

**EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE IGARAPÉ-MIRI/PA.**

**REF.: Inquérito Civil Público nº. 14/2020-MP/PJIM (SIMP nº. 001023-122/2020).**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ**, por intermédio do Promotor de Justiça que esta subscreve, com fundamento nos artigos arts. 127, *caput*, e 129, inciso III, c/c art. 25, inciso IV, da Lei Federal nº. 8.625 de 12 de fevereiro de 1993 e art. 52, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº. 057/2006, ainda, arts. 1º e 2º da Lei nº. 12.651/2012, art. 1228 do Código Civil e arts. 1º. e 2º do Estatuto da Cidade, vem perante Vossa Excelência propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER EM DEFESA DO  
ORDENAMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE C/C PEDIDOS DE TUTELAS DE  
URGÊNCIAS, LIMINARES E DE INDENIZAÇÃO PELO DANO MORAL COLETIVO**

em face do **MUNICÍPIO de IGARAPÉ-MIRI/PA**, pessoa jurídica de direito público interno, de CNPJ nº. 05.191.133/0001-69, com sede na Prefeitura Municipal, situada à Travessa Generalíssimo Deodoro, s/nº., Centro, Igarapé-Miri, CEP.: 68.430-000, representado pelo Excelentíssimo Sr. Prefeito Municipal, Sr. ROBERTO PINA OLIVEIRA, o que faz em conformidade com os fatos e fundamentos expostos a seguir:

## DOS FATOS

Em 25.09.2020, mediante Portaria nº. 15/2020-MPE/PJIM, foi instaurado o Auto de Inquérito Civil Público de nº. 15/2020-MPE/PJIM, pela Promotoria de Justiça de Igarapé-Miri, visando à apuração das responsabilidades e promoção das medidas judiciais e extrajudiciais eventualmente necessárias decorrentes da regularização dos loteamentos Irregulares e demais ocupações e empreendimentos que funcionem em desconformidade com a legislação em vigor, existentes no município de Igarapé-Miri – PA e, conseqüentemente, acompanhar/fiscalizar as ações e políticas públicas relacionadas ao ordenamento urbano no município de Igarapé-Miri, inclusive elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB.

Para se ter uma compreensão geral do que vinha ocorrendo no município foram juntados nesses autos de ICP, conforme referido, todas as notícias de fatos (“denúncias” dos munícipes) feitas na Promotoria de Justiça de Igarapé-Miri-PA sobre o espaço urbano. Nisso, constatou-se que o município vem crescendo sem planejamento e ordenamento do espaço urbano, existindo moradias em áreas de preservação permanente e sujeitas a alagamentos e com vias de acessos precárias. Em consequência, ocorreu as favelizações dessas áreas e exclusões de suas populações de acessos aos equipamentos públicos indispensáveis a sadia qualidade de vida na cidade.

As crianças e adolescentes são mais penalizadas com a precariedade desses locais. Isso, sem contar que, em geral, a falta de equipamentos públicos, com reduzidos espaços de lazer com poucas praças, sem brinquedos, e quadras esportivas, sem condições de funcionamentos.

Muitas ruas não foram pavimentadas e são de terra crua, cheias de buracos e mato.

A par dos inúmeros problemas que afetam a cidade de Igarapé-Miri, muitos proprietários e/ou possuidores e comerciantes invadiram áreas públicas, inclusive com construções indevidas, ocupando calçadas e outras vias. Além de que ainda

existem casas abandonadas e terrenos tomados por mato e lixo, causando problemas para a população.

Além disso, o Plano Diretor Municipal ainda não fora revisado.

Não existe terminal de embarque e desembarque de passageiros no município de Igarapé-Miri, sendo que os passageiros dos transportes rodoviários são deixadas e ingressam nos veículos na beira da estrada principal ou na frente do cemitério municipal, em via pública sem qualquer proteção do tempo, disponibilidade de banheiros ou segurança, podendo serem atropelados por outros carros. Inclusive, tal situação fora denunciada pela Cooperativa de Trabalhadores do Transporte de Igarapé-Miri-COOTRANSMIRI, em 12.09.2019, conforme fl. 44.

Além da precariedade da iluminação pública, existe o problema das constantes interrupções no fornecimento de energia elétrica. Quanto a esses fora celebrado Termo de Ajustamento de Conduta entre Ministério Público do Estado do Pará com a empresa Equatorial Energia S/A<sup>1</sup> para realize as obras necessárias para melhoria desse seu serviço até dezembro de 2021, ainda, requerido judicialmente em ação civil pública que o município apresente plano de execução das obras de iluminação pública. Assim, esses problemas não serão tratados na presente ação, porque não tiveram dados seus encaminhamentos devidos. Igualmente, a situação da limpeza pública, já tratada em ação civil pública própria<sup>2</sup>.

Ainda, o município não tem Conselho Municipal de Meio Ambiente em funcionamento, já está sendo feita nova eleição, conforme informações da secretaria municipal de meio por meio do ofício nº. 52/2021, conforme fl. 471, após o Ministério Público ter ingressado com ação civil pública para anulação da eleição realizada recentemente, por irregularidades.

1 Processo nº. 0008806-64.2018.8.14.0022

2 Processo nº. 0800136-96.2021.8.14.0022.

Quanto aos problemas de funcionamentos das feiras e mercado municipal também já existe ação civil pública tramitando<sup>3</sup>.

Nesse sentido, de uma forma geral o município fora crescendo de forma desordenada, necessitando que ajuste-se a legislação em vigor, as normas públicas para uma qualidade de vida sadia na cidade.

Conforme apurado, o demandado, até a presente data, não possui o plano municipal de saneamento básico, em consonância ao que dispõe a Lei nº. 11.445/07. Face a isso, este Ministério Público expediu Ofício nº. 128/2021-MPE/PJIM, conforme fl. 470, ao atual Gestor Municipal solicitando esclarecimentos quanto à elaboração/andamento do PMSB, encaminhando, se possível, cópia do plano no estado em que se encontra. Em resposta, o município de Igarapé-Miri informou que o mesmo não existe.

Mesmo com todos esses problemas de ordem urbanística o município tem gastado milhões de reais, mas que não tem surtido os efeitos desejados, porque as obras e serviços não feitos, ou são da forma incorreta e com desvios de recursos públicos, mesmo sendo a área urbana pequena e a quantidade de habitantes reduzida<sup>4</sup>. Tal situação ficou bem evidenciada na denúncia da Associação de Moradores do Bairro das Cinco Bocas, que apresentara relatos e fotografias, conforme fls. 102 e ss, de que a obra de drenagem, terraplenagem e pavimentação asfáltica de vias públicas urbanas no município de Igarapé-Miri”, com placa localizada na Travessa Generalíssimo Deodoro, não fora concluída, só tendo sido feita uma parte, permanecendo os buracos.

Além disso, nas últimas operações que acarretaram buscas e apreensões nos prédios da prefeitura municipal foram encontrados procedimentos administrativos de terrenos e para concessão de licenças com papéis avulsos, incompletos, com indícios de fraudes, demonstrando uma desorganização e descaso com a importância do processo de uso, parcelamento e loteamento do solo urbano. Inclusive, à fl. 66 a 67, os Srs.

3 Processo nº. 0800158-57.2021.8.14.0022.

4 Aproximadamente 63.036 habitantes, segundo o IBGE, ano 2020. Fonte: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/igarape-miri.html> Acesso em: 17.02.2021.

ODILSON PINHEIRO MACHADO e MANOEL DIAS DA SILVA relataram que foram perdidos seus documentos originais de imóveis que estavam pleiteando doação. Também, nos autos de processo criminal de nº. 0009114.66.2019.8.14.0022 consta que as doações de terrenos envolviam pagamentos de valores a agentes públicos.

Conforme fl. 99, o ex-prefeito municipal, após requisição ministerial para informar a quantidade de procedimentos em trâmite para o licenciamento dos loteamentos, bem como para informar o número de loteamentos regulares, não o fez.

À fl. 141 e ss, consta denúncia de que terreno da escola da Comunidade Correi-Mão não estaria regularizada.

À fl. 241 e ss, consta denúncia de imóvel prestes a desabar na rua Gil Braz Alves, na Vila de Maiauatá, colocando em risco a vida das pessoas (conforme laudo do IML à fl. 266), não se tendo notícia se houve a demolição do mesmo.

À fl. 278 e ss, consta denúncia do Sr. PEDRO CARDOSO RODRIGUES de que a prefeitura municipal, secretaria de obras, abriu um buraco na frente de sua casa, na calçada, para que a água da vala escorresse, mas não a tapou.

São várias denúncias dos moradores que comprovam que a gestão municipal age de forma amadora e não profissional há tempos.

Conforme o relato da Sra. LINDALVA BARBOSA DE CASTRO, fl. 291, fora construída uma ponte que abalou a casa da mesma, localizada em área de igarapé.

À fl. 300 e ss, consta que fora denunciado a construção irregular de sede “Casa de Show Casarão da Saudade”.

À fl. 158, consta que empresa fechou a drenagem da água que sai do ramal Tracuateua, conforme fl. 158, causando problemas para moradores, sem que fossem

tomadas providências pelo município, não sendo fornecida informação sobre a existência de licença para a obra.

À fl. 360, em 01.12.20, fora denunciado a construção de obra irregular na rua 7 de Setembro, Beira Rio, ao lado direito do Complexo de Feiras e Mercados do Município pelo Sr. EDMILSON MIRANDA PINHEIRO.

À fl. 363, em 10.12.2020, fora denunciado que um terreno do município onde se localiza a Escola Antônio Lopes da Costa, na Vila Maiuatá, fazendo divisa com a Unidade de Saúde Oscar Castelo Branco, estava sendo utilizada por particulares, com construção de obra irregular.

À fl. 453, consta denúncia dos moradores da rua Ângelo Lobato de que a empresa F. P. CORREA, vem colocando grande volume de materiais de construções diversos na calçada e vias públicas, inclusive estacionado máquinas pesadas e caminhões nas calçadas.

À fl. 361, a ex-secretária municipal informou à Promotoria de Justiça que não constava pedido de licenciamentos de loteamentos no município até 09.12.2020, e que não tinha quadro técnico com capacidades para fazer esse trabalho fiscalização.

À fl. 474, fora denunciado pela Sra. ALCIRENE DOS SANTOS SOUSA que, no mês de dezembro de 2020, caminhão da própria prefeitura municipal estava despejando caroço de açaí na rua Carioca, no bairro Marrombinha.

Fora expedida a Recomendação de nº. 10/2021-MPE/PJIM, em 04.02.2021, para exercício do poder de polícia por parte do município contra todos os estabelecimentos irregulares, não havendo notícia de providências.

Considerando a inércia do demandado que, há anos recusa-se a implementar política municipal de saneamento básico e ordenamento do espaço urbano, não se chegando a solução extrajudicial da questão. Assim, não subsistiu outra medida a ser

adotada senão a propositura da presente ação civil pública (obrigação de fazer) com o escopo de tentar coibir o desrespeito à exigência legal, dada a omissão do município em cumprir a legislação vigente, relacionada à elaboração do plano municipal de Saneamento Básico – PMSB e ao ordenamento urbano, tem por consequência gravíssimos prejuízos para o meio ambiente e à saúde da população municipal.

## DO DIREITO

### I - DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 127, estabelece que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A legitimidade do Ministério Público está consignada também no artigo 129, inciso III, da Carta Magna ao dispor que:

Art. 129 – São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

(...)

