

OBJETIVOS DO MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E SUA APLICABILIDADE

OBJECTIVES OF THE ARTIFICIAL ENVIRONMENT IN THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM AND ITS AP- PLICABILITY

Walter Krause

RESUMO:

O trabalho tem o propósito de analisar a aplicabilidade dos principais objetivos que podem ser extraídos da legislação pátria no que tange à proteção e promoção do meio ambiente artificial. Para a realização da pesquisa, foi utilizado o método indutivo e da pesquisa bibliográfica e documental. Ao final, conclui-se que há dois nortes principais que fundamentam o arcabouço legal e orientam os gestores públicos na sua aplicação.

Palavras-chave: Ambiente artificial. Direito ambiental. Direito urbanístico. Estatuto da Cidade. Carta de Atenas.

ABSTRACT: The work aims to analyze the applicability of the main objectives that can be extracted from the homeland legislation regarding the protection and promotion of the artificial environment. For the accomplishment of the research, the inductive method and the bibliographical and documental research were used. At the end, it is con-

cluded that there are two main guidelines that ground the legal framework and guide public managers in its application.

Keywords: Artificial Environment. Environmental law. Urban law. City Statute. Athens Charter.

INTRODUÇÃO

A efetividade das legislações ambientais e a busca por soluções que integrem preservação e progresso têm sido temas recorrentes na dinâmica social da atualidade. Na perspectiva teórica, muitos estudiosos têm apontado para a necessidade deste equilíbrio. A despeito disso, ainda há muito por avançar nestas questões, principalmente quando analisadas no contexto das cidades. Em razão disto é que se justifica a presente pesquisa.

Este trabalho tem por objetivo investigar o meio ambiente artificial e os objetivos fixados na legislação para a sua efetividade na materialização das políticas públicas urbanas.

Com vistas a responder à questão-problema (os objetivos constitucionais fixados no artigo 182 da CRFB/88 são suficientes para a promoção e preservação do meio ambiente artificial?), o trabalho foi dividido em três partes. A parte inicial procura demarcar o contexto geral do meio ambiente artificial no Brasil, para, em seguida, analisar os objetivos fixados no art. 182 da CRFB/88 e suas implicações enquanto balizadores da atividade administrativa. Procede-se uma análise dos fins a que se destinam as regras atinentes ao tema, ou seja, daquilo que se almeja alcançar através destas. Estes objetivos têm forte ligação com os princípios constitucionais, sobretudo o da função social da propriedade urbana, da função social da cidade e da dignidade da pessoa humana, todos com o enfoque principal de garantir o bem-estar aos seus habitantes da urbe e transeuntes.

Ao final, conclui-se que o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes são suficientes enquanto objetivos do meio ambiente artificial, mas faltam-lhes a aplicação.

1 Conceitos e contornos do meio ambiente artificial

Para o avanço adequado na discussão do tema proposto, são necessárias breves definições que pavimentem o caminho sobre o qual se pretende avançar. Preliminarmente, adota-se o conceito de meio ambiente utilizado pelo professor Silva (2009, p. 20). Segundo o autor, considera-se meio ambiente “[...] a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas” (SILVA, 2009, p. 20).

Cumpre destacar a reiterada crítica dada pela doutrina à terminologia adotada, uma vez que o emprego da expressão *meio ambiente* se relaciona a tudo aquilo que nos cerca. A crítica reside na redundância, pleonástica, pois *ambiente* já comporta em si o conceito de âmbito que circunda (FIORILLO, 2013). Assim, o emprego da palavra *meio* seria complementação desnecessária.

Na mesma toada, para explicitar a redundância da expressão, Beltrão (2008) lança mão das definições de ambos os termos trabalhadas por Houaiss (2006 *apud* BELTRÃO, 2008, p. 22):

De fato, “meio” significa, entre outras acepções, “conjunto de elementos materiais e circunstanciais que influenciam um organismo vivo”. Ambiente, por sua vez, consiste no “que rodeia ou envolve por todos os lados e constitui o meio em que se vive; tudo que rodeia ou envolve os seres vivos e/ou as coisas; recinto, espaço, âmbito em que está ou vive”.

