- Zoneamento que dispunha sobre área não parcelada indicando uma ocupação sujeita à aprovação da prefeitura.
1988	Em 07/07, o engenheiro responsável pelas obras solicitou novo processo de aprovação	Segundo dados da Associação dos Moradores do Bairro Belvedere: Omitiu todas as folhas que falavam das pendências e irregularidades que constavam no processo anterior.
1988	Em, 09/07 a procuradora do Município frisou a necessidade de esclarecimento quanto à sobreposição da planta loteada com o terreno do Estado.	
1988	Em, 05 de dezembro o loteamento foi aprovado.	O então prefeito, Sérgio Ferrara, assinou na própria planta apresentada pelos empreendedores a alteração no zoneamento da área do bairro Belvedere. O novo zoneamento caracterizava a área como Zona Residencial 4, Zona residencial 4B e Zona Comercial 3.
1989	Comissão de Zoneamento encaminhou à prefeitura proposta de alteração do coeficiente de ocupação	

1989-1990* (data estimada)	Associação dos Moradores do Bairro Belvedere, com o apoio do então Prefeito, Pimenta da Veiga, ajuizou ação para discutir essa alteração no zoneamento.	
1990	Promulgação do Decreto 6690, que estabeleceu como categorias de uso permitidas no bairro a Zona residencial ² ZR2, Zona comercial 1 ZC1 e Setor Especial ¹ SE1 (compreende os espaços sujeitos à preservação).	
1990	Tombamento do alinhamento montanhoso da Serra do Curral, que vai do bairro Barreiro ao bairro Taquaril	
1992	Perímetro do tombamento foi definido em 30km ²	
1992	Comercial Mineira ajuizou ação contestando o Decreto 6690 e obteve ganho de causa.	
1994	Juiz da ação proposta pela Associação dos Moradores liberou o loteamento.	Empreendedores conseguiram a liberação pela prefeitura de alvarás para a construção de 18 projetos.
1995	Decisão judicial excluiu da área do Belvedere III do tombamento e ratificou as características do zoneamento como ZR-4 e ZC-3.	
1996	Promulgação da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo- Lei 7.166.	A lei inseriu o bairro no zoneamento ZP-3 (Zona de Proteção 3).
1998	Início das Obras	
2000	Intenso número de obras no local, que era considerado o maior canteiro de obras do país.	
2003	Bairro contava com 80% de área construída e 90% dos apartamentos ocupados	

Quadro 1: Cronologia dos fatos que envolveram a criação do bairro Belvedere III

Fonte: AMORIM; S. J. M. Moreira, A. G. Guimarães e A. D. Diniz

Verifica-se pela análise dos acontecimentos, possíveis irregularidades na aprovação do loteamento e, conseqüentemente na verticalização do bairro, que acarretaram inúmeros impactos para a cidade de Belo Horizonte.

3.1 Os impactos ambientais gerados na cidade de Belo Horizonte

Para demonstrar quais os impactos ambientais gerados pela verticalização do Bairro Belvedere, foi necessária a utilização estudos realizados por autores de outras áreas que não a jurídica, principalmente, os de Flávia P. Amorim e os de S. J. M. Moreira, A. G. Guimarães e A. D. Diniz. A discussão proposta exige o auxílio de

disciplinas complementares que alinhavam os argumentos, permitindo uma compreensão mais completa e legítima sobre o assunto.

Os estudos apontaram vários impactos ambientais comprovados, além de sugerirem a existência de outros, que ainda são objetos de discussões e pesquisas.

