

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS

LAILA VIANA DE AZEVEDO MELO

O PATRIMÔNIO DAS VISTAS:

A violação do direito à paisagem e o caso do empreendimento hoteleiro da construtora
NATHWF na Via Costeira de Natal/RN

JOÃO PESSOA

2016

LAILA VIANA DE AZEVEDO MELO

O PATRIMÔNIO DAS VISTAS:

A violação do direito à paisagem e o caso do empreendimento hoteleiro da construtora
NATHWF na Via Costeira de Natal/RN

Projeto de monografia apresentado ao curso de
Direito do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba, como
exigência parcial da obtenção do título de
Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientadora: Me. Marcia Glebyane Maciel
Quirino

JOÃO PESSOA

2016

Melo, Laila Viana de Azevedo.

M528p

O patrimônio das vistas: a violação do direito à paisagem e o caso do empreendimento hoteleiro da construtora NATHWF na Via Costeira de Natal/RN / Laila Viana de Azevedo Melo – João Pessoa, 2016.

71 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal da Paraíba. Centro de Ciências Jurídicas, 2016.

Orientador (a): Prof. Ma. Marcia Glebyane Maciel Quirino.

1. Direito à Paisagem. 2. Patrimônio Paisagístico. 3. Via Costeira. 4. Plano Diretor. I. Quirino, Marcia Glebyane Maciel. II. Título.

BSCCJ/UFPB

CDU – 349.44

LAILA VIANA DE AZEVEDO MELO

O PATRIMÔNIO DAS VISTAS:

A violação do direito à paisagem e o caso do empreendimento hoteleiro da construtora
NATHWF na Via Costeira de Natal/RN

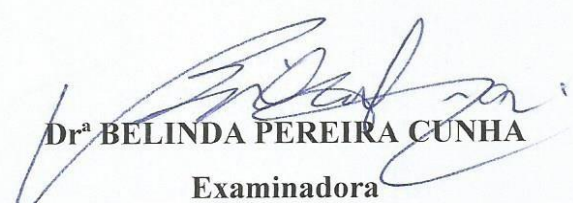
Projeto de monografia apresentado ao
curso de Direito do Centro de Ciências
Jurídicas da Universidade Federal da
Paraíba, como exigência parcial da
obtenção do título de Bacharel em
Ciências Jurídicas.

Orientadora: Me. Marcia Glebyane
Maciel Quirino

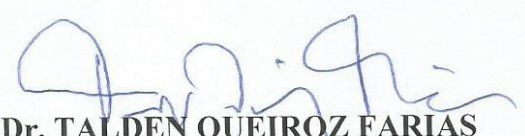
DATA DA APROVAÇÃO: 01 DE JUNHO DE 2016.


Me. MARCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO

ORIENTADOR


Dr.ª BELINDA PEREIRA CUNHA

Examinadora


Dr. TALDEN QUEIROZ FARIAS

Examinador

AGRADECIMENTOS

Gratidão não é algo fácil, especialmente porque se enlaça à memória, e lembrar, *per si*, envolve grandes dificuldades. Eu, particularmente, acho que aquele que consegue ser grato, já subiu alguns vários degraus na escada da evolução. Nisso não me incluo, mas me esforço para guardar, entre os frouxos dedos da mente, quem me ajuda a caminhar.

Primeiro, agradeço ao Divino, sem mergulhar nos detalhes, pois neste texto não caberia tudo pelo que devo dizer um intenso “obrigada”, e aqui me refiro ao que minha mera consciência nota, pois imagino que as bênçãos que já recebi, e nem me dei conta, superam em muito aquelas de que me apercebo; em seguida agradeço aos meus pais Aileda e Givaldo, que, apesar de todas as discordâncias, me dão o suporte necessário para sonhar, a estrutura para amadurecer e o conforto indizível que só o refúgio oferecido pelo afeto pode dar. De maneira simplista, posso dizer que meu pai estimulou em mim a firmeza para insistir no que acredito ser certo e minha mãe me ajudou a ser flexível em relação às situações que a vida oferece, ainda mais no que toca à compreensão das necessidades alheias. Para eles digo, sem medo dos exageros, são as pedras nas quais me firmo.

Agradeço, ainda, a Eduardo Rabenhorst, que me sensibilizou em relação à paisagem, ao me direcionar mais para a estética do que para a técnica e não deixar que a burocratização do conhecimento me tomasse, tendo me ajudado a poetizar este trabalho desde a apresentação de uma das autoras mais interessantes que já li (Anne Cauquelin) até o oferecimento de um título minimalista, mas que consegue, com graça, sintetizar a essência da ideia.

Por último, ressalto que não poderia ter escolhido melhor orientadora, ao que, mais uma vez, agradeço a Eduardo que me guiou nesta escolha, pois a professora Marcia foi muito além do que seria uma simples obrigação, mostrando uma dedicação apaixonada em cada vírgula deste estudo, em cada tediosa nova formatação e em cada cansativa revisão, mesmo quando a fofa Larissa merecia muito mais sua atenção do que eu. Declaro, então, sem formalidades, que qualquer bom resultado deste trabalho é também dela, e muito dela.

MELO, Laila Viana de Azevedo. *O Patrimônio das Vistas: A violação do direito à paisagem e o caso do empreendimento hoteleiro da construtora NATHWF na Via Costeira de Natal/RN*. 2016. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação), Faculdade de Direito de João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

RESUMO

O presente trabalho tem como ponto inicial a proteção do direito à paisagem no contexto urbano. Para delinear os conceitos de proteção do direito à paisagem e do patrimônio paisagístico em face das intervenções da construção civil, este estudo embasou-se no caso do hotel da construtora NATHWF na orla marítima da cidade de Natal. A construção em foco se dá em uma área de preservação ambiental que transmite uma identidade de paisagem cultural e natural para os moradores da cidade, trazendo destaque ao caso por três motivos: os mecanismos de proteção do direito à paisagem que existem na legislação natalense; a obra há anos embargada, localizada na Via Costeira de Natal/RN, é objeto de uma Ação Civil Pública que desde o ano de 2006 tramita na Justiça Federal de 1ª instância no estado do Rio Grande do Norte; e a singular decisão judicial de proteção da paisagem como direito e patrimônio com a qual conta tal processo. Os aspectos teóricos e legais trazidos caracterizam a intenção de expor a violação deste direito ainda perigosamente relativizado, através de um caso em especial que iconicamente conseguiu agrupar, quase como um estereótipo, as agressões comumente sofridas pelo patrimônio paisagístico: a vulnerabilização diante de interesses econômicos, e a enorme estrutura de concreto que feriu visualmente um entorno característico de dado meio urbano, pleno de marcos estéticos subtraídos ao olhar pela desajeitada intervenção da construção civil. Ao fim, espera-se estimular a reflexão sobre a paisagem como direito difuso marcado pela densidade, relacionado as mais diversas dimensões da natureza e da cultura, representando histórias de todo um entorno citadino, evidenciando marcos imagéticos que servem como referencial para o cidadão que ali habita, tanto no sentido geográfico-espacial quanto afetivo.

Palavras-chave: Direito à paisagem. Patrimônio cultural e ambiental. Via Costeira. Plano Diretor.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fotografia da parte traseira da obra do Hotel da construtora NATHWF, mostrando os pavimentos que passam da avenida.....	24
Figura 2 – Mapa do ANEXO II da Lei nº 4.547 de 30 de Junho de 1994, definindo os limites da área abrangida pela ZET-2.....	33
Figura 3 – Tabela presente no ANEXO II da Lei nº 4.547 de 30 de Junho de 1994, a Lei da ZET-2.....	34
Figura 4 – Fotografia da vista frontal da edificação do hotel da construtora NATHWF que possibilita a contagem dos oito pavimentos da edificação.....	35
Figura 5 – Mapa trazido pelo Plano Diretor Natalense de 1994 (Lei complementar nº 07/94).....	36
Figura 6 – Mapa trazido no Plano Diretor de 2007 (Lei nº 082/2007).....	40
Figura 7– Mapa trazido pelo Plano Diretor de 2007 (Lei complementar nº 082/07).....	41
Figura 8 – Fotografia das costas do hotel e todo o bloqueio visual que produz para os transeuntes.....	49

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 SOBRE A PAISAGEM: DO CONCEITO AO DIREITO.....	10
2.1 O QUE É A PAISAGEM?.....	10
2.2 A PAISAGEM COMO DIREITO E O SEU PAPEL COMO REFERENCIAL ESTÉTICO	16
2.3 A ABORDAGEM JURISDICIONAL DA PAISAGEM E O CONTEXTO DO HOTEL DA CONSTRUTORA NATHWF.....	21
3 ASPECTOS DA PROTEÇÃO PAISAGÍSTICA E NORMAS MUNICIPAIS RELACIONADAS NA CIDADE DE NATAL/RN.....	27
3.1 A ZET-02 E SUAS NORMAS CORRELACIONADAS	31
3.1.1 O Plano Diretor de 1994 – Lei Complementar Nº 07/94.....	35
3.1.2 O Atual Plano Diretor – Lei Complementar Nº 082/2007	39
4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO DO HOTEL DA CONSTRUTORA NATHWF E A PERSPECTIVA DE VIOLAÇÃO DO DIREITO À PAISAGEM	44
4.1 DA INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO.....	50
4.2 DA VIOLAÇÃO DO DIREITO DIFUSO PAISAGÍSTICO	54
5 CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS	62
ANEXO A – MAPA DO ANEXO II DA LEI Nº 4.547 DE 30 DE JUNHO DE 1994 (Lei que regulamentou a ZET-2, a linha vermelha no mapa indica o seu perímetro)	64
ANEXO B – MAPA INDICATIVO DAS ÁREAS E CONTROLE DE GABARITO NO PLANO DIRETOR DE 1994 (Lei complementar nº 07/94)	66
ANEXO C – MAPA INDICATIVO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE TURÍSTICO, BEM COMO DO PARQUE DAS DUNAS NO PLANO DIRETOR DE 2007 (Lei complementar nº 82/07).....	68
ANEXO D – MAPA INDICATIVO DAS ZONAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL, NO PLANO DIRETOR DE 2007 (Lei complementar nº 82/07)	70

1 INTRODUÇÃO

A proteção do direito à paisagem em um contexto urbano é o ponto inicial do presente trabalho que, para estabelecer os conceitos da proteção da paisagem como direito e patrimônio paisagístico em face das intervenções da construção civil, baseou-se no caso do hotel da construtora NATHWF na orla marítima da cidade de Natal.

Tal construção urbana se dá em uma área de preservação ambiental que transmite, pela paisagem cultural e natural, identidade para os moradores da cidade, de modo que o mencionado caso se destaca por três fatores: os mecanismos de proteção do direito à paisagem que existem na legislação natalense; a obra há anos embargada, localizada na Avenida Senador Dinarte Mariz (Via Costeira de Natal/RN), é objeto de uma Ação Civil Pública que desde o ano de 2006 tramita na Justiça Federal de 1ª instância no estado do Rio Grande do Norte; e a singular decisão judicial de proteção da paisagem como direito e patrimônio presente no processo.

O problema central da pesquisa resulta da análise de medidas que abordam a proteção do direito à paisagem no contexto urbano, tanto na seara administrativo-municipal (nesse caso da cidade de Natal), quanto na esfera judicial.

Este trabalho, portanto, é essencialmente teórico, alicerçado em pesquisas bibliográfica e jurisprudencial. Esta última parte se configura na Ação acima citada, cujo acesso se deu majoritariamente através do setor de consulta processual do sistema TEBAS, no site da Justiça Federal do Rio Grande Norte. Em relação a uma decisão liminar em especial, contudo, tanto por não se encontrar inteira naquele sistema, quanto por ter sido a mais utilizada nesse estudo, haja vista ter ordenado a demolição de alguns andares da construção usando o direito à paisagem como argumento, foi preciso entrar em contato com a 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, para que tal decisão fosse enviada na íntegra de seu conteúdo.

No que tange a bibliografia, a filósofa Anne Cauquelin, que traz a paisagem como “invenção” (no melhor dos sentidos, baseado na interação e na impressão), foi o núcleo teórico da parte conceitual, gravitando junto a si, as ideias de Ana Fani Alessandri Carlos que traz a paisagem como manifestação formal dos espaços urbanos, de Milton Santos que diz ser a paisagem um monte de tempos acumulados que acompanham a evolução social, e de Paulo Nobre que lhe dá o caráter de marco do contexto social urbano, cheio de potencial caracterizador e identificador.

Com o escopo de esclarecer a importância do debate e o porquê de ser tão relevante a discussão sobre a altura do hotel, apresentou-se a paisagem em conceitos de ordem cultural, social e espacial, desmitificando-a ao retirar-lhe a aura de cena épica e encantada que se apresenta pura e independente das crenças humanas. Foi, ao contrário, mostrada como vestimenta da natureza, como interação entre um dado recorte cênico e aquele que o observa cheio de impressões construídas pela vida, envolvendo sonhos, memórias e emoções as mais diversas. Intentou-se mostrar a paisagem como processo dinâmico que só existe a partir de sua interação com o humano, pois em uma ilha deserta que nunca tenha sido vista por qualquer pessoa, não há ainda a paisagem, mas apenas sua tela: a natureza.

O entendimento de que a paisagem é anterior a qualquer observação e interpretação dá-lhe um ar de sacralidade que dificulta a compreensão de sua complexidade, do intenso e profundo contexto que a cerca, pois definitivamente não se trata de um belo quadro virgem e estático esperando para ser contemplado com deleite, mas ao contrário, a mutação lhe é inerente, não em sua forma, mas na maneira como é vista por cada um que com ela se relaciona: pessoas diferentes, com bagagens diferentes, e conceitos de mundo diferentes.

Não se pode, tão pouco, deixar de salientar a paisagem como elemento caracterizador do meio urbano, uma composição de marcos estéticos capazes de racionalizar todo um contexto citadino, como a Avenida *Champs-Élysées* que se colocada ilustrando um cartão postal fará saber imediatamente que é Paris a cidade retratada, apesar de estar sendo representada por uma única cena. A paisagem urbana, pois, como memória e traçado das cidades, pode acompanhar o desenvolvimento sem se subjugá-lo a ele, de modo que, a exemplo do que defende a Carta Brasileira da Paisagem, quaisquer planejamentos urbanos devem ser antecedidos pelo reconhecimento da paisagem local, bem como os planos diretores devem contar com um estudo prévio sobre a paisagem, levando em conta, inclusive, a relação entre ela e os habitantes.

A paisagem, por vezes efemerizada pelo seu caráter estético, sofre pelo desconhecimento de sua influência sociocultural, já que não é mera imagem destituída de significado em um ponto qualquer do espaço urbano ou natural, bem como a necessidade de sua preservação não se restringe a perspectiva ambiental, mas vai além, chegando a sua proteção como referencial estético, como cena impregnada de recordações de toda uma comunidade.

Assim, considerando especialmente o estudo da paisagem como interação do homem com a natureza/espaço, mas sem a pretensão de esgotar os tópicos sobre o tema, esta monografia se propôs a tratar do conceito de paisagem como percepção e construção, bem

como a sua definição como patrimônio que suscita proteção e a garantia de sua contemplação e conservação como um direito, explorando a conceituação e o posicionamento teórico do que representa a paisagem, para atender ao tema que, em uma explicação menos detalhista, trata da repercussão da construção do hotel da empresa NATHWF no potencial paisagístico da orla marítima da Via Costeira, assim como da afronta que a obra representa ao direito à paisagem do cidadão natalense.

Como tal edificação gerou inúmeras discussões sobre o excesso de pavimentos que comportava, em alguns pontos chegando a dobrar o que permitia o gabarito que vigorava a época em que foi iniciada, foi preciso fazer um afinilamento da perspectiva legal, trazendo conceitos do mais importante documento internacional sobre paisagem urbana (Memorando de Viena – UNESCO), passando pela abordagem constitucional e da legislação ordinária federal, até chegar aos planos diretores da capital potiguar e em normas associadas, para entender a abordagem dada a proteção paisagística, ainda que indiretamente, no âmbito local, e a partir daí achar respostas para as questões que configuram o problema, quais sejam: existem, na legislação da cidade de Natal, dispositivos aptos a proteger a paisagem como patrimônio e direito? E, ainda, há violação ao direito à paisagem como referencial estético no caso do empreendimento hoteleiro da construtora NATHWF na Via Costeira da cidade de Natal do Rio Grande do Norte?

Desta feita, tratou-se *en passant* do plano diretor natalense de 1974 e o quase inexistente tratamento que dispensou a paisagem, depois tocou-se no plano de 1984 que, em razão das mobilizações estimuladas pela feitura da Via Costeira, já trouxe a importância da preservação das áreas ricas em potencial paisagístico, após, indicou-se o plano diretor de 1994, em vigor a época que a obra estudada começou, com seus mecanismos protetivos que abarcariam a paisagem em associação com a Lei municipal nº 4.547/94 (Lei da ZET-2), indicada pelo próprio plano diretor como a norma regulamentadora do gabarito da faixa praiana que ladeia a Av. Senador Dinarte Mariz – Via Costeira. Fechando a sequência, evidenciou-se o plano diretor de 2007, em vigor desde um ano depois da propositura da Ação Civil Pública ora estudada, que trouxe prescrições de altura ainda mais rigorosas do que seu antecessor e colocou a construção do hotel em um ângulo de maior irregularidade.

Como último ponto, emergiu a necessidade de avaliar se houve o descumprimento direto das prescrições de gabarito por parte da empresa NATHWF, e noutra banda, procurou-se discutir o posicionamento do poder público no âmbito administrativo e na fiscalização que lhe cabe executar, observando-se o que se alegou no processo acerca da não concessão do licenciamento, que não foi suficiente para impedir o início das obras.

2 SOBRE A PAISAGEM: DO CONCEITO AO DIREITO

Sob a égide de uma perspectiva geral, entende-se a paisagem como um dado natural, um ente intocado dado “anteriormente a toda cultura”¹, preso a uma ideia de naturalidade essencial. Questionando esta percepção a filósofa francesa Anne Cauquelin desenvolveu seu livro *A Invenção da Paisagem*, alertando para a confusão que a todo tempo se faz sobre a paisagem e aquilo que é em verdade o seu pano de fundo: a natureza, pois aquela só apareceria por meio da interpretação desta, ou seja, a paisagem é similar a uma narrativa em que o autor é o observador que lê dada cena natural usando figuras de estilo e operações retóricas aprendidas e apreendidas ao longo da vida².

A exemplo do que defende Milton Santos³, ao se trabalhar a paisagem não se pode levar em conta os elementos que a compõem, meramente. É importante que se compreenda que os componentes formadores da paisagem não trazem sozinhos sua explicação, é preciso considerar sua relação com a sociedade, e, conseqüentemente, a significação depositada por quem a vê e como ela interage.

As sensações oferecidas por determinada composição cênica são resultados da relação do espectador com o ambiente que o circunda, “capturado” como natureza, e representado como paisagem, incrustado em um recorte específico do tempo e do espaço que proporciona interações e significações.

2.1 O QUE É A PAISAGEM?

Seria a paisagem originária, no sentido de estar “naturalmente” no lugar e inspirar uma “sensibilidade pura” às suas formas?

Cauquelin entende que a paisagem de fato parece traduzir uma relação estreita entre nós (que seríamos espectadores) e o mundo, de maneira que questionar a harmonia preconcebida e supostamente inquestionável da naturalidade da paisagem seria absurdo⁴. Contudo, a autora defende estas ideias como aparentes apenas, e ressalta que a paisagem não preexiste a nossa consciência, e que a base dessa ilusão seria o hábito de confundi-la com aquilo que ela manifesta: a Natureza.

¹ CAUQUELIN, Anne. *A invenção da paisagem*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 29.

² CAUQUELIN, Anne. *A invenção da paisagem*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p.162-163.

³ SANTOS, Milton. *Pensando o Espaço do Homem*. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2009. p. 58-59.

⁴ CAUQUELIN, Anne. *A invenção da paisagem*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 29-30.

