

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

**ANA FLÁVIA COSTA ECCARD**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Cláudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valmir César Pozzetti, Ana Flávia Costa Eccard – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-313-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I**

---

### **Apresentação**

A edição do XXXIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrida na Universidade Mackenzie, na cidade de São Paulo, de forma presencial, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, as apresentações realizadas no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I – no dia 28 de novembro de 2025, constataram-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala. As apresentações abordaram diferentes temáticas relativas ao meio ambiente urbano, expondo problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas. O GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, foi coordenado pelos professores doutores: Ana Flávia Costa Eccard (Centro Universitário Unifacvest) e Valmir César Pozzetti (Universidade Federal do Amazonas e Universidade do Estado do Amazonas), que estimularam o debate e a participação de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados por meio do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que temos certeza de que os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Os trabalhos iniciaram-se com a apresentação de Ronaldo do Nascimento Monteiro Júnior, com o trabalho intitulado “A CRÍTICA MARXISTA AO DIREITO E A NEGAÇÃO MATERIAL DO DIREITO À MORADIA: REFLEXÕES A PARTIR DE “QUARTO DE DESPEJO – DIÁRIO DE UMA FAVELADA ”, que realizou uma crítica sob o ponto de vista marxista, sobre a obra “Quarto de Despejo”, concluindo que o direito à moradia funciona como direito burguês, reduzido à mercadoria, perpetuando a exclusão estrutural da classe trabalhadora, sobretudo dos mais pobres. Já os autores Miguel Etinger de Araújo Junior, Isabela Franciane Bassani Mangolin, no trabalho intitulado “A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL PREVENTIVA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA URBANA: TUTELA DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E SUA POTENCIALIZAÇÃO” analisam a possibilidade de se responsabilizar civilmente o infrator, com viés preventivo e como instrumento de justiça e ordenamento territorial. No trabalho intitulado “DIREITO À MORADIA E INTERSECCIONALIDADE: OS IMPACTOS DA DESIGUALDADE HABITACIONAL

**SOBRE AS MULHERES PRETAS OU PARDAS NO BRASIL”** de autoria de Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie, as autoras fazem uma abordagem a respeito dos direitos das mulheres à habitação e constataam que, historicamente, as dinâmicas urbanas privilegiaram um conjunto particular de sujeitos, o que impactou de forma direta a fruição do direito à moradia pelas populações pretas e pardas, em especial, pelas mulheres que integram este segmento. Seguindo uma linha de raciocínio similar, as autoras Sabrina Lehnen Stoll, Elenise Felzke Schonardie e Ana Maria Foguesatto, na pesquisa intitulada **“DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: EXPLORANDO SOLUÇÕES BASEADAS EM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL”** em suas análises, concluíram que a proteção climática está ligada à justiça climática e que a Inteligência Artificial é uma ferramenta valiosa para enfrentar vulnerabilidades decorrentes das mudanças climáticas no direito à moradia, muito embora haja desafios éticos e legais a serem superados, sugerindo que o direito fundamental à proteção climática é crucial para garantir os direitos humanos em tempo de mudanças climáticas. Já no trabalho intitulado **“ENTRE A NORMA E A REALIDADE: LIMITES DA REURB DIANTE DO DESLOCAMENTO FORÇADO E DA VIOLÊNCIA URBANA EM FORTALEZA”** o autor Marcus Euler Rodrigues Barrocas analisa, criticamente, se a atual conformação normativa da Regularização Fundiária Urbana e conclui que a REURB, nos moldes atuais, demanda reinterpretação crítica e aprimoramento institucional para que efetivamente se converta em vetor de justiça socioambiental e reconstrução do espaço urbano em áreas periféricas. As autoras Mariana Barbosa Cirne, Lays Martins Oliveira e Juliana da Silva Lima, no trabalho intitulado **“ENTRE GATOS, ONÇAS E JAGUATIRICAS: O DIREITO À CIDADE E O DESCOMPASSO DO DIREITO HUMANO À ÁGUA NA COMUNIDADE DA EXPANSÃO DO CAPÃO COMPRIDO”**, analisam com criatividade o descompasso entre o direito humano à água e a realidade empírica na comunidade periférica da Expansão do Capão Comprido, localizada em São Sebastião, Distrito Federal, a partir do “direito à cidade” e concluíram que, para a comunidade enfrentar as dificuldades de acesso à água potável, é necessário a efetiva participação comunitária. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, no trabalho intitulado **“INSTRUMENTOS DE DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO PARA LIDAR COM AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O CASO DE ANÁPOLIS-GO”** as autoras Camila Rodrigues De Souza Brito e Mariana Barbosa Cirne, destacam a necessidade de uma revisão do plano diretor municipal de Anápolis/GO, onde se deverá fazer constar que, no âmbito da expansão urbana desordenada deve-se privilegiar a instituição de áreas de relevante interesse ecológico nas regiões de nascentes do Córrego das Antas e seus tributários, para resguardar a biodiversidade e os recursos hídricos. Já o trabalho **“O DIREITO À CIDADE ACESSÍVEL NO BRASIL E OS DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE NORMAS E A AGENDA GLOBAL DE DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA”** de autoria de Maria Érica Batista dos Santos, Maria

Fernanda Leal Maymone e Angela Limongi Alvarenga Alves, pode-se verificar que as autoras buscaram demonstrar que a ineficácia das leis brasileiras de acessibilidade, reflete uma falha na forma de internalizar e aplicar, de forma integral e efetiva, os princípios da agenda global de direitos humanos, para que se possa concretizar a internacionalização do Direito, que é uma ferramenta crucial para promover cidades mais justas e inclusivas. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL COLETIVO” a autora Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, analisou e concluiu que mesmo não sendo um conceito jurídico positivado, o direito à cidade como direito fundamental coletivo, pode ser vislumbrado em várias partes do ordenamento jurídico, sendo necessário que esse direito seja conceituado, para que possa ser posto na prática jurídica, de forma a assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana. Já o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE REFLETIDO PELA DISPUTA DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM BELO HORIZONTE”, analisa o processo de regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC - no município de Belo Horizonte e conclui que a atuação legislativa dissociada da participação social fragiliza o direito à cidade, transformando o instrumento de política urbana e os processos participativos em simulacros que passam a ser combatidos por meio da judicialização de políticas públicas. O trabalho “O DIREITO ESGOTADO À MORADIA E A INVERSÃO DO ESG: FUNÇÃO SOCIAL E VIOLÊNCIA ESTRUTURAL NO CASO CDHU-MARÍLIA” de autoria de Laura Antônio de Souza, Gabriel Guerra Miranda Muzeka dos Santos analisa a efetividade do direito fundamental à moradia no Brasil, a partir do estudo de caso do Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira, em Marília/SP, construído pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e conclui que a efetividade do direito à moradia exige transformar a política habitacional em sistema de governança solidária, integrando sustentabilidade, inclusão social e transparência, resgatando a densidade normativa da Constituição. Já as autoras Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, Luís Henrique Freitas Diniz no trabalho “O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL” analisam o direito à cidade sustentável, deve este ser reconhecido como direito fundamental, não apenas por decorrência constitucional, mas por expressar uma exigência histórica de justiça social e urbanística. E que seu reconhecimento, enquanto direito fundamental, é obrigatório, haja visto que o art. 5º, § 2º da Carta Magna, não é taxativo, mas exemplificativo, abrindo espaço para novos direitos fundamentais que exsurtem de acordo com as necessidades sociais apresentadas em virtude do momento histórico vivenciado. A pesquisa de Cristiane Cassini Peter, intitulada “O ESTADO SOCIOAMBIENTAL E A GESTÃO JURÍDICA DOS DESASTRES: ENTRE A VULNERABILIDADE SOCIAL E A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL” analisa o papel do Estado Socioambiental na prevenção, gestão e responsabilização diante de desastres ambientais, concluindo que apenas por meio de políticas públicas intersetoriais, governança