Nesse sentido, Daniel Amorim Assumpção Neves, reforça o que prevê a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

O Ministério Público tem legitimidade para a propositura da ação de improbidade administrativa por expressa previsão do art. 17, caput, da LIA. O dispositivo infraconstitucional tem esteio em norma constitucional, mais precisamente o art. 129, III, da CF, ao prever ser uma das finalidades institucionais do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

**Nota-se que, em qualquer ação coletiva pela qual o Ministério Público busque a proteção do patrimônio público e do meio ambiente, a legitimidade estará justificada na espécie de direito tutelado em tal ação. (NEVES, 2014, p.111)**

Citam-se, ainda, os artigos 1º, incisos I, IV e VIII, e 3º da Lei nº 7.347, de 1985, sendo, portanto, plenamente admissível o ajuizamento de ação civil pública, cujo objeto

poderá ser a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Sobre o tema, o Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em sede de ação civil pública, exarou a seguinte decisão:

**EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA DO MEIO AMBIENTE. ELABORAÇÃO DE PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO. INTERESSE DE AGIR. PRESENÇA. 1. Segundo regra de direito processual civil, há interesse processual quando a parte tem necessidade de ir a juízo para buscar a tutela pretendida, através do meio adequado, e este provimento deve ter o condão de trazer algo de relevo, ou seja, viabilizar ao autor alguma utilidade do ponto de vista prático. 2. **Na espécie, a necessidade de ingresso em juízo decorre da alegada omissão municipal em elaborar plano de saneamento básico, não havendo que se falar na ausência de interesse de agir do Ministério Público Estadual, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis** (artigo 127, CRFB/88). Apelação Cível Nº 1.0000.18.001789-9/001 - COMARCA DE Caratinga – Apelante (s): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - Apelado(a)(s): MUNICIPIO DE VARGEM ALEGRE.**

Nesse ínterim, não há que se falar na ausência de interesse de agir do Ministério Público Estadual, posto ser instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, CRFB/88).

É bem claro que, de acordo com o art. 129, inc. III, da Constituição da República, cabe ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A Lei Federal nº. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), em seus arts. 1º e 5º, dispõe que cabe ao Ministério Público, concorrentemente, propor ação civil pública para a defesa do patrimônio público e da ordem urbanística, bem como de qualquer outro interesse difuso ou coletivo, conforme adendo realizado pela Lei nº 8.078/1990.

No presente caso, busca o Ministério Público a defesa do patrimônio público e da ordem urbanística, visando garantir o equilíbrio social e adequada utilização dos bens públicos, os quais se encontram inseridos no âmbito de sua incumbência constitucional.

## II - DA LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO

A ação do órgão ministerial está fundamentada pela Constituição Federal e pelas leis ambientais federais e estaduais que versam acerca da questão do saneamento básico.

A Carta Magna, no artigo 30, inciso V, é clara ao ditar que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

O STF reconheceu, no julgamento das Ações de Inconstitucionalidade nº. 1842, 1843, 1826 e 1906, em linhas gerais, que os serviços de saneamento são, em regra, de competência dos municípios, nos casos daqueles que não estejam envolvidos em regiões metropolitanas ou aglomerações de municípios constitucionalmente previstas.

Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. 2. Preliminares de inépcia da inicial e prejuízo. Rejeitada a preliminar de inépcia da inicial e acolhido parcialmente o prejuízo em relação aos arts. 1º, caput e § 1º; 2º, caput; 4º, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, porquanto alterados substancialmente. 3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território

de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. 5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n.

2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro. 6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente. (ADI 1842, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001).

Por conseguinte, o Município de Igarapé-Miri, na condição de titular do serviço público de saneamento básico, no qual estão incluídos os serviços de esgotamento sanitário e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, dentre outros, de acordo com o estabelecido no art. 3º, inciso I, alíneas “b” e “d” da Lei 11.445/2007, reúne legitimidade para figurar no polo passivo da presente demanda.

Além disso, o Município também é igualmente responsável pelo ordenamento urbano. Veja-se que, o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano constitui encargo do Município (CF, art. 30, inc. VIII), assim como a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, (CF, art. 23, inc. VI, e 225, §1º, inc. I). O poder de polícia da Administração Pública autoriza o embargo de parcelamentos não licenciados (clandestinos), inclusive o desfazimento de parcelamento irregular, tomando medidas concretas e eficazes quando a regularização é impossível.

Rotineiramente, aponta-se a discricionariedade como atributo do poder de polícia. Embora esteja presente em parte das medidas de polícia, nem sempre isso ocorre, pois se a norma legal estabelecer o modo e a forma de sua realização, o ato de polícia, em princípio, discricionário, torna-se vinculado. O controle urbanístico pela municipalidade verifica-se em três momentos distintos: a) antes da atuação concreta do interessado, através da fixação de diretrizes e aprovação de planos, projetos e concessão de licenças; b) durante a atuação do interessado, através da inspeções, comunicações e fiscalização;

c) depois da atuação do interessado, mediante auto de vistoria de conclusão de obra e expedição de “habite-se”.

O poder discricionário da administração tem por escopo a apuração concreta da irregularidade, ou seja, constatado o desvio da conduta do parcelador, necessariamente a municipalidade deverá, conforme o caso, aplicar multas, intimar o infrator a corrigi-las, adotar os procedimentos apropriados para impedir que elas prossigam. Ou seja, verificando o agente público a ocorrência de uma irregularidade sobre a qual a lei prevê expressamente a incidência de uma penalidade, não pode deixar de aplicá-la a seu critério, sob o argumento da discricionariedade administrativa. Não há liberdade de escolha, pois sendo gestor da coisa pública e zelando pelo interesse público, o administrador não pode transigir ou se omitir. Eventual inércia da Administração Pública pode gerar, tanto sua responsabilização em ação civil pública, quanto a do agente ou servidor público por improbidade administrativa (Lei 8.429/92, art. 11, II) e crime de prevaricação. Daí, ao contrário do propalado por alguns maus administradores, é dever do Município coibir o surgimento e proliferação dos loteamentos clandestinos, ocorrendo, quando necessário, ao Poder Judiciário. Portanto, é inegável que a omissão acarreta responsabilidade administrativa, conforme bem salientado por Lúcia Valle FIGUEIREDO:

"A omissão acarreta também responsabilidade administrativa. Cabem, aqui, as seguintes situações: o silêncio, quando a obrigação é de pronúncia, a omissão de fiscalizar, dentro de sua competência-dever, a omissão de executar as medidas administrativas de coercibilidade conferidas pelo ordenamento jurídico."

O controle urbanístico, a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição não é, no entanto, função exclusiva do Município, concorrendo muitas vezes o Estado e a União, conforme o interesse jurídico na área irregularmente parcelada. A interpretação sistemática da Constituição de 1988 assinala que a administração pública, em todas as esferas de poder, é responsável pela garantia da qualidade de vida nas cidades, reconhecidas como meio ambiente urbano, zelando por um local onde se possa viver dignamente. Tratando-se de direito fundamental, urge se exigir do Poder Público a efetiva

proteção de um ambiente saudável nas cidades, conclusão que se extrai da interpretação conjunta do art. 5º, caput inciso LXXIII e do art. 225 da Constituição Federal: a garantia do direito à vida não se limita a assegurar a sobrevivência, mas também a fruição de um mínimo de dignidade e conforto – artigo 1º, parágrafo único do Estatuto da Cidade. Entretanto, o que se observa é uma administração pública inoperante, condescendente com a ganância imobiliária de poucos em detrimento das condições de moradia da maioria, invocando aquela, sempre que responsabilizada, o poder de discricionariedade de seus atos. É incorreto o entendimento de que, ao atender o pedido de tutela específica e concreta, estaria o Poder Judiciário interferindo na discricionariedade da Administração Pública. Ao Poder Judiciário, devidamente provocado, cumpre garantir a eficácia dos preceitos legais, determinando à Administração a observância do princípio da legalidade. Em recente decisão, reconheceu o Superior Tribunal de Justiça o poder-dever do município de agir no sentido de regularizar loteamentos urbanos clandestinos, quando não exerceu seu poder de polícia de forma concreta e eficaz para impedir o parcelamento irregular do solo:

" I. O Município, em se tratando de Ação Civil Pública para obrigar o proprietário a regularizar parcelamento do solo, em face do modo clandestino como o mesmo ocorreu, sem ter sido repellido pela fiscalização municipal, é parte legítima para figurar no polo passivo da demanda. 2. O Município tem o poder-dever de agir para que o loteamento urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua constituição. 3. O exercício dessa atividade é vinculada. 4. Recurso provido para que o Município, conforme chamamento feito na inicial pelo Ministério Público, autor da ação, figure no pólo passivo da demanda."(REsp 194732/SP, relator Ministro José Delgado).

No mesmo sentido decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em julgado publicado na JTJ - Volume 189 – pág. 25, de 14 de agosto de 1996, Relator o Des. César Lacerda:

“Ação Civil Pública - Loteamento irregular - Regularização - Atribuição de competência municipal - Ausência de responsabilidade solidária do

Estado quer pela regularização, quer pelos danos aos adquirentes de lotes e ao meio ambiente - Ilegitimidade passiva 'ad causam' da Fazenda do Estado. Ao contrário do que sustenta a apelante, a condenação judicial não caracteriza qualquer invasão de competência, nem mesmo dentro do enfoque da discricionariedade administrativa. O ordenamento jurídico não veda, em abstrato, a condenação do Município da obrigação de fazer, consistente em regularizar loteamento. Não se trata de invadir o campo da oportunidade ou conveniência do ato administrativo, senão de impor a aplicação da lei, no que pertine à rigorosa fiscalização da atividade dos loteadores na esfera de competência municipal. A degradação do meio ambiente, por atividade nociva e descontrolada de loteador, pode ser combatida por iniciativa do Ministério Público, se o Poder Municipal não exerce rigoroso controle e não aplica a legislação de regência."

No corpo do acórdão, encontramos:

"Em aguda monografia, com o tema 'Discricionariedade Administrativa e Ação Civil Pública', publicada na RT, vol. 657/51, o eminente Magistrado DIOMAR ACKEL FILHO firmou, dentre outras, as seguintes conclusões a respeito do tema: 'a discricionariedade administrativa não constitui óbice para a decisão jurisdicional no caso de obrigação de fazer ou não fazer, fundada em interesse do bem comum, porque a definição do que seja este não é exclusiva do Executivo, mas objetivo fundamental da República e de seus Poderes. A discricionariedade também deve ser considerada em seus exatos limites, pois não pode subtrair-se à legalidade e a princípios básicos que, modernamente, a condicionam rumo do fim do interesse público, entre os quais a racionalidade, justiça, igualdade e proporcionalidade. Por isso também fica legitimada a intervenção jurisdicional em atos dessa natureza. A evolução dinâmica do Direito faz com que o Judiciário assumira um papel importante, participando ativamente, na medida em que for provocado, da interpretação dos objetivos do bem comum, corrigindo os desvios e omissões da Administração e dos agentes públicos no mister que lhes

impõem o munus público. Este Egrégio Tribunal já decidiu que ‘não há restrição ao poder revisional dos Tribunais sobre o Juízo da Administração quando não reconhece os valores de vida referidos na Lei nº 7.347’ (RF, vol. 98/586). É de nossa organização política a posição superposta do Judiciário em face de outros Poderes, sempre que se trate de interpretar e aplicar um texto de lei (RJTJESP, ed. LEX, vol. 114/40)’. A legislação outorga à Administração Municipal diversos instrumentos para coibir o surgimento de loteamentos clandestinos. Não obstante, não houve adoção de providências rigorosas e eficazes, tanto que o loteamento foi executado. Como é intuitivo, a instalação do núcleo habitacional clandestino não se desenvolveu do dia para a noite. Se a Municipalidade houvesse agido com rigor, nos limites de sua competência, manejando os instrumentos de que dispõe, inclusive no âmbito jurisdicional, o loteamento não teria proliferado na intensidade em que se verifica neste caso. De outro vértice, depois de implantado o núcleo habitacional, e apesar do tempo decorrido, não cuidou a Municipalidade de adotar providências tendentes à convalidação da ocupação, mediante regularização do loteamento, o que milita em favor do acolhimento da demanda.”

Em síntese, o poder público é responsável pelos loteamentos e parcelamentos irregulares, ocupações ilegais, pela falta de equipamentos públicos e favelização de áreas da cidade de Igarapé-Miri.