No questionamento sobre a origem do conceito, a autora remete à criação da perspectiva como o início da autonomia da paisagem, a responsável por sua transformação em “uma realidade para além do quadro” quando antes era apenas “um ornamento da pintura”, chamando-nos atenção para a evidência de que “o mundo de antes da perspectiva legítima não é o mesmo em que vivemos no Ocidente desde o século XV”, e defendendo a necessidade de:

Abandonar as obras, os artistas – mesmo que esse sacrifício seja penoso – e perguntar pelas novas estruturas da percepção introduzidas pela perspectiva. A meu ver, só então nos fixamos no mistério da paisagem, de seu nascimento. Pois essa “forma simbólica” estabelecida pela perspectiva não se limita ao domínio da arte; ela envolve de tal modo o conjunto de nossas construções mentais que só conseguiríamos ver através de seu prisma. Por isso é que ela é chamada de “simbólica”: liga, num mesmo dispositivo, todas as atividades humanas, a fala, as sensibilidades, os atos. Parece bem pouco verossímil que uma simples técnica – é verdade que longamente regulada – possa transformar a visão global que temos das coisas: a visão que mantemos da natureza, a idéia que fazemos das distâncias, das proporções, da simetria.⁵

A perspectiva, segundo Cauquelin, produziu um salto que ultrapassou a representação gráfica dos lugares, mas trouxe uma ordem de equivalência entre o “artifício e a natureza”⁶, ou seja, a tridimensionalidade trazida pela perspectiva trouxe-nos a ilusão de que a imagem se confunde com aquilo de que ela é a imagem, a exemplo de uma bela pintura de floresta que faz parecer que a própria floresta ali está e não apenas um retrato seu. Logo, a perspectiva contribuiu para evidenciar a paisagem, mas obscureceu a sua compreensão como construção retórica e interativa.

Assim, evidencia-se a “relação confusa que mantemos com essa paisagem-natureza, ou essa natureza-paisagem”, a autora ressalta tal confusão ao lembrar que das noções de “sítio”, “meio ambiente” e “ordenamento”,

Pois os mesmos que querem salvaguardar a naturalidade da paisagem como dado primitivo se dedicam também a proteger os “sítios” depositários de uma certa memória, histórica ou cultural. Ora, o “sítio”, o que “permanece ali”, designa tanto o monumento (esse arco, essa cidade antiga, esse vestígio) quanto a forma geológica singular que intervém num meio natural.⁷

Há, pois, a consciência de uma significação depositada em determinados lugares, mas que não consegue se sobrepor a ideia de uma paisagem primitiva e anterior a qualquer leitura. Contudo, a natureza em sua forma original seria inalcançável segundo Cauquelin, pois se apresentaria sempre “vestida” pelos elementos paisagísticos e estes, por sua vez, seriam constituídos historicamente e carregados de *a priori* culturais, ou seja, sofreriam influências

⁵ CAUQUELIN, Anne. *A invenção da paisagem*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p.37-38.

⁶ CAUQUELIN, Anne. *A invenção da paisagem*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p.38.

⁷ CAUQUELIN, Anne. *A invenção da paisagem*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p.40.

perceptivas advindas de experiências angariadas ao longo da vida, as quais enunciariam o modo de ver a paisagem. De maneira simplista, pode-se dizer que a paisagem é uma construção cultural na interpretação da natureza pelo indivíduo inserido em determinado lugar e momento.

O que entendemos por paisagem gravita em torno de um núcleo referencial, um modelo que adotamos que condiciona as cenas paisagísticas com as quais nos relacionaremos ao longo da vida. Inconscientemente definimos um estereótipo, em torno do qual a “nova paisagem” se desenvolve, influenciada pela arte, literatura, música, histórias e memórias da infância etc. É como se criássemos um banco de dados paisagístico, um paradigma construído por formas simbólicas, as quais Cauquelin define como “dobras” formadas por “milhares e milhares de memórias”⁸, que se impõem silenciosamente nas diversas percepções que temos do que acreditamos ser uma absoluta “cena natural”.

Debaixo da mística da originalidade paisagística, estão os artifícios de elaboração que todos usamos para a incessante criação do que se entende por “paisagem natural”. Tal perspectiva é assustadora, principalmente para a maior parte dos teóricos da paisagem, pois suscita o pensamento de que o real está contaminado pelo virtual, de que verdade e verossimilhança não se distinguem e, portanto, seu objeto de estudo é uma ficção. Contudo, não se trata do domínio do simulacro, mas de uma educação continuada, que molda o ver e o sentir, que faz ligar os elementos que formam esse sólido tecido do que se entende por “natureza real”⁹.

Faz-se necessário entender que a relação instantânea de admiração aparentemente pura, e sem interferências outras, que construímos frente a uma paisagem é em verdade dirigida por aspectos da memória subjetiva ligadas à linguagem, impressões da infância e das mais diversas fases da vida, lembranças afetivas e o jeito como entendemos o mundo, além de outros fatores. Como exemplo é possível citar um bonito jardim na casa de uma avó que para sempre tocará a maneira como o neto olhará as cenas bucólicas com as quais se depare, ainda que não tenha consciência disso.

A paisagem, portanto, seria a parte aparente do “fundo” que é a natureza, amparada nas interações realizadas com seus espectadores, que, ressalte-se, não são inertes, pois depositam na sua percepção um arcabouço de saberes implícitos e de ideias mil vezes repetidas, as quais podem estar em escala individual ou coletiva (a relação de uma comunidade inteira com os marcos estéticos de sua cidade, por exemplo).

⁸ CAUQUELIN, Anne. *A invenção da paisagem*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p.31.

⁹ CAUQUELIN, Anne. *A invenção da paisagem*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p.14-15.

Também considerando a relação homem/paisagem, mas em uma perspectiva mais voltada para a dimensão coletiva, Ana Fani, autora do livro *A (Re)Produção do Espaço Urbano*, sustenta que os elementos paisagísticos urbanos não se apresentam como mera imagem, mas representam, no nível mais imediato, a manifestação formal da produção do espaço urbano, e a “expressão de uma relação social real”¹⁰, bem como defende que “a paisagem não é só produto da história; ela reproduz a história, a concepção que o homem tem e teve do morar, do habitar, do trabalhar, do comer e do beber, enfim do viver”.¹¹

Para Milton Santos “uma paisagem representa diferentes momentos do desenvolvimento de uma sociedade. A paisagem é o resultado de uma acumulação de tempos”¹², o que influenciaria cada porção de espaço de maneira diferente, visto que, para cada lugar a acumulação em questão e sua consequente relação com o entorno se daria de maneira distinta.

Já de acordo com Paulo Nobre¹³, apesar da correspondência comumente estabelecida entre a expressão “paisagem” e a ideia de um cartão-postal com recantos paradisíacos, visuais marcantes e “qualidades estéticas perfeitas”, há uma relação dual entre homem/natureza para que a composição paisagística seja construída, de maneira que faz parte da paisagem a dialética entre as características físicas naturais e os fatores trazidos pelo homem. A partir deste esquema dialético surgem as representações do entorno e a caracterização e produção dos espaços, e não por acaso, a pesquisa científica originária no campo da paisagem se situa na área da geografia, como bem lembra Nobre, edificada no estudo das relações entre o homem e a natureza.

Assim, é possível perceber, considerando a impressão dos autores ora citados que, ainda que a conceituação da paisagem não seja uniforme na doutrina, inclusive em razão da abordagem multidisciplinar, um fator se mostra constantemente presente: a ligação entre a compreensão da paisagem e a interpretação e percepção do lugar onde se apresenta, ou seja, para que exista paisagem é necessária a presença humana que a interprete, leia, e absorva como manifestação formal e direta do contexto espacial que se coloca.

¹⁰ CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 2008. p.44-45.

¹¹ CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 2008. p.46.

¹² SANTOS, Milton. *Pensando o Espaço do Homem*. São Paulo: Edusp, 2009. p. 54.

¹³ NOBRE, Paulo José Lisboa Nobre. *Entre o Cartão Postal e a Cidade Real: um estudo sobre paisagem e produção imobiliária em Natal/RN*. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN. 2001. p.6.

Desta feita, ainda que a paisagem atenda a tipos diversos, como ressalta Marise Costa¹⁴, independentemente da sua classificação, é um elemento estreitamente ligado às nossas emoções, imprescindível à percepção do espaço, tanto aquele que habitamos e conhecemos quanto aquele onde apenas passamos. A paisagem é a roupagem dos lugares onde os cidadãos transitam e vivem, engloba os marcos estéticos (naturais ou construídos) que orientam as pessoas no meio urbano e enchem de significação a relação que mantém com o entorno citadino que as envolve, sendo parte importante do cotidiano e da vida em sociedade. Por isso, a noção de paisagem abarca as ideias de projeção ou representação da natureza, mas a elas não se reduz, agregando a esses conceitos outros fatores, como o processo de criação e percepção que o homem instala sobre um ambiente que o pré-existe.

Logo, ao contrário do que possa parecer, o “desdobramento” sugerido por Cauquelin que nos leva a compreensão de que a paisagem não é um dado absolutamente natural, ou o entendimento de Ana Fani que expõe a paisagem como a manifestação formal da produção espacial e da “ordem” e do “caos” urbanos não fragiliza seu papel em qualquer nível, seja estético, ambiental, geográfico, histórico ou social, mas ao contrário, o fortalece. Resta evidente a influência paisagística enraizada nas relações e na mente humanas, pois a paisagem não é nada menos que intrínseca a relação do homem com a natureza e o espaço, desde as cenas que orientam o cidadão em seus caminhos diuturnos, passando pelos elementos que caracterizam o entorno em que vive e que o ajudam a construir as noções de familiaridade e pertencimento com o seu meio urbano, até os ícones estéticos que tornam a cidade insigne não só para seus habitantes, mas para “forasteiros”, aqueles que apenas visitam-na ou veem-na em fotos, mas que são capazes de racionalizá-la em uma imagem que de tão forte e cheia de significados é capaz de identificar uma cidade inteira, a exemplo do Pão de Açúcar no Rio de Janeiro, do Alto da Sé e sua vista para o mar em Olinda, e da Praia do Porto da Barra em Salvador.

Ora, se a paisagem é manifestação do espaço, representação da natureza e a leitura e percepção que uma pessoa ou comunidade dela faz, é possível entender que é, acima de tudo, um referencial, uma insígnia que visual e esteticamente assinala e caracteriza a cidade para aqueles que com ela se relacionam em uma perspectiva interior (os habitantes daquele meio) ou exterior (quem por ela passa).

¹⁴ DUARTE, Marise Costa de Souza. Tutela do Direito à Paisagem Urbana: proteção e disputa. *Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental*: Congresso comemorativo os 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Exclamação, 2011. p. 71.

Na perspectiva de Marise Costa¹⁵, a paisagem resulta da interação do homem com o ambiente e se conecta à identidade do indivíduo com o espaço que o cerca, trazendo a ideia de “memória do lugar”, de reconhecimento e pertencimento, e justamente por isso tem considerável importância para aqueles que habitam em determinado meio urbano. A própria construção da identidade do cidadão, para que este se entenda como tal, afora o quinhão político, passa pelo processo de identificação com o lugar baseado em caracteres geográficos e estéticos, que comporão elementos cênicos familiares responsáveis por fazer com que determinada cidade se apresente como “casa” para quem nela viver.

Como exemplo é possível citar, sobre a cidade de João Pessoa, a orla do bairro de Tambaú e o hotel homônimo que estão presentes em quase todas as descrições da capital paraibana que se baseiem em seus pontos marcantes, desde publicidades televisivas, passando por fotos de calendários, até as indicações turísticas que os moradores dão aos visitantes. Destarte, percebe-se o cunho de ícone ou marco que infla tais elementos e a consequente influência que exerce sobre a maneira que a comunidade pessoense vê sua cidade.

O mesmo se aplica, no contexto da cidade de Natal, a região da Via Costeira, ladeada a oeste pelo Parque das Dunas, uma importante unidade de conservação ambiental que possui o título de segundo maior parque urbano do Brasil e desempenha, no dizer de Paulo Nobre, “a função de um ponto marcante, ou seja, se constitui num marco que fornece identidade ao tecido urbano, faz parte do imaginário coletivo e se destaca no contexto social da cidade”¹⁶; e a leste pela orla marítima e o parque hoteleiro que com suas grandiosas edificações há muito vem obstruindo para o cidadão natalense a visão do horizonte¹⁷.

Isto posto, a paisagem se evidencia como uma complexa composição de elementos e percepções que permeiam nossa vida, influenciando-nos nos mais diversos níveis e afetando inúmeras dimensões, desde a maneira como a natureza se apresenta, passando pela manifestação da “ordem” e do “caos” urbanos e da reprodução dos espaços, pela identidade do cidadão com seu entorno e a caracterização da cidade, até o marco estético de orientação para os moradores e transeuntes e o recorte cênico pleno de memória, dentre tantas outras significações. Contudo, um mote comum e característico se destaca: a paisagem é interação e

¹⁵ DUARTE, Marise Costa de Souza. Tutela do Direito à Paisagem Urbana: proteção e disputa. *Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental*: Congresso comemorativo os 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Exclamação, 2011. p. 72.

¹⁶ NOBRE, Paulo José Lisboa Nobre. *Entre o Cartão Postal e a Cidade Real: um estudo sobre paisagem e produção imobiliária em Natal/RN*. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN. 2001. p.2.

¹⁷ DUARTE, Marise Costa de Souza. Tutela do Direito à Paisagem Urbana: proteção e disputa. *Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental*: Congresso comemorativo os 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Exclamação, 2011. p. 82.

percepção, é o modo como a natureza se apresenta e é “lida” pelo homem cheio de impressões sensíveis a inspirá-lo.

2.2 A PAISAGEM COMO DIREITO E O SEU PAPEL COMO REFERENCIAL ESTÉTICO

Por todo o significado que carregam as cenas paisagísticas, sua conservação virou alvo de atenção internacional há algum tempo, sendo o melhor e mais específico exemplo desse movimento o Memorando de Viena (2005) que trata das paisagens urbanas históricas. Tal documento define o tipo de paisagem que aborda como uma complexa composição impregnada de referências de hoje e de ontem, ao dizer que:

A paisagem urbana histórica está incorporado com expressões sociais atuais e do passado e com o desenvolvimento local. É composta por elementos caracterizadores que incluem padrões e usos da terra, organização espacial, relacionamentos visuais, solos e topografia, vegetação, e todos os elementos técnicos de infra-estrutura, incluindo objetos em pequena escala e detalhes de construção (meio-fios, pavimentação, calhas, luzes, etc.).¹⁸ (tradução nossa)

O memorando diz ter o foco voltado para o impacto que o desenvolvimento contemporâneo pode trazer para as paisagens urbanas que possuam valores e heranças culturais, defendendo que a noção de paisagem histórica vai muito além das simplistas expressões comumente usadas na legislação de proteção, como “centros históricos” ou “arredores”, pois traz o entendimento de complexidade da paisagem ao dizer que a sua evolução se dá de maneira gradual, na medida em que o planejamento espacial, imerso no processo de urbanização, se desenvolve no tempo incorporando condições ambientais e geográficas e expressando as nuances econômicas e sociais da comunidade que com ela interage¹⁹.

De outra ponta, a Federação Internacional de Arquitetos Paisagistas (IFLA) pretende alcançar os objetivos dos tópicos que propôs ao tempo da elaboração da Convenção Global da Paisagem que envolvem

¹⁸ UNESCO. *Vienna Memorandum* “Vienna Memorandum adopted by the International Conference “World Heritage and Contemporary Architecture - Managing the Historic Urban Landscape” held from 12 to 14 May 2005 in Vienna, Áustria”. Paris: UNESCO Headquarters, Room IV 10-11 October 2005. p. 2, tópico B.8. Texto original: The historic urban landscape is embedded with current and past social expressions and developments that are place-based. It is composed of character-defining elements that include land uses and patterns, spatial organization, visual relationships, topography and soils, vegetation, and all elements of the technical infrastructure, including small scale objects and details of construction (curbs, paving, drain gutters, lights, etc.).

¹⁹ UNESCO. *Vienna Memorandum* “Vienna Memorandum adopted by the International Conference “World Heritage and Contemporary Architecture - Managing the Historic Urban Landscape” held from 12 to 14 May 2005 in Vienna, Áustria”. Paris: UNESCO Headquarters, Room IV 10-11 October 2005. p. 2, tópico B.12.

promover a proteção, gestão e planejamento sustentáveis de paisagens de todo o mundo, através da adoção de convenções da paisagem nacionais, que reconheçam a diversidade e os valores de todas as paisagens, e adotem princípios e processos relevantes para salvaguardar os recursos da paisagem em cada local²⁰.

Em outubro de 2009, a IFLA publicamente pediu, em seu congresso internacional realizado em terras brasileiras, que todas as suas associações membros em 64 países a ajudassem a alcançar os objetivos mencionados. Como resposta ao apelo, a Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas elaborou a Carta Brasileira da Paisagem, composta por doze princípios que versam sobre a paisagem desde o reconhecimento, passando pelo respeito às significações que traz e ao papel que possui na viabilização de um desenvolvimento sustentável, até a sua proteção e asseguarção.

Dos mencionados doze princípios, urge que quatro sejam destacados: o terceiro, o quarto, o sexto e o sétimo. O terceiro princípio trata da relação entre a população e a paisagem, e o reconhecimento de seus mais diversos valores (culturais, estéticos, históricos, entre outros), ressaltando a importância da chancela da Paisagem Cultural Brasileira instituída pelo IPHAN e Ministério da Cultura e sua consequente contribuição para preservação e proteção dos instrumentos paisagísticos. O princípio seguinte coloca a paisagem na perspectiva de um instrumento necessário ao desenvolvimento sustentável, salientando a primordialidade de um diagnóstico anterior a qualquer projeto ou intervenção de novos empreendimentos, e a importância de estudos sobre a paisagem que abarquem as mais diversas dimensões (inclusive a relação que os habitantes com ela detem), sem negligenciar a observação dos possíveis impactos sofridos e a importância do monitoramento de suas transformações. Como se vê:

3. AS RELAÇÕES ENTRE A PAISAGEM E A POPULAÇÃO: PAISAGENS CULTURAIS BRASILEIRAS Nas relações entre a paisagem e a população o reconhecimento e o respeito aos seus valores éticos, estéticos, ambientais, ecológicos, econômicos e culturais devem ser assegurados. O governo brasileiro, através do IPHAN/ MinC – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional/ Ministério da Cultura, já instituiu a chancela da Paisagem Cultural Brasileira “a toda porção peculiar do território nacional representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores.” [...] Ficam assim assegurados o reconhecimento e o respeito aos valores éticos, estéticos, ambientais, ecológicos, econômicos e culturais da paisagem, em sua relação com as comunidades. (grifo nosso)
4. A PAISAGEM COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DO PAÍS. A leitura, o reconhecimento e o diagnóstico da paisagem deve preceder a elaboração de planos, projetos e intervenções para a implantação de novos empreendimentos e infra-estruturas. Os planos diretores municipais e regionais devem prever obrigatoriedade de estudos prévios sobre a paisagem local e nas diversas escalas abrangidas, reconhecer os

²⁰ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ARQUITETOS PAISAGISTAS. *Carta brasileira da paisagem*. Saide Kahtouni (coord. e Sint.). Rio de Janeiro: ABAP, 2012. p. 1.

principais compartimentos, biomas e domínios morfo-climáticos e fitogeográficos, levando em conta as relações entre os habitantes e as paisagens e a participação dos mesmos e dos seu conhecimento nativo na discussão e processo de planificação . As paisagens de reposição voltadas aos programas internacionais de baixo carbono devem levar em conta as especificidades de cada domínio morfo-climático e fitogeográfico do Brasil, utilizando, prioritariamente a flora original para suas recomposições.²¹ (grifo nosso)

Já o sexto e o sétimo tópicos abordam como prioridade a preservação paisagística, a identificação dos componentes referenciais e simbólicos para a comunidade que convive com determinado entorno cênico, e consequentemente a garantia do direito à paisagem como salvaguarda da própria cidadania e da estrutura cidadina nos patamares social e físico.

6. A NECESSIDADE DO RESPEITO E DA PRESERVAÇÃO DE NOSSAS PAISAGENS É necessário que se reconheça a importância da preservação das paisagens e seus compartimentos morfo-estruturais e fitogeográficos significativos como exemplares da memória coletiva dos nossos habitantes. [...] O reconhecimento, a partir das comunidades locais e suas referências, dos elementos simbólicos e significativos, a serem preservados dentre suas paisagens cotidianas. [...] Considerar o respeito à paisagem e o direito à paisagem como meios de garantia da cidadania e da própria sobrevivência das cidades.