participativa e instrumentos jurídicos eficazes como planejamento urbano, saneamento básico, moradia digna e responsabilização ambiental será possível enfrentar de forma justa e sustentável os desafios impostos pelos desastres em áreas urbanas. A pesquisa intitulada “O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E A SUA REFORMULAÇÃO PARA 2040”, de autoria de Amanda Nicole Aguiar de Oliveira, Nelcy Renata Silva De Souza e Patrícia Fortes Attademo Ferreira, analisou o Plano Nacional de Habitação como parte da Política Nacional de Habitação que teve como foco principal programa Minha Casa, Minha Vida, o qual obteve sucesso na produção em massa de moradias, mas que, no entanto, sua abordagem centralizada gerou impactos negativos, como a segregação socioespacial, ao construir em periferias distantes. Seguindo esta linha de raciocínio, o trabalho “OS DESLOCADOS DA MINERAÇÃO: O CASO DO DISTRITO DE ANTÔNIO PEREIRA EM OURO PRETO MINAS GERAIS” de autoria de Sílvia Letícia Ribeiro analisou a situação da população do Distrito de Antônio Pereira, no município de Ouro Preto/MG, diante do deslocamento compulsório imposto em razão do risco de rompimento da Barragem de Doutor, integrante do Complexo Minerário de Timbopeba; concluindo que o deslocamento compulsório imposto à população configura afronta direta ao princípio da dignidade da pessoa humana, materializada na privação do direito à cidade. Já o trabalho intitulado “PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO: A DIMENSÃO EDUCATIVA DO PROJETO LAGEANO DE HABITAÇÃO” de autoria de Ana Flávia Costa Eccard, Maria Eduarda Xavier Beltrame, Eládio Boccardi da Silva, analisou o Projeto Mutirão de habitação em Lages, como uma experiência concreta de urbanismo participativo, com ênfase na dimensão educativa; concluindo que o projeto representa uma experiência transformadora de urbanização, em que o fazer coletivo se torna também um ato educativo e político. Já a pesquisa intitulada “PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS”, de autoria de Edson Ricardo Saleme, Cleber Ferrão Corrêa e Maria Fernanda Leal Maymone analisou a necessidade de se levar em consideração as aspirações populares para se ter um conjunto de elementos viáveis para se consignar no instrumento planificador do município; indicando, ao final, que atualmente a planificação tem tomado como base os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Nova Agenda Urbana (NAU), da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) e do pacto climático do Acordo de Paris, de forma a cumprir os objetivos brasileiros internacionalmente assumidos. Na pesquisa intitulada “POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À MOBILIDADE URBANA DE GRUPOS VULNERÁVEIS NO MUNICÍPIO DE LAGES-SC”, os autores Viviane Grassi, Ana Flávia Costa Eccard e Túlio César Schlischtig da Silva, fizeram uma excelente análise a respeito das políticas públicas de mobilidade urbana voltadas a grupos vulneráveis no município de Lages-SC, em especial pessoas com deficiência, idosos, gestantes e populações em situação de vulnerabilidade social; e, ao final, concluem que a efetividade das políticas depende da consolidação de uma estratégia perene e

multidisciplinar, capaz de promover inclusão e garantir o direito à cidade. Finalizando, os autores Josiane Ferreira, Ana Soares Guida e Gabriel Sousa Marques de Azevedo, na pesquisa intitulada “ TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E SUSTENTABILIDADE URBANA NA ÁFRICA DO SUL: DESAFIOS, OPORTUNIDADES E PERSPECTIVAS JURÍDICO-AMBIENTAIS” fizeram um destaque importante a transição energética como um vetor crucial para a sustentabilidade urbana sob a ótica do Direito Ambiental na África do Sul; concluindo que a implementação da justiça social e ambiental em ambientes urbanos, apesar dos desafios como a resistência de grupos de interesse e a falta de recursos, oferece vastas oportunidades para construir cidades mais sustentáveis, equitativas e resilientes.

A leitura transversal dos trabalhos apresentados nos apresenta um retrato, a saber, que a dimensão social constitui o eixo estruturante das reflexões desenvolvidas no GT. As pesquisas analisam os instrumentos jurídicos de política urbana e acabam por revelar que raça, gênero, classe, território e vulnerabilidade moldam a experiência concreta dos sujeitos na cidade. Ao problematizar desigualdades históricas, deslocamentos compulsórios, inacessibilidade de serviços essenciais, impactos das emergências climáticas e barreiras estruturais à participação social, os pesquisadores reafirmam que o Direito Urbanístico só se realiza plenamente quando orientado pela justiça social. Assim, o conjunto das produções contribui para reposicionar o debate sobre urbanização, moradia e território a partir de uma epistemologia comprometida com a dignidade humana e com formas coletivas de produção da cidade.

Os trabalhos apresentados, sem exceção, contribuíram com temas atuais para o Direito Urbanístico, tecnologia e desenvolvimento sustentável. Permitindo-se um olhar mais atento para as relações humanas no meio ambiente urbano, dentro de um contexto construtivo, para se desenvolver políticas públicas que nos permitirá avançar com segurança no âmbito das relações humanas, promovendo a alteridade. Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

**A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL PREVENTIVA COMO  
INSTRUMENTO DE JUSTIÇA URBANA: TUTELA DA FUNÇÃO  
SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E SUA POTENCIALIZAÇÃO**

**PREVENTIVE ENVIRONMENTAL CIVIL LIABILITY AS AN INSTRUMENT OF  
URBAN JUSTICE: SOCIO-ENVIRONMENTAL FUNCTION OF PROPERTY AND  
ITS ENHANCEMENT**

**Miguel Etinger de Araujo Junior <sup>1</sup>**  
**Isabela Franciane Bassani Mangolin <sup>2</sup>**

**Resumo**

O presente artigo analisa a problemática da injustiça urbana decorrente do crescimento desordenado e seletivo das cidades, modelo que viola a função socioambiental da propriedade. Esse processo resulta em segregação socioespacial, com populações vulneráveis relegadas a áreas ambientalmente degradadas e com infraestrutura precária, enquanto os benefícios da urbanização se concentram em espaços restritos. Defende-se a responsabilidade civil ambiental em seu viés preventivo como instrumento de justiça e ordenamento territorial. Superando a lógica meramente reparatória, essa abordagem busca inibir a ocorrência de danos por meio de ferramentas jurídicas eficazes, sendo que a efetivação pela via processual se dá com uso de tutelas de urgência e inversão do ônus da prova (Súmula 618/STJ), e pela via administrativa ocorre com aplicação de estudos de impacto ambiental (EIA) e de vizinhança (EIV). O objetivo é compelir empreendedores a internalizar as externalidades socioambientais, promovendo um desenvolvimento urbano equitativo e sustentável. A metodologia adotada foi o método hipotético-dedutivo, fundamentado em revisão bibliográfica e documental da legislação, doutrina e artigos científicos.