### **III – SANEAMENTO BÁSICO COMO DIREITO FUNDAMENTAL**

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde foram consagrados pela Constituição Federal de 1988 como direitos fundamentais, sendo primordiais para a garantia da dignidade humana.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

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.

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/81) define meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (art. 3º, inciso I). Enquanto isso, a Organização Mundial da Saúde (OMS) conceitua saúde como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade”.

Nesse diapasão, as práticas de saneamento básico corroboram para a melhoria da qualidade de vida, sobretudo no tocante a redução da mortalidade infantil, da desigualdade social, melhorias na educação e preservação dos recursos naturais. Desta forma, as ações atinentes ao saneamento básico estão intrinsecamente relacionadas a promoção e proteção da cidadania, direito à vida, saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, logo representam um importante instrumento de promoção da dignidade e, por conseguinte, dos direitos humanos, uma vez que asseguram condições mínimas e essenciais para a subsistência.

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), através da Resolução 64/A/RES/64/292, de 28.07.2010, reconheceu o direito à água potável e ao saneamento básico como direitos humanos essenciais para o pleno gozo da vida e dos demais direitos humanos.

(...) Reconociendo la importancia de disponer de agua potable y saneamiento em condiciones equitativas como componente esencial del disfrute de todos los derechos humanos (...)

No ordenamento jurídico brasileiro, a matéria está disciplinada pela Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que define saneamento básico como um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (art. 2º, inciso I).

O Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257/01, prevê como diretriz fundamental da política urbana a garantia do direito a cidades sustentáveis, compreendido como a moradia, ao saneamento ambiental, infraestrutura urbana e serviços públicos.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

Desta forma, vislumbra-se que o saneamento básico consiste em direito fundamental, essencial para a proteção e promoção da dignidade humana, além de ser serviço público essencial.

#### **IV- DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO**

A Lei nº. 11.445/07, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, em seu art. 2º, enumera princípios fundamentais relacionados à matéria, dos quais ressalta-se os seguintes:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

(...)

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

(...)

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado.

A Lei de Saneamento Básico e o Decreto Federal nº. 7.217/2010, que regulamenta a Lei nº. 11.445/07, estipula que o titular dos serviços, ou seja, o município, formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo formular o plano de saneamento básico.

Art. 23. O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, observada a cooperação das associações representativas e da ampla participação da população e de associações representativas de vários segmentos da sociedade, como previsto no art. 2o, inciso II, da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.

O PMSB consiste em um instrumento de gestão da Política de Saneamento Básico do município com o escopo de ordenar os serviços públicos de saneamento, considerando as funções de gestão para a prestação dos serviços, a regulação e fiscalização, o controle social e o sistema de informações.

A Lei nº. 11.445/07, no art. 19, define o conteúdo mínimo que deve ser contemplado pelo plano municipal de saneamento básico, qual seja: I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; IV - ações para emergências e contingências; V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

De acordo com o Decreto nº. 7.217/10, art. 26, §2º, após o dia 31 de dezembro de 2019, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso aos recursos orçamentários da União ou aos recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico.

Nesse diapasão, a omissão do requerido em cumprir a legislação vigente, relacionada à elaboração do referido plano de saneamento básico, tem por consequência gravíssimos prejuízos para o meio ambiente e para a saúde da população do município. Face a isso, é de suma importância a tutela jurisdicional para compelir o município a iniciar, o mais breve possível, o processo de elaboração do seu plano municipal de saneamento básico.

## **V – DA NECESSIDADE DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR**

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 determina que plano diretor é o instrumento que define a função social da Propriedade Urbana que só viria a ser regulamentado pela Lei nº. 10.257, de 10.07.2001, o Estatuto da Cidade.

Segundo o artigo 40 do Estatuto da Cidade, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurado o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Em resumo o plano diretor é o instrumento que o Poder Público Municipal dispõe para implementar a "Cidade Sustentável".

Os Municípios com mais de 20 mil habitantes e os Municípios localizados em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas que não tinham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor da Lei nº. 10.257, deveriam fazê-lo em até cinco anos, prazo que, posteriormente, foi prorrogado para 30 de junho de 2008. O Estatuto da Cidade também determinou que a lei que institísse o plano diretor deveria ser revista, pelo menos, a cada dez anos, nos termos do § 3º do seu art 40<sup>5</sup>. Veja-se que, o que ainda não ocorreu por parte do Município de Igarapé-Miri.

---

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

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

A revisão do plano pode ser feita pela própria equipe da Prefeitura Municipal, com recursos materiais próprios. Há também a possibilidade de contratação de um terceiro, mediante licitação. Nada impede que a revisão possa ser feita uma empresa privada com "expertise" em Direito Ambiental, Direito Urbanístico, ou por um profissional de notórios conhecimentos na área. Em quaisquer das situações a coordenação da revisão será sempre do Executivo Municipal.

Sem a revisão do Plano Diretor as propriedades urbanas ficaram sem definição de sua função social.

## V – DO ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO

Para funcionamentos das cidades devem respeitadas as normas de ordem pública, os particulares devem fazer a sua parte, mas é imprescindível que o município tome a frente na organização, disponibilização de equipamentos públicos e fiscalizações de todas as infrações que atentem contra a boa fruição do espaço urbano por todos.

### a) Da Indisponibilidade do Interesse Público

Os bens públicos são listados e classificados pelo Código Civil Brasileiro, em seu artigo 99, *in verbis*:

Art. 99. São bens públicos:

- I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, **ruas** e praças;
- II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
- III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. (Grifou-se)

Da conjugação da previsão legal ao caso em análise, verifica-se que os bens públicos em questão, ou seja, **as ruas**, são classificados como bem de uso comum do povo, colhendo-se do mais abalizado entendimento doutrinário, o seguinte:

“Como deflui da própria expressão, os bens de uso comum do povo são aqueles que se destinam à utilização geral pelos indivíduos, podendo ser federais, estaduais ou municipais. (...) Aqui o que prevalece é a destinação pública no sentido de sua utilização efetiva pelos membros da coletividade.” (CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS, Manual de Direito Administrativo, 25 ed., São Paulo: Atlas, 2012, p. 1149).

As ruas integram o conjunto de logradouros necessários à circulação das pessoas, consoante se extrai do disposto no art. 4º, I e IV, da Lei Lehmann (Lei Federal nº. 6.766/1979), *in verbis*:

Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

(...)

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

Segundo José Afonso da Silva:

*"A legislação urbanística no Brasil define a via urbana, considerada via de circulação, como o espaço destinado à circulação de veículos ou de pedestres, ou como todo logradouro público destinado à circulação de veículos ou de pedestres (Direito Urbanístico Brasileiro, 5ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 201)*

Aliado a esse fato, quando da aprovação de projetos de loteamento e desmembramento por parte da municipalidade a destinação dos bens públicos não pode ser arbitrariamente alterada em favor dos particulares, não se admitindo a privatização arbitrária do bem público, conforme previsão expressa do art. 17 da mesma Lei, *in litteris*:

Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

Como é cediço, um dos efeitos da inscrição do registro do loteamento é justamente a individualização da propriedade dos lotes e a transferência das vias ao domínio público *pleno juris* diante das normas de Direito Administrativo, sendo impossível juridicamente o estabelecimento de condomínio particular sobre a rua, conforme vem praticando alguns moradores do município.

Essa é a redação do art. 22 da Lei Federal nº. 6.766/79:

Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Nesse sentido, tem-se o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:

AGRAVO REGIMENTAL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE NULIDADE DE REGISTROS PÚBLICOS. ÁREA DE SERVIDÃO DO MUNICÍPIO RESERVADA PARA PROLONGAMENTO DE RUA. INALIENÁVEL. AUSÊNCIA DE FATO NOVO. **1. Transfere para o domínio público do Município as vias de comunicação e as áreas reservadas constantes do memorial e da planta, independentemente de qualquer outro ato alienativo (art. 22 da Lei 6.766, de 1979).** A jurisprudência predominante assentou entendimento no sentido de que a aprovação e o registro do projeto passam as áreas destinadas às vias e logradouros públicos, em terreno loteado, ao domínio público, independentemente de título aquisitivo e transcrição.(Resp n. 10.703/SP, STJ, Rel. Min. Wlademar Zveiter) **2. A área alienada como particular já tinha destinação certa (abertura do prolongamento da Rua Joviânia). Após a aprovação do loteamento e consequente passagem de determinada área para o poder público municipal, é vedada a modificação da destinação conferida a tais áreas, dada a redação do inciso I, do art. 4º, do artigos 22 e 28, todos da lei n. 6766/79.** **3. Cumpre registrar que, enquanto perdurar a qualificação de bem público de uso comum sobre determinado imóvel, este não pode ser objeto de qualquer relação jurídica regida pelo direito privado. Além de ser área pública inalienável, a venda entre particulares da área em debate é um desrespeito ao**

zoneamento urbano como meio de ordenação da cidade e garantia do bem-estar dos habitantes. 4. Constitui medida imperativa o desprovemento do Agravo Regimental quando não evidenciada, em suas razões, nenhum novo argumento que justifique a modificação da decisão recorrida. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJGO, APELACAO CIVEL 67701-78.2012.8.09.0018, Rel. DES. ORLOFF NEVES ROCHA, 1A CAMARA CIVEL, julgado em 17/03/2015, DJe 1755 de 26/03/2015)(Grifo nosso)

Enfim, o sistema brasileiro não permite mais a formação de *rua particular*, como ficou demonstrado acima e como muito bem demonstrado acima e como muito bem demonstrou Hely Lopes Meirelles, com sua habitual precisão *in verbis*:

“Não são admissíveis o *arruamento privado* ou mesmo a *rua particular* em zona urbana, porque todo o sistema viário de uma cidade é de *uso comum do povo*, o que afasta a possibilidade jurídica de vias urbanas particulares.” (Ob. cit., p. 222 e 223).

Nesse caso, incumbe ao Município zelar efetivamente pela destinação pública desses bens de uso comum do povo, devendo agir prontamente para coibir a sua apropriação por particulares, prejudicando o sistema viário que atende à circulação de veículos e pedestres e contrariamente às normas urbanísticas que regem a espécie.

### ***b) Utilização dos Bens Públicos por Particulares***

Os bens de uso comum do povo se caracterizam, principalmente, por seu acesso irrestringível à coletividade, de modo que a possibilidade de sua utilização pelo particular é medida excepcionalíssima que deve atender a diversos preceitos legais.

Nesse sentido, leciona a doutrina:

“O que é importante no caso é a demonstração de que a **utilização dos bens públicos por particulares deve atender ao interesse público**, aferido pela Administração. Daí porque inferimos que esse tipo de utilização pode sofrer, ou não, regulamentação mais minuciosa. Maria Sylvania Di Pietro anota, com razão, que no uso de bens públicos por particulares é necessário verificar atentamente o fim a que se destinam,

porque **de nenhum modo podem ser desvirtuados de seus objetivos básicos para satisfazer interesses exclusivamente privados.**" (CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS, Manual de Direito Administrativo, 25 ed., São Paulo: Atlas, 2012, p.1148).