7. O DIREITO DEMOCRÁTICO À QUALIDADE AMBIENTAL E PAISAGÍSTICA A qualidade ambiental e paisagística é direito de todos os brasileiros. A chancela da Paisagem Cultural Brasileira já significou grande passo que valoriza a relação harmônica do homem com a natureza, estimulando a dimensão afetiva com o território e tendo como premissa a qualidade de vida da população, assegurando assim a qualidade ambiental e paisagística como um direito de todos. Ainda precisamos de mais instrumentos a serem aplicados para assegurarmos este direito, como a obrigatoriedade dos Planos de Paisagem nas unidades de gestão territorial.²² (grifo nosso)

Ora, se a paisagem toma forma na maneira com que a vida humana lhe confere significados; se a complexa malha que a forma tem desde componentes topográficos e climáticos até estéticos e memoriais; se seus elementos são impregnados de referências visuais que orientam e influenciam toda sociedade; se envolve a dimensão afetiva da relação com o território, se colabora com a construção dos ícones familiares que dão a um grupo a sensação de pertencimento em seu entorno citadino, e considerando que ao ser destruída leva com ela pedaços da memória do lugar, da identidade dos viventes em relação ao seu meio e dos valores que se mostram nas peculiaridades daquela cidade e de sua história, insta enxergar a paisagem como um direito coletivo de natureza extensa e complexa, haja vista sua matiz ambiental e também cultural.

Assim, no caminho tomado pela construção do conhecimento relativo à paisagem e as garantias que lhe concernem, surgiu a concepção de patrimônio paisagístico, a partir do qual a

²¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ARQUITETOS PAISAGISTAS. *Carta brasileira da paisagem*. Saide Kahtouni (Coord. e Sint.). Rio de Janeiro: ABAP, 2012. p. 7.

²² ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ARQUITETOS PAISAGISTAS. *Carta brasileira da paisagem*. Saide Kahtouni (Coord. e Sint.). Rio de Janeiro: ABAP, 2012. p. 8-9.

paisagem como elemento de identificação e representatividade passa a ser vista como patrimônio que abarca os conceitos material, imaterial e natural, além de suscitar proteção jurídico-legal²³.

A partir desse entendimento, seguindo Marise Costa, evidenciam-se bases jurídicas sólidas para sustentar a existência de mais um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro: o direito à paisagem, que passa a fomentar o correspondente dever de proteção e efetivação por parte do Estado, especialmente no que diz respeito à paisagem urbana, pois como bem colocou a mencionada autora,

[...] posto no meio urbano, o direito à paisagem se encontra albergado no âmbito do direito à cidade, associando-se – no sistema jurídico brasileiro – aos direitos à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, especificadas no art. 2º da Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).²⁴

No momento em que se leva em conta a obrigação dos entes estatais de concretizar os direitos fundamentais que tomam corpo no meio urbano, mostra-se a necessidade do Estado tomar providências que garantam tais direitos e viabilizar seu usufruto, de modo a salvaguardar dentro da cidade áreas onde não só o patrimônio paisagístico seja protegido, mas o direito à paisagem possa também ser “desfrutado”.

Note-se que não obstante a extrema importância do patrimônio paisagístico na dimensão ambiental por todos as peças naturais que compõem, é preciso lembrar que a mencionada dimensão não se sobrepõe em valor àquilo que a paisagem apresenta em caráter estético-visual, quer dizer, a relevância da garantia do patrimônio ora tratado repousa em grande parte nas referências visuais que a paisagem representa em determinada comunidade, nos recortes cênicos em que figuram enquadramentos familiares responsáveis por viabilizar ao cidadão a sensação de pertencimento em relação aquele espaço.

Isto entendido, nota-se a indissociabilidade do patrimônio paisagístico da ideia de patrimônio cultural. A abordagem constitucional do tema mostra que desde a Carta Magna de 1934 encontra-se prevista a proteção às belezas naturais e ao patrimônio histórico, artístico e cultural em seu art. 10, inciso III e no art. 148. Já a menção expressa à paisagem, surgiu na Constituição de 1937, leia-se no art. 134 daquele diploma “os monumentos históricos, artísticos ou naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela

²³ DUARTE, Marise Costa de Souza. Tutela do Direito à Paisagem Urbana: proteção e disputa. *Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental*: Congresso comemorativo os 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Exclamação, 2011. p. 72.

²⁴ DUARTE, Marise Costa de Souza. Tutela do Direito à Paisagem Urbana: proteção e disputa. *Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental*: Congresso comemorativo os 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Exclamação, 2011. p. 72.

natureza gozam de proteção e dos cuidados especiais da Nação, do Estado e dos Municípios”. As Constituições de 1946²⁵ e 1967²⁶ trouxeram também o expresse dever de proteção paisagística.

Em 1988, com o advento no diploma constitucional que hoje vige, vários ícones normativos voltados à questão da paisagem foram trazidos, entre eles existem dois artigos que merecem ser mencionados apesar de não citarem de maneira óbvia os elementos aqui referidos, são eles o art. 215 que trata da obrigação do Estado de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, e o art. 225 que dispõe sobre obrigação do Poder Público de definir os espaços territoriais e as proteções especiais correspondentes, como proibição de utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. No que toca a expressa menção constitucional dos bens de valor paisagístico, os seguintes artigos foram trazidos com a explanação direta da atribuição do poder público na proteção do patrimônio em questão, quais sejam: art. 23²⁷, III; art. 24, VII e VIII²⁸; art. 30, IX²⁹; art. 216, V³⁰.

Contudo, foi no âmbito processual, por meio da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), que a proteção à paisagem foi consagrada definitivamente como direito difuso. Tal lei expressamente definiu que “os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” passam a ser alvo de proteção especial e a fomentar, em caso de danos, ação de responsabilidade civil.³¹ Ora, considerando as diversas referências legais e partindo da compreensão que o patrimônio paisagístico está intrinsecamente ligado ao

²⁵ Art 175 - As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público.

²⁶ Art 172 - O amparo à cultura é dever do Estado.

Parágrafo único - Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas.

²⁷ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as **paisagens naturais notáveis** e os sítios arqueológicos;

²⁸ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e **paisagístico**;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e **paisagístico**;

²⁹ Art. 30. Compete aos Municípios:

IX - promover a proteção do **patrimônio histórico-cultural local**, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

³⁰ Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, **paisagístico**, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico;

³¹ BRASIL. *Lei nº 7.347 – Lei da Ação Civil Pública*, 24 de julho de 1985. Brasília: Congresso Nacional, 1985.

patrimônio cultural e aos direitos a ele conexos (art. 216, V, CF/88), é fácil inferir que igualmente faz parte dos direitos fundamentais, inclusive porque o conceito de meio ambiente abarca o meio ambiente cultural, incidindo sobre o patrimônio paisagístico a proteção dos direitos fundamentais amparada também na tutela jurídica ambiental.

Além das normas da esfera federal, que não se esgotam nas que foram aqui citadas, existem aquelas de ordem municipal, mais chegadas ao direito administrativo, que atuam através dos planos diretores visando salvaguardar algumas características da malha urbana, entre elas as áreas de valor cênico-paisagístico, especialmente em razão da pressão imobiliária que cerca tais espaços, visto que, os atributos naturais e estéticos que dão a determinado recorte territorial tal valor influenciam as negociações da construção civil pelo privilégio que se tornou o acesso visual à paisagem no meio da selva de concreto característica na composição das nossas cidades.

É, pois, possível perceber que existem múltiplos dispositivos cujo conteúdo versa sobre a proteção do patrimônio paisagístico, o que denota um movimento do legislador em direção à garantia da paisagem como um direito, ainda que o faça de forma primária, haja vista a expressão “direito à paisagem” não ter sido literalmente empregada, porém, é neste âmbito que o Judiciário se destaca, especialmente no contexto natalense a ser abordado neste trabalho. Como aponta Marise Costa, na seara judicial já se expressa o reconhecimento do patrimônio cênico paisagístico associado ao direito à paisagem, inclusive ressaltando seu resguardo para as gerações futuras, e evidenciando a necessidade de garanti-lo e fazê-lo viável.

Nesta linha, se destaca o Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400 que versa sobre as obras do Hotel pertencente à construtora NATHWF na Via Costeira da cidade de Natal/RN, e há 10 anos tramita na Justiça Federal de primeira instância do Rio Grande do Norte, mantendo embargada a edificação com base em decisões jurídicas amparadas em argumentos ambientais e paisagísticos, especialmente no acesso do cidadão natalense a determinados recortes cênicos que podem ser irremediavelmente perdidos.

2.3 A ABORDAGEM JURISDICIONAL DA PAISAGEM E O CONTEXTO DO HOTEL DA CONSTRUTORA NATHWF

Com o processo de verticalização, os elementos naturais que compõem a paisagem vão sendo encobertos³², privatizados, e algumas vezes nada menos do que engolidos pelas edificações que os sufocam continuamente, de modo que os referenciais estéticos destes espaços vão desaparecendo e condenando ao sumiço os marcos imagéticos que tornam determinadas áreas familiares e significativas para aqueles que nela habitam e/ou circulam.

Como aponta Paulo Nobre, os bens naturais-culturais de valor paisagístico vem protagonizando junto com o processo de produção imobiliária uma relação bastante contraditória, pois ao passo que a paisagem vem sendo associada a qualidade de vida, estampando publicidades de imóveis, é justamente a construção civil a atividade que mais a altera e macula.

Em destaque nessa seara está a Ação Civil Pública que hoje tramita na 5ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Natal/RN e serve como norte para este trabalho, ajuizada em 09/01/2006 pelo Ministério Público Federal contra a União Federal, o Município de Natal e a Empresa NATHWF EMPREENDIMENTOS S/A, já chegou ao décimo ano de tramitação sem prolação de sentença. Tal ação coletiva com fins de tutela ambiental se faz notar pelas referências à matéria cênico-paisagística e ao valor estético que envolve o terreno em voga.

O caso trata da construção capitaneada pela empresa NATHWF de um hotel instalado na Orla Marítima da cidade de Natal, na porção exatamente em frente ao Parque das Dunas, território correspondente a ZET-2 (Zona Especial de Interesse Turístico – área 2) criada pela Lei municipal nº 3.175/84 e regulamentada em legislação específica (Lei Municipal nº 4.547/94) que trata de inúmeras peculiaridades de caráter edilício, inclusive o controle de gabarito, ao qual remete o Plano Diretor natalense de 94 (Lei Complementar nº 7, de 05 de agosto de 1994), em seu art. 23, inciso I, como restrições de altura para proteção dos trechos de valor cênico-paisagístico.

Na ocasião do ajuizamento o Parquet pediu liminarmente “(a) a imediata paralisação das obras em curso; (b) a destruição da parte da obra que excede o gabarito permitido pela Lei Municipal n. 4.547/94”, que diz ser 15m de altura o máximo para as edificações do local³³. Na argumentação ministerial para justificar a tutela antecipada, além da questão da ultrapassagem da altura, defendeu que a obra estaria violando “o direito paisagístico e de acesso à praia”³⁴. Consequentemente, ainda no início da ação em 2006, para fundamentar a análise do pedido de

³² NOBRE, Paulo José Lisboa Nobre. *Entre o Cartão Postal e a Cidade Real: um estudo sobre paisagem e produção imobiliária em Natal/RN*. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN. 2001. p.1.

³³ As especificações de gabarito da Lei municipal nº 4.547/94 estão no seu “Anexo II – Quadro de prescrições urbanísticas”.

³⁴ Conforme fl. 3-59 do Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400 (TRF 5ª REGIÃO).

antecipação de tutela, realizou-se perícia técnica que constatou "que os blocos que ultrapassam a altura acima do nível da calçada impedem a visão do mar e da paisagem de toda a orla marítima a leste da via costeira"³⁵.

Tal perícia, contudo, foi desconsiderada em razão da alegação de inexistência de fixação legal da base para medição da altura do prédio, associada à alegação de suspeição do perito interposta liminarmente em agravo de instrumento perante o TRF da 5ª região e lá acolhida. Apesar deste incidente, a liminar autorizando a demolição dos quatro últimos pavimentos foi deferida, trazendo a baila a noção de que os hotéis da Via Costeira há muito vem obstruindo o acesso visual da comunidade natalense aos elementos paisagísticos que compõem aquele ambiente, se colocando entre o mar e os transeuntes, e enfraquecendo o valor estético daquela estrutura cênica³⁶. Observa-se no fim da decisão:

Por todo o exposto, DEFIRO, EM PARTE, O PEDIDO LIMINAR, para assim determinar a demolição dos 04 (quatro) últimos andares em toda a parte que contém 08 (oito) andares, para que possa ser preservado o direito estético e paisagístico do local e do ambiente onde se verifica a construção, em benefício de toda a coletividade. Expeça-se mandado de demolição, após o decurso do prazo recursal. (grifo nosso)

A empresa-ré conseguiu, todavia, adiar a demolição por meio de mais um agravo de instrumento³⁷. No andamento da ação, em 2008, foi determinada a realização de nova perícia para constatar a altura do prédio usando dois pontos como parâmetro: do nível do meio-fio da calçada da Via-Costeira e a partir do perfil natural do terreno³⁸. Dever-se-ia ainda apurar o impacto no Parque das Dunas. Impôs-se, porém, sério dissídio em relação a quem deveria arcar com as custas periciais, de maneira que em junho de 2011 o Juízo proferiu decisão determinando que a empresa-ré demonstrasse a segurança do empreendimento, pagando assim os honorários dos profissionais envolvidos.

A construtora tentou suprir a falta de prova técnica com a oitiva de testemunhas em audiência de instrução realizada em novembro de 2012, depois da qual foi aberto prazo para um acordo extrajudicial entre as partes. Vários ajustes intentando a conciliação entre as partes foram realizados, resultando na proposição de cláusulas para consolidação do mencionado acordo.

Entretanto, ainda existem pendências no caso, gerando solicitações, por parte da União e do MPF, de pronunciamentos de outros órgãos como IBAMA e SEMURB. Em razão

³⁵ TRF 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*, fl. 1402.

³⁶ TRF 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*, fl. 1318.

³⁷ Conforme decisão de abril de 2015 do Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400.

³⁸ TRF 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*, fl. 1976-1978.

do prolongamento do conflito pela não convergência dos envolvidos, a Juíza Gisele Maria da Silva Araújo Leite, em 06/04/2015, proferiu decisão descrevendo os fatos acima resumidos, indeferindo os novos meios probatórios solicitados e concedendo quinze dias para as alegações finais.

Ressalte-se que apesar de todos os imbróglis envolvendo as perícias para constatar a altura do empreendimento, qualquer observador poderá verificar que estando na Via Costeira, no ponto onde está a edificação, não é possível ver a praia ou o mar. Poder-se-ia considerar que estando por detrás de qualquer dos hotéis da Via Costeira o acesso visual ao horizonte é obstruído, como alegou a própria Empresa-ré³⁹ citando, em especial, os hotéis Parque da Costeira, Pestana, Sehrs e Ocean Palace, tendo, inclusive, juntado imagens aos autos para fins de comprovação do alegado. Contudo, o magistrado Francisco Barros Dias defendeu que, não obstante todos os hotéis da Via Costeira afrontassem o direito difuso paisagístico, não seria uma justificativa para que novos empreendimentos hoteleiros fossem edificadas, mas, ao contrário, que mais nenhum fosse erguido, pois a visão da praia já se mostra criticamente obstaculizada, não podendo ser agravada a situação “ao ceifar aos transeuntes o direito ao bem jurídico estético-paisagístico”⁴⁰, como é possível observar na foto “das costas” do empreendimento que é justamente o ângulo visível para quem esteja na avenida:



Figura 1 – Fotografia da parte traseira da obra do Hotel da construtora NATHWF, mostrando os pavimentos que passam da avenida (existem pavimentos abaixo do nível do meio-fio) oferecendo um paredão de bloqueio para quem nela se posiciona. (Fonte: www.sospontanegra.org, 2011)

Aqui se mostra a relevância desta ação que há dez anos mantém parada uma obra de grande porte, e a despeito de todos os interesses que a produção imobiliária e o poder dos que com ela lucram impõem, não recuou na tentativa de esclarecer a situação. No

³⁹ TRF 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*, fl. 1.152.

⁴⁰ TRF 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*, fl. 1.320.

desenvolvimento do caso é a estruturação de argumentos envolvendo a matéria paisagística que chama atenção, desde o que foi alegado pelo MPF sobre violação do direito à paisagem, como já mencionado, até as decisões proferidas em juízo que abordam o tema em diversas frentes. Como exemplo, esta de março de 2010⁴¹ em que o magistrado Ivan Lira de Carvalho falou do interesse da causa que transborda o quesito ambiental “natural”, estendendo-se ao âmbito da paisagem que pode sofrer impactos nocivos, como se vê,

Os interesses que envolvem a causa são marcados pela transindividualidade, mercê do óbvio interesse da coletividade de que sejam clarificados todos os aspectos que dizem respeito à obra, tanto do ponto de vista ambiental clássico (ou natural), como sob o crivo paisagístico. Em jogo estão os reflexos que podem atingir uma área costeira de grande importância imediata para a Cidade do Natal, mas com extensão territorial indeterminada, bem como um ecossistema adjacente também de elevado destaque, que é o Parque das Dunas, pelos seus componentes topográficos, florísticos e faunísticos.

Ademais, ainda pelo viés ambiental paisagístico, controverte-se, nesta liça, as implicações que a edificação do hotel poderá trazer para a paisagem cênica da Via Costeira e da Enseada de Ponta Negra, bem como as possíveis implicações no ordenamento traçado no Plano Diretor Municipal. (grifo nosso)

Tal decisão fora colocada no contexto de definição de quem seria o responsável por pagar em adiantamento as custas periciais, no que o magistrado entendeu por reverter o ônus da prova para a empresa-ré que deveria atestar a segurança do empreendimento. Como base legal o Juiz usou, dentre outros dispositivos, o art. 3º, incisos II e III, alíneas a e d; e o art. 14, §1º da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), os quais definem o que se entende por degradação ambiental, incluindo os danos na esfera estética, e a responsabilidade objetiva daquele que causar o dano, devendo repará-lo independentemente de culpa⁴².

Em abordagem parecida, trazendo a importância cênica de um outro trecho da cidade, há uma sentença proferida em outubro de 2009, na Ação Civil Pública correspondente

⁴¹ Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400, decisão de 17 de Março de 2010.

⁴² Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

[...]

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

[...]

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

[...]

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

ao Processo de nº 0011076-16.2005.8.20.0001, de competência da Justiça comum do estado do Rio Grande do Norte, que, como aponta Marise Costa, foi iniciado em razão das ocupações irregulares na área de “não edificação” em Ponta Negra, e trouxe em seu embasamento a tese de que para o imóvel tão importante quanto a proteção de sua propriedade é “a regulamentação do seu uso na perspectiva dos planos territoriais paisagísticos” e como consequência do avanço predatório da construção civil “onde antes se apreciavam as belezas naturais do litoral norte-rio-grandense, hoje se enxergam apenas estruturas de concreto”⁴³.

Entretanto, não é absurdo dizer que, para fins de reconhecimento da paisagem como um direito difuso, o protagonismo fica a cargo da decisão liminar já citada, que deferiu a demolição de alguns andares da edificação. Não obstante a sua desconstituição em sede de agravo de instrumento interposto pela ré, tal decisão enxerga a paisagem em um patamar que lhe é justo, o da primordialidade, e coloca-a como razão principal que justifique a demolição do que for necessário para a sua proteção, ou seja, não apenas os fatores naturais do entorno foram “contabilizados”, mas também o marco cênico, a identidade do lugar, a paisagem como direito ao referencial estético e manutenção da relação comunidade-cidade-espço.

⁴³ DUARTE, Marise Costa de Souza. Tutela do Direito à Paisagem Urbana: proteção e disputa. *Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo os 10 anos do Estatuto da Cidade*. Porto Alegre: Exclamação, 2011. p. 81.

3 ASPECTOS DA PROTEÇÃO PAISAGÍSTICA E NORMAS MUNICIPAIS RELACIONADAS NA CIDADE DE NATAL/RN

A Via Costeira, em sua feitura, não foi uma obra pacífica, querida por todos. A sua concepção remonta ao ano de 1978, quando foi contratado pela segunda vez o Escritório de Arquitetura Luiz Forte Netto, após uma experiência de planejamento para a região metropolitana do município um ano antes⁴⁴, para projetar uma avenida de 12Km, na qual já era prevista a disposição de elementos de caráter turístico, que ligasse as praias de Ponta Negra e Areia Preta. Este projeto foi um reflexo local do II PNAD – Plano Nacional de Desenvolvimento (datado de 1975-1979) que previa um reajuste estrutural da economia, e cuja política (no nível do município) estimulou a ocupação dos espaços de Orla Marítima com projetos urbanísticos de grande dimensão e potencial turístico.

Tal construção “gerou conflitos, originou movimentos sociais e causou grande impacto no processo de expansão e apropriação do espaço urbano de Natal”⁴⁵, muitos setores da sociedade criticaram-na com veemência, formando uma espécie de organização popular que se posicionou contra a implantação do projeto, oferecendo resistência até alcançarem algumas vitórias, refletidas em mudanças no projeto inicial de modo a evidenciar a dimensão ambiental e trazê-la como justificativa, incitando o aparecimento de uma preocupação a respeito, culminando na contratação, em 1979, para apaziguar os ânimos justamente daqueles que tinham se inflamado na defesa de tais questões, de Roberto Burle Marx, o maior paisagista do Brasil, para montar o projeto paisagístico do Parque das Dunas. Essas conquistas foram essenciais na construção da cidadania na perspectiva local, pois a comunidade natalense se articulou para discutir questões ecológicas e urbanísticas concernentes ao seu espaço, e em consequência o Plano Diretor seguinte (1984) já trazia reflexos destas mudanças.

