

Direito à cidade, cidades sustentáveis, meio ambiente e repartição de competências



ANA RAYZA SANTOS COSTA

Assessora de Promotoria, lotada na Promotoria de Justiça de Demerval Lobão-PI, Pós-graduada em Direito Processual pela PUC Minas. Pós-graduada em Direito Penal e Processo Penal pela ESA-PIAUÍ. Pós-graduada em Direito Previdenciário pela Faculdade Única. Bacharel em Direito pela Faculdade Maurício de Nassau – Campus Teresina.



ROGER VITÓRIO OLIVEIRA SOUSA

Procurador do Estado do Amazonas, atuante junto da 1ª Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos. Ex-analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Pós-graduado em Direito Constitucional e em Direito Público pela Faculdade Descomplica (certificação pela UniAmérica). Pós-graduado em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade Pro Minas. Pós-graduado em Direito Falimentar e Recuperação Judicial, e em Seguridade Social, ambas pela Faculdade Focus. Pós-graduado em Direito Municipal pela Gran Faculdade. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI).

DIREITO À CIDADE, CIDADES SUSTENTÁVEIS, MEIO AMBIENTE E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Resumo

O debate analisa a distribuição de competências para concretizar o direito à cidade sustentável, que abrange direitos como moradia e meio ambiente. Utilizando o método dedutivo, o estudo se divide em três seções. Numa primeira, examina o direito à cidade e sua relação com direitos como a moradia, para, posteriormente, aprofundar o conceito de cidade sustentável, avaliando o impacto da tutela ambiental na gestão urbana e no uso responsável do patrimônio pelos particulares. Ato contínuo, analisa o meio ambiente como objeto de proteção e bem-querer estatal, a natureza jurídica deste e como ele condiciona outros direitos, citando-se como exemplo a propriedade, além de explorar a distribuição de competências para a tutela ambiental. Por fim, aborda a divisão de atribuições entre os entes federativos e como compatibilizar a repartição de competências com a preponderância dos interesses das diversas esferas federativas, destacando a atribuição municipal de ordenança urbana e o dever de todos os entes de garantir moradia adequada e desenvolvimento sustentável. A pesquisa bibliográfica, com ênfase na produção doutrinária e na jurisprudência pátria, fundamenta o debate. A relevância da discussão é evidente, pois a repartição de competências é crucial e pode envolver a análise judicial pela Suprema Corte. Além disso, o meio ambiente consiste em direito de todos e cuja violação afeta todos os indivíduos, sendo, ademais, a gestão urbana de interesse social, exigindo compatibilização entre sustentabilidade urbana e proteção ambiental.

Palavras-chave: Direito à cidade. Cidades sustentáveis. Meio ambiente. Competências constitucionais.

Abstract

The debate analyzes the distribution of competencies to realize the right to a sustainable city, which encompasses rights such as housing and the environment. Using the deductive method, the study is divided into three sections. First, it examines the right to the city and its relationship with rights such as housing, to then delve into the concept of a sustainable city, evaluating the impact of environmental protection on urban management and the responsible use of heritage by individuals. Subsequently, it analyzes the environment as an object of protection and state goodwill, its legal nature, and how it conditions other rights, citing property as an example, in addition to exploring the distribution of competencies for environmental protection. Finally, it addresses the division of responsibilities among federative entities and how to reconcile the distribution of competencies with the predominance of interests of the various federative spheres, highlighting the municipal attribution of urban ordinance and the duty of all entities to ensure adequate housing and sustainable development. The bibliographic research, with an emphasis on doctrinal production and national jurisprudence, underpins the debate. The relevance of the discussion is evident, as the distribution of competencies is crucial and may involve judicial analysis by the Supreme Court. Furthermore, the environment is a right of all, and its violation affects everyone. Additionally, urban management is of social interest, requiring compatibility between urban sustainability and environmental protection.