Para além disto, verifica-se que o legislador infraconstitucional tratou de estabelecer uma definição de meio ambiente, que se encontra no art. 3º, I, da Lei n. 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), *in verbis*:

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

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Como se observa da leitura do conceito legal apresentado acima, há uma amplitude inata a ele. Portanto, trata-se de um conceito jurídico indeterminado. Este conceito legal possui afinidade com o que se depreende do art. 225 da Carta Fundamental, o qual consagrou não só o meio ambiente natural, mas também o cultural, do trabalho, e o artificial.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecológicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A expressão *sadia qualidade de vida* aparece no sobredito artigo constitucional como a finalidade a ser obtida pela instrumentalização do meio ambiente equilibrado. A doutrina especializada considera-se que o art. 225 da CRFB/88, ao lançar mão da expressão *sadia qualidade de vida*, comporta todos os aspectos ambientais, conforme lição do professor Silva (1994 *apud* FIORILLO, 2013, p. 29):

Aludida conclusão é alcançada pela observação do art. 225 da Lei Maior, que utiliza a expressão *sadia qualidade de vida*. De fato, o legislador constituinte optou por estabelecer dois objetos de tutela ambiental: “um imediato, que é a qualidade do meio ambiente, e outro mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vêm sintetizando na expressão da qualidade de vida”.

Ao estabelecer uma conceituação doutrinária, Beltrão (2008, p. 347) afirma que, em sentido pragmático, o Direito Ambiental consiste no conjunto de “[...] princípios e normas jurídicas que buscam regular os efeitos diretos e indiretos da interferência humana no meio, no intuito de garantir à humanidade, presente e futura, o direito fundamental a um ambiente saudável”.

No que tange à classificação do meio ambiente, tal como sedimentado, a doutrina tem-no subdividido em diferentes aspectos, interligados entre si. Esta esquematização encontra sua origem nos estudos aprofundados do professor Fiorillo (2013), o qual, conforme relata em edição recente de sua obra, já fora apresentada no ano 2000, e tem por finalidade facilitar a compreensão deste ramo do direito.

Salienta-se que o reconhecimento da classificação quaternária dos aspectos do direito ambiental, capitaneada por Fiorillo, tem sido aplicada na jurisprudência, como na fundamentação de voto do Ministro Celso de Mello, do STF, na ADI 3.540-MC, no qual afirmou que o meio ambiente “[...] traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral” (ADI 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1-9-2005, Plenário, DJ de -2-3 2006). “Com a maturação dos conhecimentos sobre o meio ambiente, bem como da necessidade de tutela deste pelo Direito, incluiu-se no rol dos aspectos ambientais o patrimônio genético” (SIRVINSKAS, 2018, p. 102).

Todavia, a despeito das peculiaridades de cada aspecto serem de suma importância, o objetivo deste trabalho recai sobre o meio ambiente artificial.

Este meio ambiente artificial não possui uma codificação própria, mas se revela inserto em diversos diplomas legais, começando pelo texto constitucional, de onde emana o Estatuto da Cidade, a recepcionada Lei do Parcelamento de Solo Urbano (Lei nº 6.766 de 1979), os Planos Diretores Municipais, Manual de Posturas, dentre outros. Portanto, não há como estudá-lo sem dialogar com os diversos ramos do direito didaticamente considerados no ordenamento jurídico pátrio. O ponto inicial é a Constituição Federal de 1988, mas é inevitável tangenciar outros ramos do direito, tais como o Direito Constitucional, Civil, Urbanístico e Ambiental.