O processo de planejamento urbanístico ganha sentido jurídico quando é concretizado no instrumento que é o plano urbanístico⁴⁶, isto é, até que seja materializado em um plano, o planejamento é uma proposta técnica baseada em estudos⁴⁷, e foi no ângulo de envolvimento populacional gerado pela feitura da Via Costeira que o planejamento urbano da capital

⁴⁴ A primeira vez fora no ano anterior para criar um projeto de desenvolvimento urbano para a Grande Natal que culminou na implantação de um distrito industrial ao norte da cidade.

⁴⁵ NOBRE, Paulo José Lisboa Nobre. *Entre o Cartão Postal e a Cidade Real: um estudo sobre paisagem e produção imobiliária em Natal/RN*. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN. 2001. p. 58.

⁴⁶ José Afonso da Silva diferencia planejamento de plano, aquele é o estudo e este o instrumento jurídico que o concretiza. In: SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 94.

⁴⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: 5. ed. Malheiros, 2008. p. 94.

potiguar foi “amadurecendo” e passo a passo considerando questões que antes ignorava, até que se refletissem esses avanços teóricos nos Planos Diretores subsequentes, ao que se sobressai o tratamento legado a paisagem, quase ausente no primeiro Plano Diretor natalense (Lei municipal nº 2.211/74, anterior a todos os eventos que envolvem a Via Costeira) que apenas contava com uma incipiente menção a parques municipais, mas já claramente presente a partir do segundo plano (Lei municipal nº 3.175/1984) que abordou a necessidade de proteção dos sítios de valor paisagístico e do incentivo as atividades turísticas e de lazer com as devidas restrições para que não maculassem, dentre outros elementos, a paisagem em si.

No que toca a Ação ora discutida⁴⁸ e o que nela foi trazido em relação à seara municipal legal e administrativa, o Ministério Público Federal alegou ter a empresa-ré requerido, em 22/12/2004, junto à Secretaria Especial de Meio Ambiente e Urbanismo – SEMURB – em Natal, a concessão de licença para que pudesse iniciar as obras de seu empreendimento que contaria com 28.984,69 m², porém, antes disso, a empresa já teria pedido licença ao mesmo órgão para construir uma área de apenas 14.815,95 m², que foi concedida, juntamente com o alvará necessário, permitindo esta construção menor que se resume a pouco mais da metade da destoante área expressa no segundo requerimento de licença.

Ocorre que, com a mudança do projeto inicial, mostrou-se a precisão de um novo licenciamento, requerido, como dito, em dezembro de 2004, pois, como explica José Afonso, se o interessado tem um projeto que já foi aprovado, inclusive com licença vigorando, mas o substitui por outro novo, também a licença deverá ser substituída revogando a anterior, e se por qualquer motivo o novo projeto não for aprovado, prevalecerá o antigo com a antiga licença correspondente⁴⁹. Ressalte-se, contudo, que conforme alegações do MP, a construção do hotel começou antes que a empresa receba-se a licença ambiental e o alvará de construção para a obra cujo projeto contava com quase o dobro da metragem do anterior que fora substituído⁵⁰. Ou seja, antes mesmo que o novo projeto fosse autorizado (pois havia a possibilidade de não sê-lo e assim prevaleceria o anterior menor) sua edificação começou.

O perito, cuja designação foi suspensa pelo TRF da 5ª Região, ao apresentar as informações técnicas solicitadas, defendeu ter o prédio excedido o gabarito⁵¹. Por gabarito entende-se um modelo ou padrão que pode ser fixado, dentre outras maneiras, a partir da

⁴⁸ Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400 (TRF 5ª REGIÃO).

⁴⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 448/449.

⁵⁰ Conforme decisão proferida pelo Juiz José Carlos Dantas T. de Souza, em junho de 2007 no Processo ora tratado.

⁵¹ Conforme assevera a Juíza Gisele Maria da Silva Araújo Leite, em minuta de decisão proferida no Processo em março de 2015.

definição de número de pavimentos permitidos, mas não propriamente de uma medida linear, ou seja, só cabe a denominação “gabarito” quando a altura das edificações for condicionadamente limitada em relação a um critério indicado, como o tamanho do lote ou o número de andares. No caso em questão, à época da perícia, a altura permitida na área de construção do hotel abrangia os dois modelos citados: dimensões do lote e quantidade de pavimentos, como se verá mais a frente na tabela da Figura 3.

Após a entrega do laudo, com o consequente prazo para as partes se pronunciarem sobre ele, foi alegado o que segue:

O Parquet Federal além de aduzir que a ré passou a construir antes do recebimento da licença e do alvará, defendeu também que não obstante a SEMURB, quando do recebimento do projeto (contando com a segunda e maior metragem de 28.984,69 m²), tenha o entendido como adequado ao limite do gabarito, no andar da execução da edificação percebeu-se que teria sim ultrapassado os níveis legalmente permitidos, tanto que o alvará (ainda não concedido no início da obra) não mais foi concedido em razão das irregularidades, conforme decisão de março de 2007⁵².

A empresa-ré, por sua vez, questionou o procedimento escolhido por duvidar que a medição como foi feita – a partir do “perfil do terreno” – fosse adequada, alegando que tal expressão não era legalmente prevista. Disse ainda que, para as construções realizadas no subsolo (a obra da empresa-ré conta com uma parte dos pavimentos no subsolo), a regulamentação dada pela Lei 07/94 limita a edificação em razão das condições topográficas do local, não por um número fixo de pavimentos⁵³.

O Município de Natal/RN requereu liminar para a imediata paralisação das obras, e se posicionou em concordância com o laudo técnico do perito. O IBAMA seguiu nesse sentido, manifestando-se de maneira favorável ao parecer pericial. Já a União pediu o esclarecimento de alguns pontos da perícia no que toca ao limite geral do gabarito⁵⁴.

Observando, então, o que as partes alegaram, algumas considerações podem ser feitas: quanto ao que estabelece o controle de gabarito, é preciso entender que a Lei municipal nº 4.547/94, em vigor a época do início da construção e da proposição da Ação Civil Pública correspondente, regulamentava a Zona Especial de Interesse Turístico 2 (ZET-2), área onde se

⁵² TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*, fl. 1.308.

⁵³ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*, fl. 1.312.

⁵⁴ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*, fl. 1.311/1.313.

encontra o lote da construção do Hotel da empresa NATHWF, definindo o limite de 4 pavimentos, com altura máxima de 15 metros⁵⁵.

Já o Plano Diretor natalense de 1994 (Lei nº 07/94) quando trata da matéria do subsolo (alegada pela construtora NATHWF), diz serem consideradas edificações em subsolo aquelas com altura máxima de 1,25m em relação ao nível do meio-fio da Via Costeira, em medidas feitas a partir da testada ou testadas do lote⁵⁶, não podendo a altura ultrapassar 2,50m em qualquer ponto do terreno, exceto em situações que seja tecnicamente inviável obedecer a estas medidas. Ou seja, primeiramente percebe-se que a limitação da altura da obra não é feita a partir da observação topográfica meramente, como a empresa-ré defendeu, mas existem medidas expressas que estabelecem as dimensões permitidas nesses casos.

O segundo ponto relevante é que o fato de a edificação que aqui se estuda ter pavimentos no subsolo não a enquadra por completo nos limites legais de “construção em subsolo”, mas apenas uma parte específica dela atende a este conceito, aquela restrita aos patamares que não passem de 1,25m do nível da Av. Dinarte Mariz – Via Costeira, ou, a depender das condições e desníveis do terreno, que não ultrapasse 2,50m do meio-fio da avenida em nenhum ponto do lote, pois, por óbvio que a obra do hotel em suas dimensões atuais jamais se encaixaria nas medidas correspondentes à construção em subsolo, e mesmo que tivesse atendido ao limite legal dos 15m (seis vezes mais do que altura máxima permitida de 2,50m), ainda assim não “caberia” nos critérios impostos.

Note-se ainda que, se em relação à Lei da ZET-2 a discussão sobre a altura já se mostra um tanto frouxa, denunciando mais o descumprimento direto da norma do que qualquer possível confusão em sua compreensão, em relação ao Plano Diretor de 2007 (Lei complementar nº 082, de 21 de Junho de 2007) qualquer “dúvida” a respeito seria ainda mais acintosa, haja vista o que dispõe seu art. 21, §2º:

§ 2º. “Os empreendimentos propostos para as áreas situadas na ZET - 2 não poderão possuir gabarito máximo que ultrapasse o nível da Avenida Dinarte Mariz; ressalvadas as áreas em que a localização e as características topográficas do terreno já impeçam a visualização da paisagem, ficando nesses casos limitado em 7,5m (sete metros e meio) o gabarito máximo das construções.”

Ou seja, no Município de Natal, a atual abordagem legal que toma conta do controle de altura das edificações na área de Zona Especial de Interesse Turístico nº 02, limita as construções ao nível da Via-Costeira em uma clara intenção de garantir que daqui para frente,

⁵⁵ Tabela do Anexo II da Lei da ZET-02 (Lei nº 4.547/94), que pode ser observada na Figura 03 deste trabalho.

⁵⁶ A testada é a largura do terreno em relação a sua frente ou frentes, ou seja, a largura de suas faces livres, que não fizerem limites com outras construções, que deem para a rua. Por exemplo, um terreno de esquina terá duas testadas.

nos espaços que ainda não foram obstruídos pelos numerosos hotéis da área, o observador que tem seus pés na avenida tenha um bom alcance visual dos elementos estéticos a sua volta. Percebe-se em tal lei o intuito de frear a já mencionada situação de obstaculização visual deste entorno, resultante do avanço predatório do mercado hoteleiro/imobiliário.

A isso, junte-se o fato de que o Plano Diretor no ordenamento jurídico brasileiro, não obstante seja editado na seara municipal para estabelecer diretrizes que culminem em atos administrativos (licenças e alvarás, por exemplo), tem força de lei pelo seu caráter transformador e inovador do contexto existente⁵⁷, assim como qualquer obra a ser realizada deverá ter seu projeto submetido ao controle preventivo do município, que, se avaliar pertinente e possível, emitirá a licença necessária, o que no caso em estudo não chegou a acontecer⁵⁸.

Assim, verificando-se que ambos os Planos Diretores, tanto o que vigorava no início da obra como este que passou a vigor no curso da Ação Civil Pública aqui tratada, discutem a questão da limitação do gabarito de forma direta, não há muitas interpretações cabíveis ao contexto além daquela que denota um descumprimento legal associado a uma possível omissão dos órgãos de fiscalização competentes que acabou por gerar a judicialização, em esfera federal (por envolver direitos difusos), de uma questão que poderia ser resolvida na seara administrativa municipal.

3.1 A ZET-02 E SUAS NORMAS CORRELACIONADAS

A partir da compreensão de que não cabe o que alegou a empresa-ré quanto à regulamentação do gabarito baseada nas normas que tratam da construção no subsolo, haja vista tais dispositivos se restringirem às partes posicionadas em maior pedaço abaixo da Via Costeira, como bem se vê pelas medidas prescritas, algumas observações precisam ser feitas no que toca a abordagem legal do Município de Natal acerca das limitações de dimensões edículas como ferramenta protetiva, para que se compreenda se há instrumentos legais suficientes para o controle, na seara administrativa, de questões como a que aqui se estuda.

Para tanto faz-se necessária uma olhadela no zoneamento urbano da capital, que tem como uma das peças essenciais o estabelecimento das Zonas Especiais de Interesse Turístico trazidas, ainda que sem especificações (as quais seriam mais tarde fixadas por normas

⁵⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 98.

⁵⁸ ROMEIRO, Paulo Somlanyi; Frota, Henrique Botelho (orgs.). *Megaprojetos de Impacto Urbano e Ambiental: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas*. São Paulo: IBDE, 2015.

próprias), pela Lei Complementar Municipal nº 3.175/1984 que lastreou a ideia do controle de gabarito como meio de proteção da paisagem ao longo da extensão da orla marítima e definiu a ZPR – Zona de Proteção Rigorosa – em relação ao Parque das Dunas, ecossistema intrinsecamente associado à faixa praiana ladeada pela Via Costeira.

Três anos depois, em 1987, a primeira Zona Especial de Interesse Turístico⁵⁹ – ZET-1, que engloba a faixa correspondente a Praia de Ponta Negra, foi especificamente normatizada com a definição de seus usos e prescrições pela Lei nº 3.607 de 18 de Novembro do mencionado ano. Em 05 de agosto 1994, veio a Lei Complementar nº 07, o novo Plano Diretor natalense, trazendo também para os arredores do Parque das Dunas a aplicação do controle de gabarito como mecanismo preservativo e apresentando um zoneamento que além de englobar a ZPR se excedia aos seus limites: a Zona de Proteção Ambiental – ZPA, que passou a conter o mencionado parque.

A ZET-2, por sua vez, só veio a ser regulamentada amiúde em junho de 1994, pouco tempo antes da publicação do Plano Diretor da época, pela Lei nº 4.547 que trouxe os usos permitidos, as prescrições urbanísticas e o zoneamento da área abrangida. No que toca a esta última parte, o art. 2º da mencionada lei⁶⁰ define as coordenadas do sítio que delimita e dos perímetros com os quais faz limite em suas faces norte, sul, leste e oeste, incrementando a explanação com o mapa ilustrativo do Anexo II:

⁵⁹ Segundo José Afonso da Silva, “áreas especiais de interesse turístico são – no conceito da lei – trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico”. in: SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁶⁰ Art. 2º - A zona de que trata esta Lei tem seus limites estabelecidos como se segue e conforme elucidação gráfica do anexo III, folhas 1 a 3 - Plantas de Zoneamento e Lirmites:

I - NORTE - Limite Sul da ZET -3;

11 - LESTE - Oceano Atlântico;

111 - SUL - Reta formada pela linha que parte do lirnite Norte da ZET-1 até o ponto de interseção da margem direita da via de tráfego com o loteamento São Francisco; e

IV - OESTE - Margem direita da via de tráfego - Av. Senador Dinarte Mariz, conhecida como Via Costeira, no sentido Praia de Areia Preta-Ponta Negra, partindo do limite sul da ZET-3, estabelecido na Lei 3.639/187, até a interseção com a reta limite Sul da ZET-1 - Loteamento São Francisco.

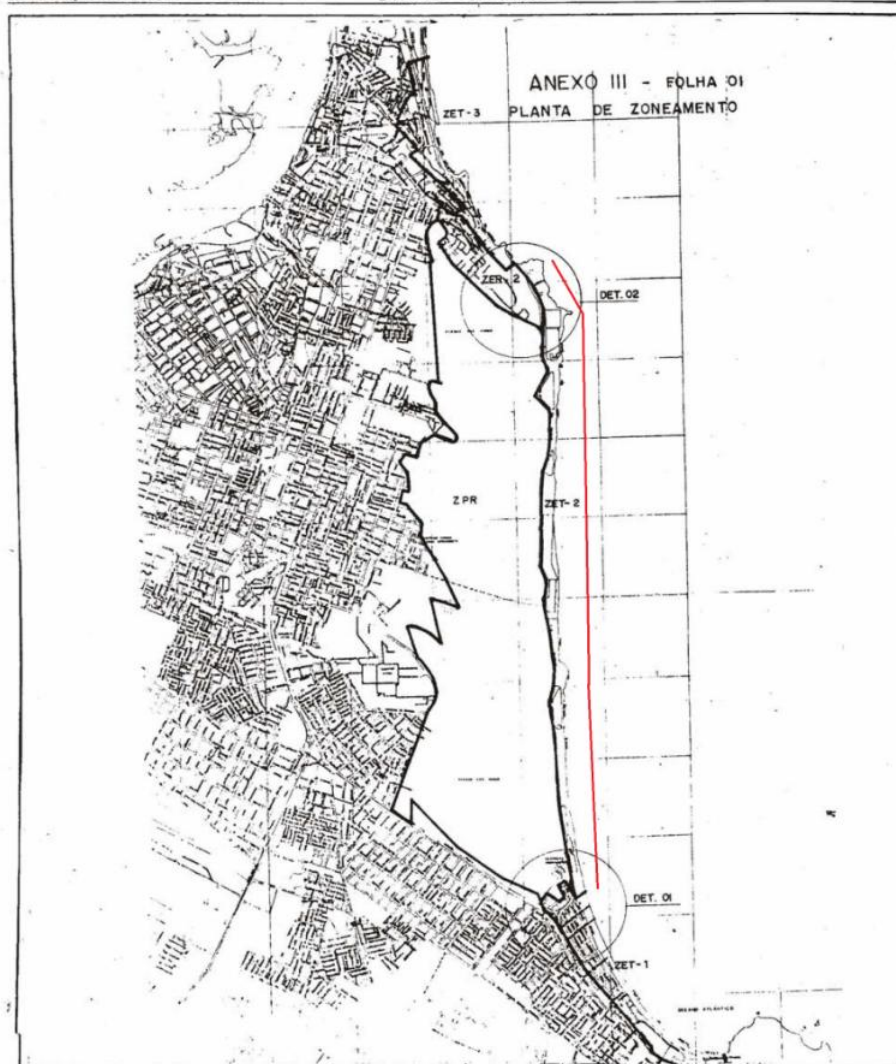


Figura 2 – Mapa do ANEXO II da Lei nº 4.547 de 30 de Junho de 1994, definindo os limites da área abrangida pela ZET-2 (alteração feita pela autora usando uma linha vermelha para sinalizar a demarcação em questão), e sinalizando a área do Parque das Dunas, que lhe é paralela, delimitada pela ZPR.

Mais detalhada do que a Lei da ZET-1, esta norma apresentou várias prescrições legais de maneira a restringir e reger a utilização dos espaços de interesse. Em seu Anexo I, enumerou como usos possíveis: a prestação de serviços de âmbito setorial, a exemplo de hotéis, hospedarias e casas de show; usos comerciais de âmbito varejista como bancas de jornal, lojas de artesanato e bares; e usos institucionais diversos como postos de correio, praças e museus⁶¹. Já no Anexo II, alguns detalhes importantes são definidos em tabela. Dos usos permitidos dispostos no Anexo I apenas um foi considerado “conforme”: o que concerne a hotéis e similares. Todos os outros foram tidos como “tolerados” meramente. Como se vê:

⁶¹ Lei municipal nº 4.547 de 30 de junho de 1994, ANEXO I.

LEI Nº 4.547/94 - ANEXO II - QUADRO DE PRESCRIÇÕES URBANÍSTICAS - FOLHA Nº

ANEXO Nº II - QUADRO DE PRESCRIÇÕES URBANÍSTICAS - FOLHA Nº													
ZONA: ZET-2 (ZONA ESPECIAL TURÍSTICA 2 - VIA COSTEIRA)													
DENSIDADE:													
USOS		LOTE		EDIFICAÇÃO								OBSERVAÇÕES	
CON-FORME	TOLE-RADO	ÁREA MÍNIMA (m²)	FRENTE MÍNIMA (m)	ÍNDICES URBANÍSTICOS				RECUOS MÍNIMOS			GABARITO MÁXIMO (2)		ESTACIONAMENTO
				UTILIZAÇÃO (%)	OCUPAÇÃO (%)	IMPERM	REVEG.	VIA	LATERAL	ORLA			
S2.1		15.000	80	1,0	25	25	50	15,00	20,00	15,00	4 Pav.	01 vaga para cada 03 UH's	(1) Bar, restaurante, boate localizado na porção Norte da área junto ao Instituto de Biologia Marinha. (2) Os 04 (quatro) pavimentos devem ter altura máxima de 15m e os 02 (dois) pavimentos, altura máxima de 7,5m em qualquer ponto do terreno.
	CV1 (1)	1.800	27	0,5	25	30	45	5,00	5,00	5,00	2 Pav.	01 vaga para cada 20 m² do salão	
	S2.2	5.000	40	0,3	20	40	40	10,00	10,00	15,00	2 Pav.	01 vaga para cada 20 m² do salão	
	CV2	5.000	40	0,3	25	25	50	10,00	10,00	15,00	2 Pav.	01 vaga para cada 20 m² de área de venda	
	INS.1	5.000	40	0,3	25	35	40	10,00	10,00	15,00	2 Pav.	01 vaga para cada 20 m² de área útil	
	INS.2	5.000	40	0,2	25	35	40	10,00	10,00	15,00	2 Pav.	01 vaga para cada 20 m² de área de venda	

Figura 3 – Tabela presente no ANEXO II da Lei nº 4.547 de 30 de Junho de 1994, a Lei da ZET-2, abordando as restrições e limites para tipos de uso e as correspondentes dimensões permitidas, inclusive o gabarito.