Keywords: Right to the city. Sustainable city. Environment. Constitutional competences

1. INTRODUÇÃO

A presente discussão visa analisar a repartição de competências referente à concretização do direito à cidade sustentável, quando este, como interpretado de forma autêntica pelo legislador e extraído tanto de produção científica pátria quanto alienígena é composto por direitos outros, dentre os quais o de moradia e o de meio ambiente, o qual rege a adequada realização da cidade.

Em razão do escopo exposto, o método adequado ao debate revelou-se como o dedutivo. Fez-se essencial analisar conceitos anteriores a fim de que, em um momento futuro, fosse feita uma conjugação dos teores obtidos, com o fito de responder à questão que enseja o estudo. Em razão do método optado e do objeto, o estudo se dividiu em três etapas distintas. Inicialmente, foi estudado o direito à cidade e sua relação com os direitos que o compõem, especialmente, o direito à moradia, que já possuía assento constitucional mesmo antes de sua previsão no Art. 6º, CF/88, além de se demonstrar pertinente, ainda, aprofundar o debate referente ao conceito de cidade sustentável, avaliando-se o impacto da tutela ambiental na gestão urbana e na utilização responsável do patrimônio privado.

Etapas seguinte e lógica do debate foi a análise do meio ambiente enquanto objeto de plena tutela estatal. Nesse momento, compreendeu-se a natureza jurídica do meio ambiente, além de seu caráter flexibilizador e condicionador de outros direitos constitucionalmente previstos, como a propriedade. Dentro dessa seção, explorou-se, ainda, a distribuição de competências inerente à tutela do meio ambiente, a fim de viabilizar a posterior progressão do debate iniciado.

Em arremate, partiu-se à análise da divisão de atribuições entre os entes federativos distintos e de que forma é possível realizar a compatibilização da repartição de competências e a preponderância dos interesses inerente à atuação das diversas esferas federativas, mormente em razão da atribuição municipal de ordenança urbana, em conjugação ao dever de todos os entes de garantir a moradia adequada e o desenvolvimento social sustentável.

Utilizou-se, em razão do objeto em discussão, a pesquisa bibliográfica como lastro ao desenvolvimento deste debate. Deu-se ênfase à produção doutrinária – pátria e estrangeira – e, ainda, à jurisprudência brasileira oriunda das Cortes de Superposição, com o escopo de evidenciar o carinho destinado por todo o Estado ao meio ambiente e ao crescimento dignificado do brasileiro.

A relevância da discussão é nítida. Isso porque, além de a repartição de competências entre as diversas esferas integrantes da federação ser matéria tão relevante a ponto de ensejar a atuação da própria Suprema Corte quando houver malferimento desta distribuição realizada pela Carta Política, a questão do meio ambiente – direito intergeracional e de caráter difuso – é pertinente a todos os indivíduos, não apenas aos que residam próximo às áreas afetadas. Da mesma maneira, a gestão urbana – inerente ao meio ambiente artificial e impactante na plenitude do meio ambiente natural – é ponto de interesse da sociedade, sendo precípua, em razão disso, encontrar um ponto de compatibilização entre o dever estatal de garantir uma cidade sustentável – neste direito compreendido o de moradia – e o de realizar a plena proteção do meio ambiente contra todas as formas de violação.

2. CIDADE SUSTENTÁVEL E DIREITO À MORADIA

O direito à cidade consiste em direito materialmente fundamental, oriundo da conjugação de outros, expressamente descritos na Carta de Ulysses Guimarães, compreendendo uma série de outros direitos essenciais à fruição plena e digna da cidade. Engloba, por exemplo, o direito ao saneamento (que é decorrência do direito social à saúde), o direito fundamental expressamente previsto à moradia, o direito ao transporte, ou seja, corresponde uma série de iniciativas a serem precipuamente adotadas pelos Municípios, ente a que cabe, constitucionalmente, a ordenação urbana e a tutela de interesses locais.