A esse respeito, o Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou em caso semelhante em que moradores estabeleceram condomínio particular sobre rua invocando a segurança privada frente à violência, conforme Ementa a seguir transcrita:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONDOMÍNIO. LOGRADOURO PÚBLICO. RECONHECIMENTO. COMPETÊNCIA DA CÂMARA DE VEREADORES. ACÓRDÃO RECORRIDO ADEQUADAMENTE FUNDAMENTADO. LEI MUNICIPAL 3.317/2001. VALIDADE. LEI 6.766/1979. BEM DE USO COMUM DO POVO. 1. Discute-se a validade da Lei Municipal 3.317/2001, que reconheceu como logradouro público (e nomeou) via que, segundo o impetrante, é particular, pois pertencente a condomínio fechado (vila). 2. A discussão destes autos reflete a triste realidade das cidades brasileiras, em que os moradores isolam-se por medo, não apenas em suas casas, mas também fechando vias de acesso, como as de condomínios. 3. In casu, as denominadas "ruas particulares internas do condomínio" são, em verdade, vias asfaltadas, com meio-fio, sarjetas, postes de iluminação, rede aérea de energia elétrica e tráfego de veículos automotores, em nada lembrando veredas para pedestres, como as que existem em tantos condomínios edilícios. Os imóveis lá localizados constituem pequenos sobrados, murados e com portões. No início da rua principal, há grade metálica guardada por seguranças particulares. 4. Impossível inovar a argumentação trazida no Recurso Ordinário, no sentido de que a Lei 3.317/2001 não teria efeitos concretos ou seria inexecutável, por duas razões: a) imodificável a causa de pedir em instância recursal e b) o argumento implica inviabilidade do pleito mandamental, já que inexistiria ato coator (se a lei não tivesse efeito concreto) ou interesse de agir (na hipótese de lei inexecutável). De qualquer forma, essa alegação não procede (a lei tem efeitos concretos e é executável). 5. O Tribunal de Justiça entendeu que a competência para reconhecimento de logradouros públicos é da Câmara Municipal e que a Lei 3.317/2001 não poderia ser restringida por norma anterior de mesma hierarquia. Não houve omissão, e o acórdão foi adequadamente fundamentado. 6. O reconhecimento de logradouros públicos é competência municipal, em face de nítido interesse local, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal. 7. O argumento do impetrante, de que a Lei 3.317/2001 (que admitiu a via como pública) ofenderia a legislação local (Lei 2.645/1998 e Decretos do Executivo), carece de fundamento lógico-jurídico. 8. O Legislativo, pela lei anterior (Lei 2.645/1998), delimitou a atuação do Executivo no que se refere ao reconhecimento de logradouros. Impossível interpretá-la como norma que restrinja a competência legislativa da Câmara. 9. A competência legislativa municipal é fixada diretamente pela Constituição Federal (art. 30, I) e não pode ser reduzida, alterada ou extinta por lei

local. A Lei 3.317/2001, combatida pelo impetrante, representa o exercício da competência legislativa pela Câmara em relação a um caso concreto e não se submete a norma anterior de mesma hierarquia. **10. A natureza pública ou privada de logradouro urbano não depende apenas da vontade dos moradores. No momento em que o particular parcela seu imóvel e corta vias de acesso aos diversos lotes, o sistema viário para circulação de automóveis insere-se compulsoriamente na malha urbana. O que era privado torna-se parcialmente público, uma vez que os logradouros necessários ao trânsito dos moradores são afetados ao uso comum do povo (art. 4º, I e IV, da Lei 6.766/1979).** **11. A Municipalidade é senhora da necessidade de afetação dos logradouros ao uso público, para, então, declará-los como tal. No caso dos autos, esse reconhecimento pelo Legislativo é evidentemente adequado.** **12. Embora compreensível a preocupação dos moradores com sua segurança, sentimento compartilhado por todos os que vivem nos grandes (e cada vez mais também nos médios e até pequenos) centros urbanos brasileiros, não se coloca, no nosso Direito, a possibilidade de formação de comunidades imunes à ação do Poder Público e às normas urbanísticas que organizam a convivência solidária e garantem a sustentabilidade da Cidade, para as presentes e futuras gerações.** **13. Ademais, a argumentação relativa à segurança dos moradores é, na presente demanda, desprovida de relação direta com a medida impugnada. Isso porque o reconhecimento da natureza pública do logradouro não impede, por si, que o Poder Municipal, nos limites de sua competência, permita o fechamento de vias de acesso ou que os moradores contratem segurança privada para o local.** **14. Recurso Ordinário não provido. (RMS 18.107/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 04/05/2011) (Grifo nosso)**

Por seu turno, o município, por seus agentes responsáveis, conforme prevê a Lei Orgânica do Município de Igarapé-Miri<sup>6</sup>, no Capítulo II, “Da Política Urbana”, veem descumprindo-a:

Art. 119. Constarão do Plano Diretor, a apresentação de um diagnóstico aos problemas de desenvolvimento, as diretrizes para sua solução com as respectivas prioridades da administração para curto, médio e longo prazos.

Art. 120. **A política urbana a ser formulada e executada pelo Município terá como objetivo, no processo de definição de estratégias e diretrizes gerais, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de sua população, respeitados os princípios constitucionais federais e estaduais e mais os seguintes:**

**I - ordenar e controlar a utilização, ocupação e aproveitamento do solo do território do Município, no sentido de efetivar a adequada**

6 <https://igarapemiri.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/LeiOrganicalgarapeMiri.pdf> Acesso em: 20.02.2021

**distribuição das funções e atividades nele exercidas, em consonância com a função social da propriedade;**

II - atender às necessidades e carências básicas da população quanto às funções de trabalho, circulação, habitação, abastecimento, saúde, educação, lazer e cultura, promovendo a melhoria da qualidade de vida;

III - descongestionar o centro urbano, através de incentivo ao fortalecimento e surgimento de subcentros de comércio e de serviços;

IV - integrar a ação governamental do Município com a dos Órgãos e entidades federais, estaduais e metropolitanas e, ainda, com a iniciativa particular;

V - otimizar o aproveitamento dos recursos técnicos administrativos, financeiros e comunitários do Município;

VI - preservar o patrimônio ambiental e valorizar o patrimônio arquitetônico, artístico, cultural e ambiental do Município, através da proteção ecológica, paisagística e cultural;

VII - promover a participação comunitária no processo de planejamento de desenvolvimento urbano municipal.

Art. 121. O Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Parágrafo Único: - Na elaboração do Plano Diretor o Município deverá considerar a totalidade de seu território em seus aspectos físicos, econômicos e sociais, incluindo necessária e expressamente:

I - programa de expansão urbana;

II - programa de uso do solo urbano;

III - programa de dotação urbana e equipamentos urbanos e comunitários;

IV - instrumentos e suporte jurídico de ação do Poder Público através de normas de representação do ambiente natural e construído;

V - sistema de acompanhamento e controle;

VI - diretrizes para o saneamento;

**Art. 122. Para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, o Poder Público usará, principalmente, os seguintes instrumentos:**

**I - de planejamento urbano: a) plano de desenvolvimento urbano; b) zoneamento; c) parcelamento do solo; d) lei de obras e edificações; e) cadastro técnico;**

II - tributários e financeiros: a) imposto predial e territorial urbano progressivo e diferenciado no tempo, e por zonas urbanas; b) contribuição de melhoria; c) fundos destinados ao desenvolvimento urbano; d) taxas e tarifas diferenciadas por zonas urbanas, segundo os serviços públicos oferecidos; e) taxa sobre solo criado;

III - institutos jurídicos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) tombamento; d) direito real de concessão de uso; e) usucapião urbano e especial; f) transferência do direito de construir; g) parcelamento, edificação ou utilização compulsória; h) discriminação de terras públicas;

IV - posturas municipais.

Art. 123. Fica criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, composto, paritariamente, por representantes da sociedade civil organizada e do Poder Público, com a obrigação de orientar a política municipal de desenvolvimento urbano e meio ambiente, compatibilizando o crescimento sócio-econômico com as questões relativas à preservação ambiental, cabendo-lhe, especialmente:

I - indicar áreas de preservação e seu regime urbanístico, desde que respaldado em estudos técnicos;

II - estabelecer a política urbanística com planos, programas e projetos atinentes ao desenvolvimento do Município, visando a sua permanente atualização;

III - auxiliar o executivo no julgamento dos recursos interpostos contra a aplicação da legislação urbana.

Art. 124. O Poder Público Municipal manterá órgão técnico permanente, para conduzir a elaboração do Plano Diretor e promover a implementação e acompanhamento de suas ações e a institucionalização de um processo permanente de planejamento.

Parágrafo Único: Na elaboração do Plano Diretor e dos programas e projetos dele decorrentes, o Poder Público promoverá audiências públicas com a sociedade civil organizada para colher subsídios à sua efetivação, na forma da lei.

Art. 125. O Plano Diretor terá, devidamente adaptada às peculiaridades locais, as seguintes diretrizes essenciais:

I - discriminar e delimitar áreas urbanas e rurais;

II - designar as unidades de conservação ambiental e outras protegidas por lei, discriminando as de preservação permanente, situadas na orla dos cursos d'água, rios, baías ou de lagos, nas nascentes permanentes ou temporárias, e ainda nas áreas de drenagem das captações utilizadas ou reservadas para fins de abastecimento de água potável e estabelecendo suas condições de utilização;

III - estabelecer a exigência de prévia avaliação do impacto ambiental, respeitado o disposto no Art. 225, IV, da Constituição Federal;

IV - definir os critérios para autorização de parcelamento, desmembramento ou remembramento do solo para fins urbanos;

V - definir os critérios para autorização de implantação de equipamentos urbanos e comunitários e definir sua forma de gestão;

VI - definir tipo de uso, percentual de ocupação e índice de aproveitamento dos terrenos nas diversas áreas;

VII - implantar a unificação das bases cadastrais do Município, de acordo com as normas estatísticas federais, de modo a obter um referencial para fixação de tributos e ordenação do Território;

VIII - democratização das oportunidades de acesso à propriedade urbana e à moradia;

IX - correção das distorções de valorização do solo urbano;

X - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Parágrafo Único: A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor.

**Art. 126. Caberá ao Poder Público Municipal, na sua atribuição de disciplinar o uso do solo, regular as edificações em torno das áreas verdes, criando mecanismos protetores específicos para cada área.**

Art. 127. O Município estabelecerá mecanismos de compensação aos proprietários de imóveis considerados de interesse para preservação por seu valor histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, urbanístico, natural ou arquitetônico, através de incentivos fiscais, isenções tributárias ou transferência do direito de construir.

§ 1º A transferência do direito de construir, que terá caráter excepcional, somente será autorizada após análise e compatibilização pelos órgãos de planejamento urbano e de proteção do patrimônio cultural, sendo vedada a transferência para áreas de interesse para preservação e obrigatório o assentamento no registro de imóveis competente.

§ 2º O descumprimento das condições impostas à transferência importará em sua nulidade, sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis.

Art. 128. As obras e serviços públicos municipais serão priorizados com a utilização de critérios baseados em indicadores sócio-econômicos e, quando for o caso, epidemiológicos, na forma da lei.

**Art. 129. Os bens dominicais do Município, quando não destinados ou reservados para equipamentos públicos, serão prioritariamente dirigidos a assentamentos urbanos de população de baixa renda, devidamente regularizados, como tais caracterizados em lei.**

Art. 130. O estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano deverá assegurar:

I - a preservação das áreas de exploração agrícola e pecuária e o estímulo a essas atividades primárias;

II - a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente natural e cultural;

III - a criação de áreas de especial interesse urbanístico e de utilização pública;

IV - a cooperação das associações representativas da sociedade civil organizada no estudo, elaboração e avaliação das políticas, planos, programas e projetos municipais, na forma da lei.

Art. 131. Aquele que possuir como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

**Art. 132. Fica proibida a edificação permanente nos mananciais de água, salvo quando de utilidade pública, solicitada pela Prefeitura e aprovada pela Câmara Municipal.**

**Art. 133. Respeitado o disposto na legislação federal e municipal, notadamente no Plano Diretor, são considerados bens de uso comum do povo as praias e os terrenos marginais aos rios e lagos, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a eles, em qualquer direção e sentido, garantidos os direitos adquiridos, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.**

**§ 1º Não será permitida a urbanificação ou qualquer forma de utilização do solo que impeça ou dificulte o acesso assegurado no "caput" deste Artigo.**

§ 2º Ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa "non aedificandi".

Art. 134. A política habitacional do Município integrada às do Estado e da União objetivará a solução da carência habitacional, de acordo com os seguintes princípios e critérios:

I - oferta de lotes urbanizados;

II - estímulo e incentivo à formação de cooperativas populares de habitação;

III - atendimento prioritário à família de baixa renda;

IV - formação de programas habitacionais pelo sistema de mutirão e autoconstrução que poderão ser desenvolvidos em convênio com a União, o Estado ou instituições privadas;

V - fomento à política de orientação e assistência técnica ao processo de autoconstrução;

VI - atendimento aos servidores municipais.