Na mesma tabela (figura 3) se observam as especificações numéricas correspondentes a limitação de gabarito. Nas dimensões indicadas para os maiores terrenos, no que se enquadra o lote do empreendimento ora estudado, as observações apontam as dimensões já mencionadas de 04 como o número máximo de pavimentos, e 15 metros como a altura máxima do conjunto de pavimentos que forma a edificação.

Assim, percebe-se que não há imprecisões ou omissões normativas quanto à altura propriamente dita, mas apenas em relação ao marco que se deve considerar para chegar à dimensão correta, ou seja, de que ponto até que ponto se deve estabelecer a medida do prédio. Todavia, considerando que a obra da construtora NATHWF em muito excede os limites legalmente postos, se mostra irrelevante a diferença de metragens nas medidas feitas a partir de um ou outro ponto, pois tendo cerca de duas vezes mais pavimentos que o permitido não haveria parâmetro que favorecesse a construção ao ponto de entendê-la adequada.



Figura 4 – Fotografia da vista frontal da edificação do hotel da construtora NATHWF que possibilita a contagem dos oito pavimentos da edificação, o dobro do permitido na Lei da ZET-02. (Fonte: Jornal Tribuna do Norte, 2011)

Contudo, não obstante não haja omissão e não pareça coerente alegar obscuridades, poder-se-ia considerar que a Lei da ZET-2 é uma norma tímida no que toca ao controle de gabarito, indica um legislador que quis impor limites, mas o fez discretamente, inclusive pela forma que escolheu para expô-los, dado que ao invés de discorrer no corpo da lei sobre os marcos de altura e suas causas, optou por colocar curtas informações em tabela, na qual em um passar de olhos vê-se uma demarcação objetivamente presente, porém lacônica onde poderia ser criteriosamente explicativa.

3.1.1 O Plano Diretor de 1994 – Lei Complementar Nº 07/94

O Plano Diretor de 1994, que veio pouco depois da Lei acima dita, manteve as ZETs instituídas e as englobou nas áreas de controle de gabarito, mas não se mostrou muito mais detalhista quanto às prescrições de altura, na maioria das vezes apenas fazendo remissões ao que as Leis das ZETs já haviam instituído. Tal posicionamento se fez notável a partir da observação das ilustrações gráficas que apresentou, pois em seus mapas “os contornos” das ZETs não estavam divididos como tais, mas o perímetro que lhes cabiam aparecia delimitado e indicado como “Áreas de Controle de Gabarito”. Como se observa:

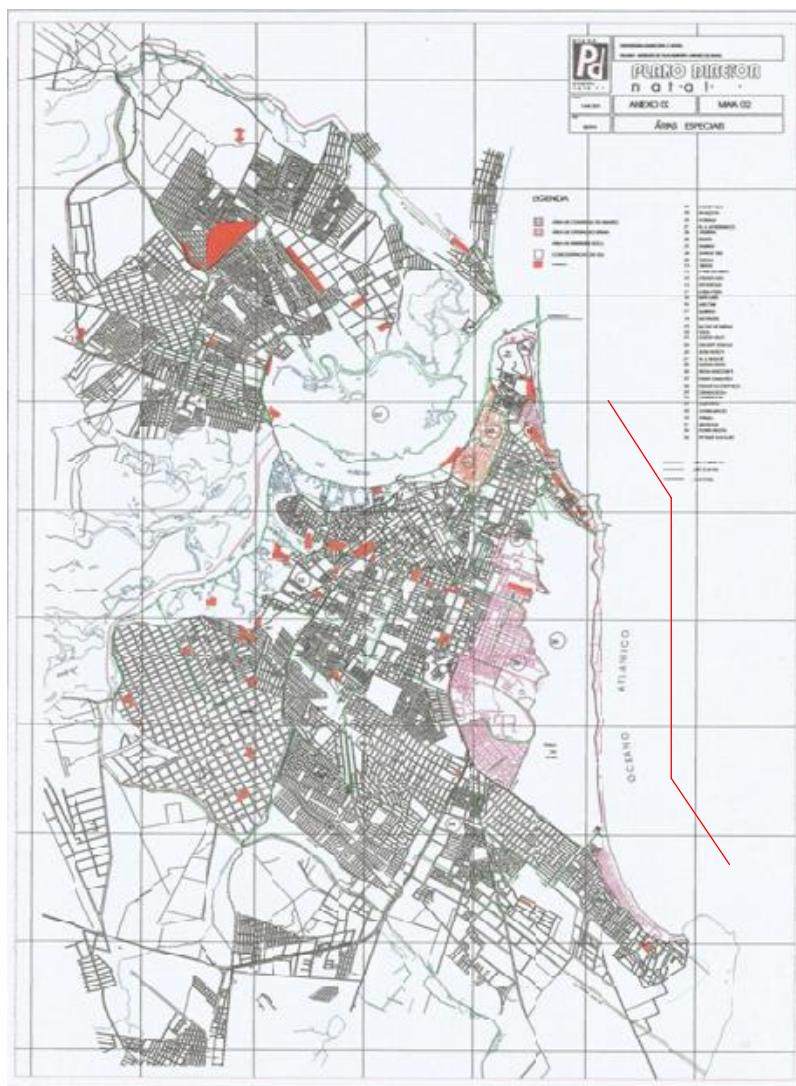


Figura 5 – Mapa trazido pelo Plano Diretor Natalense de 1994 (Lei complementar nº 07/94) indicando as Áreas de Controle de Gabarito na cor rosa, nas quais se incluem as ZETs 1, 2 e 3 margeando o oceano, e a parte contígua ao Parque das Dunas. (Alteração feita pela autora usando a linha vermelha para indicar a área da orla que estando sob o controle de gabarito, abrangem as demarcações da ZET-1, ZET-2 e ZET-3)

Ao trazer, porém, sua abordagem de macrozoneamento, o Plano de 1994 se posicionou mais eficientemente dividindo todo o território municipal em três zonas: as Zonas de Adensamento Básico, as Zonas Adensáveis e as Zonas de Proteção Ambiental – ZPAs. Esta organização teve o intento de usar a divisão como mecanismo de controle protecionista em toda a malha urbana natalense, identificando e elencando as áreas que pela fragilidade associada a atributos específicos, no que se incluem aqueles relacionados à paisagem, seriam merecedoras de proteção especial. Afinal, sendo o zoneamento um “procedimento urbanístico que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas

homogêneas, no interesse do bem-estar da população”⁶² deve ser utilizado para colocar em lugar adequado cada uso de solo e edifício necessários a comunidade cidadina.

O conceito das Zonas de Proteção Ambiental foi trazido pelo art. 20 do Plano Diretor como a “área na qual as características do meio físico restringem o uso e ocupação, visando à proteção, manutenção e recuperação dos aspectos paisagísticos, históricos, arqueológicos e científicos”⁶³ (grifo nosso).

No grande mosaico que forma a ordenação de espaços livres do município, tais Zonas se destacam como grandes porções territoriais que fazem parte do Sistema de Unidades de Conservação da Cidade de Natal, unidades estas que o art. 2º da Lei 9.985/2000 diz serem o “espaço territorial e seus recursos ambientais” que para se configurarem legitimamente, segundo Milaré, precisam de “relevância natural; caráter oficial; a delimitação territorial; o objetivo conservacionista; e o regime especial de proteção e administração”⁶⁴, todos critérios atendidos na ordenação das ZPAs que se instalaram ocupando cerca de 38% de território citadino, dividindo-se em duas grandes subzonas (de preservação e conservação) abarcando diversos bairros e regiões, e se colocando como elementos basilares no processo de planejamento urbano-ambiental⁶⁵.

Circunscrito por este mesmo Plano Diretor de 1994 na Subzona de Preservação, se destaca o Parque das Dunas, não só pela sua importância individualizada, mas também pela relação e influência que guarda com a faixa da Orla marítima que lhe é paralela, delimitada no perímetro da Zona Especial de Interesse Turístico nº 02, e onde se encontra a construção ora estudada.

A Cidade de Natal é posicionada entre a praia e um vasto cordão dunar, estes condicionantes de sua forma e caracterizadores de sua beleza⁶⁶, de modo que se evidencia a importância das dunas, em especial na região da construção do hotel onde compõem tanto o

⁶² SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 5. ed. p. 242.

⁶³ ALVES, Elisania Magalhães; DANTAS, Josenita Araujo da Costa; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanco. *PARQUE DAS DUNAS DO NATAL: Conquistas da proteção, desafios da preservação de uma APP URBANA. II Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanentes em Meio Urbano: Abordagens, conflitos e Perspectivas nas cidades brasileiras*. 2012. p. 4.

⁶⁴ MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 908.

⁶⁵ ALVES, Elisania Magalhães; DANTAS, Josenita Araujo da Costa; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanco. *PARQUE DAS DUNAS DO NATAL: Conquistas da proteção, desafios da preservação de uma APP URBANA. II Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanentes em Meio Urbano: Abordagens, conflitos e Perspectivas nas cidades brasileiras*. 2012. p. 2.

⁶⁶ ALVES, Elisania Magalhães; DANTAS, Josenita Araujo da Costa; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanco. *PARQUE DAS DUNAS DO NATAL: Conquistas da proteção, desafios da preservação de uma APP URBANA. II Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanentes em Meio Urbano: Abordagens, conflitos e Perspectivas nas cidades brasileiras*. 2012. p. 2.

Parque quanto a orla, assim como sua relevância que ultrapassa o aspecto ecológico, adentrando a matéria estética, por ser parte essencial da ordenação cênica do lugar.

Não por acaso, a Ação Civil Pública da qual aqui se trata traz inúmeras alegações e destaques a respeito da importância de perícias para atestar os possíveis efeitos causados pela obra no Parque ao seu lado, a exemplo deste trecho de decisão prolatada pelo Juiz Ivan Lira:

Em jogo estão os reflexos que podem atingir uma área costeira de grande importância imediata para a Cidade do Natal, mas com extensão territorial indeterminada, bem como um ecossistema adjacente também de elevado destaque, que é o Parque das Dunas, pelos seus componentes topográficos, florísticos e faunísticos.⁶⁷ (grifo nosso).

No mesmo sentido, mas de maneira mais explicada, se posicionou o Ministério Público quando da propositura da Ação⁶⁸, conforme relato na decisão liminar que determinou a derrubada dos quatro últimos andares do prédio, ao defender que por ter sido posicionada em área dunar, a obra é também um obstáculo para recarga de sedimentos arenosos tanto no sentido da praia para as dunas do parque, como do parque para as dunas da praia, Leia-se:

Discorre que em perícia realizada por um Analista Pericial em Biologia e um Analista Pericial em Geologia da Procuradoria da República foi concluído que a construção da Empresa-Ré, objeto da presente demanda, está sendo edificada sobre dunas, inclusive com prejuízo para a recarga de areia do Parque das Dunas [...] Assevera, segundo relatório, que a área em questão está em campo dunar, bem como a instalação do empreendimento representa um obstáculo e bloqueio físico para a movimentação eólica de sedimentos arenosos provenientes da praia e das dunas situadas à leste da Via Costeira em direção ao Parque das Dunas, intervindo, assim na manutenção do aporte de sedimentos aí localizados⁶⁹. (grifo nosso)

Deste modo, considerando brevemente a questão das ZPAs, e levando em conta o potencial paisagístico incorporado ao recorte cênico das dunas na área analisada, mesmo um leitor desatento perceberá que o Plano Direto de 1994 continua no caminho evolutivo que o seu antecessor já vinha seguindo em relação à proteção da paisagem e a consequente garantia ao seu desfrute, e como lei nova à época cumpriu seu papel ao apresentar abordagens inovadoras sobre o assunto, e mais maduras que as antigas.

Assim, não obstante não tenha trazido sobre o controle de gabarito nas Zonas Especiais de Interesses Turísticos mais do que as próprias normas específicas já tivessem feito, demarcou-as expressamente como áreas sob o crivo do controle de altura nas edificações e trouxe instrumentos outros, incorporados especialmente ao macrozoneamento, e

⁶⁷ TRF 5ª REGIÃO. Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400, decisão de 17 de Março de 2010.

⁶⁸ TRF 5ª REGIÃO. Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400.

⁶⁹ TRF 5ª REGIÃO. Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400, f. 1.308/1.309.

dentro dele, ainda mais na instituição das ZPAs, com sua menção direta à proteção e recuperação dos aspectos paisagísticos da capital potiguar.

3.1.2 O Atual Plano Diretor – Lei Complementar Nº 082/2007

O atual Plano Diretor (Lei nº 082/2007), por sua vez, manteve e asseverou as ZPAs no macrozoneamento urbano, contudo, redistribuindo-as em três subzonas (as de preservação, de conservação e de uso restrito), elencando-as, em seu art. 18, em 10 unidades correspondentes a múltiplas e diversas áreas da superfície citadina⁷⁰. O Parque das Dunas, antes abarcado pela ZPA meramente, passou a fazer parte da ZPA-02, conforme definido na alínea “b” do acima mencionado artigo, assim como sua área contígua, ou seja, a faixa litorânea paralela ao parque e a Av. Senador Dinarte Mariz correspondente a ZET-2 e o seu círculo hoteleiro já tantas vezes mencionado.

Dos mapas trazidos pelos dispositivos normativos municipais para tratar das regiões e demarcações legalmente referidas, os do Plano Diretor de 2007 são os mais didáticos, trazendo o mapa que designa o perímetro das ZETs marcado em diferentes cores, dando clara noção de sua proximidade com o Parque das Dunas, e do seu posicionamento na faixa de areia da praia, seguindo a Via Costeira:

⁷⁰ Art. 18 - A Zona de Proteção Ambiental está dividida na forma que segue, e representada no Mapa 2 do Anexo II e imagens do Anexo III:

- a) ZPA 1 - campo dunar dos bairros de Pitimbu, Candelária e Cidade Nova, regulamentada pela Lei Municipal nº4.664, de 31 de julho de 1995;
- b) ZPA 2 - Parque Estadual das Dunas de Natal e área contígua ao parque, Avenida Engenheiro Roberto Freire e rua Dr. Sólon de Miranda Galvão, regulamentado pela Lei Estadual nº 7.237, de 22 de novembro de 1977;
- c) ZPA 3 - área entre o Rio Pitimbu e a Avenida dos Caiapós (Cidade Satélite), regulamentada pela Lei Municipal nº5.273, de 20 de junho de 2001;
- d) ZPA 4 - campo dunar dos Bairros: Guarapes e Planalto, regulamentada pela Lei Municipal nº4.912, de 19 de dezembro de 1997;
- e) ZPA 5 - ecossistema de dunas fixas e lagoas do bairro de Ponta Negra (região de Lagoinha), já regulamentada pela Lei Municipal nº5.665, de 21 de junho de 2004;
- f) ZPA 6 - Morro do Careca e dunas fixas contínuas;
- g) ZPA 7 - Forte dos Reis Magos e seu entorno;
- h) ZPA 8 - ecossistema manguezal e Estuário do Potengi/Jundiaí;
- i) ZPA 9 - ecossistema de lagoas e dunas ao longo do Rio Doce;
- j) ZPA 10 - Farol de Mãe Luíza e seu entorno – encostas dunares adjacentes à Via Costeira, entre o Farol de Mãe Luíza e a Avenida João XXIII.

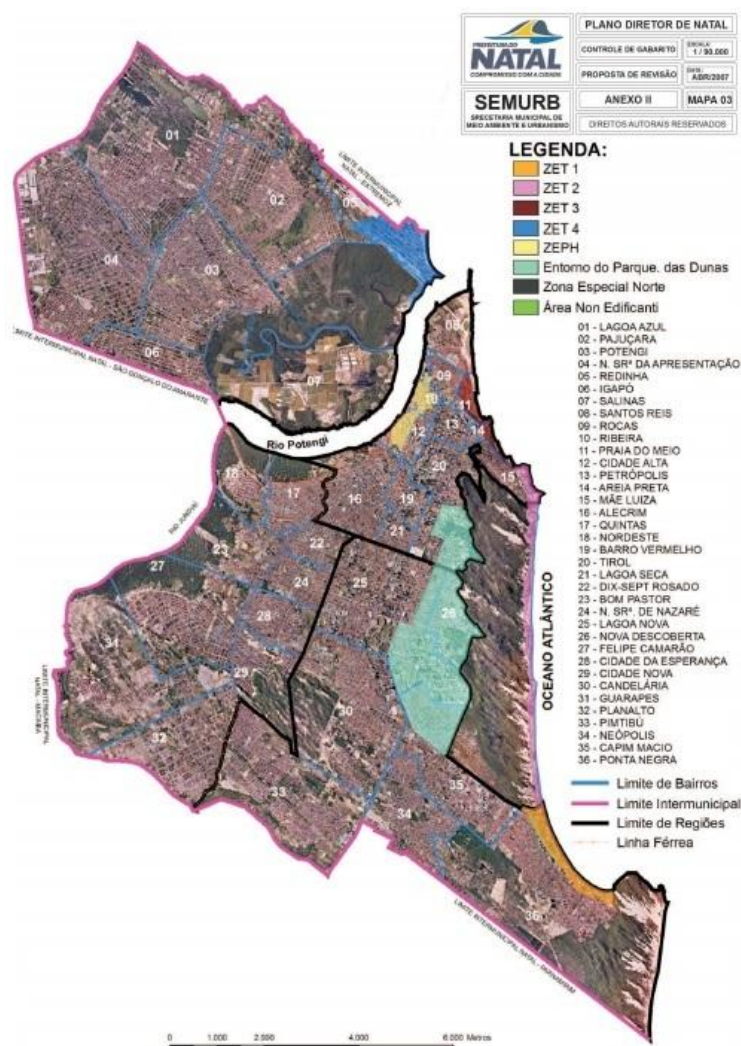


Figura 6 – Mapa trazido no Plano Diretor de 2007 (Lei nº 082/2007) definindo algumas áreas, inclusive as das Zonas Especiais de Interesse Turístico – ZETs. Note-se o perímetro da ZET-2 demarcado em rosa, ao lado do título “Oceano Atlântico”.

Como já dito no tópico 3.0, quanto ao controle de gabarito este Plano se mostrou mais particularizado e rigoroso ao definir que o limite de altura nas construções mais recentes seria o nível da Av. Senador Dinarte Mariz (Via Costeira), exceto nos casos em que a própria topografia se coloca de maneira impeditiva a observação da paisagem, caso em que a edificação não poderá passar de 7,5 metros em sua dimensão vertical.

Notoriamente mais claro, veio também o mapa que aborda a distribuição da área das Zonas de Proteção Ambiental, detalhando quais delas já haviam sido regulamentadas e quais ainda careciam de tal normatização. A organização espacial também se torna mais compreensível em tal mapa, pois ao utilizar fotos de satélites as delimitações se evidenciam com maior facilidade, de maneira que é mais perceptível a abrangência da Zona de Proteção Ambiental-02 sobre a Zona Especial de Interesse Turístico-2:

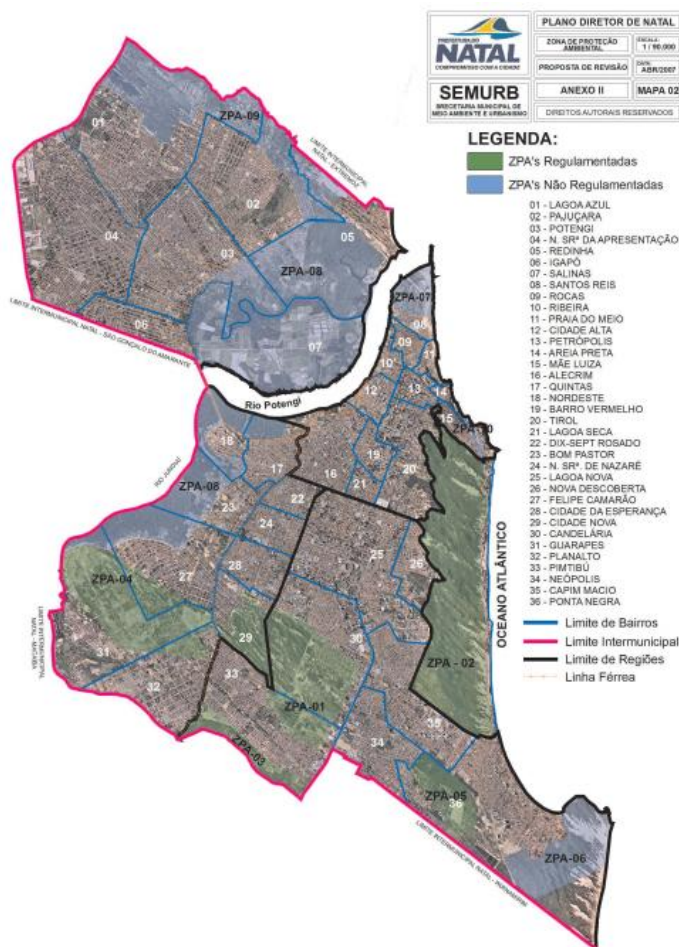


Figura 7– Mapa trazido pelo Plano Diretor de 2007 (Lei complementar nº 082/07) evidenciando as Zonas de Proteção Ambiental, diferenciando-as entre regulamentadas (em verde), dentre as quais está a ZPA-02 que, como se pode ver, abrange a área da ZET-02, e as não regulamentadas (em azul).