Nessa linha, a Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, prevê, nitidamente, como diretriz geral o direito às cidades sustentáveis, “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Art. 2º, I, Estatuto da Cidade).

A cidade sustentável, assim, é aquela com crescimento proporcional, em que são respeitados espaços verdes e na qual se tem o convívio pleno entre o desenvolvimento e a dignificação de espaços culturais e históricos, com a disponibilização de bens de vida e tecnologias em favor dos munícipes que garantam o núcleo essencial à vida adequada. Conjuga-se o direito à cidade com a necessária sustentabilidade que deve permear o exercício de qualquer direito e a realização de qualquer atividade estatal, vinculando-se o direito clássico à cidade a uma perspectiva harmonizada à proteção do meio ambiente e ao crescimento responsável dos espaços urbanos.

A questão, pontue-se, não é exclusiva ao Brasil. Outros países também identificam a existência de um direito à cidade (*right to the city*), em que compreendido o direito à moradia

(*housing*). A cidade, todavia, em razão do dinamismo inerente às sociedades, tem conceito variável, a depender da realidade em que inserida. É o que pontificam Dammert-Guardia e Carrión:¹

[...] o direito à cidade possui caráter histórico e deve situar-se no marco da conjuntura urbana a que faz referência. Assim, o primeiro passo [para a definição de seu conceito] é reconhecer quais são os atributos e relações que se querem interpretar a partir do direito à cidade e a partir de onde se situa sua importância como reclamo moral, demanda social ou utopia política (2019, p. 11).

Por isso mesmo, como explica Dammert-Guardia e Carrión, uma pluralidade de sentidos, inclusive no âmbito de um mesmo país, é esperada:²

A incorporação do direito à cidade no repertório dialógico das organizações sociais está distante de ser homogênea. Ao contrário, podem-se identificar casos diversos em que o direito é discutido com sentidos distintos. Talvez o mais geral tenha a ver com aqueles casos nos quais o direito à cidade é compreendido como um termo guarda-chuva que engloba distintas demandas urbanas socialmente não-satisfeitas. É dizer, que incorpora um conjunto muito amplo de demandas, que vão desde temas sobre mobilidade e segurança até moradia e terras. Também são achadas organizações que tentam delimitar as demandas sobre direito à cidade como um discurso atinente a um acesso equitativo à produção e à apropriação da cidade; é dizer, uma visão mais estrutural. E posteriormente, em um ponto médio, os discursos que o colocam no âmbito da garantia universal dos direitos humanos (2019, p. 11).

No Brasil, todavia, a questão, como já visto, em sede legislativa, foi pacificada, adotando-se uma perspectiva ampliativa do direito em sua forma sustentável. Vê-se, pois, a existência de um *maxi* direito que engloba outros diversos, dentre eles, como mencionado, o de moradia.

¹ Do original em espanhol: [...] el derecho a la ciudad posee una historicidad, y debe situarse en el marco de la coyuntura urbana a la cual hace referencia. Así, el primer paso es reconocer cuáles son los atributos y relaciones que se quieren interpretar a partir del derecho a la ciudad, y desde donde se sitúa su importancia como reclamo moral, demanda social o utopía política.

² Do original em espanhol: La incorporación del derecho a la ciudad en el repertorio [sic] discursivo de las organizaciones sociales está lejos de ser homogénea. Por el contrario, se pueden identificar distintos casos en los que el derecho a la ciudad es movilizadocom diferentes sentidos. Quizás el más generalizado tenga que ver con aquellos casos donde el derecho a la ciudad opera como un paraguas general que involucra distintas demandas urbanas socialmente no satisfechas. Es decir, que incorpora un abanico muy amplio de demandas que van desde temas sobre movilidad y seguridad, hasta vivienda y suelo. Luego se encuentran aquellas organizaciones que han realizado un ejercicio por tratar de delimitar las demandas sobre derecho a la ciudad como un discurso respecto a un acceso equitativo a la producción y apropiación de la ciudad; es decir, una visión más estructural. Y posteriormente, en un punto medio, se localizan los discursos que se ubican en el ámbito de la garantía universal de los derechos humanos, uno de los cuales sería el derecho a la ciudad.