**Palavras-chave:** Responsabilidade civil ambiental preventiva, Justiça urbana, Função socioambiental da propriedade, Direito à cidade, Desenvolvimento urbano sustentável

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article analyzes the issue of urban injustice resulting from the selective and unregulated growth of cities, a model that violates the socio-environmental function of property. This process leads to socio-spatial segregation, with vulnerable populations pushed into environmentally degraded areas with inadequate infrastructure, while the benefits of urbanization are concentrated in limited spaces. The article advocates for the preventive dimension of environmental civil liability as an instrument of justice and territorial planning. Moving beyond a merely compensatory approach, this perspective seeks to prevent harm through effective legal tools. Implementation occurs through procedural means, such as injunctions and the reversal of the burden of proof (STJ Precedent 618), and through

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito pela Universidade Estadual de Londrina.



administrative channels, including the rigorous application of environmental impact assessments (EIA) and neighborhood impact studies (NIS). The objective is to compel developers to internalize socio-environmental externalities, promoting equitable and sustainable urban development. The scientific methodology employed was the hypothetical-deductive method, based on bibliographic and documentary review of legislation, legal doctrine, and relevant academic articles.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Preventive environmental civil liability, Urban justice, Socio-environmental function of property, Right to the city, Sustainable urban development

## Introdução

A justiça urbana é um tema sensível e de importância crescente na busca por um espaço urbano equilibrado, que permita à população desenvolver suas atividades cotidianas de forma a preservar um estilo de vida minimamente digno. Nisso se inclui a possibilidade de residir nas proximidades do local de trabalho, da escola dos filhos, acesso à saúde, e, principalmente, em um local que transmita segurança, adequado com sistema sanitário e acesso às necessidades básicas do ser humano (como energia, água potável, saneamento básico).

Muito além disso, a justiça social territorial se desenvolve e estabelece com a competente alocação de recurso e acesso a qualidade de vida que atendam aos interesses da coletividade e não de um grupo seletivo de pessoas. Neste cenário, os espaços urbanos devem se alinhar ao que se espera da função socioambiental da propriedade, de forma inclusive potencializada para atingir a maior parte de seres possível. O que pode ser uma problemática a esse desenvolvimento é o crescimento impensado (ou obstaculizado pelo próprio poder público) que perpetua injustiças e consintam com danos ao meio ambiente.

Com efeito, a função socioambiental da propriedade urbana, ostensivamente desenhada na legislação pátria<sup>1</sup>, se determina quando “*atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*” (BRASIL, 1988), de modo que assegure o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas às determinações legais, muitas relacionadas com a sustentabilidade socioambiental das cidades (BRASIL, 2001).

A responsabilidade civil ambiental aplicada com o viés puramente preventivo à ocorrência de danos ambientais, aqui estabelecidos como o desenvolvimento desordenado e desigual do ambiente urbano, pode se apresentar como um instrumento apto a perpetuar o paradigma da função socioambiental da propriedade que respeite ao máximo a premissa da equidade territorial, diminuindo injustiças sistêmicas.

No estudo que a seguir se apresenta, observou-se o método de abordagem hipotético-dedutiva, através da revisão bibliográfica de artigos e livros científicos mediante o exame: (a) da seletividade do direito à propriedade urbana e a concretização da justiça urbana no cenário atual; (b) da responsabilidade civil ambiental preventiva como instrumento associado à

---

<sup>1</sup> A exemplo os arts. 5.º, inc. XXIII, 170, inc. III, 182, § 2.º, todos da CF/1988; art. 39 da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); art. 2.º da Lei n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente); art. 2.º, § 1.º, da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal).

efetivação da justiça urbana; e (c) da otimização da prevenção de danos urbanos e a potencialização da justiça urbana agregada à função socioambiental da propriedade.

Ao final, apresentam-se as conclusões obtidas, que perpassam pela apresentação da responsabilidade civil ambiental em seu viés preventivo como instrumento apto a garantir a justiça social através do respeito e perpetuação da função socioambiental da propriedade, protegendo o desenvolvimento do solo urbano alicerçado nos direitos constitucionais fundamentais, prestacionais e fraternais, desenvolvendo-se o “direito à cidade” referente à vida urbana contemporânea para promover ritmos de vida equilibrados e dignos.

#### 1. A seletividade do direito à propriedade urbana e a concretização da justiça urbana no cenário atual

A propriedade é concebida como direito fundamental, nos termos do art. 5.º, XXII, da CF/1988. Neste viés, apresentam-se as dimensões subjetivas e objetivas do direito fundamental: a primeira concede ao titular do direito uma autonomia maior para torna-lo efetivo, pois atribui maior intensidade e força normativa ao direito fundamental e a segunda, a dimensão objetiva do direito fundamental, se traduz como um reforço à primeira, pois “presta-se a justificar certas limitações impostas aos direitos subjetivos em favor de interesses da coletividade” (SARLET, 2025, p. 428).

Com efeito, sendo o direito à propriedade um direito fundamental, tem-se, ao mesmo tempo, que ele não é ilimitado e inatingível, podendo ser objeto de regulações e limitações, como é o caso da imposição do atendimento da função social (art. 5.º, XXII, da CF/1988), bem como a possibilidade de desapropriação (art. 5.º, XXIV, da CF/1988).

Na vigência do Código Civil de 1916, a propriedade ostentava uma concepção individualista. Contudo, atualmente, “com o predomínio de uma sociedade urbana aberta aos imperativos da socialização em progresso”, tem-se como elemento marcante do direito à propriedade a contemplação de uma função ambiental (MILARÉ, 2004, p. 146).

A função ambiental e social da propriedade está disciplinada em diferentes regramentos, os quais mantêm uma coesão em estabelecê-la como sendo o equilíbrio entre a necessidade do desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente (ou, já o danificando, impondo o dever de recuperação do meio ambiente). Como exemplo, o art. 1.228, § 1.º do CC/2002, determina o equilíbrio entre as finalidades econômicas e sociais do direito à propriedade, de modo a se preservar “a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico

e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas” (BRASIL, 2002).

Nota-se, assim, que cumprir a função social da propriedade urbana significa impor ao proprietário, no exercício de seu direito à propriedade, comportamentos *positivos*, com o fim de que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente, ou seja, faça tudo que não prejudique a coletividade e o direito ao meio ambiente equilibrado, conforme previsto no art. 225, caput, da CF/1988 (MILARÉ, 2004, p. 147).

Não se trata de “limitação” ao direito de propriedade, mas de sua “conformação”, sua caracterização interna, como preceitua Edésio Fernandes (FERNANDES, 2006, p. 45):

O maior deslocamento exigido diz respeito à necessidade de se compreender que o princípio da função social da propriedade não pode ser reduzido às restrições administrativas externas ao exercício do direito de propriedade, como muitos juristas têm afirmado: o princípio constitucional é essencial para a própria caracterização e conformação do direito de propriedade, qualificando – por dentro – as formas de uso, gozo e disposição dos bens imobiliários. Nesse sentido, o direito de propriedade imobiliária deixa de ter um conteúdo econômico predeterminado – cuja medida seria dada pelos interesses individuais do proprietário –, e passa a ter o conteúdo econômico a ser determinado pelo poder público – através das leis, planos e projetos urbanísticos – uma vez também considerados os outros interesses sociais, ambientais e culturais quanto à utilização do solo e dos bens imobiliários (FERNANDES, 2006, p. 45).