S. J. M. Moreira, A. G. Guimarães e A. D. Diniz (p.5-6), apontam como os impactos mais relevantes os seguintes:

- 1- A ocupação em uma importante faixa de domínio hidrogeológico;
- 2- A verticalização sobre a zona de formação cársticas (SANTOS, 2001);
- 3- A redução da área verde destinada à preservação vegetal (SMMAS, 2001)
- 4- Destruição da vegetação local: o desmatamento total de áreas verdes (campo cerrado) para construção das edificações.
- 5- Expansão urbana ao longo da bacia do Córrego Cercadinho.
- 6- Os empreendimentos demandam aterros e terraplanagem que descaracterizam a paisagem. Esta ação acarreta ainda, no transporte de sedimentos para o sistema de drenagem pluvial local.
- 7- A verticalização do bairro causou violenta obstrução à visualização da Serra do Curral;
- 8- Emissão de efluentes na rede de drenagem pluvial;
- 9- A Lagoa Seca, além de receber a água pluvial oriunda do bairro, e do BH Shopping, e ter sua área reduzida em virtude do zoneamento aplicado ao bairro, e por ser considerada como Zona de Proteção Ambiental, em conformidade com a legislação urbanística, jamais poderia ter sido alvo de parcelamento, conforme pode ser verificado no artigo 16 § VI, cap. III, da Lei 7.166/96;
- 10- A impermeabilização do solo: a edificação dos lotes contidos no Belvedere III ocasionou uma intensa impermeabilização dos terrenos, comprometendo a manutenção da recarga dos aquíferos que abastecem a bacia hidrográfica do Córrego Cercadinho. Deste modo, a impermeabilização do solo inviabiliza a infiltração de água da chuva, quebrando o ciclo natural de recarga dos aquíferos e o abastecimento da bacia hidrográfica do Córrego Cercadinho”.

Flávia P. Amorim acresce a esses impactos a influência no trânsito, pois houve com a urbanização do bairro um aumento do volume de veículos automotores que trafegam pela região. A autora aponta que, apesar da elaboração de estudos de impactos no trânsito para implantação do BH Shopping, o mesmo não ocorreu para a implantação do Belvedere III, e coloca que “o esgotamento das vias de acesso à cidade de Nova Lima e os bairros da região sul é o resultado da falta de planejamento e estudo de impactos dos empreendimentos novos. O adensamento automotivo é um fato preocupante na medida em que os poluentes lançados no ar provenientes da queima de combustível são maiores quanto for a concentração de carros e mais tempo eles permanecem funcionando” (AMORIM, 2007, p.127).

Os autores consultados ainda apontam que a verticalização do bairro criou uma barreira para a circulação dos ventos, contribuindo para o aumento da temperatura na cidade, mas, alertam que ainda não há comprovação científica nesse sentido.

Alguns pesquisadores assinalam que as alterações climáticas influenciam no incremento de diversas doenças e se mostram como uma “nova categoria de perigo para a saúde, destacando-se principalmente as mudanças sistemáticas induzidas pelo homem no sistema natural e outros processos que sustentam a saúde e a vida” (CIÊNCIA HOJE, 2006)

4. ANÁLISE DA POSSÍVEL RESPONSABILIDADE DO ESTADO

4.1 A responsabilidade do Estado

A noção de responsabilidade do Estado se configura em um dos pilares no Estado de Direito. Perquirindo-se a origem da responsabilização do Estado, perceber-se que nos Estados absolutistas não se admitia a possibilidade de indenização em virtude de danos causados pelo Estado, uma vez que o direito se fundava na vontade dos governantes, sendo que o regime abria as portas para a arbitrariedade, pois não continha garantias para os súditos. (ROUBIER, [19], p.120-121) e nem tão pouco limites para o exercício de poder pelos governantes.

Com as alterações histórico-sociais e com a conseqüente adoção do modelo de Estado de Direito, reconheceu-se a possibilidade do Estado causar lesões à esfera juridicamente protegida de outrem, uma vez que “*a idéia de responsabilidade do Estado é uma conseqüência lógica inevitável da noção de Estado de Direito. A trabalhar-se com categorias puramente racionais, dedutivas, a responsabilidade estatal é simples corolário da submissão do Poder Público ao Direito.*” (MELLO, 2005, p.923).