Aqui, é de se mencionar que o direito à moradia reflete o uso funcionalizado da propriedade, atendendo tanto à função social da propriedade quanto aos objetivos constitucionais de erradicação da pobreza, e promoção do bem de todos, sem discriminações (Art. 3º, III, IV, CF/88). Isso porque se garante a todos o direito à moradia adequada e, sendo a propriedade imóvel um *commodity* finito, seu uso e sua destinação geral demandam redistribuição. Aliás, a própria previsão do instituto da usucapião evidencia-se intimamente relacionada à moradia e à funcionalização da propriedade, posto que seu efeito é, em suma, premiar o ocupante ou possuidor que dê legítimo uso à terra, punindo o proprietário inerte ou desidioso com a perda do bem.

Conforme exposição doutrinária, vê-se o caráter de direito humano da moradia, para além de sua compreensão como direito fundamental em ambiente pátrio:³

O direito à moradia adequada, abrigado no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, encontra-se bem estabelecido em normas internacionais. O que configura moradia “adequada” é determinado, em parte, por, entre outros, fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos. Independente de qualquer contexto, contudo, inclui os critérios mínimos: segurança, disponibilidade de serviços, custos acessíveis, habitabilidade, acessibilidade, localização apropriada e adequação cultural. Esses elementos permanecem relevantes à luz de novos desafios que a crise climática enseja à concretização do direito à moradia, além dos esforços de adaptação e de mitigação realizados em contraposição à crise (Conselho de Direitos Humanos, 2022, p. 3).

Não obstante, a moradia compreende mais que o mero abrigo. Não se trata mais de conceder ao súdito meramente as quatro paredes e o teto. É, em realidade, muito mais que isso. Trata-se de garantia a uma moradia digna, servida dos bens de vida essenciais que devem ser destinados a todos e todas, como a segurança, o lazer, o acesso à saúde pública em distância razoável, assim como o acesso à educação e ao transporte adequado. Em sentido semelhante, elucida Silva:

Esse é daqueles direitos que têm duas faces: uma negativa e uma positiva. A primeira significa que o cidadão não pode ser privado de uma moradia, nem

³ Do original em inglês: The right to adequate housing, enshrined in article 25 of the Universal Declaration of Human Rights and article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, is well established under international law. What constitutes “adequate” housing is determined in part by social, economic, cultural, climatic, ecological and other factors. Regardless of any particular context, however, it includes the following minimum criteria: security of tenure, availability of services, affordability, habitability, accessibility, appropriate location and cultural adequacy. These elements remain ever-so relevant in the light of the novel challenges that the climate crisis poses to achieving the right to housing, as well as the mitigation and adaptation efforts being undertaken in response to the crisis.

impedido de conseguir uma, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros. A segunda que é a nota principal do direito à moradia consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como um direito positivo de caráter prestacional, porque legitima a pretensão do seu titular 3 Do original em inglês: The right to adequate housing, enshrined in article 25 of the Universal Declaration of Human Rights and article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, is well established under international law. What constitutes “adequate” housing is determined in part by social, economic, cultural, climatic, ecological and other factors. Regardless of any particular context, however, it includes the following minimum criteria: security of tenure, availability of services, affordability, habitability, accessibility, appropriate location and cultural adequacy. These elements remain ever-so relevant in the light of the novel challenges that the climate crisis poses to achieving the right to housing, as well as the mitigation and adaptation efforts being undertaken in response to the crisis. à realização do direito por via de ação positiva do Estado. É nessa ação positiva que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia. E ela esta prevista em vários dispositivos de nossa Constituição, entre os quais se destaca o art. 3^a, que define como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a marginalização - e não há marginalização maior do que não se ter um teto para si e para a família - e promover o bem de todos - o que pressupõe, no mínimo, ter onde morar dignamente. Além dessas normas e princípios gerais, há ainda o disposto no art. 23, X, que dá competência comum a todas as entidades públicas da Federação para combater as causas da pobreza e os fatores da marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos - o que importa, so por si, criar condições de habitabilidade adequada para todos (2009, p. 186).