Ao final, “a propriedade obriga” (ARAÚJO Jr., 2015, p. 152) como já preceituavam a Constituição de Weimar de 1919 em seu artigo 153: “a propriedade implica obrigações. Seu uso também deve servir ao bem comum”<sup>2</sup>, e a Constituição Mexicana de 1917 em seu artigo 27: “A nação terá sempre o direito de impor à propriedade privada as modalidades ditadas pelo interesse público, bem como de regular o uso dos elementos naturais suscetíveis de apropriação”<sup>3</sup>.

Neste cenário, atenta-se à conotação econômica estabelecida ao direito da propriedade urbana, feita pela própria Constituição Federal/1988, haja vista a inserção da política urbana no Capítulo II do Título IV, o qual é dirigido à ordem econômica, e as problemáticas de desigualdade social que isso pode originar.

Sendo assim estabelecida, verifica-se que o equilíbrio entre as finalidades econômicas e sociais do direito à propriedade urbana (o que se traduz, também, na função social), ao que se observa na propriedade neoliberal hodierna (CARLOS *et. al.*, 2017, p. 22), está cada vez mais

---

<sup>2</sup> *Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste.*

<sup>3</sup> *La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.*

seletivo, determinando as centralidades urbanas, nas quais há mais investimentos públicos, atrativos, garantia de saneamento básico, internet, acesso ao comércio, como exclusivo a uma parcela da população. Relega-se, assim, parte considerável da coletividade a um ambiente em que a propriedade urbana para o desenvolvimento da vida na cidade, deixa de observar com presteza a sua função social, uma vez que os objetivos do plano de diretor são seletivamente cumpridos, conforme leciona Ana Carlos e outros:

Após décadas de trabalho de geografia radical em diferentes áreas, é quase óbvio afirmar que a dinâmica do capitalismo é geradora de desigualdades sociais e espaciais, e que este desenvolvimento desigual alcança uma de suas expressões mais características no espaço urbano tanto em momentos de expansão e de redefinição das áreas “centrais” com a violência urbanística característica de grande parte dos episódios de renovação urbana pressionando os antigos residentes, assim como na destruição de espaços de vida coletiva, quanto em momentos de contração (com desinvestimento nas áreas não centrais e deixando, portanto, sem regular os efeitos extremos da polarização inerente ao funcionamento do sistema), os investimentos são sempre altamente seletivos. (CARLOS, et. al., 2017, p. 22-23)

Édis Milaré preceitua que a problemática urbana é mais social do que econômica, uma vez que se relaciona com os assentamentos humanos, processos demográficos, estilos de vida, valores culturais próprios e as interações de indivíduos e grupos. Assim “a estruturação da vida cidadina processa-se a partir de necessidades humanas próprias da espécie, as quais levam a pessoa a buscar, na cidade, meios e condições de atender essas necessidades” (MILARÉ, 2021, título XIV).

Com efeito, as circunstâncias históricas do processo acelerado da urbanização podem ter levado o constituinte a enfatizar o direito à propriedade e o seu uso, sendo produto desses acontecimentos: a especulação imobiliária e a exclusão social. Sendo assim “as pressões do momento histórico [...] ao darem o rumo para afirmação de direitos constitucionais, carregavam aspirações de uma sociedade marcadas por profundas desigualdades” (MILARÉ, 2021, título XIV).

É nesse limiar que se deve compreender a necessidade de a política urbana se desenvolver para a população nacional, de modo a garantir o direito à propriedade, especialmente alinhado ao meio ambiente sadio da cidade, em toda sua extensão, sobretudo porque “é na esfera do meio ambiente ecologicamente equilibrado que devem processar-se as relações econômicas, assim como a própria vida cidadina” (MILARÉ, 2021, título XIV). Assim, pode ser alcançada a justiça urbana.

A justiça urbana, por sua vez, busca equilibrar o desenvolvimento da cidade, com implantação de indústrias, comércios, hospitais, escolas etc., com o desenvolvimento social, a fim de que recursos sejam alocados garantindo à maior parcela populacional tratamento equitativo, combate às injustiças sistêmicas e acesso à qualidade de vida, combatendo e harmonizando os interesses das classes dominantes e a lógica capitalista (LEGROUX, 2022):

O urbano destaca-se na busca de uma definição da justiça, a partir das injustiças e alienações crescentemente visíveis do ponto de vista espacial, na medida em que o espaço se tornou objeto principal da acumulação capitalista contemporânea, no processo atual de urbanização neoliberal e de mercantilização das cidades (Harvey, 1989, 2008; Jonas; Wilson, 1999). Nesses processos que criam injustiças, a dimensão espacial é intrinsecamente embutida: a segregação, a fragmentação, a diferenciação, a marginalização, a periferização das classes populares etc. Nesse sentido, Connolly e Steil (2009) afirmam que a procura por uma cidade justa começa a partir das injustiças da urbanização acelerada e de suas consequências na violência, na insegurança, na pobreza e na exploração, que envolvem divisões múltiplas entre as categorias de classe, gênero e raça e cuja dimensão espacial é fundamental. (LEGROUX, 2022)

Para privilegiar a lógica jurídica brasileira a partir do princípio do desenvolvimento sustentável, é necessário que o direito à propriedade urbana seja efetivo e concretize a justiça social, para promover, em conjunto à ordem econômica, um ambiente urbano integrativo das necessidades de sua população. Não é sem motivo, portanto, que a Constituição Federal/1988 consagrou no art. 225 e nos princípios inscritos no *caput* do art. 170 (valorização do trabalho humano e livre iniciativa) e nos incisos II (propriedade privada), III (função social da propriedade), VI (defesa do meio ambiente) e VII (redução das desigualdades sociais), “a necessidade de se procurar um equilíbrio ou harmonia entre os fatores sociais, ambientais e econômicos, sempre em busca da qualidade de vida, principalmente no ambiente urbano, que o homem moderno escolheu para seu habitat e nele viver e desenvolver-se” (MILARÉ, 2021, Título XIV).

Em conclusão, tem-se que a propriedade já não ostenta caráter de direito absoluto, embora continue individual, como estudado acima, “ela está adstrita à regulamentação ulterior de sua utilização”, de modo que é pacífico definir que “não há ideal de crescimento sem que se interfira, de algum modo, no meio ambiente”. O desafio proposto é encontrar “mecanismos eficazes de conciliação entre o meio ambiente e o desenvolvimento” (FERNANDES, 2005, p. 26) que seja capaz de garantir, também, o direito à cidade limpa e que propicie aos seus habitantes acesso a todos os recursos que signifiquem condições de vida digna.

Ante o exposto, analisar-se-á no tópico seguinte, como a responsabilidade civil ambiental preventiva pode atuar como um instrumento capaz de auxiliar na efetivação da justiça urbana, que se caracteriza na proteção do desenvolvimento do solo urbano alicerçado nos direitos constitucionais fundamentais, prestacionais e fraternais, desenvolvendo-se o “direito à cidade” à toda população para promover ritmos de vida equilibrados e dignos, com acesso a recursos que garantam qualidade de vida e equilibrem o desenvolvimento econômico individual, promovendo a coletividade.

## 2. A responsabilidade civil ambiental preventiva como instrumento associado à efetivação da justiça urbana

A tutela do meio ambiente, especialmente no complexo cenário urbano, exige do ordenamento jurídico instrumentos que transcendam a tradicional lógica reparatória. No desenvolver da cidade, podem existir muitos danos causados ao meio ambiente que são difíceis ou não podem ser reparados, como por exemplo, a destruição de um ecossistema urbano ou o deslocamento de uma comunidade por conta da poluição ou a impermeabilização de uma área de recarga de aquífero, são danos cujos efeitos se perpetuam no tempo e no espaço, desafiando qualquer tentativa de retorno ao *status quo ante*. Com efeito, a responsabilidade civil ambiental despida de sua função meramente patrimonialista e potencializada por seu viés preventivo, emerge como uma ferramenta jurídica de notável capacidade para a concretização da justiça urbana.