Referente, ainda, ao meio ambiente artificial, este comprehende tudo aquilo que é edificado pelo homem, principalmente os espaços públicos dentro das cidades. Como bem expressou Sirvinskas (2018, p. 583), este “[...] cuida-se da ocupação gradativa dos espaços naturais, transformando-os em espaços urbanos artificiais”. Assim, encontram-se inclusos todos os espaços passíveis da vivência humana, desde os espaços urbanos fechados, compreendendo os prédios resi-

denciais e comerciais, como os espaços abertos, por exemplo, as praças, avenidas, e as áreas de preservação.

2 Pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade

O primeiro grande objetivo do meio ambiente artificial é encontrado no texto constitucional do artigo 182, *caput*, da CRFB/88, *in verbis*: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, *tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade [...]*” (BRASIL, 1988, grifos nossos). Como se nota, a CRFB/88 estabeleceu, no artigo supracitado, a competência ao município de fazer *cumprir* a função social da propriedade urbana, e o art. 184 fixou à União, no que tange às propriedades rurais.

A professora Arlete M. Rodrigues destaca que “[...] embora a função social da propriedade urbana conste, desde 1934, nas várias Constituições Brasileiras, a explicitação de seu significado só ocorreu em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade” (RODRIGUES, 2004, n.p.).

Na mesma linha, o doutor Saleme (2017, p. 2) afirma:

Apesar de uma implícita noção do princípio da função social da propriedade, ela somente veio a ser princípio explícito na Constituição de 1967, com a redação que lhe deu a emenda nº 1, de 1969. Somente a Constituição de 1988, porém, é que seu previu um tratamento adequado ao princípio. Há, inclusive, previsão de ônus e penalidades em caso de inobservância ao princípio da função social.

A função social tem sua origem no Estado Social e nos direitos sociais consagrados na CRFB/88, derivando de preocupações com a dimensão coletiva dos direitos. Desta feita, o *exercício* de um direito deverá observar a possibilidade de sua reverberação na esfera de direitos da coletividade.

No entanto, o texto constitucional estabelece o patamar de *pleno desenvolvimento*, das funções sociais da cidade, não assentindo com a mera menção a ela, mas requerendo sua plenitude na concretude social da urbe, instrumentalizada pelo plano diretor municipal.

Hodiernamente o princípio da função social das cidades passou a ser um desdobramento do princípio da função social da propriedade. A corrente neoliberal trouxe consigo influências das mais diversas ordens e, em termos urbanísticos, conta com o plano diretor para modernizar as necessidades municipais e tentar atrair maiores investimentos e melhor infra-estrutura para seus municípios. A preocupação central da Constituição é a de que o município é a célula mater da Federação. Por isso, deve conceber em um plano os objetivos que quer atingir e manter-se firme na obtenção dos resultados com vistas a sua materialização. (SALEME, 2017, p. 7).

Nesse mesmo sentido:

Quando se impõe ao proprietário o cumprimento da função social, na verdade exige-se dele o dever de exercer o seu direito de proprietário não unicamente em seu próprio e exclusivo interesse, mas, principalmente, em benefício da coletividade, preservando o meio ambiente. É precisamente o cumprimento da função social que legitima o exercício do direito de propriedade pelo seu titular. (THOMÉ, 2015, p. 87).

Nesta seara, importa rememorar o magistério do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau, *in verbis*:

[...] a admissão do princípio da função social (e ambiental) da propriedade tem como consequência básica fazer com que a propriedade seja efetivamente exercida para beneficiar a coletividade e o meio ambiente (aspecto positivo), não bastando apenas que não seja exercida em prejuízo de terceiros ou da qualidade ambiental (aspecto negati-

vo). Por outras palavras, a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, *a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente.* (GRAU, 1998 *apud* THOMÉ, 2015, p. 818, grifos nossos).

Como exposto, a imposição da função social também alcança os ambientes urbanos, exigindo-se sua efetivação, tanto nos espaços abertos (públicos) quanto nos pertencentes aos particulares (fechados). (FIORILLO, 2013). Dessa maneira, com respeito a propriedade urbana, esta “[...] cumpre a sua função social ao ser edificada para fins habitacionais, comerciais, industriais etc., em áreas para tal identificadas, bem como cumpre a função social com a preservação de bens ambientais – naturais ou culturais – indicados para tal” (GUIMARAENS, 2005, p. 272).