Art. 135. Na elaboração do planejamento e na ordenação de usos, atividades e funções de interesse social, o Município visará a: a) melhorar a qualidade de vida da população; b) distribuir os benefícios e encargos do processo de desenvolvimento do Município, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana; c) promover a integração, racionalização e otimização da infra-estrutura urbana básica, priorizando os aglomerados de maior densidade populacional e as populações de menor renda; d) promover o desenvolvimento econômico local; e) preservar as zonas de proteção de aeródromos.

Art. 136. Na aprovação do projeto para construção de conjuntos habitacionais de interesse social, o Município exigirá, a edificação, pelos incorporadores, de equipamentos sociais, prioritariamente, escolas e creches com capacidade para atender à demanda gerada pelo conjunto, sendo os critérios aprovados em lei complementar.

No Capítulo IV, “Da Política Minerária e Hídrica”, a Lei Orgânica ainda preceitua:

“Art. 147. O Município promoverá a preservação dos mananciais de água do Município e a conservação das margens fluviais dos cursos d’água internos, definindo uso e formas de manejo”.

Nesse sentido, as irregularidades constatadas também comprometem a própria preservação dos mananciais e curso d’água. Impossível dissociar a realidade urbanística do município de sua ligação com as águas.

### **c) Do direito da criança e do adolescente ao espaço urbano sadio**

Exa., é fundamental e prioritário garantir o direito das crianças e dos adolescentes, seja qual for ele. Não fora à toa que o art. 227 da Constituição Federal de 1988 fora taxativo:

“227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

O direito ao lazer fora um desses direitos elencados como também a ser priorizados pelo poder público, não esquecendo-se que o constituinte originário considerou a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos do Estado Democrático de Direito Brasileiro, sendo certo que toda conduta do Poder Público deve ser voltada para a concretização de tais fundamentos.

A não disponibilização de brinquedos públicos para as crianças e adolescentes por parte do requerido viola frontalmente os fundamentos constitucionais supramencionados.

Há que se destacar, também que a Constituição Cidadã, elencou os direitos sociais do cidadão ao patamar de direito constitucional, estabelecendo em seu artigo 6º (norma constitucional de eficácia plena) que, *in verbis*:

*“São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, **o lazer**, a segurança, a previdência social, a proteção da maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.*

Os direitos sociais do cidadão são considerados pela doutrina constitucionalista como direitos humanos fundamentais de segunda geração, sendo, portanto, corolário dos fundamentos constitucionais da dignidade da pessoa humana e da cidadania.

O direito das crianças e adolescentes ao lazer a ser ofertado pelo requerido encontra-se inserido no rol do artigo 6º da Carta Política Nacional (“lazer”).

Não se pode deixar de mencionar, outrossim, o direito internacional dos direitos humanos. O modo como o Estado trata aos seus nacionais passou a ser

questão de preocupação universal, deixando de ser questão afeta a jurisdição interna. O conceito de soberania fora flexibilizado, na medida em que se fazem possíveis intervenções internacionais no plano nacional, em favor do resguardo dos direitos humanos.

O Brasil é um dos países que se submete à jurisdição da Corte Interamericana dos Direitos Humanos (desde 10 de dezembro de 1998), o que revela um importante passo rumo ao efetivo resguardo desses direitos.

E a Constituição Federal, no artigo 5º, § 2º preceitua que:

*“Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais que a República Federativa do Brasil seja parte”.*

Assim, a luz deste dispositivo constitucional, conforme doutrina Flávia Piovesan, *“os direitos fundamentais podem ser organizados em três distintos grupos: a) os dos direitos expressos na Constituição; b) os dos direitos implícitos, decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Carta Constitucional; e c) o dos direitos expressos nos Tratados Internacionais subscritos pelo Brasil”.* Ao efetuar tal incorporação, a Constituição *“está a atribuir aos direitos internacionais uma hierarquia especial e diferenciada, qual seja a de norma constitucional”.*<sup>7</sup>

E neste contexto, o Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, ratificou importantes tratados, dentre eles, visando a proteção da mulher e da criança, destacam-se os seguintes: a) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas

<sup>7</sup> Apud KATO, Shelma Lombardi de. *Direitos humanos e direitos humanos das mulheres*. Trabalho apresentado no 11º Seminário de Direitos Humanos: rumo a uma jurisprudência de igualdade, realizado em Cuiabá no mês de março de 2002, pasta de textos, caderno I, p.83 (11º SEMINÁRIO DE DIREITOS HUMANOS: RUMO A UMA JURISPRUDÊNCIA DE IGUALDADE, 2002).

de Discriminação Contra a Mulher (“Convenção da Mulher”); b) Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”) e, c) Convenção Sobre os Direitos das Crianças.

Quanto a esta última convenção, ou seja, a Convenção sobre os Direitos das Crianças, cumpre destacar que ela integra o sistema global de proteção aos direitos humanos e foi adotada por unanimidade em 20 de novembro de 1989 pela Resolução n.L. 44 (XLIV) da Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU), entrou em vigor no dia 2 de setembro de 1990, um mês após ser ratificada pelo vigésimo Estado. O Brasil firmou a Convenção em 26 de janeiro de 1990. A ratificação pelo Congresso Nacional veio em 14 de setembro de 1990, por meio do Decreto Legislativo nº 28. Desde 1997 a Convenção conta com 191 Estados-Parte.

Esta Convenção reafirma o fato de que as crianças, dada a sua vulnerabilidade, necessitam de cuidados e proteção especiais; e coloca em ênfase especial sobre os cuidados primários e proteção responsável da família, necessidade de proteção legal e de outras formas de proteção à criança antes e depois de seu nascimento, a importância do respeito aos valores culturais da comunidade da criança, e o papel vital da cooperação internacional para o cumprimento dos direitos das crianças.<sup>8</sup>

E dentre os direitos reconhecidos às crianças na referida Convenção destacamos:

8 CURY, Munir; GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso; MARÇURA, Jurandir Norberto. *Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado*. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2000, p.232.

**“Artigo 31**

**1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança ao descanso e ao lazer, ao divertimento e às atividades recreativas próprias da idade, bem como à livre participação na vida cultural e artística.**

**2. Os Estados Partes respeitarão e promoverão o direito da criança de participar plenamente da vida cultural e artística e encorajarão a criação de oportunidades adequadas, em condições de igualdade, para que participem da vida cultural, artística, recreativa e de lazer” (textuais).**

Nota-se, portanto, que o não oferecimento e a oferta irregular de recreação e lazer, dentro disso de brinquedos (equipamentos públicos em praças) e quadras, constituem violações aos direitos humanos das crianças e adolescentes, internacionalmente reconhecidos através da Convenção sobredita a qual foi ratificada pelo governo brasileiro, possuindo hierarquia de norma constitucional.

Descendo na hierarquia das normas, mas não perdendo em qualidade e exigibilidade, o Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, repetindo o mandamento constitucional, preceitua em seu artigo 208, § 1º, que:

*“Art. 208. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não-oferecimento ou oferta irregular: (...)*

*§ 1º As hipóteses previstas neste artigo não excluem da proteção judicial outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela Lei. (Renumerado do Parágrafo único pela Lei nº 11.259, de 2005);*

Além do mencionado artigo prevê ainda o Estatuto da Criança e do Adolescente o seguinte:

*“Art. 15. A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis.*

*Art. 16. O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos:*

*I - ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais;*

*II - opinião e expressão;*

*III - crença e culto religioso;*

***IV - brincar, praticar esportes e divertir-se;***

*V - participar da vida familiar e comunitária, sem discriminação;*

*VI - participar da vida política, na forma da lei;*

*VII - buscar refúgio, auxílio e orientação” (textuais com grifos).*

Ademais, de acordo com o disposto no artigo 3º, do Estatuto da Criança e do Adolescente **“a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade”**.

Logo, para se dar efetividade a norma constitucional e às regras previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente e demais legislações aplicadas ao caso, a presente ação se faz imprescindível.

Ainda, valendo destacar que a Lei nº. 10.257/2001, também preocupou-se com essa situação, prevendo o seguinte:

*“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*

*I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

(...)

*V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;” (com grifo).*

Não obstante, a tese da discricionariedade administrativa não pode servir de meio para eximir o demandado da obrigação de propiciar a disponibilização dos equipamentos públicos (brinquedos e quadras), em quantidades suficientes, adequados e seguros. O fornecimento dos mesmos não pode ficar ao alvedrio da discricionariedade administrativa, uma vez que os interesse públicos primários (pertinente à sociedade como um todo) se sobrepõem a qualquer interesse do administrador.

Acerca da possibilidade do Poder Judiciário examinar os atos discricionários emanados pelo Poder Público, cumpre assinalar que a doutrina constitucionalista e de direito administrativo de ponta vem sustentando, de forma incisiva, esta permissibilidade, mormente no que concerne a sua razoabilidade e proporcionalidade.

Os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, embora não estejam previstos expressamente no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, são aplicados à Administração Pública, porque decorrem do texto constitucional.

Ao tratar do princípio da razoabilidade, o ilustre doutrinador Luis Roberto Barroso, assim doutrina:

*“O princípio da razoabilidade é um parâmetro de valoração dos atos do poder público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça. Sendo mais fácil de ser sentido do que conceituado, o princípio se dilui em um conjunto de proposições que não o libertam de uma dimensão excessivamente subjetiva. É razoável o que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; o que não seja arbitrário e caprichoso; o que corresponda ao senso comum, aos valores vigentes em dado momento e lugar”<sup>9</sup>*

E no que tange ao princípio da proporcionalidade, destaca:

*“A doutrina – tanto lusitana quanto brasileira – que se abebera no conhecimento jurídico produzido na Alemanha reproduz e endossa essa tríplice caracterização do princípio da proporcionalidade, como é mais comumente referido pelos autores alemães. Assim é que dele se extraem os requisitos (a) da adequação, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (b) da necessidade ou exigibilidade, que impõe a verificação da inexistência de meio menos gravoso para atingimento dos fins visados; (c) da proporcionalidade em sentido estrito, que é a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos do cidadão.”<sup>10</sup>*

---

<sup>9</sup> *Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora*. 4. ed.rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

<sup>10</sup> *Op.cit.*

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade exsurtem como limites à discricionariedade tanto do legislador quanto do administrador. Vários são os constitucionalistas/administrativistas que sustentam esta ideia. Senão vejamos:

**“Com efeito, o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricção) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu líbito, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades ou critérios personalíssimos, e muito menos significa que liberou a Administração manipular a regra de Direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicanda. Em outras palavras: ninguém poderia aceitar como critério exegético de uma lei que esta sufrague as providências insensatas que o administrador queira tomar; é dizer, que avalize previamente condutas desarrazoadas, pois isto corresponderia a irrogar dislates à própria regra do Direito. (...) É obvio que uma providência administrativa desarrazoada, incapaz de passar com sucesso pelo crivo da razoabilidade, não pode estar conforme à finalidade da lei. Onde, se padecer deste defeito, será necessariamente, violadora do princípio da finalidade. Isto equivale a dizer que será ilegítima, conforme visto, pois a finalidade integra a própria lei. Em consequência, será anulável pelo Poder Judiciário, a instâncias do interessado. (...) Não se imagine que a correção judicial baseada na violação do princípio da razoabilidade invade o ‘mérito’ do ato administrativo, isto é, o campo da ‘liberdade’ conferido pela lei à Administração para decidir-se segundo uma estimativa da situação e critérios de conveniência e oportunidade. Tal não ocorre porque sobredita ‘liberdade’ é liberdade dentro da lei, vale dizer, segundo as possibilidades nela comportadas. Uma providência desarrazoada, consoante dito, não pode ser havida como comportada pela lei. Logo é ilegal: é desbordante dos limites nela admitidos. (...) Em rigor, o princípio da proporcionalidade não é senão faceta do princípio da razoabilidade (...) salientando-se, destarte a possibilidade de correção judicial arrimada neste fundamento. Posto que se trata de um aspecto**

**específico da razoabilidade, compreendendo-se que sua matriz constitucional seja a mesma.**<sup>11</sup> ( os grifos são nossos).