De acordo com Paulo Affonso Leme Machado, a responsabilidade civil objetiva<sup>4</sup> do direito ambiental apresenta duas funções essenciais: a “preventiva – procurando, por meios eficazes, evitar o dano”; e a “reparadora – tentando reconstituir e/ou indenizar os prejuízos ocorridos”. Considerando que há danos ambientais irreversíveis, “não é social e ecologicamente adequado deixar-se de observar a responsabilidade preventiva” (MACHADO, 2003, p. 331).

Assim, a responsabilidade civil ambiental preventiva pode ser instrumento que auxilie a restauração do equilíbrio ecológico e, principalmente, para corrigir as injustiças sociais e espaciais que emanam da degradação ambiental, pois é “a saúde do homem e a sobrevivência das espécies da fauna e da flora que indicam a necessidade de prevenir e evitar o dano” (MACHADO, 2003, p. 330).

---

<sup>4</sup> Isto é, prescinde da comprovação de dolo ou culpa do causador para que impute a ele a obrigação correspondente para atuar sobre o potencial (ou o efetivo) dano ambiental verificado.

A base para essa responsabilidade encontra-se solidificada na legislação pátria, notadamente no art. 14, § 1.º, da Lei n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), que estabelece a obrigação do poluidor de, independentemente de culpa, indenizar ou reparar os danos causados. Tradicionalmente, essa obrigação é acionada *a posteriori*, especialmente quando se trabalha a responsabilidade civil, a qual, costumeiramente, é acionada para determinar a recuperação ou a reparação do dano ambiental (LEVADA, 2010). Contudo, quando o bem jurídico tutelado é o meio ambiente — um bem difuso, de natureza transindividual e essencial à sadia qualidade de vida —, a reparação integral é, muitas vezes, uma impossibilidade fática e jurídica. Encara-se, assim, que “o maior desafio proposto pelo ambiente é justamente a impossibilidade de recomposição de diversos danos ambientais, acarretando em prejuízos inestimáveis para o patrimônio ambiental” (LEITE, AYALA, 2020, p. 113).

Diante dessa constatação, o ordenamento pátrio, com construções doutrinárias e jurisprudencial (ainda timidamente) caminham em direção a valorizar a dimensão preventiva da responsabilidade civil. Esta função não busca apenas remediar, mas, fundamentalmente, evitar a ocorrência do dano. Trata-se de uma mudança de paradigma: da "responsabilidade-sanção" para a "responsabilidade-prevenção".

A tutela jurisdicional preventiva pode exercer simultaneamente o papel de facilitar a reparação de danos — fortalecendo, assim, a função preventiva da responsabilidade civil — e também assumir uma função autônoma, ao se apresentar de forma independente, voltada à prevenção de prejuízos e ameaças existenciais, e não apenas como instrumento acessório da reparação (LEITE, AYALA, 2020, p. 126). Sendo assim, impõe-se um dever de agir proativo ao Poder Público e à coletividade, transformando a responsabilidade civil em um mecanismo de gestão de riscos ambientais.

É precisamente nesta função inibitória que a responsabilidade civil se conecta à promoção da justiça urbana. Conforme analisado, a injustiça urbana materializa-se na seletividade dos investimentos, na segregação socioespacial e na distribuição desigual dos ônus e bônus da urbanização. Frequentemente, os projetos de grande impacto econômico — que prometem desenvolvimento, mas geram degradação — são instalados em áreas periféricas, habitadas por populações vulneráveis, que sofrem com a poluição, o adensamento desordenado e a perda de seus espaços de vivência, enquanto os lucros são privatizados e os benefícios direcionados às áreas nobres da cidade.

É neste cenário que as reivindicações por justiça se expressam, pois o espaço vivido é o lugar onde se pode pensar e lutar por soluções. Como apontam Ana Carlos e outros, o



“cotidiano, como lugar das opressões – redução do espaço cotidiano ao homogêneo representado pelo terrorismo que desde a infância destrói a espontaneidade - é, contraditoriamente, o lugar do desejo que entra em choque com o mundo manipulado das necessidades” (CARLOS, *et. al.*, 2017, p. 57). A responsabilidade civil preventiva atua como um freio jurídico a essa lógica de opressão, permitindo intervir antes que o "mundo manipulado" dos interesses econômicos predatórios se imponha sobre o "desejo" por uma cidade justa e equilibrada.

Com a responsabilidade civil preventiva ambiental, é possível que a instalação de empreendimento potencialmente danoso seja embargada, por exemplo. Esse poder é conferido às comunidades afetadas e aos legitimados pela Ação Civil Pública (como o Ministério Público e as associações de defesa ambiental), atuando como um poderoso instrumento de controle social, econômico e jurídico sobre o uso e a ocupação do solo urbano. Por meio de ações judiciais com pedidos de tutela de urgência, é possível embargar uma obra que não tenha realizado o devido estudo de impacto de vizinhança, paralisar um loteamento em área de preservação permanente ou exigir a adoção de tecnologias mais limpas por uma indústria que pretenda se instalar nas proximidades de uma comunidade.

Ao ser acionada preventivamente, a responsabilidade civil instrumentaliza a função socioambiental da propriedade, cujo cumprimento é detalhadamente exigido por um robusto arcabouço legal, que inclui a Constituição Federal (arts. 182 e 183), o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) e o Código Florestal (Lei n. 12.651/2012). Cumprir tal função significa, na lição de Édis Milaré (MILARÉ, 2004, p. 147), impor ao proprietário comportamentos positivos para que sua propriedade se adeque concretamente à preservação ambiental. A responsabilidade preventiva força essa adequação, internalizando as externalidades negativas e transformando o "dever de não degradar" em uma obrigação jurídica cujo descumprimento pode ser coibido antes da consumação do dano.

Assim, compreende-se que a responsabilidade civil ambiental não se esgota na indenização por um dano causado, mas ela deve buscar, antes de tudo, evitar o início da atividade lesiva ou sua cessação, propiciando, especialmente, a prevenção como seu objetivo primordial. Nesse sentido ensinam José Rubens Morato Leite e Patryck Ayala:

A necessidade de proteção ambiental faz que, além de serem mantidas as funções básicas do instituto da responsabilidade civil, as demais sejam ampliadas. Nesse sentido, o caráter preventivo, e até mesmo expiatório, ganha destaque ao lado do caráter reparatório do dano ambiental. A responsabilidade civil passa a se preocupar com as questões que estão por vir, todavia, sem

olvidar da necessidade de reparação dos danos já ocasionados. (LEITE, AYALA, 2020, p. 112)