Cumpre anotar o dizer de Fernandes (2002, p. 31), ao ressaltar que “[...] em última análise, toda e qualquer lei urbanística ou ambiental implica em materializar o princípio da função social da propriedade, que é sem dúvida o princípio fundamental do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental”. Assim, a legislação urbanística tem a incumbência de promover o desenvolvimento urbano, por meio das políticas públicas, “[...] nas quais os interesses individuais dos proprietários necessariamente coexistem com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo” (FERNANDES, 2002, p. 64).

Para Guimaraens (2005), o Estatuto da Cidade vinculou o objetivo da política urbana ao desenvolvimento das funções sociais. Dessa maneira, a concepção do que seja a função social da cidade ficou estabelecida, sem depender do arbítrio do administrador quanto a esta definição. Esta conclusão substabelece-se no inciso primeiro do art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), o qual firma a “[...] garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como 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" (BRASIL, 2001 *apud* GUIMARAES, 2005, p. 275). Para a autora, o dispositivo citado enfatiza a função social da cidade é alcançada:

[...] quando disponibiliza ao cidadão o acesso aos bens e serviços identificados [...] as demais diretrizes voltadas ao planejamento urbano são orientadas por este princípio e se desdobram orientando o uso da propriedade urbana para o cumprimento da sua função social. (GUIMARAENS, 2005, p. 275).

Como já fixado, o legislador constituinte de 1988 não se preocupou em definir em que se constitui a função social da cidade, nem mesmo o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01) o fez, deixando-o ao encargo do Legislador Municipal quando da elaboração do Plano Diretor:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001, p. 27-26).

Embora o sobredito art. 39 da Lei 10.257/01 transfira ao Plano Diretor a fixação da função social, seria ingenuidade concluir que aqueles municípios desobrigados da elaboração do Plano Diretor, por possuírem o contingente populacional abaixo de vinte mil habitantes, estariam isentos de cumpri-la. Note-se que o texto legal prossegue e, implicitamente, correlaciona a função social da propriedade urbana ao atendimento das necessidades dos cidadãos, sob os aspectos da qualidade de vida, justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (BRASIL, 2001).

Ao cabo, o art. 39 em comento remete às diretrizes gerais constantes do art. 2º da mesma Lei:

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

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

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente [...].

(BRASIL, 2001, p. 15).

Da leitura dos dispositivos do Estatuto da Cidade elencados acima, depreende-se que a função social da cidade está intimamente ligada à função social da propriedade urbana, portanto, quando esta se efetiva, àquela também é referendada. Desta forma, a função social da cidade pode ser entendida como o somatório da efetivação da função social das diversas propriedades urbanas, conjuntamente com a concretização das políticas públicas urbanísticas advindas do Poder Municipal.

Diante da ausência de algum dispositivo legal que estabelecesse expressamente em que consiste a *função social das cidades*, alguns autores lançaram mão da Carta de Atenas, a qual elencou pelo menos quatro aspectos (BERNARDI, 2006). De acordo com esta, o padrão de cidade deve obedecer às funções primordiais da vida humana, devendo definir espaços para habitação, trabalho, recreação/

lazer e circulação (MEIRELLES, 1996). A Carta de Atenas é resultado do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), ocorrido em 1933, na capital grega, de onde herdou o título. Embora esta Carta não possua status de tratado internacional ou de legislação interna, seus parâmetros foram adotados para definir, de modo geral, aquilo que compõe a função social da cidade.

Este documento alcançou tamanha relevância, que consta até no sítio eletrônico do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). De fato, nele são abordados muitos dos complexos aspectos da vida urbana, os quais, em sua imensa maioria, só maximizaram suas complexidades desde a elaboração da Carta Ateniense até o presente.