*“Enfatize-se que como limite, na dinâmica da discricionariedade, necessariamente há a proporcionalidade, a boa-fé, a lealdade, e a igualdade...”*<sup>12</sup>

*“Com efeito, mesmo se tratando de atuação discricionária, o administrador público deverá optar por uma hipótese razoável ao satisfatório atendimento do interesse público(...). **Assim, da mesma forma que os demais princípios a razoabilidade constitui um limite à atuação discricionária que, caso não seja observado, poderá levar a invalidação pelo Poder Judiciário...** Da mesma forma que o princípio da razoabilidade, no campo da vinculação, onde o legislador já apresenta uma opção administrativa, não há maiores problemas relacionados ao princípio da proporcionalidade. Em se tratando, no entanto, de atuação discricionária, em que a norma deixa um campo livre para a decisão administrativa, o caso concreto exigirá que as medidas adotadas sejam adequadas às necessidades públicas, quer dizer, que haja proporcionalidade entre meios e fins... **Assim a proporcionalidade é princípio que também vincula o administrador público na exercício da atribuição discricionária.**”<sup>13</sup> (os grifos são nossos).*

Logo, toda atuação administrativa deve pautar-se nos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, sob pena da violação destes princípios constitucionais, o que enseja o controle jurisdicional da conduta discricionária.

Maria Sylvia Zanella Di Prieto, ao doutrinar a respeito do controle judicial da discricionariedade dos atos/omissão dos administradores, sustenta:

11 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20.ed.rev. e atual.São Paulo: Malheiros, 2006, p.97/100.

12 FIGUEIREDO, Lucia Valle. Curso de Direito Administrativo. 6.ed.rev.atual.e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002.

13 TOURINHO, Rita. Discricionariedade Administrativa. – obra organizada por Emerson Garcia. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

*“ O que importa analisar neste item é a regra da razoabilidade aplicada ao ato administrativo, como tal considerada a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei e sujeita a controle do Poder Judiciário”. E continua explicando que: ...se a opção administrativa recair sobre hipótese irrazoável, ela se tornará inválida e, portanto, suscetível de ser anulada judicialmente. Daí a razoabilidade inserir-se como um dos principais limites à discricionariedade administrativa”.<sup>14</sup>*

O que se infere do exposto alhures é que tanto a razoabilidade quanto a proporcionalidade constituem princípios valorativos, através dos quais o exegeta deve buscar a mais ampla efetividade dos direitos assegurados na Constituição Federal.

E do que foi exposto, conclui-se que a discricionariedade administrativa, encontra-se em patamar inferior ao direito das crianças e adolescentes ao acesso a esses equipamentos gratuitos, de forma integral, adequada, irrestrita e segura, sendo certo que a ausência de tais itens apresenta-se em desacordo com os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade e da prioridade absoluta.

Nestas situações apresenta-se imperiosa a intervenção do Poder Judiciário, visando, com isso, garantir o acesso aos brinquedos em praças públicas às crianças e adolescentes de Igarapé-Miri, garantindo-lhes uma existência digna, conforme determinação constitucional e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A visão e a conduta do Ministério Público e do Poder Judiciário quando se tratar de direitos sociais deve ser no sentido da preservação e garantia dos

mesmos, especialmente no que tange ao direito humano fundamental ao lazer e à recreação.

Veja-se que, estamos tratando de um direito especial. Como bem dito na obra “Artigo 31 da Convenção dos Direitos da Criança”<sup>15</sup>: “As brincadeiras são, para as crianças, mais do que diversão. São experimentos que conduzem ao aprendizado e à percepção do mundo. Além da escola, os espaços comunitários são elementos importantes para o desenvolvimento da criança”. Além disso, como dito na obra, “espaços para brincar e aprender são aqueles que oferecem oportunidades e atividades lúdicas em um ambiente saudável e amoroso para as crianças interagirem com adultos e outras crianças, desenvolvendo um relacionamento de confiança com eles. Os espaços comunitários oferecem oportunidades lúdicas e apóiam as crianças no desenvolvimento das habilidades sociais. As crianças aprendem umas com as outras, sem se preocuparem com autoridade (pais/adultos). São ambientes informais onde as brincadeiras devem ser livres”. Além disso, são espaços indispensáveis à convivência comunitária e inclusiva para as crianças, como também cita essa obra: “Ao falarmos em diversidade, merecem especial atenção crianças com e sem deficiência possam brincar e interagir. Estes incluem a escola e os espaços informais onde se formam as amizades. É preciso atuar para eliminar os estereótipos negativos locais frequentados por elas”.

Assim, por tudo dito, o direito de brincar, direito especial da criança, é fundamental para o seu crescimento e desenvolvimento sadio, devendo ser garantido por espaços públicos adequados, que possibilitem a fruição e gozo desse direito de forma coletiva, sendo uma etapa necessária para a socialização e aprendizagem.

---

15 In: <http://brinquedoteca.net.br/wp-content/uploads/2013/04/DireitodaCrianca.pdf> Acesso: 20.02.21.

A atuação ministerial e do Poder Judiciário na garantia da aplicação concreta dos princípios e normas acima mencionados são absolutamente necessárias, principalmente em um momento em que se busca a proteção dos direitos humanos fundamentais, inúmeras vezes violados pela própria ação ou omissão estatal, visando com isso a efetivação dos princípios do Estado Democrático de Direito.

Detectada a violação do direito fundamental das crianças e adolescentes de Capanema, o Ministério Público Estadual cumpriu com o seu dever de defensor da ordem jurídica, da cidadania, dos direitos humanos fundamentais, da infância e juventude, e de interesses difusos e coletivos da população, trazendo estes fatos à apreciação do Poder Judiciário.

Compete, então a este conceituado Poder, na pessoa do insigne magistrado desta Comarca, proferir a sua decisão, levando em conta os princípios e normas acima destacadas, em defesa e proteção de uma qualidade de vida das crianças e adolescentes de Igarapé-Miri ao direito de esporte, lazer e de brincar.

#### **d) Da necessidade de preservação da área de preservação permanente**

Os artigos 5º, inciso XXIII, 170 e 182 da Constituição Federal determinam que a propriedade atenderá a sua função social, princípio da ordem econômica, cumprida quando a propriedade atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, sendo que a política de desenvolvimento urbano deve garantir o bem-estar de seus habitantes. Conjugam-se tais dispositivos ao mandamento constitucional de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem do 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 - artigo 225, da Constituição da República.

Da interpretação de tais dispositivos pode-se concluir a função ambiental da propriedade. E, segundo o artigo 1º-A da Lei nº. 4.771/65 (Código Florestal) as florestas e demais formas de vegetação são bens de interesse comum a todos os habitantes do País.

Especificamente o território municipal é tomado por rios e igarapés, inclusive na área urbana, aplicando-se o Código Florestal aos imóveis urbanos nessa situação, sendo muitas dessas áreas, são previstas como de preservação permanente, conforme constante no seu art. 4º.

O legislador municipal não pode alterar os limites estabelecidos pela legislação federal, salvo se for para ampliar o limite de proteção. A propósito, José Afonso da Silva ressalta que é importante ter em mente a parte final do dispositivo, que manda observar os princípios e limites previstos no artigo 2º do Código que define as florestas e demais formas de vegetação de preservação permanente, porque isso significa que o regime municipal tem que respeitar o regime do Código Florestal<sup>16</sup> Sobre o assunto, dessa forma, entendeu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

“APP - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - MATA CILIEAR - ÁREA URBANA - PROJETO "NOVA MARGEM - VIDA NOVA AO ITAPECERICA" - MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS - LEGALIDADE - PLANTIO E DEMARCAÇÃO - FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. – A preservação ambiental, inclusive da mata ciliar, independe de qualquer norma outra específica e de qualquer regulamentação, sendo prevista na Constituição da República e no Código Florestal. - O Ministério Público tem atuado de forma eficaz e decisiva na proteção do meio ambiente e é juridicamente possível a propositura de Ação Civil Pública para discutir a regularização de meio ambiente e a proteção necessária ao desenvolvimento urbano, pois neste caso se trata de interesses difusos e coletivos, sobre bens não disponíveis, sendo evidente o interesse público.

---

16 SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 191

- Não há direito adquirido absoluto decorrente da ocupação antrópica já consolidada pois as restrições legais de APP seguem o imóvel e incidem a partir da vigência da lei.” (TJMG, Apelação Cível nº 1.0223.03.126435-9/002(1), relatora Des. Vanessa Verdolim Hudson Andrade)

A conduta do réu em tomar providências diante da utilização das áreas de preservação permanente com ocupações irregulares, configura uso nocivo da propriedade, conforme expresso no art. 1º e seu § 1º da Lei 4.771 – Código Florestal, de 15.09.65, que estabelece:

“Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

§ 1º As ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas e demais formas de vegetação são consideradas uso nocivo da propriedade, aplicando-se, para o caso, o procedimento sumário previsto no art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil.” (grifo ministerial)

No caso, houve, há o uso nocivo da propriedade. Ajustando-se como luva ao caso concreto, o julgado do Tribunal de Alçada Paranaense:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO- AÇÃO CIVIL PÚBLICA -LIMINAR – RESPONSABILIDADE POR DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE – LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. 1. A fruição da propriedade e da posse, não pode legitimar a degradação do meio ambiente, em áreas de preservação permanente. 2. Constitui uso nocivo da propriedade, destinação diversa daquela determinada pelo Código Florestal, nas áreas de preservação permanente, desrespeitando-se a limitação administrativa, cuja responsabilidade no direito ambiental é objetiva. 3. A preservação e a recomposição de mata ciliar é um imperativo que se impõe ao proprietário de terras, constituindo-se em obrigação propter rem. 4. Considera-se de preservação permanente, as florestas e demais formas de vegetação natural, situadas ao longo dos rios ou de qualquer curso

d'água, desde o seu nível mais alto em faixa marginal, cuja largura é fixada no Código Florestal (art. 2º). 5. As florestas de preservação permanente, instituídas, no art. 2º, do Código Florestal, são consideradas as propriedades como de limitações administrativas. 6. Terrenos reservados são faixas de terras particulares, marginais dos rios, lagos e canais públicos, como define o Código de Águas. 7. Configura limitação administrativa à propriedade, visando a proteção ambiental, a definição, como área de preservação permanente, das florestas e demais formas de vegetação natural situadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água. Tal limitação, não importa em violação do direito de propriedade, tampouco infringe qualquer direito.”(Agravado de Instrumento nº 130883000, Ac.: 10902, 1ª Câmara Cível do TAPR, Rel. Juiz Lauro Augusto Fabrício de Melo. j. 13.04.1999, Publ. 07.05.1999).

Po sua vez, as construções que não se destinam a moradia popular, devem ser demolidas, vez que não é passível de regularização. É imperioso que todas as intervenções recentes sejam demolidas. A respeito, confira-se:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO – MEDIDA LIMINAR DEMOLITÓRIA – PROXIMIDADE DO LEITO DE CURSO D’ÁGUA – INTELIGÊNCIA DO ART. 20 DA LEI N. 4.771/65 (CÓDIGO FLORESTAL). Preponderam, sobre interesses individuais, os da coletividade, quais sejam, na hipótese, o resguardo e respeito aos recursos hídricos que garantirão o bem-estar daquela”.(liminar deferida pela 6ª Câmara Civil, nos autos do Agravo de Instrumento n. 00.013443-0 - Florianópolis). EMENTA: AÇÃO DEMOLITÓRIA - CONSTRUÇÃO CLANDESTINA - Se a construção civil é uma atividade sujeita a prévio licenciamento pelo Poder Público Municipal, a falta de licença para a construção faz presumir um dano potencial à coletividade e também à Administração, mormente se a área da construção é restrita à preservação permanente, ficando facultado à municipalidade determinar a demolição da obra assim erguida. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0024.99.156480-8/001 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - APELANTE(S): AENES DE OLIVEIRA - APELADO(A)(S): MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - RELATOR: EXMO. SR. DES. FRANCISCO FIGUEIREDO). AÇÃO DEMOLITÓRIA - CONSTRUÇÃO

IRREGULAR REALIZADA EM ÁREA NON AEDIFICANDI - Perícia técnica que visou efetuar levantamento topográfico a fim de verificar a invasão da área de não edificação na rodovia ayrton senna da Silva - Laudo pericial que concluiu que parte do imóvel da ré encontra-se dentro da área non aedificandi da rodovia - Laudo divergente que não trouxe elementos capazes de afrontar o laudo do perito judicial da confiança do juízo - Construção irregular sem a observância da legislação municipal pertinente - Recurso não provido. (TJSP - AC 136.396-5/1-00 - Guarulhos - 9ª CDPúb. - Rel. Des. Antonio Rulli - J. 05.11.2003).