Portanto, a aplicação da responsabilidade civil em sua dimensão preventiva contribui para a efetivação da justiça urbana ao: (i) democratizar o planejamento urbano, pois permite que diversas vozes (concordes ou dissonantes), especialmente as das comunidades diretamente afetadas, sejam ouvidas no processo de decisão sobre os rumos do crescimento da cidade (inclusive podendo contestar judicialmente projetos que aprofundem a segregação e a injustiça ambiental); (ii) combater a especulação imobiliária predatória, inibindo a aprovação de empreendimentos que, visando unicamente ao lucro, ignoram as normas urbanístico-ambientais, desrespeitam a função socioambiental da propriedade e criam "zonas de sacrifício" ambiental e social; (iii) garantir a equidade na distribuição dos riscos, pois os lucros do empreendimento são internalizados pelo poluidor (não reverterem à população), de modo que com a atuação de responsabilização civil preventiva, os riscos e danos efetivamente causados não serão suportados/sentidos apenas pela comunidade, esses ônus ambientais do desenvolvimento (poluição, enchentes, desmatamento) serão também internalizados pelo empreendimento, que deverá atuar positivamente para evitá-los. De acordo com Ewerton Messias e Paulo Souza, o princípio da precaução/prevenção observado pelos Tribunais Pátrios em matéria ambiental traz “segurança jurídica às demandas afetas à responsabilidade civil ambiental, pois evitam que apenas os lucros de uma atividade sejam privatizados e os custos do dano ambiental sejam socializados”, de modo que os riscos ambientais passam a integrar os custos financeiros do empreendimento, o que privilegia e impulsiona a busca pelo desenvolvimento sustentável (MESSIAS, SOUZA, 2015, p. 237-238); e (iv) proteger e realizar o "direito à cidade", pois tutela preventivamente o meio ambiente urbano equilibrado, instrumentalizando a justiça urbana na via da ausência de dominação, opressão e alienação do espaço e dos indivíduos.

Com efeito, vislumbra-se o conceito de “direito à cidade” na transcendência do mero acesso físico ao espaço urbano, mas representa a prerrogativa de todos os indivíduos de participar ativamente da produção, gestão e apropriação democrática da cidade, pois pressupõe a superação de estruturas históricas de dominação, opressão e exclusão socioespacial, promovendo uma organização urbana pautada na justiça social, na inclusão e na equidade (CARLOS, et. al. 2017, 172-173).

Quando articulado à responsabilidade civil preventiva ambiental, o “direito à cidade” é fundamental para concretizar a justiça urbana, pois permite o planejamento para antecipar

danos e promover um desenvolvimento urbano sustentável e socialmente comprometido na busca do equilíbrio entre desenvolvimento e aproveitamento.

Ante o exposto, conclui-se que a responsabilidade civil ambiental preventiva transcende a reparação de danos individuais e se revela como um instrumento de política urbana, capaz de induzir comportamentos e de moldar o desenvolvimento das cidades em conformidade com os preceitos constitucionais de justiça social e de defesa do meio ambiente. No capítulo seguinte, analisam-se alguns instrumentos associados à responsabilidade civil ambiental que potencializam a prevenção dos danos e promovem a justiça urbana agregada à função socioambiental da propriedade.

### 3. A otimização da prevenção de danos urbanos e a potencialização da justiça urbana agregada à função socioambiental da propriedade

Demonstrou-se nos capítulos anteriores que a injustiça urbana<sup>5</sup> pode ser fruto de um desenvolvimento seletivo e excludente, que prefere locais periféricos e carentes (os quais são a moradia de muitos), para instalar e operar empreendimento poluidor sem atenção suficiente e adequada aos parâmetros ambientais exigidos, seja judicial ou administrativamente. Neste cenário, abordou-se a responsabilidade civil ambiental preventiva como instrumento apto a confrontar essa *modus operandi*. Para que essa ferramenta transcenda seu potencial teórico e se converta em um efetivo motor de transformação social e espacial, é imperativo analisar as vias para sua otimização e potencialização, pois a existência do instrumento é insuficiente, ele precisa de um manejo eficaz, ágil e estrategicamente orientado para a garantia da função socioambiental da propriedade e, por consequência, da própria justiça urbana.

À responsabilidade civil ambiental em seu viés preventivo precisa ser conferida efetividade. De acordo com Luiz Marinoni, o Estado deve tutelar ou proteger os direitos fundamentais (como é o caso do direito à propriedade e ao meio ambiente) através de normas, da atividade administrativa e da jurisdição. Por isso, há tutela normativa, tutela administrativa e tutela jurisdicional dos direitos” (MARINONI, 2021, parte I).

No liame normativo da matéria voltada ao ambiental, tem-se ampla e contundente previsão na legislação pátria, configurando-se um verdadeiro arcabouço no que tange ao repertório legal em matéria ambiental.

---

<sup>5</sup> Trabalhada como a falta de acesso da coletividade a recursos que propiciem qualidade de vida (e digna), como ambiente saudável e equilibrado, despoluído, próximos a hospitais, ao trabalho, comércios, etc.

Vislumbra-se o dever do Estado de, primordialmente, “proteger os direitos fundamentais mediante normas de direito” (MARINONI, 2021, parte I). Exemplificando o raciocínio, o autor aponta a formulação de legislação protetiva do meio ambiente, que faz a previsão de direitos e deveres materiais, e que, para atingirem sua efetividade, precisam do exercício das tutelas adequadas:

É o que ocorre, por exemplo, quando se pensa na legislação de proteção ao meio ambiente. A norma que proíbe a construção em determinado local e a norma que proíbe o despejo de lixo tóxico em certo lugar constituem normas de proteção ou de tutela do direito fundamental ao meio ambiente sadio. [...] As formas de tutela são garantidas pelo direito material, mas não equivalem aos direitos ou às suas necessidades. É possível dizer, considerando-se um desenvolvimento linear lógico, que as formas de tutela estão em um local mais avançado: é preciso partir dos direitos, passar pelas suas necessidades, para então encontrar as formas capazes de atendê-las." (MARINONI, 2021, parte I)

Com efeito, para a otimização da prevenção de danos urbanos, não basta a previsão do instrumento, como é o caso da responsabilidade civil preventiva, mas é necessário a contundente atuação do(s) responsável(is), como o Estado, seus agentes e a própria população, para efetivá-lo. De acordo com Luiz Marinoni:

A edição da norma não basta, o Estado também tem o dever de fiscalizar o seu cumprimento, impor a sua observância, remover os efeitos concretos derivados da sua inobservância, além de sancionar o particular que a descumpriu. Recorde-se das atividades dos fiscais da saúde pública e dos direitos do consumidor e da figura do guarda florestal. Temos, nesse caso, evidente proteção fática ou tutela administrativa. (MARINONI, 2021, parte I)

Com efeito, a verdadeira otimização da prevenção de danos urbanos pode ser conferida por duas frentes (autônomas, mas interdependentes): a processual-judicial e a institucional-administrativa. A primeira refere-se aos mecanismos que o ordenamento jurídico pode oferecer para que a tutela preventiva seja célere e efetiva. A segunda diz respeito à articulação da via judicial com os instrumentos de planejamento e licenciamento administrativos, os quais deveriam esgotar-se em si mesmos, funcionando como a primeira barreira contra a degradação e a injustiça social urbana.

Na seara processual jurídica, vislumbra-se como a principal ferramenta para a otimização da prevenção de danos ambientais por empreendimentos, o manejo da tutela provisória de urgência, prevista no artigo 300 do Código de Processo Civil/2015. Por meio de uma liminar (e que aqui não se entrará nas especificidades de cada tutela possível), tem-se que o Poder Judiciário pode determinar, por exemplo com amparo na Lei n. 6.938/1981 (Política

Nacional do Meio Ambiente), a suspensão de um licenciamento, o embargo de uma obra ou a abstenção de uma conduta potencialmente lesiva, antes mesmo de uma análise exauriente do mérito.