É consenso, desde os anos 30, quando o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, reuniu-se na capital grega, de que habitação, trabalho, circulação e recreação são reconhecidas como funções do espaço urbano. Este foi o modelo que influenciou a cidade moderna, planejada, com funções delimitadas em seu espaço físico-territorial durante mais de 50 anos, e que teve como marco histórico a implantação do projeto de Lucio Costa, em Brasília, a capital da República (BERNARDI; GARCIAS, 2008, p. 47).

Importante destacar o magistério da sobredita Carta de Atenas:

[...] O urbanismo não poderia mais estar subordinado às regras de um estetismo gratuito. Por sua essência, ele é de ordem funcional. As três funções fundamentais pela realização das quais o urbanismo deve velar são: 1º *habitar*; 2º *trabalhar*; 3º *recrear-se*. Seus objetivos são:

- a) a ocupação de solo;
- b) a organização da circulação;
- c) a legislação.

As três funções fundamentais acima indicadas não são favorecidas pelo estado atual das aglomerações. As relações entre os diversos locais que lhe são destinados devem ser recalculadas de maneira a determinar uma justa proporção entre volumes edificados e espaços livres. O problema da circulação e o da densidade devem ser reconsiderados [...] (IPHAN, 1933, grifos nossos).

Embora a circulação não esteja elencada como função fundamental, o restante do texto aborda o tema, exigindo que este seja reconsiderado, pois o estado das aglomerações humanas nas cidades, já nos idos da década de trinta, inviabilizavam a efetividade das Funções Fundamentais. Esta situação, certamente, não melhorou desde então. Desta forma, é razoável incluir a circulação entre as Funções Fundamentais, assentindo com o magistério do mestre administrativista:

Urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis a propiciar melhores condição de vida ao homem na comunidade. Entendam por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação e recreação. (MEIRELLES, 1993. p. 377).

Na atualização da Carta de Atenas, ocorrida em 2003, houve uma ampliação destas Funções Fundamentais, conforme ensina Bernardi (2006, p. 47):

A nova Carta de Atenas, de 2003, atribui às cidades dez funções ou conceitos para as cidades do novo milênio: a cidade para todos, participativa, a cidade refúgio, saudável, produtiva, inovadora, da acessibilidade, ecológica, cultural e histórica. Observe-se que a nova Carta de Atenas trata das qualidades de uma cidade, que se refletem no bem-estar daqueles que nela habitam. A cidade não é vista apenas pelo olhar da funcionalidade como na velha Carta de Atenas, mas da realização, satisfação, do prazer, que possa trazer aos seus moradores. Afinal a cidade existe para proporcionar a felicidade àqueles que nela vivem.

Como se vê, embora a nova Carta de Atenas elenque uma quantidade maior de Funções Fundamentais, estas são desdobramentos daquelas prelecionadas na Carta inaugural, ratificadas por Meirelles (1993), e implicitamente presentes no art. 2º do Estatuto da Cidade.

Na mesma linha, Fiorillo (2013), aponta que a plenitude do desenvolvimento requerida no art. 182 da CRFB/88 é satisfeita quando se efetivam os preceitos constantes dos arts. 5º e 6º constitucionais.

[...] A plenitude vislumbrada pela norma encontra-se satisfeita quando do efetivo respeito aos preceitos trazidos pelos arts. 5º e 6º da Constituição Federal.

Isso significa dizer que a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF, art. 5º, *caput*), bem como quando garante a todos um *piso vital mínimo*, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros encartados no art. 6º. (FIORILLO, 2013. p. 557).

Para o sobredito autor, a função social da cidade é alcançada “[...] quando proporciona a seus habitantes uma vida com qualidade, satisfazendo os direitos fundamentais, em consonância com o que o art. 225 preceitua” (FIORILLO, 2013, p. 557).