A partir das observações do arcabouço legal-administrativo da Capital Potiguar, nota-se o claro direcionamento do legislador em garantir a preservação do patrimônio paisagístico a partir da imposição de limites ao que possa degradá-lo, pois ainda que não o tenha feito sempre de maneira pormenorizada, se posicionou direta e indiretamente sobre o tema em todos os dispositivos desde o Plano Diretor de 1984, caminhando evolutivamente ao acrescentar novas ferramentas a cada norma que surgia, como o estabelecimento das ZPAs que diretamente tratam da proteção dos elementos paisagísticos como razão para restrição de usos em determinado território.

Há, então, sobre as cercanias de onde se encontra o prédio da construtora NATHWF, a clara repercussão de itens legais que visam proteger e garantir o acesso à paisagem, visto que essa região esteve sob a égide de proteção do que determinava a Lei nº 4.547/94 a respeito do número máximo de pavimentos (04) e da metragem máxima na altura (15m), do que asseverou o Plano Diretor de 1994 definindo-a como uma área de efetivo controle de gabarito,

e atualmente do que estipula o Plano Diretor de 2007, mais firme e direto do que os instrumentos anteriores, ao ditar como regra que as novas construções se nivelem a Via Costeira.

Convém, pois, a inferência de que não parece sustentável a alegação de imprecisões legislativas quanto às prescrições de gabarito para justificar a altura e quantidade de pavimentos do prédio em questão, tampouco o argumento de que construções anteriores já inviabilizavam o acesso à paisagem, pois o que se tem nessa Ação Civil Pública é a judicialização de uma questão em razão do descumprimento de normas municipais que seriam suficientes para proporcionar a resolução da celeuma no nível administrativo, como salientou o magistrado em decisão de março de 2010 proferida no presente Processo: “na fase em que se encontra, a lide reclama esclarecimentos de índole pericial. Chegou ao Judiciário um fato, com os seus rodeios jurídicos, que poderia ter-se encerrado no âmbito da administração pública, inclusive com o licenciamento edilício e ambiental”⁷¹.

Contudo, pela relevância da matéria e pela abordagem existente em legislação federal, a partir do momento que tais regras são desprezadas o caso ganha, por envolver direitos difusos, outra dimensão que ultrapassa a mera nunciação de obra nova.

Note-se, então, que simples normas municipais, inclusive de caráter administrativo, são hábeis para estabelecer instrumentos de controle e proteção de caráter ambiental, estético e paisagístico⁷², como o zoneamento que prescreve e condiciona determinados usos e o já tão mencionado controle de gabarito, mas ao serem violadas a questão se expande, pois não se trata de um mero descumprimento da lei do município, mas de uma afronta a direito metaindividuais e patrimônios cuja proteção é garantida pela Constituição. Como ressaltou o magistrado neste trecho de decisão de 2007:

Na realidade, quando o Ministério Público pleiteia a demolição da obra e a preservação do meio ambiente e de valores de bens estético e paisagístico não se enquadra esta circunstância numa simples discussão pequena a respeito nas normas municipais de altura de construções e obras na localidade conhecida como Via Costeira, em Natal. A questão é muito mais ampla, mais abrangente, e o objeto da ação está definido sob este ângulo⁷³. (grifo nosso)

Destarte, cabe o questionamento: qual a causa da fragilização das normas municipais que, se obedecidas a contento, evitariam o dispêndio de tanto custo e tempo para o poder público e tamanho desgaste do patrimônio coletivo?

⁷¹ TRF 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*, decisão de 17 de Março de 2010.

⁷² Os arts. 23, III e 30, IX da CF/88 dispõem que cabe ao Município, juntamente com a União e o Estados proteger as paisagens notáveis, e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, no qual notadamente se inclui os elementos cênico-paisagísticos que compõem a identidade da cidade.

⁷³ TRF 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*, f. 1.315.

Segundo Paulo Nobre⁷⁴, o cerne do problema é o setor da construção civil, pois ao passo que a legislação urbanística natalense intenta preservar as características e os componentes da paisagem local, a posição desta fatia do empresariado é constante em exercer pressão no que toca a estes dispositivos, inclusive para modificá-los a seu favor. Aliado a este avanço nocivo, há também a indústria hoteleira, intrinsecamente ligada as “tendências” das construtoras, cavando os espaços com a melhor “cotação” estética para garantir à procura turística a melhor oferta, acabando por tirar dos cidadãos locais os pontos característicos de seu meio, levando o significado de “zona turística” a patamares de restrição e isolamento, como se apenas quem vem de fora pudesse usufruir de tais entornos.

O poder público, por outro lado, parece se submeter aos proveitos da iniciativa privada, deixando abertas as brechas para esse tipo de comportamento ao não mensurar ou dar a devida atenção aos aspectos subjetivos da matéria, a exemplo do valor afetivo da paisagem, como se este e outros fatores associados à relação dos cidadãos com os elementos estéticos dos recortes visuais característicos da cidade, cheios de memória e significação, já não fossem em si mesmos suficientes para justificar o controle de gabarito e outras ferramentas trazidas pelo Plano Diretor da capital potiguar e suas normas correlatas.

⁷⁴ NOBRE, Paulo José Lisboa Nobre. *Entre o Cartão Postal e a Cidade Real: um estudo sobre paisagem e produção imobiliária em Natal/RN*. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN. 2001. p. 1.

4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO DO HOTEL DA CONSTRUTORA NATHWF E A PERSPECTIVA DE VIOLAÇÃO DO DIREITO À PAISAGEM

Ao se levar em consideração os dispositivos e abordagens acima listados, é inevitável a constatação de que o Município de Natal possui “munição legal” apta a regular a questão da paisagem, ainda que as vezes o faça indiretamente, pois ao lançar mão de ferramentas como o regime de zoneamento, que é uma clara restrição aos direitos de propriedade e de construir, intentou priorizar o interesse público de um meio urbano adequado diante de possíveis apropriações indevidas, especialmente aquelas ligadas a especulação de quais espaços são mais interessantes para o avanço imobiliário.

A partir das divisões das Zonas de Proteção Ambiental e de Interesse Turístico, principalmente a ZPA-2 e a ZET-2 que mais interessam a este trabalho, as regras para os assentamentos urbanos são definidas e o direito de construir se condiciona ao lugar a partir de suas características urbanísticas que dão, ao mesmo tempo, a natureza de solo edificável e a limitação das formas de possíveis construções.

O direito de construir não é, pois, absoluto, visto que “não é porque se tem a propriedade do lote que se pode erguer sobre ele as construções que bem entender, sem qualquer condicionamento, pois há que se respeitar, além do direito de vizinhança, as restrições urbanísticas e outras estabelecidas em lei e regulamentos”⁷⁵.

Assim então, na capital potiguar ficaram definidas restrições de uso e ocupação de propriedade lastreadas pelo zoneamento urbano, de modo a circunscrever o proprietário aquilo que é permitido no perímetro onde se localiza seu lote, submetendo-o aos índices plásticos, estruturais, espaciais e de exploração que forem apropriados. Aí se incluem os gabaritos, recuos e proibição *non aedificandi*, que dos instrumentos protetivos são os mais ligados à proteção paisagística, e dentre todos, o mais relacionado à construção do hotel da empresa NATHWF é o primeiro que, no caso em voga, foi claramente desconsiderado.

Não há, portanto, como amparar em lacunas normativas o desprezo pelas prescrições de dimensões edilícias na obra que aqui se estuda, pois os dispositivos existem inegavelmente, e o gabarito, um dos principais entre eles, dispõe sobre as metragens adequadas e seus números correspondentes de maneira simples e direta.

Poder-se-ia dizer, talvez, que a lei natalense não amadureceu o suficiente para mostrar cuidado com a harmonização das construções com a paisagem que a rodeia, pois não coloca

⁷⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 253.

imposições de critérios plásticos e estéticos para aprovação de plantas e projetos que garantam que o novo prédio se inserirá de maneira coerente na composição paisagística citadina. Ou mesmo, poder-se-ia alegar que sua abordagem ainda não é detalhista o suficiente para impedir que aqui e acolá apareça uma brecha por onde se esprema a especulação imobiliária. Mas omissão legal não, não é possível alegá-la, tão pouco obscuridade, pois lá estão, presentes no arcabouço normativo da capital norte-rio-grandense, ferramentas úteis a proteção da paisagem e a menção direta ao patrimônio paisagístico.

Entendida a inexistência de silêncio normativo, é fácil perceber que existe sim uma omissão, mas por parte do Poder Público, haja vista caber ao Município o dever de exercer o controle prévio das atividades de construção em todos os detalhes, inclusive o preparo do solo e a estrutura da fundação, devendo avaliar os projetos técnicos das obras, elaborados por profissionais competentes, para garantir que estão em conformidade com as exigências da legislação edilícia, e só após outorgar a licença.

É fácil perceber, portanto, que essa vigília preventiva foi falha no caso em comento, dado que a obra do hotel se iniciou antes da concessão do alvará de construção sem que nada fosse feito por qualquer órgão ligado a prefeitura. Ressalte-se que esta tem poder para atuação repressiva mesmo em esfera administrativa, isto é, o Município de Natal pode aplicar sanções independentemente da atuação do judiciário, seja cominando multas, interditando atividades (no caso de infração às normas de uso), embargando obras, ou até mesmo ordenando sua demolição compulsória⁷⁶.

O embargo tardio da obra reflete o longo lapso temporal transcorrido para que uma atitude fosse tomada. A obra só veio a ser paralisada quando já era possível verificar que havia ultrapassado as prescrições de gabarito, ou seja, foi preciso que edificação se verticalizasse o suficiente ao ponto de ser visível a irregularidade de seu tamanho, para que alguma atitude fosse tomada. E este foi o primeiro embargo, apenas, mas não o definitivo, pois a Empresa-ré buscou a Justiça Estadual do Rio Grande do Norte para retomar sua obra, tendo conseguido uma liminar autorizando-a na 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal.

Contudo, entre idas e vindas de decisões permissivas e proibitivas, a dita liminar foi desconstituída por outra, também da Justiça Estadual, que ordenava a imediata paralisação das atividades da construtora naquele prédio. Esta última decisão foi ratificada pela Justiça Federal quando a ação foi levada para sua apreciação pelo Ministério Público Federal, visto

⁷⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 457.

que entendeu-se ser do MPF a atribuição de dar seguimento a ação, por tratar de direitos notáveis pelo seu caráter indisponível e transindividual ligado a temas constitucionalmente protegidos e a competência federal⁷⁷. A empresa-ré, entretanto, ignorou a determinação até que o Município de Natal, já como parte da Ação Civil Pública em Juízo Federal, concordando com a perícia que alegava excessos na altura do prédio, pleiteou que a obra fosse instantaneamente interrompida.

Diante dos passos dados na Ação, vê-se o rastro de uma situação que poderia ser resolvida sem o aparato do judiciário, pois o caso como um todo, na perspectiva da ré, mostra uma busca por aprovação em Juízo que deveria ter sido feita frente ao órgão natalense competente para obtenção da licença. Nesta feita, os esforços da NATHWF se voltaram para conseguir judicialmente, o que não pôde ter administrativamente, quer dizer, a instalação de seu hotel na Av. Senador Dinarte Mariz – Via Costeira, esperando que o ato do magistrado substituísse a outorga municipal. Como se vê neste trecho de decisão proferida pelo Juiz Ivan Lira⁷⁸:

Chegou ao Judiciário um fato, com os seus rodeios jurídicos, que poderia ter-se encerrado no âmbito da administração pública, inclusive com o licenciamento edilício e ambiental.
E nessa afirmação está o móvel mais destacado da presente interlocutória: assemelha-se, a busca da tutela jurisdicional in casu, a um processo administrativo de licenciamento ambiental? Com os temperamentos possíveis, a resposta é positiva.
(grifo nosso)

Ademais, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a proteção do meio ambiente e das paisagens naturais notáveis, conforme art. 23, incisos III e VI da Constituição de 1988. Nesse sentido, cabe ao Município criar e definir ferramentas para proteção ambiental nas mais diversas instâncias, inclusive naquelas concernentes a paisagem, estando, ao fazê-lo, no exercício de sua parcela no contexto total de atribuições de cada ente.

No entanto, apesar da discussão que gira em torno desse caso envolver essencialmente elementos de normatização municipal, os direitos resguardados por esses dispositivos transpõem as barreiras de meras regras de padronização urbana e mergulham na seara dos direitos difusos, a exemplo do que foi explicado pelo magistrado Francisco Barros Dias, em decisão emitida no seio do processo tratado neste trabalho:

Na realidade, a questão é muito mais ampla, pois se trata de uma Ação Civil Pública na qual o seu objeto envolve direitos difusos e que vão muito além de simples

⁷⁷ TRF 5ª REGIÃO. Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400, fl. 1315.

⁷⁸ TRF 5ª REGIÃO. Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400, decisão de 17 de Março de 2010.

questiúnculas a respeito de autorização municipal e, acima de tudo, de medidas previstas em lei quanto ao gabarito de construção na Via Costeira, razão pela qual, em oportunidade anterior – fl. 918/920, este Juízo se pronunciou acerca da legitimidade do Ministério Público para propor a presente Ação Civil Pública, por ter objeto mais amplo do que a questão de mera nunciação de obra nova, como posta pela Empresa-Ré⁷⁹.

A peculiaridade do fato estudado se acentua ainda em razão da matéria, pois, mesmo se tratando de um tema cuja regulamentação legal fica a cargo do município, o descumprimento de tais regras significa afrontar direitos coletivos de caráter difuso, relacionados a patrimônios merecedores de proteção constitucionalmente garantida, posto que quando se pleiteia a proteção de bens de valor estético e paisagístico, chega-se a uma questão mais ampla, supera-se a discussão sobre normas municipais que limitam a altura das construções, porque isto, em verdade, é apenas o instrumento de proteção do direito, é um mecanismo que deve ser garantido para garantir o direito, que neste caso é o direito à paisagem.

Para entender a importância do que está em jogo na Ação Civil Pública que envolve a obra do Hotel, é necessário que se entenda em definitivo a paisagem como um patrimônio extenso ligado a memória dos cidadãos e sua relação com a cidade, e um consequente direito pleno de caráter ambiental e cultural, complexo em todas as suas nuances. É importante a compreensão de que o “cênico” não é supérfluo, quanto mais no que toca as cidades, pois elas tem uma função estética, uma simbologia exposta pelo seu traçado, que caracteriza aquele dado meio urbano específico, a exemplo de Londres, inconfundível em sua roupagem: a arquitetura austera, os grandes parques, o horizonte acinzentado, as referências góticas. São essas insígnias, essas tipicidades, que dão identidade a um contexto citadino, e mais do que isso, dão o sentimento de identificação a quem nele vive.

Para justificar a demolição dos 04 últimos pavimentos do Hotel da construtora NATHWF, o magistrado que elaborou a decisão liminar (posteriormente suspensa), disse que:

Ao pensar no aspecto estético, deve ser considerada a harmonia das formas, o sentimento do belo, seja no âmbito natural, artificial ou na junção de ambos. Há, portanto, como se falar de uma função estética que as coisas em geral devem possuir a fim de criar uma sensação visualmente agradável. A questão, contudo, vai além do estético. É preciso ir adiante, e vislumbro a presença de um bem jurídico a ser tutelado que é a paisagem e o conjunto urbano paisagístico⁸⁰. (grifo nosso)

Sabendo-se que ao longo das etapas deste processo que até hoje tramita na Justiça Federal potiguar, existiu por parte de alguns magistrados, especialmente Francisco Barros Dias e Ivan Lira, o cuidado de evidenciar a importância da paisagem e o dever de sua

⁷⁹ TRF 5ª REGIÃO. Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400, fl. 1315.

⁸⁰ TRF 5ª REGIÃO. Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400, fl. 1315.

proteção, mas apesar disso ainda não se encontrou solução para o caso que em 10 anos tropeçou em entraves os mais diversos, defronta-se com a seguinte pergunta: onde está a principal dificuldade de resolução do problema?

O mais acertado seria dizer que a dificuldade se encontra no ponto em que a proteção do meio ambiente natural e paisagístico vai de encontro a interesses econômicos dominantes no local, no contexto de Natal seria o impulso financeiro gerado pela especulação imobiliária e o setor hoteleiro, o que demonstra o paradoxo e a complexidade da questão, pois ao passo que os recortes cênicos de paisagens características de determinada cidade são continuamente explorados pela publicidade associando-os a qualidade de vida, é justamente a construção civil o maior obstáculo a preservação desses meios⁸¹.

As praias e dunas natalenses, nas campanhas de vendas de imóveis, são diretamente associadas a uma vida saudável ligada ao que a cidade tem de melhor, contudo, é justamente esse avanço indiscriminado da verticalização sobre os pedaços de natureza que resistem bravamente no meio urbano, descaracterizando-os e encobrindo-os, que denunciam a deformação imposta às paisagens urbanas em prol do “crescimento econômico”. Ademais, não há nenhuma preocupação de estabelecer parâmetros adequados, capazes de “mensurar a destinação produtiva da paisagem no mercado imobiliário local”⁸², ou seja, não existe movimentação no sentido de encontrar maneiras de harmonizar as edificações e a paisagem para que coexistam orgânica e adequadamente.

Note-se ainda que, além da questão imobiliária per si, no contexto deste trabalho, há também a especulação decorrente do posicionamento do setor hoteleiro que com a escusa de garantir boa estrutura para os serviços turísticos e o consequente lucro gerado para a cidade, se instala nos melhores logradouros com o intento de atrair os visitantes para as melhores vistas que aquele entorno pode proporcionar. Por essa razão, a faixa praiana compreendida pela ZET-2, paralela a Via-Costeira e o Parque das Dunas, tem hoje boa parte de sua extensão tomada por grandes prédios de hotéis que acabam por levar o conceito de “área turística” ao sentido extremo, visto que suas belezas acabam sendo visíveis apenas para os hóspedes desses empreendimentos. Nesse sentido, o magistrado Francisco Barros Dias em decisão liminar⁸³:

⁸¹ NOBRE, Paulo José Lisboa Nobre. *Entre o Cartão Postal e a Cidade Real: um estudo sobre paisagem e produção imobiliária em Natal/RN*. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN. 2001. p.1.

⁸² NOBRE, Paulo José Lisboa Nobre. *Entre o Cartão Postal e a Cidade Real: um estudo sobre paisagem e produção imobiliária em Natal/RN*. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN. 2001. p.3,

⁸³ TRF 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*, fl. 1319.

Também não se pode pensar que a Via Costeira, por ser área turística, deve ficar restrita apenas a esta atividade. Não há que se pensar que as belezas da Via Costeira, aqui incluída a beleza estética e paisagística, é área restrita, propriedade privada, dos que exploram o turismo e dos turistas que vem nos visitar. Esta é uma visão de natureza meramente patrimonial, calcada numa ética tradicionalmente de cunho individual. (grifo nosso)

Como exemplo deste posicionamento, observe-se a imagem dos fundos do prédio, formando um mural cinzento de pequenas janelas para quem passa pela Via Costeira:



Figura 8 – Fotografia das costas do hotel e todo o bloqueio visual que produz para os transeuntes. (Fonte: Jornal Tribuna do Norte, 2011)

É importante que se estabeleça que quaisquer atividades econômicas são secundárias diante da necessidade de conservação do equilíbrio estético-paisagístico da orla marítima de Natal, pois a desarmonização de elementos essenciais ao bem-estar dos habitantes no meio citadino, inclusive pelo conforto visual que proporciona em meio ao caos urbano, gera danos ambientais e culturais que acabam sendo negativos também para a seara turística, haja vista o marketing deste setor se basear essencialmente nos elementos de natureza e cultura em cada região. Isto é, o mercado, seja ele qual for, deve se adequar ao que importa para o ambiente, nunca o contrário.