Para a efetividade da prevenção, essa resposta jurisdicional ágil é vital. Sobretudo, ela pode ser manejada em Ação Civil Pública, cuja previsão criadora na Lei n. 7.347/1985 “disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente [...]” e a possibilidade de concessão de liminar no art. 12 da mencionada Lei já tem por escopo essencial a prevenção do dano. Nas palavras de José Carlos Barbosa Moreira:

De modo que a tutela desse tipo de interesses tem de ser essencialmente, primariamente, de natureza preventiva. Ela tem que acudir antes que a ameaça se converta em realidade e só secundariamente, subsidiariamente, quando não for possível isto, então sim, vamos pensar em uma espécie da ficha de consolação, que é a condenação pecuniária. (MOREIRA, 1993, *apud*. MILARÉ, 2004, p. 877)

Assim, a tutela preventiva vem para tutelar o próprio direito substancial ameaçado, na tentativa de evitar o ilícito ambiental (que no contexto urbano pode ser visto como o direito à cidade sustentável, à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado) muitas vezes irreversível.

Atrelada à tutela de urgência, pode ser mecanismo coercitivo indispensável à efetivação da prevenção, a imposição de multas diárias por descumprimento de decisão judicial. Isso porque, ainda que exista a ordem liminar de embargo, ao empreendedor e com o viés puramente econômico, deve ser prevista uma sanção para que não conclua ser mais vantajoso pagar uma futura indenização do que paralisar suas atividades. A multa coercitiva torna o descumprimento economicamente desinteressante e assegura que a prevenção não seja uma mera recomendação.

Na via judicial, ainda, os Tribunais Pátrios admitem a inversão do ônus da prova em matéria ambiental. Consolidada na Súmula 618 do Superior Tribunal de Justiça, essa inversão determina que cabe ao empreendedor, e não à comunidade ou ao Ministério Público, o ônus de provar que sua atividade não acarretará dano ou risco ao meio ambiente. Trata-se de uma aplicação direta dos princípios da prevenção e da precaução no campo processual, que reconhece a hipossuficiência técnica e econômica da coletividade frente aos grandes empreendimentos e potencializa enormemente a capacidade de a responsabilidade civil atuar preventivamente.

Esse instituto tem alicerce no art. 21 da Lei n. 7.347/1985 e está em consonância com o fundamento e objetivo constitucional, respectivamente, da dignidade da pessoa humana e da

solidariedade (cf. artigos 1.º, III e 3.º, I da Constituição Federal/1988), “pois visa a mais ampla proteção do equilíbrio ambiental, que se revela essencial à existencial de vida digna para as presentes e futuras gerações” (MESSIAS, SOUZA, 2015, p. 237)<sup>6</sup>.

No aspecto judicial de controle, Édis Milaré defende que “o uso da propriedade pode e deve ser judicialmente controlado”, sendo devida a imposição de restrições necessárias que visem salvaguardar os bens maiores da coletividade, “de modo a conjurar, por comandos prontos e eficientes do Poder Judiciário, qualquer ameaça ou lesão à qualidade de vida” (MILARÉ, 2004, p. 147).

Pode-se dizer, contudo, que antes da atuação judicial, a otimização da prevenção veiculada pela responsabilidade civil ambiental depende fundamentalmente de uma vigilância crítica sobre os instrumentos administrativos de planejamento e controle da instalação e operação de empreendimentos em áreas urbanas, como se revelam o Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), instituído na Resolução CONAMA n. 001/1986 e, especialmente no âmbito urbano, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), exigido pela Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). De acordo com Édis Milaré “nenhum outro instrumento jurídico melhor encarna a vocação preventiva do Direito Ambiental do que o EIA” (MILARÉ, 2004, p. 440).

Assim, a potencialização da justiça urbana ocorre quando a ameaça de responsabilização civil força o Poder Público e os empreendedores a tratarem esses estudos não como meras formalidades burocráticas, mas como verdadeiros instrumentos democráticos de análise de riscos e de planejamento do futuro da cidade – que podem (e devem) ser elaborados sem necessidade de movimentar a máquina judiciária, isto é, a seara administrativa para liberação de licenças ambientais pode ser suficiente para exigí-los e analisa-los, perfazendo as alterações e adequações necessárias à prevenção de danos ambientais.

A incidência preventiva da responsabilidade civil vem atingindo, inclusive, a atuação das instituições financeiras, pois diante da crise ambiental desencadeada pelo processo de industrialização, massificação social e globalização da economia, foi necessário impulsionar o desenvolvimento sustentável, que equilibra o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental, originando a exigência das instituições financeiras, públicas e

---

<sup>6</sup> Esse posicionamento é amplamente defendido e observado no Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, os julgamentos dos (i) Recurso Especial n. 1.720.576 - RO (2018/0018078-0), julgado pela Segunda Turma do STJ em 5 de junho de 2018, com relatoria do Ministro Herman Benjamin. Publicado no DJe em 16 de setembro de 2020; (ii) Recurso Especial nº 1.237.893/SP, julgado pela Segunda Turma do STJ em 24 de setembro de 2018, com relatoria da Ministra Eliana Calmon; e (iii) Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 206.748/SP, julgado pela Terceira Turma do STJ em 21 de fevereiro de 2013, sob relatoria do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva.

privadas, adequarem suas atividades à nova realidade: precisaram, principalmente por pressão do terceiro setor<sup>7</sup>, estabelecer “critérios, padrões e procedimentos [...] para o desenvolvimento de suas atividades econômicas” (MESSIAS, SOUZA, 2015, p. 247):

Nesse contexto, passaram a ser exigidas, das instituições financeiras, a formulação e implementação de práticas voltadas à prevenção e o controle dos riscos sociais e ambientais relativos ao desenvolvimento de suas atividades econômicas, de forma a propiciar a internalização de tais riscos aos custos das atividades econômicas. (MESSIAS, SOUZA, 2015, p. 247)

É na intersecção dessas otimizações judiciais e administrativas que a justiça urbana é verdadeiramente potencializada. Uma tutela preventiva eficaz, amparada por mecanismos processuais e administrativos robustos, faz mais do que simplesmente impedir um dano pontual: opera uma alteração na correlação de forças no processo de produção do espaço urbano, harmonizando o desenvolvimento sustentável previsto normativamente na legislação pátria.

Ante o exposto, verifica-se que a potencialização da responsabilidade civil ambiental preventiva transforma a função socioambiental da propriedade de um conceito abstrato em um critério concreto para a viabilidade de empreendimentos. O proprietário ou empreendedor é compelido a dialogar, a negociar e a modificar seus projetos para adequá-los às necessidades da coletividade e aos limites do meio ambiente. A prevenção conferida pela responsabilidade civil, nesse sentido, não visa apenas a proibir, mas a induzir a um urbanismo mais justo e sustentável, que incorpore soluções como a criação de áreas verdes, a construção de equipamentos sociais para a comunidade ou a adoção de tecnologias construtivas de baixo impacto.

## **Considerações Finais**

Ao longo do presente artigo foram analisadas as complexidades que permeiam a concretização da justiça espacial urbana e a possibilidade de potencializá-la, garantindo o cumprimento da função socioambiental da propriedade, por meio da responsabilidade civil ambiental em seu viés preventivo.