Novamente quanto ao direito internacional, diversos instrumentos preveem o direito a um padrão de vida mínimo como direito humano, o que acaba por penetrar direta ou indiretamente no direito de moradia e, por consequência, no direito à cidade sustentável. Exposição de Lewis sintetiza algumas das previsões acerca de uma vida digna:⁴

O Artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais garante a todos o direito a um padrão adequado de vida, incluindo alimentação, vestimenta e moradia adequadas e a contínua melhoria dos padrões de vida. O direito [a um padrão de vida adequado] também é garantido às crianças pelo Artigo 27 da Convenção dos Direitos da Criança. O direito a um padrão de vida adequado implica o direito à água (Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais, 2002), além do direito à comida (Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais, 1999). Onde a

⁴ Do original em inglês: Article 11 of the ICESCR [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights] guarantees to all individuals the right to an adequate standard of living, including adequate food, clothing and housing, and the continuous improvement of living standards. This right is also guaranteed to children under article 27 of the Convention on the Rights of the Child. The right to an adequate standard of living is considered to imply the right to water (Committee on Economic, Social and Cultural Rights 2002) as well as the right to food (Committee on Economic, Social and Cultural Rights 1999). Where environmental degradation such as pollution, deforestation or desertification affects the availability of clean and secure water supplies or limits a community’s ability to provide adequate food and nourishment, then the right to an adequate standard of living is violated.

degradação ambiental, a exemplo de poluição, desmatamento ou desertificação afete a disponibilidade de água limpa ou limite a comunidade de obter comida e nutrição adequadas, o direito a um padrão adequado de vida encontra-se violado (Lewis, 2012, p. 4).

Estabelecida a premissa inicial acerca da relação entre direito à cidade [sustentável] e direito de moradia, verifica-se que a efetivação deste último, com a concretização do primeiro, revela-se necessária, sobretudo em razão das alterações ambientais frequentes resultantes da intervenção negativa do homem no meio ambiente.

De se pontuar que grupos marginalizados sofrem de forma muito mais intensa com a ausência de concretização do direito à moradia (adequada), notadamente em contextos nos quais há variações climáticas intensas, como tem sido costumeiro, em razão da intervenção humana no ambiente e da antropização dos espaços.

E a doutrina internacional, aliás, reconhece que um meio ambiente adequado influi para a fruição plena de diversos direitos humanos por seus titulares, o que apenas corrobora a perspectiva anteriormente exposta, sendo, evidentemente, o direito à moradia um dos com maior sinergia com um meio ambiente adequado (Lewis, 2012).

Outros direitos fundamentais, como o lazer, a alimentação, o transporte e mesmo a saúde também são afetados por instabilidades climáticas, o que demanda dos entes federativos atuação proativa com o fito de, ao mesmo tempo, concretizar os direitos fundamentais pertinentes e compatibilizar dita concretização com a manutenção dos espaços ecológicos.

3. TUTELA AMBIENTAL: PINCELADAS PERTINENTES

É sabido que a Constituição de 1988 alterou o status jurídico do meio ambiente e, por conseguinte, das cidades, perpassando o campo político, para reconhecê-lo como um direito fundamental, em seu art. 225, e assim garantir o bem-estar de seus habitantes. Este reconhecimento constitucional provém de transformações ocorridas na própria estrutura social e econômica do mundo contemporâneo que exige aumento da relação de produção e consumo na sociedade e, conseqüentemente, causam lesões ao meio ambiente, de modo a ameaçar o futuro das próximas gerações.