Assim sendo, devem ser demolidas a edificações irregulares em área de preservação permanente, e, liminarmente, já recomposta a área de preservação permanente remanescente, proibindo-se novas intervenções.

Por sua vez, como as famílias não podem sair e serem realocadas de uma hora para outra é preciso que o município faça todo um planejamento e organize local adequado para remanejamento das mesmas e regularização de suas terras, pois segundo o STF a intervenção excepcional em área de preservação permanente (APP), por interesse social ou utilidade pública, está condicionada à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta<sup>17</sup>.

Nesse sentido, faz-se fundamental que sejam reconhecidas as zonas especiais de interesse social da cidade, conhecidas como ZEIS, terrenos/áreas da cidade que só podem ser ocupados com moradia popular, não só com o melhoramento das condições de moradia dos que já vivem nelas, mas regularizando, urbanizando, reformando e construindo novas habitações para a população de baixa renda e promovendo melhorias na infraestrutura urbana local dessas áreas.

**e) Do estudo de impacto ambiental/EIA/RIMA e estudo de impacto de vizinhança**

Na previsão constitucional do art. 225, parágrafo 1º, IV da CF/88, encontra-se o Estudo de Impacto Ambiental, que leciona o seguinte:

**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.**

**§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:**

**IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;**

De forma geral, os estudos ambientais são exigidos pelos órgãos no âmbito do licenciamento ambiental (SISNAMA – Lei nº. 6.938/1981 – Política Nacional de Meio Ambiente), que previu a avaliação dos impactos ambientais como um instrumento das políticas ambientais.

O Estudo de Impacto Ambiental/Relatório (EIA/RIMA) foram regulamentados pela Resolução do CONAMA nº. 01/1986.

Por sua vez, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) advém do capítulo sobre política urbana, art. 182 da CF/88, no sentido que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Sendo que, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) fora previsto no art. 4º, VI da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades).

Além desses estudos, o município para autorizar e licenciar obras e atividades em seu território, deve ater-se às legislações em vigor, não podendo concedê-las sem procedimento administrativo e demais formalidades.

#### **f) Da necessidade de definições das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), também chamadas de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) são áreas demarcadas no território de uma cidade, para assentamentos habitacionais de população de baixa renda (existentes ou novos). Devem estar previstas no Plano Diretor e demarcadas na Lei de Zoneamento, quando houver. Podem ser áreas já ocupadas por assentamentos precários, e podem também ser demarcadas sobre terrenos vazios. No primeiro caso, visam flexibilizar normas e padrões urbanísticos (como largura de vias, tamanho mínimo dos lotes, por exemplo) para, através de um plano específico de urbanização, regularizar o assentamento. No caso de áreas vazias, o objetivo é aumentar a oferta de terrenos para habitação de interesse social e reduzir seu custo.

O Estatuto da Cidade inclui as ZEIS, pela primeira vez em legislação federal, como instrumentos de execução da Função Social da Propriedade, mas não as define. As ZEIS foram definidas, no âmbito Federal, pela Lei nº. 11.977/2009 e pela Lei 13.465/2017. Nesta última, a definição de ZEIS é:

**Art. 18.** O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

**§ 1º** Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Como instrumentos de gestão do solo urbano e rural, as ZEIS podem adotar diversas especificações. O Conselho das Cidades, em sua Resolução Recomendada 34/2005 (alterada pela Resolução Recomendada 168/2014) define os seguintes casos de aplicação das ZEIS:

Art. 5º. A instituição das Zonas Especiais, considerando o interesse local, deverá: I - destinar áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social; **II - demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos;** III – demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde; IV - demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária; V - definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber; VI - definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas; **VII – demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.** (Com grifo)

Nesse sentido, faz-se imprescindível que a municipalidade faça as definições dessas áreas, inclusive levando-se em conta as peculiaridades locais, de populações ligadas aos rios, igarapés, mananciais e de áreas sujeitas a inundações, campos, ao extrativismo, inclusive de comunidades tradicionais e ribeirinhas que passam a viver na cidade.

### **g) Audiências públicas**

A nossa Constituição Federal consagra em seu artigo 225, em uma demonstração convincente de democracia, trazendo a participação popular como fonte essencial na defesa do meio ambiente. Isso significa que o compartilhamento da responsabilidade na proteção do meio ambiente entre o Poder Público e a coletividade é a melhor forma de propiciar um uso satisfatório dos recursos

naturais, atendendo as necessidades básicas de todos, ao mesmo tempo em que garante sua preservação para as atuais e futuras gerações.

Um Estado Democrático como o Brasil tem o dever de propiciar e fomentar a participação e o envolvimento popular em tudo aquilo que abrange e permeia o direito fundamental de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio. Nesse sentido, a Audiência Pública é o momento, ao longo do processo de obtenção de licença ambiental de uma obra/atividade em que a população pode obter esclarecimentos e elucidações sobre suas características e impactos (negativos e positivos) através da apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). Veja-se que, a própria Constituição Federal de 1988, em seu parágrafo 1º inciso IV, prevê a obrigação de publicidade das informações referentes a atividades com potencial poluidor e degradadoras do meio ambiente:

“Art. 225

(...)

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, **a que se dará publicidade**”.

A Audiência Pública fora regulada pela Resolução do CONAMA nº. 09/1987, devendo ser realizada sempre que necessária para processo de Licenciamento Ambiental. Sendo que, o Órgão de Meio Ambiente deverá promover a sua realização quando, for julgado necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 ou mais cidadãos, de acordo com o artigo 2º da referida Resolução.

Hoje, caracterizadas como direito público subjetivo de participação dos cidadãos urbanos: “No caso do descumprimento dos preceitos legais, durante a elaboração do Plano Diretor pelo Poder Executivo e da própria realização dos

Estudos de Impacto de Vizinhança, na construção de empreendimentos urbanos de grande impacto, as entidades de grupo e os cidadãos poderão fazer uso no âmbito do Poder Judiciário dos instrumentos de participação popular para o controle judicial dos atos administrativos. No caso, as entidades arroladas no artigo 5º da Lei nº 7.347/85 estarão autorizadas a promover Ação Civil Pública, nos termos do artigo 53 do Estatuto da Cidade, visando a responsabilizar os agentes públicos e privados que violaram os preceitos básicos da Lei Federal nº 10.257/01 e o cidadão, de acordo com o artigo 1º da Lei n. 4.717/65, poderá promover ação popular, pleiteando a nulidade de ato lesivo ao patrimônio público do município.”<sup>18</sup>

Ainda nesse mister, é interessante firmar a possibilidade de convocação de múltiplas audiências públicas conforme a necessidade de mediação e negociação das questões mais controversas com a população local, dada a complexidade do empreendimento. Valendo destacar que, as realizações das audiências públicas não excluem as formas de participação por meio dos conselhos municipais e das reuniões com as comunidades.

### **g) Do Prejuízo à Ordem Urbanística**

*In casu*, houve nítida ocorrência de prejuízo ao ordenamento urbanístico, pelos inúmeros problemas causados pela omissão do poder público e ações dos particulares, desde a desconfiguração do sistema viário original do loteamento/espço urbano, ocupações das vias públicas e de áreas irregulares, construções irregulares, falta de equipamentos públicos e ausência do plano de gestão de saneamento municipal.

---

18 MENCIO, Mariana. Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 159.

Assim, restam configuradas hipóteses de verdadeiros privilégios em favor de particulares com o comprometimento da livre circulação terrestre em detrimento da ordem urbanística e apropriação indevida de patrimônio público, em desacordo com as determinações legais, especialmente ambientais e relacionadas à qualidade de vida na cidade.

## **VI- DO DANO MORAL COLETIVO**

Nosso ordenamento jurídico não exclui a possibilidade de que um grupo de pessoas venha a ter um interesse difuso ou coletivo de natureza não patrimonial lesado. E daí nasce a pretensão de ver tal dano reparado.

Consoante o disposto no art. 5º, inciso X, da CR, “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

No que diz respeito ao dano moral, trata-se de fenômeno que pode acometer tanto um indivíduo em específico, como grupamentos sociais expressivos, ou mesmo a sociedade como um todo (dano moral coletivo ou difuso), sendo que em ambos os casos a indenização é devida.

O dano moral coletivo configura-se, portanto, quando a ação danosa, mais do que diminuir e fragilizar a Administração, resulta na frustração deliberada de um ideal coletivo que abala a imagem e a credibilidade do ente público, incutindo no povo a ideia de desmazelo dos gestores diante das necessidades dos administrados.

No ponto, é oportuno trazer à colação a lição do Procurador Regional da República ANDRÉ DE CARVALHO RAMOS a esse respeito:

Com isso, vê-se que a coletividade é passível de ser indenizada pelo abalo moral, o qual, por sua vez, não necessita ser a dor subjetiva ou estado anímico negativo, que caracterizariam o dano moral na pessoa física, podendo ser o desprestígio do serviço público, do nome social, a boa imagem de nossas leis, ou mesmo o desconforto da moral pública, que existe no meio social. [...] Assim, a dor psíquica na qual se baseou a teoria do dano moral individual acaba cedendo espaço, no caso do dano moral coletivo, a um sentimento de desprezo que afeta negativamente toda a coletividade.

No mesmo sentido, colhe-se a lição de CARLOS ALBERTO BITAR FILHO, para quem:

[...] dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial. Tal como se dá na seara do dano moral individual, aqui também não há que se cogitar de prova da culpa, devendo-se responsabilizar o agente pelo simples fato da violação (*damnum in re ipsa*).

No caso em tela, os requeridos, afastando-se do interesse público, deram causa a toda essa situação lesiva, por ação e omissão, de insegurança pública.

Daí, portanto, a presença do dano moral coletivo, dedutível da lastimável situação de degradação ambiental por anos, com conivência do município. Visível,

assim, que tais comportamentos devem ser reparados civilmente, observados os marcos compensatórios e punitivos (*punitive damages*).

Nesse quadro, pretende-se não só ver compensado o abalo ou a diminuição da credibilidade da administração pública, mas também punir o infrator pelo ato, o que encontra eco na *teoria do valor do desestímulo (punitive damages)*, observado, em todo caso, o direito de regresso em face do agente público causador do dano e do violador das normas de ordenamento urbano e as demais que regem os funcionamentos das cidades, para o bem-estar social.

*In casu*, o requerido mantém-se inerte, contribuindo para a favelização da cidade, colocando em risco permanente à sociedade, tendo em vista que o serviço e todas as ações do ordenamento público são precários, realizados de forma improvisada mediante ações pontuais, ocorrendo sem planejamento algum, sem participação da sociedade. É o que verifica-se no território municipal de Igarapé-Miri.

## VII- DA TUTELA DE URGÊNCIA E MEDIDAS CAUTELARES

Conforme apurado nos autos de ICP, o município de Igarapé-Miri não possui o plano municipal de saneamento básico e, também, não adotou as medidas necessárias para iniciar o processo de elaboração do documento.