Fiorillo (2013,) adiciona mais uma função, além daquelas constantes da Carta de Atenas. Em suas palavras: “[...] Podemos identificar 5 (cinco) principais funções sociais da cidade, vinculando-a à realização: a) da habitação; b) da circulação; c) do lazer; d) do trabalho e e) do consumo” (FIORILLO, 2013, p. 557). Assim, tem-se o *consumo* como função social da cidade.

Destarte, a cidade que obtiver êxito em proporcionar a habitação, o trabalho, a circulação e a recreação à sua população, estará cumprindo sua função social, alcançando assim a finalidade estabelecida no art. 182 *caput* da CRFB/88.

3 Bem-estar dos habitantes das cidades

O segundo grande objetivo do meio ambiente artificial encontra seu alicerce no mesmo *caput* do art. 182 da CRFB/88, *in verbis*:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o *bem-estar de seus habitantes*. (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Como se observa, a parte final do supracitado texto constitucional estabelece à Administração municipal o dever de garantia do bem-estar dos habitantes da urbe. Em outras palavras, é necessário que este dever se traduza na efetivação dos direitos fundamentais dos habitantes das cidades e no oferecimento da sadia qualidade de vida, conforme art. 225 *caput* CRFB/88.

De fato, de pouco valor seria um ambiente artificial urbano que não alcançasse este fim último, oferecendo a possibilidade de um local onde as funções sociais da habitação, trabalho, circulação e recreação (MEIRELLES, 2008) e consumo (FIORILLO, 2013) estivessem ao dispor daqueles que fazem uso da cidade, contínua ou temporariamente.

O bem-estar dos habitantes das cidades guarda estreita relação com a *sadia qualidade de vida*, estabelecida no art. 225 da CRFB/88, dispositivo no qual se inter-relaciona por meio do direito ao meio ambiente:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

O citado dispositivo constitucional expõe que o meio ambiente está atrelado “[...] como vetor da sadia qualidade de vida, ou

seja, manifesta-se na salubridade, precipuamente, ao vincular a espécie humana está se tratando do bem-estar e condições mínimas de existência" (VERDAN, 2014, p. 1).

O enfoque do art. 225 da CRFB/88 encontra-se no meio ambiente amplamente considerado; por sua vez, o art. 182 constitucional volta-se especificamente para a temática urbana, realidade na qual se encontra massivamente o aspecto artificial do meio ambiente. O primeiro propõe uma tutela geral, o segundo é específico quanto à finalidade. Um comprehende todos os aspectos ambientais, o outro tem toda sua força projetada para as cidades e sua Administração.

Sob este enfoque de dupla proteção constitucional, é dever da Administração Pública ter suas políticas norteadas para a promoção do bem-estar para aqueles que vivam nas cidades.

A política de desenvolvimento urbano tem uma finalidade maior que a de proporcionar aos seus habitantes a sensação de bem-estar. Isso significa dizer que não basta simplesmente que o Poder Público, na execução da referida política, alcance os ideais elencados acima, mas exige-se que esses valores traduzam e despertem em relação aos habitantes a sensação de bem-estar.

O art. 182 não estabelece padrões fixos de direito ao lazer, à saúde e à segurança a serem seguidos. Isso é de fato percebido na utilização de um termo jurídico indeterminado — "bem-estar", o que permite que se estabeleça uma finalidade maior na execução da política urbana, exigindo-se do Poder Público, de forma permanente, a busca desses valores aos habitantes. (FIORILLO, 2013, p. 558).

A garantia do bem-estar dos habitantes, como colocada pelo autor, não deve ser apenas de fatores externos, mas, sua efetivação deve alcançar o íntimo desses habitantes, permitindo-os o sentir as benesses da urbe. Na mesma esteira:

Com destaque, a qualidade de vida é um elemento finalista do Poder Público, nos quais confluem a fe-

licidade e realização do indivíduo e o bem comum, com o escopo de superar a estreita visão quantitativa, conferindo materialização robusta à sadia qualidade de vida, reunindo preceitos e premissas que são fundantes para a promoção do indivíduo, precípuamente a partir da perspectiva humanista do meio ambiente. (VERDAN, 2014, p. 12-13).