Nesse sentido, a proteção do meio ambiental toca em outros direitos fundamentais, como o direito da propriedade, ao ponto de restringir esse último. Para Tartuce, a norma geral civil vai além da função social da propriedade, para consagrar a função socioambiental da propriedade, pois há “preocupação com o ambiente natural (fauna, flora, equilíbrio ecológico,

belezas naturais, ar e águas), como com o ambiente cultural (patrimônio cultural e artístico)” (2018, p. 916).

A tutela do meio ambiental é entendida como um conjunto de medidas políticas e sociais destinadas a conservação dos recursos naturais, a proteção da biodiversidade e a promoção do desenvolvimento sustentável. A Corte Superior tem entendido também nesse sentido, ao passo em que determinou a demolição de construção erigidas em área de preservação permanente, nas margens de rio, suscitando como um dos fundamentos o direito às cidades sustentáveis (Brasil, 2019).

O bem ambiental, cujos titulares são indeterminados, detentor de caráter difuso, transindividual, requer, assim, proteção do Estado, uma tutela específica e adequada. Para Mancuso, os interesses difusos são:

[...] interesses metaindividuais que, não tendo atingido o grau de agregação e organização necessário à sua afetação institucional junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo (v.g., o interesse à pureza do ar atmosférico), podendo, por vezes, concernir a certas coletividades de conteúdo numérico indefinido (v.g., os consumidores) (1997, p.102).

Assim, entendido o meio ambiente como um direito difuso, garantido constitucionalmente, cria uma tutela diferenciada, como uma categoria especial, tendo em vista a sua importância para a proteção e preservação da vida das gerações atuais e futuras. Canotilho explica que:

[...] a leitura conjugada das normas constitucionais e das normas legais aponta, desde logo, para a existência de um direito subjetivo ao ambiente, autônomo e distinto de outros direitos também constitucionalmente protegidos, o que determina que o direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado surge como direito subjetivo inalienável pertencente a qualquer pessoa (1990, p. 9).

Com isso, a previsão constitucional do meio ambiente, bem como a codificação do Código de Defesa do Consumidor e da ação civil pública permitiram garantir a efetividade da tutela do bem ambiental e concretizam, a todos, o acesso à ordem jurídica justa. Conforme Mirra:

[...] princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados”, reconhecendo que “Esse princípio é, na realidade, um princípio geral do direito Público moderno, por

meio do qual se proclama a superioridade dos interesses da coletividade, que devem prevalecer sobre os interesses dos particulares, de índole privada. Trata-se, na realidade, de verdadeiro pressuposto de estabilidade da ordem social (1996, p. 54).

A Constituição Federal conferiu ao Estado o papel de principal garantidor do meio ambiente sustentável, e por isso, determinou que essa proteção seria uma competência comum dos entes federativos, na forma do art. 23, pois, sem a participação da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o meio ambiente não poderia ser adequadamente preservado. E de igual forma, foi previsto, no art. 24, § 3.º, aos entes legislarem, concorrentemente, sobre o meio ambiente, a fim de atender as necessidades de cada ente.

Pontue-se: de tão relevante a tutela ambiental, é viável a restrição de outros direitos fundamentais, a fim de que se harmonize o exercício destes àquela. É o caso, por exemplo, da propriedade, o qual tem sua utilização condicionada ao respeito ao meio ambiente. (Moraes, 2018).

Expõe a Corte Cidadã:

1. Na seara do Direito Constitucional não há mais lugar para falar-se em direito absoluto, já que, segundo o princípio da razoabilidade, os direitos previstos na Carta Magna encontram seu fundamento e limite no próprio texto constitucional. 2. Antes da promulgação da Constituição vigente, o legislador já cuidava de impor algumas restrições ao uso da propriedade com o escopo de preservar o meio ambiente (Brasil, 2008, s. n.).