Assim, diante do esgotamento do prazo para tal, estabelecido pelo Decreto nº. 7.217/10, e considerando que o PMSB é condição para que o ente federativo receba recursos públicos da União para investir no sistema de saneamento, infere-se que a concessão de medida liminar é imprescindível para que o município elabore o PMSB.

Além disso, não fez a revisão do seu plano diretor, nem busca a tomada de providências para os problemas elencados.

O art. 12 da Lei 7.347/85 estabelece que é permitido ao Juiz o poder de conceder, sem justificação prévia, a medida liminar.

Desta forma, em face da gravidade da lesão aos direitos difusos, faz-se necessário um provimento jurisdicional que assegure *initio litis* a realização da atividade pelo requerido.

A respeito da tutela de urgência, assim dispõe o novo CPC no art. 300:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

*In casu*, os pressupostos jurídicos para a concessão da medida liminar *initio litis* estão, a toda evidência, presentes. Vislumbra-se, portanto, pleito relativo à verdadeira tutela liminar, com o fim precípua de impedir a continuidade e reiterações dos ilícitos.

## DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o Ministério Público do Estado do Pará requer:

1) A concessão *inaudita altera parte* da liminar a fim de determinar ao município de Igarapé-Miri que:

- a) no prazo de 10 meses, elabore o **Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB**, obedecendo aos requisitos da legislação vigente, sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de atraso;
- b) no prazo de 10 meses, **revise o Plano Diretor Municipal**;
- c) **desobstrua e desocupe todas as ruas fechadas** do município de Igarapé-Miri, reinserindo-as no sistema viário municipal, inclusive fiscalizando, de forma permanente, o território municipal para impedir novos fechamentos das mesmas e demais vias públicas, inclusive, no exercício de seu poder de polícia administrativo, removendo os obstáculos, na forma do Código de Posturas Municipal, no prazo de 90 (noventa) dias, sob pena de

imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso;

d) no prazo de 60 (sessenta) dias, **disponibilize local próprio, provisório, para embarque/desembarque de passageiros do transporte rodoviário** com cobertura para proteção da chuva e do sol e disponibilização de banheiros; sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso;

e) no prazo de 12 (doze) meses, **disponibilize terminal permanente para embarque/desembarque de passageiros do transporte rodoviário** com cobertura para proteção da chuva e do sol e disponibilização de banheiros e espaços para vendas de alimentos; sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de atraso;

f) seja obrigado a apresentar, no prazo de 120 dias, no que refere-se ao espaço urbano do território municipal **projeto arquitetônico e urbanístico**, assinado por profissional habilitado, com a respectiva ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, que atenda às normas gerais de acessibilidade e do sistema viário, prevendo, soluções para os problemas encontrados e a eliminação de todas as barreiras existentes nos espaços e vias públicas, sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso;

g) Seja o Município de Igarapé-Miri obrigado, imediatamente, a tomar providências administrativas, com base no seu poder de polícia para **retirada todas as construções irregulares existentes nas vias públicas e calçadas e também desocupá-las caso estejam com mercadorias e materiais de construções, entre outros**, prioritariamente as tomadas por estabelecimentos comerciais, no prazo de 30 (trinta) dias,

sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso;

h) Seja o Município de Igarapé-Miri, **a embargar e demolir a obra localizada no antigo local “Casa de Show Casarão da Saudade”, na beira do rio; também a construção de obra irregular na rua 7 de Setembro, Beira Rio, ao lado direito do Complexo de Feiras e Mercados do Município feita pelo Sr. EDMILSON MIRANDA PINHEIRO; construção no terreno do município na Escola Antônio Lopes da Costa, na Vila Maiuatá, fazendo divisa com a Unidade de Saúde Oscar Castelo Branco; e localizada imóvel localizado na rua Gil Braz Alves, na Vila de Maiuatá**, conforme laudo do IML indicado; todas, no prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de atraso;

i) Seja determinado ao Município a **disponibilizar equipamentos públicos (brinquedos) em praças públicas para as crianças, das comunidades urbanas e rurais**, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais);

j) seja determinado ao Município a apresentar **levantamento por meio de relatório técnico das condições das praças públicas e quadras esportivas do município**, demonstrando a situação atual dos brinquedos existentes nas mesmas e dos instrumentos de esporte e lazer, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais);

l) **interdite os equipamentos públicos, das comunidades urbanas e rurais, que ofereçam riscos as integridades físicas e vidas das pessoas**, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

m) seja o município de Igarapé-Miri obrigado a **construir mais praças municipais e quadras esportivas**, uma praça e uma quadra por ano, no mínimo, até que a falta das mesmas seja

- suprida, sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso;
- n) seja o município obrigado a **colocar brinquedos em todas as praças que forem construídas**, sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso;
- o) seja o município de Igarapé-Miri, imediatamente, **proibido de conceder/liberar autorizações e/ou licenças para construções, obras e atividades irregulares**, sob pena de imposição de multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por instrumento emitido e multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia em que o documento não for tornado sem efeito e/ou declarado nulo;
- p) seja o município de Igarapé-Miri obrigado, até o prazo de 60 dias, a **lavrar os devidos autos de infrações/vistorias contra todos os proprietários/possuidores que mantenham ocupações e obstruções irregulares, prioritariamente contra os que tenham ocupado áreas públicas indevidamente**, sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), devendo encaminhar à Promotoria de Justiça de Igarapé-Miri os documentos lavrados, no prazo de 05 (cinco) dias, também sob pena de pagamento de multa no mesmo valor;
- q) seja, imediatamente, obrigado em **não intervir na área de preservação permanente situada no município, ainda, embargando ainda qualquer construção que esteja sendo realizada na área de preservação permanente**, sendo que, em áreas urbanas, seja determinado ao Município que nos casos novos parcelamentos, de novas edificações e ampliações dos prédios urbanos, que: - **não sejam aprovados parcelamentos com ocupação de áreas marginais aos cursos d'água, ainda que a mata ciliar já tenha sido suprimida**; - **não sejam autorizadas a edificação ou ampliação nas áreas de preservação permanente, mesmo que em conformidade com projeto de parcelamento já aprovado e/ou que a mata ciliar já**

**tenha sido suprimida; - não seja autorizada a edificação nas áreas destinadas às matas ciliares, mesmo em substituição a prédio já demolido;**

r) seja obrigado a **demarcar a área de preservação permanente remanescente, localizadas no perímetro urbano da cidade de Igarapé-Miri**, observando a metragem estabelecida na legislação federal, no prazo de 10 (dez) meses, sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais);

s) **recompor a cobertura florestal da área de preservação permanente remanescente nos bairros de Igarapé-Miri**, no prazo de 04 (quatro) anos, sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais);

t) para tanto, deverá o réu, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, **apresentar projeto de recuperação da área de preservação permanente da cidade de Igarapé-Miri**, elaborado por profissional com anotação de responsabilidade técnica, para aprovação pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Conselho Municipal de Meio Ambiente, se houver), sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais);

u) deverá o réu modificar o projeto, conforme for determinada alteração pelo órgão ambiental, no prazo 30 dias, contados da manifestação deste, independentemente de notificação, executando-se o projeto na forma do cronograma aprovado, sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais);

v) a **criar parque municipal ambiental** e disponibilizá-lo para usufruto da população, no prazo máximo de 02 anos, sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais);

w) a **definir as zonas especiais de interesse social (ZEIS)**, apresentando plano de melhoramento para as que já possuam habitantes (ocupadas) e reservadas para moradias populares, no

prazo de 08 (oito) meses, sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais);

x) exigir, imediatamente, quando for o caso, **estudo de impacto ambiental (EIA) e seu Relatório de Impacto Ambiental para instalação de toda obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente; e inclusive Estudo de Impacto de Vizinhança**, realizando audiências públicas com a sociedade, conforme recomendado pelas normas ambientais, em caso de instalações de obras ou atividades potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente e relacionadas ao ordenamento urbanístico e outras, sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais);

y) **crie programa municipal habitacional**, a ser elaborado e executado no prazo de 02 (dois) anos, sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais);

z) **apresente plano de recuperação e de pavimentação das vias públicas do município**, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, para ser implementado e executado, no prazo máximo de 02 anos, sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais);

Ainda, liminarmente, requer, no interesse do promovente e promovido, que seja requisitado ao Cartório de Registro de Imóveis certidão sobre a existência ou não de loteamento ou desmembramento transcrito ou registrado no município; Ainda, seja requisitado ao Município informações sobre aprovação do projeto de parcelamento, encaminhando cópias dos documentos que atestem tal situação no território municipal; Também, seja requisitado ao município informações sobre emissão do termo de verificação de obras (art. 18, V, Lei nº. 6.766/79) e

encaminhamentos dos laudos de vistorias, existentes; Seja requisitado ao município cópia da legislação que define o zoneamento na cidade e informações sobre a aprovação das obras ou licenciamentos das atividades existentes, bem como das providências adotadas (multas, notificações, embargos, demolição, etc.) em caso de obras ou atividades clandestina; Também, sejam requisitadas ao município informações sobre aprovação do projeto de ocupação de áreas de preservação permanente, encaminhando cópias dos documentos que atestem tal situação; finalmente, sejam apresentados os estudos de impacto ambiental (EIA/RIMA) e estudos de impactos vizinhança (EIV) feitos no município para as atividades e obras que estão em execução. Ainda, imediatamente, seja determinada a realização de auditoria no departamento de terras do município e secretaria municipal de meio ambiente, dos anos de 2017 a 2021, a ser concluída no prazo de 06 (seis) meses, para verificação se houve e há rotina de serviços nas emissões de títulos, alvarás, autorizações, licenças e licenciamentos em geral, ainda, se foram observadas as formalidades legais nos atos emitidos pelo poder público municipal nesses períodos no que refere-se ao ordenamento urbano e ambiental, bem como prevenir e identificar a ocorrência de irregularidades e de fraudes, tais como o fazendo o cruzamento de bases de dados; inclusive, verificações das rotinas de acompanhamento e controle dos pagamentos dos títulos de domínio e dos termos de concessão de direito real de uso expedidos e análise dos processos nos quais foram identificadas indícios de irregularidades e falhas formais, adotando as providências cabíveis, casos confirmados, informando a esta Promotoria de Justiça de Igarapé-Miri, no

prazo de 15 dias; sob pena de imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

2) A citação do Município, na pessoa de seu representante legal, junto ao endereço citado, para, querendo, contestar a presente ação, sob pena de revelia;

3) No mérito, as procedências dos pedidos liminares, condenando o requerido nas obrigações de fazer e não fazer elencadas nesses;

4) a condenação no dano moral coletivo, a ser arbitrado por V. Exa. em valor não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão reais) a ser revertido ao Conselho Municipal da Criança e do Adolescente;

5) A fixação de multa diária para o caso de descumprimento das obrigações de fazer e não fazer determinada em condenação final, nos moldes do art. 12 da Lei nº. 7.347/85, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), por cada uma;

6) A inversão do ônus da prova, nos termos do artigo 6º, inciso VIII, do Código de Defesa do Consumidor;

7) A dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, nos termos do artigo 18, da Lei Federal nº. 7.347/1985;

8) Protesta por provar o alegado por intermédio de todos os meios de prova admitidos pelo direito, notadamente a prova testemunhal, pericial e documental;

Na oportunidade, requer a juntada Autos de Inquérito Civil Público nº. 14/2020-MP/PJIM (SIMP nº. 001023-122/2020).

Dá-se à causa, apenas para fins fiscais, o valor de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), por ser a mesma inestimável.

Igarapé-Miri/PA), 22 de fevereiro de 2021.

**NADILSON PORTILHO GOMES**

*Promotor de Justiça da Comarca de Igarapé-Miri/PA, em exercício.*



MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DO PARÁ

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE IGARAPÉ MIRI/PA

**Rol de documentos:**

1. Autos de Inquérito Civil Público nº. 14/2020-MP/PJIM (SIMP nº. 001023-122/2020).