Contudo, não obstante essa compreensão possa ser vista ao longo da Ação Civil Pública ora estudada, como no trecho de decisão que diz que “não é correto pensar, por mais lucrativa que seja a atividade turística, que tudo deve ser feito, mesmo em detrimento da população local e de bens de valor inestimável”⁸⁴, ainda é um entendimento fragilizado pela repetitiva ideia de “desenvolvimento econômico” tão usada como justificativa para abusos

⁸⁴ TRF 5ª REGIÃO. Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400, fl. 1319.

sociais e danos naturais, e que se reflete nesta outra decisão emitida pela juíza Gisele Maria da Silva Araújo Leite, a última proferida no processo até o momento, que colocou, na contramão do que foi dito acima, o meio ambiente equilibrado e a exploração econômica do potencial turístico no mesmo grau de importância e imprescindibilidade⁸⁵:

O processo deve caminhar para o seu fim, como bem ressaltou a Dra. Janine de Medeiros Souza Bezerra em seu despacho proferido às fls. 3.853/3.854, não comportando dilações infundáveis e inoportunas, pois estão em jogo dois bens imprescindíveis para a vida da população da cidade de Natal/RN: um meio ambiente equilibrado e a exploração econômica do potencial turístico. Ambos são imprescindíveis e precisam ser considerados no caso concreto.

Tais posicionamentos podem gerar soluções controversas no processo em questão que, após 10 anos de contenda, ainda não encontrou seu fim. De tudo, porém, pode-se entender que não há obscuridade ou lacuna legal que justifique a desobediência, por parte da construtora NATHWF, do que prescreve o gabarito, e que se houve omissão foi por parte do executivo municipal (e não do legislativo) que foi disperso em sua fiscalização, deixando espaço para a empresa posicionar-se segundo as próprias prioridades e erguer uma grandiosa edificação, que apenas o estimulou a mobilizar-se quando a irregularidade se tornou ostensiva.

4.1 DA INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO

Aquele que, por meio de suas atividades, gera poluição ou degradação ao meio ambiente não pode alegar direito adquirido para manutenção de seu empreendimento ou exploração. Para que tal ideia se faça mais clara é preciso que antes se relembre o conceito do poluidor-pagador.

Em 1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente abrigou o princípio do “poluidor-pagador”, e definiu que seu objetivo é impor, aquele que polui ou de alguma maneira age de forma predatória, o dever de recuperar e/ou indenizar os danos que causou, conforme art. 4º, VII, da Lei 6.938/81.

Este princípio não visa estabelecer um preço para tolerar a poluição, nem quer compensar o dano causado meramente, mas como ensina Édís Milaré, a intenção é evitar o dano, dado que “trata-se do princípio poluidor-pagador (poluiu, paga os danos), e não pagador-poluidor (pagou, então pode poluir). Esta colocação gramatical não deixa margem a equívocos ou ambiguidades na interpretação do princípio”⁸⁶.

⁸⁵ TRF 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*, decisão de 30 de março de 2015.

⁸⁶ MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1075.

Quer-se, pois, infligir ao poluidor/predador o custo e os efeitos sociais gerados pela sua prática, formando uma responsabilização por dano ecológico, ou seja, é a “internalização dos custos externos”⁸⁷, diz-se externos porque são decorrentes da produção (de produto/serviço) mas são absorvidos pela coletividade, em oposição ao lucro que é recebido pelo produtor privado.

Em uma espécie de entendimento complementar a este conceito, é pacificada no STJ a compreensão de que inexistente direito adquirido a poluir/degradar, pois em razão do caráter de essencialidade do meio ambiente e da indisponibilidade de seus direitos correspondentes, não há como o responsável pela atividade nociva alegar que, pelo tempo de instalação em determinado local ou pela reiterada prática de sua exploração, poderá continuar na situação em que se encontra. Seguindo esta linha, tem-se um julgado do próprio Superior Tribunal de Justiça que lembra serem as gerações futuras parte dos sujeitos titulares de direitos no que toca as questões ambientais, contudo, e justamente por isso, ainda que por muito tempo se fixe em uma propriedade um uso ilícito, não será garantida ao proprietário a continuidade de seus atos. Leia-se:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA 282 DO STF. FUNÇÃO SOCIAL E FUNÇÃO ECOLÓGICA DA PROPRIEDADE E DA POSSE. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESERVA LEGAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA PELO DANO AMBIENTAL. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. DIREITO ADQUIRIDO DE POLUIR. 1. A falta de prequestionamento da matéria submetida a exame do STJ, por meio de Recurso Especial, impede seu conhecimento. Incidência, por analogia, da Súmula 282/STF. 2. Inexistente direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente. O tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente, pois parte dos sujeitos tutelados – as gerações futuras – carece de voz e de representantes que falem ou se omitam em seu nome. 3. Décadas de uso ilícito da propriedade rural não dão salvo-conduto ao proprietário ou posseiro para a continuidade de atos proibidos ou tornam legais práticas vedadas pelo legislador, sobretudo no âmbito de direitos indisponíveis, que a todos aproveita, inclusive às gerações futuras, como é o caso da proteção do meio ambiente. [...] (grifo nosso)
(STJ. REsp: 948921 SP 2005/0008476-9, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 23/10/2007, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 11/11/2009)

A relação destes conceitos com o caso do hotel embargado na Via Costeira de Natal se estreita no ponto que a Construtora NATHWF, para garantir a permanência de seu prédio nas condições em que se encontrava, alegou que o fato de sua edificação tomar a vista da praia para os transeuntes não poderia ser apontada como irregularidade, pois todos os outros hotéis localizados naquela avenida impossibilitariam da mesma maneira o acesso visual. Em relação

⁸⁷ MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1074.

a isto, o Ministério Público acertadamente se posicionou no sentido de que se existem outros hotéis que, na forma que são, conseguiram licença para construir, seja porque à época a legislação permitia ou porque não foram observadas as limitações, não justifica a construção de mais um empreendimento que tire do cidadão o direito de apreciação de suas vistas.

Nesse mesma linha de compreensão posicionou-se o Juiz Francisco Barros Dias, ao defender que o que demonstrou a empresa-ré, juntando fotos de outros hotéis para exemplificar a reiterada prática de construções na Via Costeira, não serve como justificativa para que novos empreendimentos sejam erguidos, agravando uma situação de degradação já instalada, mas ao contrário, é uma justificativa para que nenhuma outra construção desse tipo seja levantada, pois não se pode permitir que este contexto danoso seja piorado “de forma a ceifar aos transeuntes o direito ao bem jurídico estético-paisagístico, num tratamento equânime no acesso aos recursos naturais”⁸⁸.

Nesta perspectiva é visível que o entendimento do magistrado se coaduna com o posicionamento jurisprudencial do STJ no sentido da impossibilidade de se adquirir direito que gere poluição e/ou degradação ambiental, pois havendo exemplos de outros hotéis na Via Costeira que afrontam o direito paisagístico dos munícipes (preteridos em relação aos turistas que ali se hospedam), trazendo danos ao meio ambiente especialmente em suas nuances estéticas, não se pode usá-los como argumento que lastreie a concessão de prerrogativa para mais um hotel agredir a paisagem urbana natalense, pois os bens envolvidos são essenciais, associados a direitos transindividuais indisponíveis, tanto de interesse da cidade como coletividade, quanto de cada habitante como célula única que com aquele meio detém uma relação de identidade particular e específica.

Juntando o princípio do poluidor/predador pagador, com a inexistência do direito adquirido de degradar, faz-se lógica a inferência que é dever da construtora NATHWF fazer o que for razoável e apropriado para reparar os danos que causou ao entorno onde se coloca, tanto no sentido natural e ecológico quanto estético, nos dois espaços que afeta: a faixa da orla marítima (a Leste da Via Costeira) e o Parque das Dunas (a Oeste da Via Costeira), inclusive porque, ressalte-se, em razão do caráter coletivo e essencial do bem correspondente, é imprescritível o dano ambiental.

Ilustrando tais conceitos, mais um julgado do STJ que ressalta a imprescritibilidade das reparações necessárias nesses casos, pois não obstante não se possa associar ao meio ambiente um direito absoluto, é indiscutível que a ele se associa um direito fundamental

⁸⁸ TRF 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*, fl. 1320.

indisponível, e por ser bem de uso de comum do povo, não cabe o direito adquirido a degradação:

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO E EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE-APP. CASAS DE VERANEIO. MARGENS DO RIO IVINHEMA/MS. SUPRESSÃO DE MATA CILIAR. DESCABIMENTO. ART. 8º DA LEI 12.651/2012. NÃO ENQUADRAMENTO. DIREITO ADQUIRIDO AO POLUIDOR. FATO CONSUMADO. DESCABIMENTO. DESAPROPRIAÇÃO NÃO CONFIGURADA. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. DANO AMBIENTAL E NEXO DE CAUSALIDADE CONFIGURADOS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. [...] 2. Conquanto não se possa conferir ao direito fundamental do meio ambiente equilibrado a característica de direito absoluto, certo é que ele se insere entre os direitos indisponíveis, devendo-se acentuar a imprescritibilidade de sua reparação, e a sua inalienabilidade, já que se trata de bem de uso comum do povo (art. 225, caput, da CF/1988). 3. Em tema de direito ambiental, não se cogita em direito adquirido à devastação, nem se admite a incidência da teoria do fato consumado. Precedentes do STJ e STF.

A essas percepções junte-se o que assevera José Afonso da Silva quanto ao direito adquirido de construir, posto que o autor diz que alguém que comprou um lote para erguer dada edificação, enquanto não obtenha a aprovação do projeto e a licença para construção, o que existe á apenas expectativa de direito⁸⁹. Isto é, por ter iniciado a obra sem licença o que a construtora NATHWF tem é apenas interesse legítimo, e mesmo o seu avançado estágio de obra não é, para o autor, um argumento válido, haja vista defender que mesmo uma obra já licenciada, enquanto ainda esteja em execução, não caracteriza o direito adquirido de propriedade, pois durante todo o período de construção o Poder Público Municipal tem o poder/dever de fiscalizar a obra para se certificar se está sendo feita de acordo com o projeto, licença e especificações legais, e ainda que as irregularidades surjam por causa de legislação superveniente que passou a considerar aspectos que a anterior não fazia, poderá o Poder Público igualmente exigir a adequação do projeto às formas legais.

Assim, até que seja expedido o termo de conclusão garantindo que a construção foi finalizada como deveria, o que não estiver conforme estará sob os desígnios da prefeitura que tomará medidas para estabelecer a adequação da edificação, podendo, inclusive ordenar a demolição da obra em desenvolvimento⁹⁰.

Destarte, entende-se que, em quaisquer instâncias, não há direito adquirido que possa garantir à empresa-ré a permanência de seu empreendimento onde se encontra, ou pelo menos da maneira que se encontra, haja vista a sua irregularidade e os consequentes danos que causa

⁸⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 298.

⁹⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 303.

ao direito paisagístico dos cidadãos de Natal, serem consideráveis obstáculos à adequação que é necessária para consolidação do direito de propriedade correspondente.

4.2 DA VIOLAÇÃO DO DIREITO DIFUSO PAISAGÍSTICO

É cediço que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental de caráter coletivo, conforme o art. 225 da Constituição Federal é “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. É igualmente comum a compreensão que o meio ambiente não é formado apenas por aspectos naturais, mas é também pleno de elementos culturais. A paisagem como um componente seu, é patrimônio complexo que pertence as duas nuances: tanto natureza, quanto cultura.

Entendendo-se que a paisagem é propriamente um patrimônio e que, em sentido amplo, faz parte do patrimônio cultural a que se refere inúmeras vezes a Constituição, que em seu art. 216, inciso V, o define como “os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”, é lógico inferir que existe um direito à paisagem, de essência fundamental e difusa por ser uma das células do múltiplo organismo que significa o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, inclusive porque, como já dito, o meio ambiente tem dois lados que se mesclam, o natural e o cultural, e como se observa no artigo acima mencionado, o aspecto ecológico é um dos componentes também do patrimônio cultural, denotando a perspectiva constitucional de indissociabilidade dessas duas feições.

A paisagem enquanto roupagem citadina, mistura o cotidiano e o sublime, o comum e o belo, “surte efeitos psicológicos importantes sobre a população”⁹¹, traz equilíbrio diante do caos urbano ao proporcionar o conforto visual de belas cenas familiares, a exemplo do cidadão que ao fim de um dia exaustivo de trabalho escolhe como caminho de volta para casa aquele que passa pela praia, ainda que mais longo, para poder dispor daquela insígnia estética que embeleza sua cidade e contribui para sua relação com ela.

O contexto paisagístico é de cotidiano e de reprodução, não estático, mas cheio de movimento, fervilhante de ricas relações que o homem mantém para se reproduzir nos espaços⁹², não em um sítio predatório, mas em um sentido de organicidade, ou como explica José Afonso, a paisagem será tão mais atraente quanto mais tenha passado por transformações

⁹¹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 306.

⁹² CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 2008. p. 48-49.

culturais (recebido valores humanos), e tanto mais sofrida quanto mais tenha sido violentada por comportamentos destrutivos⁹³.

O Estatuto da Cidade ao dispor sobre o funcionamento da política urbana, diz ser o seu objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da sociedade e da propriedade urbana, e para tanto, algumas diretrizes são estabelecidas, dentre as quais, se vê em seu inciso XII, art. 2º, que trata da “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”. Tal diploma intenta, portanto, garantir a conservação e saúde do ambiente natural e cultural, incluindo expressamente os elementos paisagísticos, para a manutenção de um meio urbano sã. Note-se que o estatuto ainda garante, em seu art. 35, II, a possibilidade de lei municipal, baseada no plano direto, autorizar que o proprietário de imóvel urbano que precise ser preservado, vá exercer sua atividade em local diverso, ou mesmo de alienar o direito de construir deste. Dentre as razões que esta lei elenca para a necessidade de preservação de um imóvel urbano, está o interesse paisagístico.

A partir das nuances legais da proteção paisagística, da constitucionalmente expressa necessidade de se proteger a paisagem como patrimônio, e com o entendimento de que a paisagem é parte crucial do meio ambiente ecologicamente equilibrado essencial à sadia qualidade de vida, não é possível outra conclusão que não a de que a paisagem é objeto de um direito cujo titular é a coletividade, um direito indisponível marcado pela impossibilidade de determinação dos sujeitos atingidos, pois todos o serão, os que habitam naquele dado entorno ou os que meramente o visitam, a cidade como um grupo coeso será afetada, e dentro dela cada indivíduo que com aquele círculo urbano construiu sua conexão.

Desta feita, sendo as dunas e as praias de Natal os mais simbólicos elementos de seu patrimônio paisagístico, sendo o acesso visual a estes recortes cênicos um direito dos cidadãos natalenses, e tendo sido esse acesso ceifado, ou pelo menos prejudicado, por meio de intervenções predatórias da construção civil, resta a óbvia conclusão de que o direito à paisagem foi violado na orla marítima da Via-Costeira, e não só pelo hotel sobre o qual se fala aqui, mas por todos os outros erguidos antes dele naquele logradouro.

A já mencionada decisão liminar que corajosamente determinou a demolição dos quatro últimos pavimentos do hotel da construtora NATHWF, nos pontos onde a construção contasse com oito pavimentos, apesar de ter sido suspensa, mostra pontos inegavelmente importantes na argumentação e no posicionamento do magistrado que, para embasar a

⁹³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 307.

necessidade da demolição, trouxe ao centro da discussão a afronta ao direito à estética e à paisagem que se configuram no altos hotéis da Via-Costeira, ostensivamente estendidos em frente ao mar, causando o choque visual de uma paisagem completamente rasgada por “construções em que o cimento, o ferro e a pedra artificial, simplesmente agridem totalmente a sensibilidade de qualquer pessoa normal que transite naquele local”⁹⁴.

Foi reiteradamente trazido para a mencionada decisão o argumento de que a obstrução da visão, para o observador que se posiciona na Via-Costeira, é notória para quem quer que transite por lá, inclusive Francisco Barros Dias, o juiz que a elaborou, disse serem prescindíveis as provas técnicas, já que bastaria ir até a avenida para se constatar a afronta ao direito difuso paisagístico, e no caso específico da NATHWF, ele disse que qualquer transeunte observaria sem dificuldades “que os direitos difusos estético e paisagístico estão perfeitamente empanados pelo excesso dos quatro últimos andares na parte em que se encontra a construção com oito andares”⁹⁵. O magistrado asseverou ainda que é inquestionável a importância da paisagem entre os mais relevantes temas urbanísticos ambientais, de maneira que “é irrefutável a premissa de que a manutenção de padrões estético-paisagísticos no cenário urbano constitui-se em inegável interesse difuso”⁹⁶.

Assim, com base em tudo que se estudou: a abordagem protecionista na Constituição de 1988 sobre o patrimônio paisagístico; as prescrições dos gabaritos trazidos pelo Plano Diretor de 1994 + Lei da ZET-2 e depois pelo Plano Diretor de 2007, todos desobedecidos pela construção da NATHWF; o entendimento de que a paisagem é um direito fundamental; a perda da visão do mar e do horizonte para o cidadão que passa pela Via Costeira; a especulação imobiliária e do setor hoteleiro que avançam sobre a orla da avenida; a omissão do Município de Natal na fiscalização da obra; o processo que já dura 10 anos sem uma solução a contento, especialmente porque a empresa não se esforçou para resolver a questão nas tratativas extrajudiciais; percebe-se que o direito à paisagem desde o início da obra estudada já se encontrava em xeque, visto que o hotel ora estudado veio piorar a já existente obstrução visual do recorte cênico correspondente à orla marítima da Av. Senador Dinarte Mariz – Via Costeira.

Ora, se a paisagem é memória e identidade, e Natal tem sua forma moldada pelas condições topográficas de sua localização, ou seja, é um município litorâneo fincado entre cordões dunares, é razoável pensar que para os cidadãos natalenses o “quadro” em que se

⁹⁴ TRF 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*, p. 1318.

⁹⁵ TRF 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*, p. 1321.

⁹⁶ TRF 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*, p. 1316.

insere a Via Costeira, entre a orla marítima e o Parque das Dunas, é um dos elementos de identificação mais importantes de sua cidade, é um dos marcos estéticos que permeiam o imaginário da população urbana unindo-a em um grande grupo que enxerga tais espaços com familiaridade, com eles desenvolve uma relação de identificação e afeto, que reconhece neles uma parte de sua vida e história.

Há, pois, a necessidade de lembrar que a quase totalidade dos cartões postais da cidade de Natal mostram dunas e praias, pois sua imagem não se dissocia dos seus mais belos sinais naturais. A paisagem da capital potiguar é, portanto, absolutamente característica em virtude desses dois elementos: mar e dunas, justamente o que foi afetado pela construção do hotel da construtora NATHWF, de modo que é imprescindível o cuidado de observar tal contexto como a fragilização de normas que em seu fim servem para proteger bens de uso comum do povo e direitos indisponíveis (aqui se trata do gabarito do plano diretor que serve como mecanismo de proteção para paisagem), em virtude da exploração econômica de um serviço (turístico) que paradoxalmente depende da saúde do objeto tutelado para permanecer, sim porque com a degradação da paisagem, o turismo natalense perderá seu principal atrativo.

Isto posto, é indiscutível a violação do direito difuso paisagístico no caso do hotel da construtora NATHWF e todos os outros que o antecederam na orla marítima da Via Costeira, pois tiram do habitante o prazer da contemplação dos mais insígnies marcos estéticos do seu entorno citadino, podam-lhe a graça da memória afetiva que surge com o conforto visual de uma cena familiar, arrancam-lhe a possibilidade de observar os componentes geográfico-estéticos que caracterizam sua cidade acima de quaisquer outros, impedindo-lhe a identificação dos elementos que lhe fazem reconhecer o seu entorno urbano como lar.

5 CONCLUSÃO

Buscou-se com este trabalho compreender a paisagem como direito fundamental e entender o tratamento que lhe é dado pelas normas municipais responsáveis pelo planejamento urbanístico e planificação do solo, ou seja, aqueles dispositivos que a partir de mecanismos de controle que resultam em atos administrativos, a exemplo das dimensões que o projeto de uma obra tem que seguir para que receba o alvará de construção, tem como fim proteger o meio ambiente e os patrimônios a ele ligados, como o estético-paisagístico.

Visitando a abordagem constitucional percebeu-se que o patrimônio paisagístico é algumas vezes citado junto a necessidade de sua proteção e da responsabilização pelos danos que lhe sejam causados, e uma vez colocado como componente do patrimônio cultural ao lado dos sítios/meios urbanos de interesse artístico, histórico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico, de modo que ficou clara a importância que lhe é dada pela Constituição Federal, elencando sua preservação com dever de todos, em especial dos entes estatais.