Identifica-se, nessa linha, um direito ao meio ambiente, a ser garantido pelos Entes Federativos, limitador da propriedade e condicionador do exercício de outros direitos, possuindo, inclusive, caráter de princípio da ordem econômica (Art. 170, CF/88), o qual se correlaciona, como visto, com o direito à moradia e com as cidades sustentáveis (elemento integrante desta última e vinculado àquele direito). Resta, assim, verificar de que forma a distribuição de competências se dá, quando os três direitos devem ser concretizados por todas as esferas estatais, havendo, todavia, a prevalência do interesse municipal, mas a necessidade de cooperação dos entes maiores.

4. MORADIA, CIDADES E MEIO AMBIENTE: COMPETÊNCIA COMUM E INTERFEDERATIVA PARA A GARANTIA DE MORADIAS SUSTENTÁVEIS

Previamente se estabeleceu o vínculo nitidamente presente entre direito à cidade [sustentável] e direito à moradia. Discutiu-se, também, a distribuição de competências ao

exercício da tutela ambiental, a fim de se avaliar, neste momento, como funciona a dinâmica única estabelecida entre aqueles direitos e os deveres de proteção ambiental mencionados.

Como se sabe, a competência para legislar sobre matéria ambiental é concorrente entre os entes, garantido aos Municípios competência para suplementar a legislação dos Estados e da União, no que couber, para atender a suas particularidades (isso a teor do Tema n 145 de Repercussão Geral do STF, RE 586.224).

A competência para a tutela ambiental (competência material), por sua vez, é comum a todas as entidades federativas, o que significa que se previu um verdadeiro dever constitucional de o Estado promover a proteção do meio ambiente, enquanto patrimônio da humanidade e bem voltado à realização de todos e todas. Isso em razão do caráter solidário e intergeracional do meio ambiente, nele compreendido também o cultural e não apenas o natural.

O direito à moradia, na mesma linha, também deve ser efetivados pelos entes de forma solidária, observando, contudo, as capacidades inerentes a cada Estado e Município, bem como as restrições orçamentárias, que se evidenciam como limitações fáticas à realização dos direitos fundamentais. O interesse, todavia, revela-se precipuamente dos Municípios. Isso porque a tais entes compete a ordenação urbana, a organização dos espaços locais e a viabilização da mobilidade no âmbito das cidades.

A questão inerente à efetivação do referido direito, todavia, é complexa, no tocante à repartição de competências. Isso porque o direito à moradia, enquanto componente do direito à cidade, impacta diretamente neste, em especial pelo fato de que, ao ser garantida a moradia adequada (moradia para além do abrigo), devem ser considerados fatores diversos, como a localização do ambiente em que efetivada, a distribuição de serviços básicos pela região, a questão afeta à garantia do transporte público de qualidade, a mobilidade urbana, a proximidade do coração da municipalidade, onde, muitas vezes, os munícipes realizam seus trabalhos diários etc., todas matérias que também são englobadas pelo direito à cidade e que afetam diretamente o interesse local.

Assim, é nítido haver um interesse comum aos entes na efetivação do direito à moradia adequada com a concretização, por consequência, de elementos centrais afetos ao direito à cidade. Essa competência, todavia, não pode aniquilar as atribuições municipais para a gestão local, principalmente quando, para viabilizar a moradia, é essencial um planejamento pertinente à localização, à infraestrutura, ao transporte urbano, à urbanização de regiões e à ordenança de micro e macrobens ambientais.

A atuação dos entes maiores, deste modo, além de obedecer às legislações municipais referentes à organização espacial urbana, às regras impostas pela ordem municipal, preponderantemente quanto a eventuais códigos de postura e regras de policiamento do meio ambiente artificial. Essa atuação, ademais, deverá ocorrer de forma supletiva e não necessariamente de forma protagônica, dado o interesse majoritariamente local da questão e o princípio implícito à organização de competências, o da preponderância do interesse.

A busca pela proteção ambiental, durante o percurso desse caminho, deve-se revelar sempre presente, por ser ínsita à qualidade de vida humana, inerente à garantia de um patamar civilizatório mínimo aos súditos do Estado, integrando tal fator o conceito de direito à cidade sustentável.