A teoria da responsabilidade do Estado, que em um primeiro momento, atrelada à doutrina civil, avaliava a culpa do agente público, expandiu-se até a adoção da responsabilidade objetiva, que impõe o dever de indenizar verificando-se o dano ao patrimônio de outrem e nexos causal entre este dano e o comportamento do Estado.

A atual Constituição Federal estabelece, no artigo 37, § 6º², que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado que prestem serviços públicos são responsáveis pelos danos causados por seus agentes a terceiros. Assegura, ainda, o direito (poder-dever) do Estado de ingressar em juízo para pleitear do agente o valor pago a título de indenização no caso de ação culposa ou dolosa deste.

A idéia de responsabilização objetiva do Estado está fundamentada no risco administrativo, já solidificada em nosso ordenamento jurídico. É caracterizada, com ensina Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, por “ato comissivo, positivo do agente público, em nome e por conta do Estado, que redunde em prejuízo a terceiro, consequência de risco decorrente de sua ação, repita-se, praticado tendo em vista proveito de instituição governamental ou da coletividade em geral” (MELLO, p. 956).

A responsabilidade subjetiva do Estado, apesar de não ser a regra, ainda encontra esteio em nosso ordenamento jurídico. Essa modalidade é aplicada nos casos de omissão e “só pode ocorrer na hipótese de culpa anônima, da organização e funcionamento do serviço, que não funcionou ou funcionou mal ou com atraso, e atinge os usuários dos serviços ou os nele interessados” (MELLO, p. 956).

Apesar de já solidificada a idéia de responsabilização objetiva do Estado por lesões causadas a terceiros, algumas atividades estatais ainda não foram abarcadas por esta idéia, como no caso dos atos legislativos e jurisdicionais. Todavia, há uma forte tendência em se alargar o âmbito da responsabilidade do Estado para todas as suas esferas de Poder, o que coaduna com os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Em relação aos atos legislativos, grande parte da doutrina e jurisprudência adotam a responsabilidade por danos gerados por leis inconstitucionais, afastando a responsabilização dos atos legislativos constitucionais. Já em relação aos atos

² Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

jurisdicionais, o entendimento aponta que tais atos podem gerar a responsabilidade do Estado, apesar da dificuldade em configurá-los. A previsão constitucional que impõe ao Estado o dever de indenizar o condenado por erro judiciário, deve ser considerada de forma ampla, abrangendo tanto os atos de natureza penal quanto os de natureza cível.

É importante considerar que o Poder do Estado é uno e indivisível, ocorrendo apenas a separação de órgãos e especialização de funções (AZAMBUJA, 1994, p. 179). Por esta razão, deve-se dispensar a todos os Poderes tratamento equânime, inclusive para assegurar a independência e harmonia entre eles.

4.2 A responsabilidade por dano ambiental

Em sede de dano ao meio ambiente, a Lei Federal 6.938/81 estabeleceu a responsabilidade objetiva, sendo necessária apenas a comprovação do dano e nexo de causalidade entre a conduta e o ato lesivo.

Art.14- § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da **existência de culpa**, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (**grifos nossos**).

A Constituição Federal consagrou, no art. 225³, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, indispensável para a proteção da vida e da dignidade da pessoa humana, e a responsabilidade por lesões a ele causadas é “colocada em um princípio de co-responsabilidade” (BARACHO JÚNIOR, 1999, p.179). O §3º desse artigo confere à necessidade de reparação do dano ao patrimônio ambiental o status de diretriz constitucional. Como bem de uso comum do povo sua proteção merece relevância e, portanto, justifica a atribuição de responsabilidade

³. Art. 225. 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 e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

objetiva baseada no risco integral “em razão do interesse público marcante” (BARACHO JÚNIOR, p. 1999, 318).

Verificada a existência do dano, a reparação poderá se dar de duas formas, como determina o dispositivo legal acima transcrito: indenização, em espécie pecuniária, ou reparação do dano retorno ao *status quo*).

Muitos doutrinadores⁴ e magistrados ainda consideram a possibilidade de responsabilidade do Estado por danos ambientais apenas quando este realizar a conduta positiva (ação), sendo o poluidor, não se admitindo a responsabilidade por omissão. Todavia, vários são os motivos pelos quais não concordamos com esse entendimento.