Ora, se o meio ambiente, como já tantas vezes se disse, é formado por elementos da natureza e da cultura, sendo a paisagem indissociável do patrimônio cultural em razão de sua alta carga de memória e representação social, mas sendo também um mosaico de matéria ecológica, a exemplo do recorte cênico sobre o qual se estendeu este trabalho: a faixa de praia paralela a Via Costeira e o Parque das Dunas, viu-se que a paisagem é indiscutivelmente um direito fundamental, por ser uma fatia de um direito fundamental global e multifacetário chamado “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, bem de uso comum da coletividade e essencial a uma vida e a um meio urbano saudáveis.

A paisagem é um bem que a todos afeta, à cidade em uma dimensão una, e aos cidadãos como um grupo ou como indivíduo único, por isso não se pode especificar quem sofre pela degradação, não existe um sujeito atingido porque todos o são, e daí a constatação lógica de que a paisagem é também um direito fundamental, pois antes disso é reflexo da alma de quem a vê, é familiaridade, é reconhecimento. Como diria Fernando Pessoa:

Todo o estado de alma é uma passagem. Isto é, todo o estado de alma é não só representável por uma paisagem, mas verdadeiramente uma paisagem. Há em nós um espaço interior onde a matéria da nossa vida física se agita. Assim uma tristeza é um lago morto dentro de nós, uma alegria um dia de sol no nosso espírito. E — mesmo que se não queira admitir que todo o estado de alma é uma paisagem — pode ao menos admitir-se que todo o estado de alma se pode representar por uma paisagem. Se eu disser “Há sol nos meus pensamentos”, ninguém compreenderá que os meus pensamentos são tristes⁹⁷.

⁹⁷ PESSOA, Fernando. *Cancioneiro*, Ciberfil Literatua Digital, 2002. p. 3.

A partir dessa inferência, a pesquisa se direcionou no sentido de descobrir se o município de Natal conta com dispositivos que resguardem a paisagem, ao que analisando o Plano Diretor de 1974, até o atual (2007), passando pelo de 1984 e o 1994, observou-se que a partir do pedido de licença para construção do hotel da construtora NATHWF (que não foi concedida) o arcabouço legal da cidade de Câmara Cascudo havia muito já contava com restrições legais na disposição dos lotes e glebas pelos proprietários, pois já tinha elaborado a divisão do traçado urbano em zonas especiais de dois tipos, de proteção e de interesse turístico, visando limitar os usos e as edificações em determinadas áreas de acordo com seu potencial e sua necessidade de preservação, inclusive em relação à paisagem.

Ou seja, o legislador municipal natalense a partir do Plano Diretor de 1984 já se inclinou sobre a matéria da paisagem e o dever de proteção correspondente de maneira mais precisa, no subsequente Plano de 1994 esmiuçou a questão, colocando-a em um nível mais maduro de abordagem, ao manter as zonas especiais implantadas pelo seu antecessor, mas com a melhora no seu tratamento, englobando-as em área de proteção de gabarito, e definindo-as como aquelas que são particularizadas para preservar o valor cênico-paisagístico de determinados trechos da cidade. Quanto as definições de altura para as regiões já incluídas em zoneamento, fez remissões para as leis específicas, como no caso da ZET-2, onde está o hotel estudado, ao indicar a Lei nº 4.547/94 que a regula e define o limite de 4 pavimentos e 15 metros para as edificações em terrenos do tamanho do que possui a NATHWF. Isto posto, viu-se com clareza que por parte do ordenamento normativo do Município de Natal os esforços foram feitos, pois possui inúmeros mecanismos de proteção que se voltam direta e indiretamente para a conservação paisagística.

Tanto mais é perceptível a existência, nas leis natalenses, de ferramentas protetivas do patrimônio paisagístico ao se observar a sua evolução, visto que o atual Plano Diretor foi ainda mais restritivo nas dimensões estabelecidas em gabarito, definindo para a área do hotel o nível da Via Costeira como limite de altura para novos empreendimentos, a não ser nos caso que a condição topográfica do próprio lote não permita a visualização da paisagem, caso em que a construção poderá chegar a modestos 7,5 metros.

Juntando-se este gabarito mais moderno ao que defende José Afonso da Silva, quando diz que mesmo para a obra já em andamento, se vem lei posterior ao seu início que passa a entender como irregular qualquer de suas características, não há que se falar em direito adquirido, haja vista este só se configurar com a expedição do termo de conclusão (por parte da prefeitura) se tudo estiver em conformidade com as determinações legais, ou seja, ao longo do processo de construção, com ou sem norma superveniente, cabe aos órgãos municipais de

fiscalização observar se a edificação está sendo erguida regularmente, podendo tomar as atitudes cabíveis (inclusive demolição) para fazê-la apropriada. É, pois, inevitável a remissão à decisão liminar emitida pelo Juiz Francisco Barros Dias e já tratada outras vezes neste trabalho, que apesar de ter sido suspensa, não se pode dizer que é desarrazoada, haja vista ter determinado a demolição dos 04 últimos pavimentos sob o argumento de ferir o direito paisagístico, o que de acordo com o que ensina José Afonso seria uma medida cabível mesmo para o município em seara administrativa, sem intervenção do judiciário, de maneira que é coerente que para este último seria também apropriado ordenar a demolição do que, na obra, fere o direito ora estudado.

Em outro ângulo, clareou-se que mesmo tendo arcabouço legal e órgãos para tanto, o poder público mostrou-se inerte na fiscalização da obra, só se posicionando com veemência quando a irregularidade já não era mais discutível, mas irrefutável, o que acabou por deixar escapar da esfera administrativa de resolução uma contenda que embarcou em um longo, e cheio de entraves, processo de judicialização de alçada federal, haja vista os bens tutelados, como as dunas e a paisagem, serem ligados ao meio-ambiente equilibrado e consequentemente a direitos difusos abrangidos pela Constituição de 1988.

Ademais, com o entendimento de que a paisagem está impregnada no contexto social urbano, sendo ao mesmo tempo um marco estético e um elemento caracterizador dos espaços citadinos, plena das impressões visuais que as pessoas que com ela convivem lhe atribuem, cheia das memórias da cidade que identifica, e parte essencial da relação que os cidadãos criam com o seu entorno, resta óbvia a compreensão da violação, ou seja, no contexto da construção do hotel que aqui se estuda foi tirada dos habitantes a referência visual de uma das maiores belezas de sua capital: a orla marítima paralela a Via Costeira. A afronta é ainda asseverada pelo fato de todos os empreendimentos do lugar tirarem a organicidade do ambiente se colocando como formas duras e desconexas, minando também a harmonia cênica formada pelo Parque das Dunas e faixa de praia que lhe contígua.

Neste sentido, bem se posicionou o magistrado citado neste capítulo na já também citada decisão liminar, ao lamentar o fato de que tinha que se ater ao objeto da demanda que abrangia apenas o hotel da empresa-ré, mas defendeu a impossibilidade de alegar que outros hotéis já existiam tirando a vista do transeunte, pois uma situação de violação não pode ser agravada, bem como que “não deixa de ser significativo os exemplos com relação aos demais para demonstrar que não só os ouros, mas também o empreendimento da demanda, não podem subsistir da forma como está sendo construído. Infelizmente, este julgador não pode ir além do objeto da presente ação” (Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400, fl. 1321).

Depois de todo o exposto, é lógico concluir que o direito à paisagem do cidadão natalense foi sim violado, ao passo que para aquele que passa na Via Costeira o acesso visual ao mar foi quase que totalmente usurpado, tanto pelo hotel da NATHWF quanto por outros anteriores. Pois, se a cidade de Natal em qualquer racionalização imagética, é imediatamente ligada à praia e às dunas, e a visão da primeira é tomada em sua quase totalidade em um trecho, enquanto o recorte cênico que envolve o Parque paralelo é intensamente afetado pela ostensividade das construções, a afronta ao direito difuso em questão é clara. Ainda mais porque para aquele que passa pela avenida não há mais o afago visual de reconhecer uma cena típica de sua cidade que o faz entendê-la como lar, na qual se enxerga e com a qual certamente construiu uma longa relação de memória e identidade.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Elisania Magalhães; DANTAS, Josenita Araujo da Costa; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanco. PARQUE DAS DUNAS DO NATAL: Conquistas da proteção, desafios da preservação de uma APP URBANA. *II Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanentes em Meio Urbano: Abordagens, conflitos e Perspectivas nas cidades brasileiras*. 2012.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ARQUITETOS PAISAGISTAS. *Carta brasileira da paisagem*. Saide Kahtouni (coord. e sint.). Rio de Janeiro: ABAP, 2012.
- BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1934.
- BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1937.
- BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946*. Brasília: Congresso Nacional, 1946.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília: Congresso Nacional, 1967.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 2016.
- BRASIL. *Lei nº 6.938 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente*, 31 de agosto de 1981. Brasília: Congresso Nacional, 1981.
- BRASIL. *Lei nº 10.257 – Estatuto da Cidade*, 10 de julho de 2001. Brasília: Congresso Nacional, 2001.
- BRASIL. *Lei nº 7.347 – Lei da Ação Civil Pública*, 24 de julho de 1985. Brasília: Congresso Nacional, 1985.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 2008.
- CAUQUELIN, Anne. *A invenção da paisagem*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- DUARTE, Marise Costa de Souza. Tutela do Direito à Paisagem Urbana: proteção e disputa. *Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental*: Congresso comemorativo os 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Exclamação, 2011.
- PESSOA, Fernando. *Cancioneiro*, Ciberfil Literatura Digital, 2002. Disponível em: <http://www.letraseletras.com.br/home/livros/categorias/autores/fernando_pessoa/cancioneiro.pdf>
- MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- NATAL. *Lei nº 2.211 – Plano Diretor*, 1974. Natal: Câmara Municipal, 1974.
- NATAL. *Lei nº 3.175 – Plano Diretor*, 1984. Natal: Câmara Municipal, 1984.
- NATAL. *Lei nº 4.547*, 30 de junho de 1994. Natal: Câmara Municipal, 1994.

NATAL. *Lei Complementar nº 07* – Plano Diretor, 05 de agosto de 1994. Natal: Câmara Municipal, 1994.

NATAL. *Lei Complementar nº 082* – Plano Diretor, 21 de junho de 2007. Natal: Câmara Municipal, 2007.

NOBRE, Paulo José Lisboa Nobre. *Entre o Cartão Postal e a Cidade Real*: um estudo sobre paisagem e produção imobiliária em Natal/RN. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN. 2001.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi; Frota, Henrique Botelho (orgs.). *Megaprojetos de Impacto Urbano e Ambiental*: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas. São Paulo: IBDE, 2015

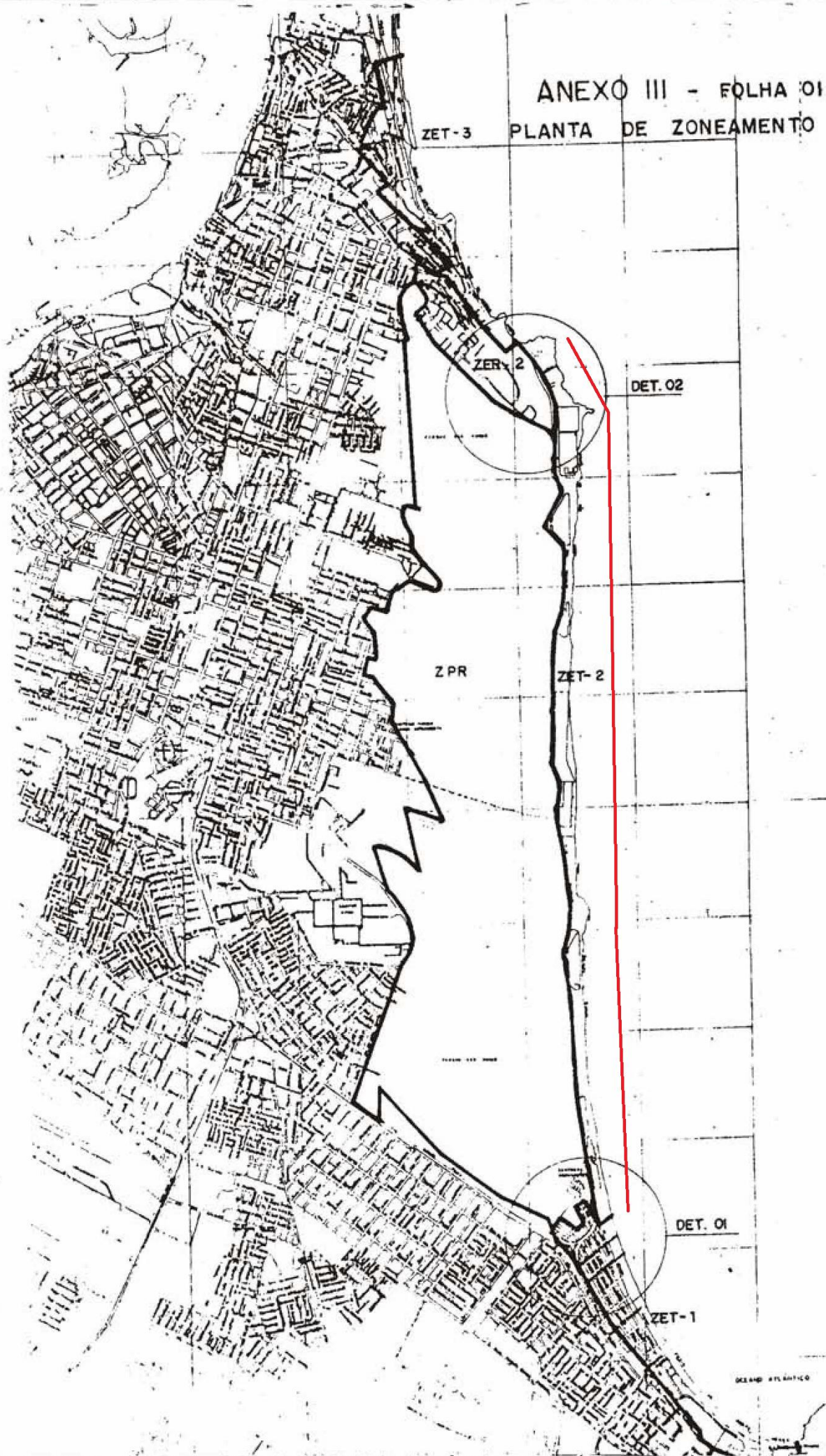
SANTOS, Milton. *Pensando o Espaço do Homem*. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

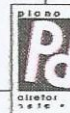
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO. *Processo nº 0000011-63.2006.4.05.8400*. Disponível em: <<http://consulta.jfrn.jus.br/consultatebas/resconsproc.asp>>. Acesso em: 01 mai. 2016.

UNESCO. *Vienna Memorandum* “Vienna Memorandum adopted by the International Conference “World Heritage and Contemporary Architecture - Managing the Historic Urban Landscape” held from 12 to 14 May 2005 in Vienna, Áustria”. Paris: UNESCO Headquarters, Room IV 10-11 October 2005.

**ANEXO A – MAPA DO ANEXO II DA LEI Nº 4.547 DE 30 DE JUNHO DE 1994 (Lei
que regulamentou a ZET-2, a linha vermelha no mapa indica o seu perímetro)**



**ANEXO B – MAPA INDICATIVO DAS ÁREAS E CONTROLE DE GABARITO NO
PLANO DIRETOR DE 1994 (Lei complementar nº 07/94)**



PREFEITURA MUNICIPAL DE NATAL
PLANO - NÚCLEO DE PLANEJAMENTO URBANO DE NATAL

PLANO DIRETOR n a t a l

ESCALA
1:65.000

ANEXO 02

MAPA 02

SERIE
SERV94

ÁREAS ESPECIAIS

LEGENDA

- ÁREA DE CONTROLE DE CASABRTO
- ÁREA DE OPERAÇÃO URBANA
- ÁREA DE INTERESSE SOCIAL
- CONCENTRAÇÃO DE VILAS
- FAZENDA

- 31 LAGOA AZUL
- 32 BRUNÇA
- 33 FORTES
- 34 IL. S. APARECIMENTO
- 35 TERANA
- 36 KAPO
- 37 SERRAS
- 38 SERRAS VER
- 39 SOLOS
- 12 TRERIA
- 11 PVA DO MEIO
- 13 CENDE ABA
- 13 FOTONOLIS
- 17 ATEN PIRA
- 15 MARELIA
- 16 AECIM
- 17 QUINOLIS
- 18 MOSESSE
- 19 BATO VETMEHO
- 23 BICOL
- 21 LAGOA BECA
- 22 CASSEP ROSADO
- 23 BOM PASTO
- 24 IL. S. WATTE
- 25 LAGOA NOVA
- 26 NOVA DESCOBERTA
- 27 FELPE CAMARÃO
- 28 CENDE DA ESPERANÇA
- 27 CENDE NOVA
- 33 CANDELA TA
- 31 CASAPES
- 32 CAMI MACIO
- 33 FIMBULI
- 34 NEOPOLIS
- 35 ROMA NEGRA
- 36 VITOLIE DAS DUNAS

- LIMI DE MUNICÍPIO
- LIMI DE BAIRRO
- LIMI DE FREGUESIA

ATLANTICO
OCEANO

**ANEXO C – MAPA INDICATIVO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE
TURÍSTICO, BEM COMO DO PARQUE DAS DUNAS NO PLADO DIRETOR DE
2007 (Lei complementar nº 82/07)**

LEGENDA:

- ZET 1
- ZET 2
- ZET 3
- ZET 4
- ZEPH
- Entorno do Parque. das Dunas
- Zona Especial Norte
- Área Non Edificanti

- 01 - LAGOA AZUL
- 02 - PAJUÇARA
- 03 - POTENGI
- 04 - N. SRª DA APRESENTAÇÃO
- 05 - REDINHA
- 06 - IGAPÓ
- 07 - SALINAS
- 08 - SANTOS REIS
- 09 - ROCAS
- 10 - RIBEIRA
- 11 - PRAIA DO MEIO
- 12 - CIDADE ALTA
- 13 - PETRÓPOLIS
- 14 - AREIA PRETA
- 15 - MÃE LUIZA
- 16 - ALECRIM
- 17 - QUINTAS
- 18 - NORDESTE
- 19 - BARRO VERMELHO
- 20 - TIROL
- 21 - LAGOA SECA
- 22 - DIX-SEPT ROSADO
- 23 - BOM PASTOR
- 24 - N. SRª DE NAZARÉ
- 25 - LAGOA NOVA
- 26 - NOVA DESCOBERTA
- 27 - FELIPE CAMARÃO
- 28 - CIDADE DA ESPERANÇA
- 29 - CIDADE NOVA
- 30 - CANDELÁRIA
- 31 - GUARAPES
- 32 - PLANALTO
- 33 - PIMITIBU
- 34 - NEÓPOLIS
- 35 - CAPIM MACIO
- 36 - PONTA NEGRA

- Limite de Bairros
- Limite Intermunicipal
- Limite de Regiões
- Linha Férrea

**ANEXO D – MAPA INDICATIVO DAS ZONAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL, NO
PLADO DIRETOR DE 2007 (Lei complementar nº 82/07)**

LEGENDA:

ZPA's Regulamentadas

ZPA's Não Regulamentadas

- 01 - LAGOA AZUL
- 02 - PAJUÇARA
- 03 - POTENGI
- 04 - N. SRª DA APRESENTAÇÃO
- 05 - REDINHA
- 06 - IGAPÔ
- 07 - SALINAS
- 08 - SANTOS REIS
- 09 - ROCAS
- 10 - RIBEIRA
- 11 - PRAIA DO MEIO
- 12 - CIDADE ALTA
- 13 - PETRÓPOLIS
- 14 - AREIA PRETA
- 15 - MÃE LUIZA
- 16 - ALECRIM
- 17 - QUINTAS
- 18 - NORDESTE
- 19 - BARRO VERMELHO
- 20 - TIROL
- 21 - LAGOA SECA
- 22 - DIX-SEPT ROSADO
- 23 - BOM PASTOR
- 24 - N. SRª. DE NAZARÉ
- 25 - LAGOA NOVA
- 26 - NOVA DESCOBERTA
- 27 - FELIPE CAMARÃO
- 28 - CIDADE DA ESPERANÇA
- 29 - CIDADE NOVA
- 30 - CANDELÁRIA
- 31 - GUARAPES
- 32 - PLANALTO
- 33 - PIMTIBÚ
- 34 - NEÓPOLIS
- 35 - CAPIM MACIO
- 36 - PONTA NEGRA

Limite de Bairros

Limite Intermunicipal

Limite de Regiões

Linha Férrea