---

<sup>7</sup> “Terceiro Setor é o nome que se adotou para designar as instituições que não fazem parte do Estado e nem do mercado. Por não pertencerem ao setor público e nem ao setor privado, estariam num *terceiro* setor, que corresponde ao campo da sociedade civil organizada. Embora esse termo não seja utilizado em nossa legislação, pode-se dizer que integram o Terceiro Setor as pessoas jurídicas de direito privado que não possuem finalidade lucrativa e, além disso, exercem uma atividade de interesse social – ou seja, trabalham em causas humanitárias, prestam serviços filantrópicos ou realizam atividades que promovem a cidadania e a inclusão social”. Disponível em <https://site.mppr.mp.br/patrimoniopublico/Pagina/Terceiro-Setor-Perguntas-frequentes>

Neste cenário, indagou-se sobre o direito à cidade e se estabeleceu que ele vai além do direito urbanístico ou o mero acesso físico do espaço urbano: atrelado à responsabilidade civil preventiva ambiental, representa a prerrogativa de todos os indivíduos de participar ativamente da produção, gestão e apropriação democrática da cidade por meio da superação de estruturas históricas de dominação, opressão e exclusão socioespacial. Assim, planifica e ordena os espaços habitáveis para garantir o desenvolvimento equitativo dos cidadãos, promovendo espaços que efetivem a função social da propriedade com crescimento alicerçado nos direitos constitucionais fundamentais, prestacionais e fraternais, promovendo cidades mais justas, equilibradas, democráticas e sustentáveis.

Com efeito, apontaram-se as (in)justiças sociais, como o acesso limitado de parcela da população residente em locais periféricos a recursos que promovessem ritmos de vida equilibrados e dignos, com acesso a saneamento básico, internet, hospitais, escolas, etc., para se garantir qualidade de vida e, também, o desenvolvimento econômico individual, que beneficie a coletividade. Por sua vez, verificou-se que a justiça urbana busca equilibrar o desenvolvimento da cidade, com implantação de indústrias, comércios, hospitais, escolas, etc., com o desenvolvimento social, a fim de que recursos sejam alocados garantindo a maior parcela populacional tratamento equitativo, combate às injustiças sistêmicas e acesso à qualidade de vida, combatendo e harmonizando os interesses das classes dominantes.

Como instrumento apto a garantir o desenvolvimento sadio dos indivíduos por meio do direito fundamental à propriedade e à cidade, concluiu-se que a responsabilidade civil ambiental com atuação preventiva representa a passagem de uma justiça que apenas remedia o passado para uma justiça que planeja e protege o futuro, tornando-se, assim, uma aliada indispensável na complexa e urgente busca pela justiça urbana. Nesta frente, delineou-se que ao arcabouço normativo pátrio com relação a matéria ambiental deve ser dada efetividade, sendo que a responsabilidade civil ambiental preventiva atua tanto na frente jurídico-processual quanto na institucional-administrativa.

Processualmente, há resposta ágil e eficaz por meio da concessão de tutelas de urgências pelo Poder Judiciário, aliado ao estabelecimento de multas e demais medidas coercitivas que façam o empreendedor cumprir seus deveres ambientais, diminuindo, senão extinguindo, danos ao meio ambiente. Além disso, a inversão do ônus da prova para penalizações ou estabelecimento de obrigações também facilita a prevenção dos danos, pois não impõe à vítima, mas sim ao causador, o dever de comprovar a sua atuação responsável e atenta ao meio ambiente, não causando os danos a que está sendo processado.



Administrativamente, verificou-se que recursos como os estudos de impacto ambiental ou de impacto de vizinhança antes da instalação e operação de empreendimentos podem se alinhar à concretização e à potencialização ao direito à cidade, pois são responsáveis por avaliar as características do empreendimento e seu potencial poluidor, possibilitando o estabelecimento de medidas preventivas de potenciais danos ambientais.

Em última análise, portanto, otimizar a prevenção por meio da responsabilidade civil é potencializar a luta pelo "direito à cidade", pois utiliza-se o arsenal legal (jurídica ou administrativamente) para garantir que o desenvolvimento urbano seja pautado pelo valor de uso do espaço e não apenas pelo seu valor de troca. Ao tornar o risco da degradação ambiental e da injustiça social um passivo jurídico real e imediato para o poluidor, a responsabilidade civil preventiva, primordialmente, contribui para desmercantilizar a cidade e reafirmá-la como um espaço para a vida digna de todos os seus habitantes, garantindo a eles, historicamente relegados à posição de vítima passiva, a condição de ator político com poder de veto.

### **Referências bibliográficas**

ALEMANHA. Constituição do Reich. Die Verfassung des Deutschen Reichs. Weimar, 11 de agosto de 1919. Disponível em: <https://www.verfassungen.de/de19-33/verf19-i.htm> . Acesso em 09 agosto 2025.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 24. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. ISBN 9786559777433. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777433/>. Acesso em: 21 jul. 2025.

ARAUJO JR., Miguel Etinger. “O pluralismo jurídico e direito negocial em conflitos urbanos no século XXI”. In IOCOHAMA, Celso Hiroshi; GUIMARÃES, Bruno Smolarek Dias; Rafael de Oliveira (Orgs.). **O acesso à justiça e os direitos fundamentais em debate**. Vol 2. Umuarama: Universidade Paranaense – UNIPAR, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regula os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2012.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 206.748/SP. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 21 de fevereiro de 2013. **Diário da Justiça Eletrônico**, 27 de fevereiro de 2013

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.720.576 - RO (2018/0018078-0). Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em: 5 jun. 2018. Segunda Turma. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 16 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.237.893/SP. Relatora: Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 24 de setembro de 2013. **Diário da Justiça Eletrônico**, 1º de outubro de 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 618. A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 30 out. 2018.

Disponível em:

[https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Verbetes/VerbetesS TJ.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Verbetes/VerbetesS TJ.pdf). Acesso em: 24 jul. 2025.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória da Anunciação; PÁDUA, Rafael Faleiros de. **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Editora Contexto, 2017. E-book. ISBN 9788552000037. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788552000037/>. Acesso em: 21 jul. 2025.

FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-ambiental-brasileiro/1294656143>. Acesso em: 23 jul. 2025.

FERNANDES, Edésio. “Do código civil ao estatuto da cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil”. In **Questões anteriores ao Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FERNANDES, Paulo Victor. **Impacto ambiental**: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

LEGROUX, Judith. Teorias da justiça social e espacial: diálogos com a geografia a partir da década de 1970. **Geousp**, [S. l.], v. 26, n. 1, p. e-188003, 2022. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2022.188003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/188003>. Acesso em: 24 jul. 2025.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

LEVADA, Filipe. A responsabilidade civil do Estado por danos ao meio ambiente. In: NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade (coord.). **Responsabilidade civil – Direito ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/responsabilidade-civil-direito-ambiental/1343467892>. Acesso em: 23 jul. 2025.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela de Urgência e Tutela da Evidência: Soluções Processuais Diante do Tempo da Justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/tutela-de-urgencia-e-tutela-da-evidencia-solucoes-processuais-diante-do-tempo-da-justica/1394831905>. Acesso em: 24 jul. 2025.

MESSIAS, Ewerton Ricardo; SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. **Financiamento e dano ambiental: a responsabilidade civil das instituições financeiras**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MÉXICO. Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, de 1917. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20110723210409/http://constitucion.rediris.es/principal/constituciones-mexico1917.htm> . Acesso em 09 agosto 2025.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-do-ambiente/1188256948>. Acesso em: 23 jul. 2025.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. ISBN 9788530995478. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995478/>. Acesso em: 21 jul. 2025.