O meio ambiente, patrimônio coletivo, exige do Poder Público ações no sentido de protegê-lo, inclusive determinadas em lei⁵. Em decorrência da relevância do bem meio ambiente, a Carta Magna consagrou como dito acima, o princípio da co-responsabilidade. Entendemos por co-responsabilidade aquela que é compartilhada pelo o Estado e por toda a coletividade, exigindo-se esforços em comum para a proteção do patrimônio ambiental e, em caso de lesão, serão penalizados os agentes causadores individualmente ou solidariamente⁶. A proteção coletiva só será possível se promovidas ações no sentido de educar a população, e para tanto, é fundamental o papel do poder público.

⁴ “Quanto à responsabilidade do Estado, pode ele agir como poluidor, e só nesta condição pode ser responsável por danos ambientais. Ações propostas contra empreendedores privados que tentaram responsabilizar genericamente o Estado (por exemplo, por ter se omitido de fiscalizar ou por ter concedido licença para a atividade) sem o estabelecimento do nexo de causalidade concreto e preciso, não prosperaram. (HORTA, Augusto, p. 3).

⁵ Lei 6.938/81- Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Responsabilizar o Estado por todos os seus atos danosos, comissivos ou omissivos, significa, sobretudo, ampliar seu caráter democrático, uma vez que implicará em uma atuação isenta e idônea de seus agentes.

“Não se pode pensar em outra malha senão a malha realmente bem apertada que possa, na primeira jogada da rede, colher todo e qualquer possível responsável pelo prejuízo ambiental. É importante que, pelo simples fato de ter havido omissão, já seja possível enredar agente administrativo e particulares, todos aqueles que de alguma maneira possam ser imputados ao prejuízo provocado para a coletividade” (FERRAZ, apud BARACHO JÚNIOR, 1999, p. 320.)

Nesse sentido, podemos mencionar decisão do TJRS que em sintonia com os princípios do Estado Democrático de Direito, considerou Estado do Rio Grande do Sul e o Município de Porto Alegre responsáveis por se omitirem em proteger o meio ambiente:

DIREITO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA – RESPONSABILIDADE POR DANO AMBIENTAL – SOLIDARIEDADE DOS DEMANDADOS: EMPRESA PRIVADA, ESTADO E MUNICÍPIO. CITIZEN ACTION.

1 – A ação civil pública pode ser proposta contra o responsável direto, o responsável indireto ou contra ambos, pelos danos causados ao meio ambiente, por se tratar de responsabilidade solidária, a ensejar o litisconsórcio facultativo. Citizen action proposta na forma da lei.

2 – A **omissão do Poder Público no tocante ao dever constitucional de assegurar proteção ao meio ambiente** não exclui a responsabilidade dos particulares por suas condutas lesivas, bastando, para tanto, a existência do dano e nexa com a fonte poluidora ou degradadora. **Ausência de medidas concretas por parte do Estado do Rio Grande do Sul e do Município de Porto Alegre tendentes, por seus agentes, a evitar a danosidade ambiental. Responsabilidades reconhecidas.**grifos nossos (TJRS- 1ª Câmara Cível, Rel. Des. Carlos Roberto Lofego Canibal)

Na esteira da teoria da responsabilidade civil do Estado, verifica-se que o poder público deve ser responsabilizado por sua omissão, quando dessa resultar lesão ao patrimônio ambiental, devendo-se comprovar sua culpa *in ommitendo* (responsabilidade subjetiva).

Importante pontuar que o significado de meio ambiente há muito superou aquele “compreendido como o habitat natural do ser humano (flora, fauna solo e água); hoje também se entende por meio ambiente o *modus vivendi* do homem, abrangendo aspectos culturais, históricos e antropológicos (WOLFF, *apud* TORRES, p. 198). Assim, a responsabilidade é decorrente de qualquer lesão ao meio ambiente assim considerado, o que engloba, inclusive, o planejamento urbano.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça decidiu:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. ÁREA DE MANANCIAIS. RESPONSABILIDADE DO

MUNICÍPIO E DO ESTADO. PODER-DEVER. ARTS. 13 E 40 DA LEI N. 6.766/79.