Essa busca também é compatível com o desenvolvimento nacional imposto como objetivo constitucional e princípio da ordem econômica, posto que este deve se realizar, do mesmo modo, de maneira sustentável.

5. CONCLUSÃO

Assim, percebe-se: (1) o direito à moradia possui natureza fundamental, devendo ser interpretado não apenas como direito ao abrigo, mas, isso sim, como o direito a uma moradia adequada, corolário de uma vida adequada; (2) essa interpretação, inclusive, é a realizada em âmbito internacional, a se afirmar a existência de um direito à moradia adequada (*adequate housing*); (3) tal direito é um dos diversos que são incluídos no direito à cidade, cabendo precipuamente aos Municípios a sua concretização, sem prejuízo da atuação colaborativa dos Estados e da União, tendo em vista o dever comum de assistência e o interesse de todos na tutela do meio ambiente, incluído neste o artificial, urbano; (4) atualmente, o direito à cidade é conjugado com o direito a um meio ambiente adequado e, da mescla, fala-se em direito às cidades sustentáveis, do que se extrai tanto o interesse na proteção da natureza, dos espaços verdes, do patrimônio cultural e histórico, como também o interesse no desenvolvimento social e urbano adequado e planejado; (5) identifica-se uma competência municipal para a ordenação municipal, havendo, por outro lado, competência comum e interfederativa para a tutela ambiental e para a concretização do direito à moradia; (6) a conclusão anterior leva a crer que a atuação dos entes maiores deve observar as normas de ordenança e gestão municipal, devendo-se evitar o protagonismo dos entes maiores sem o essencial respeito à concretização, pelas municipalidades, do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos no Recurso Especial n.628.588 - São Paulo**. Primeira Seção. Relatora Ministra Eliana Calmon. j. 10 dez. 2008. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27E RESP%27.clas.+e+@num=%27628588%27\)+ou+\(%27EResp%27+adj+%27628588%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27E RESP%27.clas.+e+@num=%27628588%27)+ou+(%27EResp%27+adj+%27628588%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)>. Acesso: 05 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.782.692 - Paraíba**. Segunda Turma. Relator Ministro Herman Benjamin. j. 05 ago. 2019. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271782692%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271782692%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271782692%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271782692%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)>. Acesso: 02 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 586.224 - São Paulo**. Plenário. Relator Ministro Luiz Fux. j. 05 mar. 2015. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur303407/false>>. Acesso: 02 jul. 2024.

CANOTILHO, José Gomes. **Procedimento Administrativo e defesa do ambiente**. Revista de Legislação e Jurisprudência, nº 3802, ano 123, 1990, p. 9.

CARRIÓN, Fernando; Dammert-Guardia, Manuel [*et al.*]. **Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas em América Latina**. 1ª ed. Lima: CLACSO, Flacso - Ecuador, IFEA, 2019.

COHEN, Daniel Aldana. **Climate Justice and Right to the City**. Penn: Current Research on Sustainable Urban Development. University of Pennsylvania: Philadelphia, 2018.

Conselho de Direitos Humanos (Human Rights Council). **Towards a Just Transformation: Climate Crisis and the Right to Adequate Housing – Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in This Context**. Balakrishnan Rajagopal (No A/HRC/52/28, United Nations General Assembly, 23 December 2022).

LEWIS, Bridget. **Human Rights and Environmental Wrongs: Achieving Environmental Justice through Human Rights Law**. International Journal for Crime, Justice and Social Democracy. Vol. 1, n. 1, pp. 65-73. Brisbane, Austrália: 2012.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir**. 4. ed. rev. at. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 102.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Princípios Fundamentais do Direito Ambiental**. Revista de Direito Ambiental. nº 2, 1996. p. 54.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
Silva, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. Malheiros: São Paulo, 2009.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único**. 8. ed. rev, atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.