1. As determinações contidas no art. 40 da Lei n. 6.766/99 consistem num dever-poder do Município, pois, consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete-lhe **"promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano"**.

2. Da interpretação sistemática dos arts. 13 da Lei nº 6.766/79 e 225 da CF, **extrai-se necessidade de o Estado interferir, repressiva ou preventivamente, quando o loteamento for edificado em áreas tidas como de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais.**

3. Recurso especial provido. **grifos nossos** (STJ-T2, REsp 333056 / SP, Min. Rel. Castro Meira, DJ 06.02.2006)

Assim, é poder-dever do Estado agir buscando a prevenção de lesão ao meio ambiente, inclusive, promovendo a devida consciência ambiental, por meio da educação, e a omissão pode caracterizar sua responsabilidade.

4.3 O Estado de Minas Gerais ou o Município de Belo Horizonte ou o Poder Judiciário podem ser responsabilizados pelos danos ambientais gerados pela verticalização do bairro Belvedere III?

Como exposto acima, a aprovação do loteamento e a verticalização do bairro foram objetos de discussões em todos os âmbitos (na sociedade civil e nos Poderes do Estado). Os estudos mais recentes demonstram que essa verticalização irregular, gerou danos para o meio ambiente:

- 1- Danos a Serra do Curral, inclusive com a descaracterização da paisagem local;
- 2- Destruição da vegetal local;
- 3- Comprometimento do complexo hidrológico importante para o abastecimento da cidade de Belo Horizonte.

No âmbito do Poder Executivo Municipal, ficou claro que a aprovação se deu desrespeitando aspectos legais da lei e uso ocupação do solo vigente na época, de forma um tanto quanto obscura. Os indícios de irregularidades são evidentes, pois a assinatura da aprovação do loteamento a alteração do zoneamento do local foram feitos na própria planta apresentada pelos empreendedores.

O Município, durante a gestão do prefeito Eduardo Azeredo, ingressou com ação de anulação de registro de loteamento, alegando que esse foi feito de forma ilegal.

Todavia, a sentença na 1ª instância foi desfavorável para Município, o que ocasionou o reexame necessário, conforme ditames processuais. A Prefeitura de Belo Horizonte alegou a necessidade de cancelamento dos registros fundamentando-se, principalmente, na nulidade do registro, pois esse apresentava vícios formais de sobreposição de assinaturas do prefeito à época da aprovação, conforme prescrição do art. 23, da Lei 6.766/79; na ausência de oitiva da Comissão Especial de Zoneamento (prevista pelo Decreto Municipal 4.997/85); na ausência de apresentação do RIMA e do EIA; na ausência de oitiva do Instituto Estadual de Florestas; na rapidez da aprovação do projeto (28 dias); violação do art. 13 da Lei 6.766/79

A decisão de 2ª instância⁷ manteve a sentença *a quo*, refutando os argumentos levantados pela municipalidade. Em relação à sobreposição de assinaturas, o relator do caso, Desembargador José Domingues Ferreira Esteves, não reparou a decisão de 1ª instância sob o argumento de que o “documento objeto do laudo pericial trazido aos autos pelo Município de Belo Horizonte não foi o original”. Ponderou, ainda, que o ex-prefeito declarou que todas as assinaturas referentes ao loteamento eram suas.

Em relação a oitiva da Comissão Especial de Zoneamento, alegou o relator que, apesar da existência de previsão da oitiva por norma municipal, a sua ausência não “tem o condão de eivar de nulidade a aprovação do loteamento denominado Belvedere III. (...) Independentemente do teor do parecer que poderia ser produzido pela referida comissão, o prefeito poderia ter aprovado o loteamento, pois a Comissão Especial de Zoneamento não estava investida do poder de veto de projetos de loteamento”.

O relator coloca que a ausência do RIMA do EIA e da oitiva do Instituto Estadual de Florestas não torna a aprovação ilegal, visto que tais requisitos não eram necessário à época. Em seu voto, sustenta que “o laudo pericial foi conclusivo no sentido de que o loteamento aprovado atende aos requisitos do Plano de Ocupação do Solo e não se infere nenhuma das hipóteses impeditivas previstas pelo art. 18, da Lei Municipal 4.034/85, assim como não ofendido o art. 14, § 1º da mesma norma”.

Flávia Amorim (2007, p. 64-65) demonstra vários fatores que impediriam a edificação do bairro, por haver risco de grave prejuízo ao meio ambiente:

“O bairro foi edificado em área de maior concentração de mananciais aquíferos da região metropolitana. Os lençóis são muito superficiais e muito

⁷ TJMG, AC 1.0024.95.030370-1/001, Rel. Des. José Domingues Ferreira Esteves, DJ 28/11/2006.

sensíveis a poluição proveniente de urbanização. Os mananciais da região compõem a sub-bacia do Cercadinho, que alimenta o Ribeirão Arrudas. Diante da importância do Córrego do Cercadinho, o Conselho de Política Ambiental (COPAM) do Estado de Minas Gerais aprovou o enquadramento desse córrego como classe especial. Nesse tipo de classificação não são tolerados lançamentos de águas residuárias domésticas, industriais, lixo e outros resíduos sólidos, entre outras substâncias”

A autora coloca ainda que “a Sociedade Brasileira de Geologia produziu um parecer geológico que aconselhava não edificar na área. (AMORIM; 2007,p. 79)”

Apesar de entendimento judicial em sentido contrário, verifica-se que a ocupação se deu em desacordo com o estipulado em lei, ferindo o disposto no art. 18⁸, IV, V, VIII e IX, da Lei 4. 034.

Caberia, conforme determinações do art. 13 da Lei 6.766, ao Estado de Minas Gerais disciplinar o loteamento realizado pelo Município no caso, pois se trata de área de interesse especial, localizada aos pés da Serra do Curral, tombada e 1960, com a finalidade de conservação do seu valor cultural, paisagístico, histórico e ambiental e também área localizada em limites de Município.

Constata-se que a responsabilidade pelos danos ambientais gerados em decorrência da verticalização do bairro Belvedere III pode ser atribuída, em grande parte ao Município de Belo Horizonte, por descumprimento da legislação vigente no ano da aprovação do loteamento. Além disso, verifica-se que o Estado de Minas Gerais também poderia ser responsabilizado por não ter atendido à determinação contida no art. 13, da Lei 6.766.

⁸ O art. 18 da Lei 4.034 assim dispunha:

Art. 18 Não será permitido o parcelamento do solo urbano em terreno:

I - alagadiço e sujeito à inundação, antes de tomadas as providências para assegurar-lhe o escoamento das águas;

II - aterrado com materiais nocivos à saúde pública, sem que tenha sido previamente saneado;

III - com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento);

IV - onde, em virtude das condições geológicas, for desaconselhável fazer-se edificações;

V - considerado necessário à preservação ecológica;

VI - onde a poluição impeça condições sanitárias, até sua correção;

VII - total ou parcialmente florestado, sem prévia manifestação dos órgãos competentes;

VIII - contíguo a mananciais, cursos d'água, represas e demais recursos hídricos, sem prévia manifestação dos órgãos competentes

IX - necessário ao desenvolvimento do Município, à defesa das reservas naturais, à preservação de interesse cultural e histórico e à manutenção dos aspectos paisagístico, de acordo com o planejamento urbano municipal.

Pode-se vislumbrar ainda uma possível responsabilidade do Poder Judiciário, pois a decisão acima transcrita se mostra incongruente com os resultados das pesquisas consultadas que apontam a importância da região, considerando suas características hidrológicas e geográficas (mencionaram, inclusive, relatório publicado na época, por instituição idônea, desaconselhando a ocupação).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, há indício de que a urbanização e a verticalização do bairro Belvedere III se deu de forma irregular o que gerou danos ao meio ambiente, alterando negativamente as condições de vida dos habitantes da cidade de Belo Horizontes.

Fica clara a necessidade de providências do poder público no sentido de reverter os estágios da depredação no local⁹ e de investimentos em toda a cidade, buscando-se minimizar os danos irreversíveis causados ao patrimônio ambiental. Nesse sentido, merecem destaque a necessidade de investimentos em políticas públicas de educação e de saúde (as alterações climáticas provocam o aumento de algumas doenças e população necessita de um sistema de saúde capaz de fornecer o tratamento adequado.)

O planejamento urbano-ambiental se mostra necessário, inclusive com o incremento da participação popular na gestão urbana, almejando o desenvolvimento sustentável da cidade, e afastando a interferência de interesses do *shadow state*¹⁰.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Flávia P. Belvedere III: um estudo de caso da influencia do mercado imobiliário na produção da paisagem e espaço urbano. Dissertação 2007 (mestrado)-Universidade Federal do Rio de Janeiro.

⁹ A Prefeitura Municipal promove ações, de acordo com Projeto de Recuperação da Serra do Curral, visando a “estruturação do sistema de gestão urbana e ambiental destinado a promover a recuperação das áreas degradadas existentes no interior do perímetro de tombamento da Serra do Curral.

¹⁰ Como coloca Edésio Fernandes (2006, p. 30) “em muitos casos compreende os verdadeiros “donos do poder”: proprietários de terras, promotores imobiliários, grupos econômicos, investidores, igrejas, forças armadas, etc”.

ÁVILA, Maria Cristina A. D. de. Eficácia da política ambiental e seus aspectos sociais e jurídicos, tomando por base o Parque Nacional de Itatiaia, Revista de Direito Ambiental, ano 5, n. 19, jul-set 2000.

BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

FERNANDES, Edésio (org). Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Evolução do Direito Urbanístico. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

HILGERT, Nadia Andrea; KLUG, Letícia Beccalli; PAIXÃO, Luiz Andrés. A “criação do bairro Belvedere III em Belo Horizonte: inovação espacial, valorização imobiliária e instrumentos urbanísticos.

MORAES, João Alberto Pratini de Moraes. **A elevação da temperatura ambiental em Belo Horizonte**. Disponível em: <http://www.ecos.com.br/ambiental/aquecimento.html>

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil**: história, teoria e prática. São Paulo: Saraiva, 1988.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de normalização: normas da ABNT para apresentação de artigos de periódicos científicos** / Elaboração Helenice Rêgo dos Santos Cunha. Belo Horizonte: PUC Minas, fev. 2007. Disponível em <http://www.pucminas.br/biblioteca/>

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio,. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do **Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROSSIT, Liliana Allodi; CANEPA, Carla. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo :Revista dos Tribunais v.11, n.42, (jan./mar. 2003), p.244-251.

ROUBIER, Pablo. **Teoria General del Derecho**. tradução: José M. Canjica Júnior. Puelba: Jose M. Canjica Jr, [19--].

SILVA, Jussara Maria **da**; ARAÚJO, Maria Luiza Malucelli. **Estatuto da cidade** e o planejamento urbano-regional. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba , n.105 , p.57-74, jul./dez. 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2001

TAVARES, José de Farias. **Estatuto da cidade** e o sistema jurídico nacional. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo , v.14,n.56,p.162-188, jul./set.2006.

TORRES, Marcos Abreu. **Estatuto da cidade**: sua interface no meio ambiente. Revista de Direito Ambiental, São Paulo , v.12,n.45,p.196-212, jan./mar.2007.

Centro internacional estuda influência na saúde humana das alterações climáticas. 2006. Disponível em <http://www.cienciahoje.pt/index.php?oid=9672&op=all>