Importa anotar a lição de Fiorillo (2013), na qual ensina que o termo *habitante*, utilizado no *caput* art. 182 da CRFB/88, tem o intento de abranger tanto os domiciliados e residentes na cidade, como também qualquer indivíduo que esteja naquele território.

Neste prisma, o art. 182 constitucional exige às cidades cuja população seja de vinte mil habitantes ou mais a elaboração do Plano Diretor. Este deve ser albergado sob os objetivos estabelecidos no mesmo artigo da CRFB/88.

Sob este enfoque, foi que o Supremo Tribunal Federal, no ano de 2016, reconheceu em repercussão geral, que os municípios podem elaborar outras leis específicas sobre o tema, mas que estas devem observar as diretrizes do Plano Diretor:

Direito de construir. Limitação administrativa. I – O direito de edificar é relativo, dado que condicionado à função social da propriedade: CF, art. 5º, XXII e XXIII. Inocorrência de direito adquirido: no caso, quando foi requerido o alvará de construção, já existia a lei que impedia o tipo de imóvel no local. II – Inocorrência de ofensa aos § 1º e § 2º do art. 182. (RE 178.836, rel. min. Carlos Velloso, j. 8-6-1999, 2ª T, DJ de 20-8-1999).

Este entendimento, com o decorrer do tempo, mantém-se incólume na Corte Suprema:

Aprovada, por deliberação majoritária do Plenário, tese com repercussão geral no sentido de que “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o

Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor". (RE 607.940, rel. min. Teori Zavascki, j. 29-10-2015, P, DJE de 26-2-2016, com repercussão geral).

De acordo com este entendimento, o Plano Diretor pode servir como orientador das demais legislações municipais que tenham enfoque específico na ordenação urbanística, sem, todavia, se olvidar das funções sociais que a urbe deve desenvolver plenamente (item 3.1). Para tanto, poderá ainda o Poder Público Municipal manejear instrumento que crie ônus ao proprietário de imóvel urbano, voltado à "[...] corrigir distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [...]" . (RE 387.047, rel. min. Eros Grau, j. 6-3-2008 P, DJE de 2-5-2008).

Além da sujeição das leis municipais ao Plano Diretor, os demais Atos Administrativos também devem observá-lo, conforme lição da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça:

Loteamento urbano. Aprovação por ato administrativo, com definição do parcelamento. Registro imobiliário. Ato que não tem o efeito de autorizar a edificação, faculdade jurídica que somente se manifesta validamente diante de licença expedida com observância das regras vigentes à data de sua expedição. [RE 212.780, rel. min. Ilmar Galvão, j. 27-4-1999, 1^a T, DJ de 25-6-1999].

A referida Primeira Turma do STJ, no mesmo sentido, aduz:

Município de Belo Horizonte. Pedido de licença de instalação de posto de revenda de combustíveis. Superveniência de lei (Lei 6.978/1995, art. 4º, § 1º) exigindo distância mínima de duzentos metros de estabelecimentos como escolas, igrejas e supermercados (...). Requerimento de licença que gerou mera expectativa de direito, insuscetível – segundo

a orientação assentada na jurisprudência do STF –, de impedir a incidência das novas exigências instituídas por lei superveniente, inspiradas não no propósito de estabelecer reserva de mercado, como sustentado, mas na necessidade de ordenação física e social da ocupação do solo no perímetro urbano e de controle de seu uso em atividade geradora de risco, atribuição que se insere na legítima competência constitucional da municipalidade. (RE 235.736, rel. min. Ilmar Galvão, j. 21-3-2000, 1^a T, DJ de 26-5-2000).

Desta feita, o bem-estar dos habitantes das cidades poderá ser alcançado mediante a efetivação das funções sociais anteriormente discutidas. Nesse tocante, onde houver o acesso à habitação, à circulação, ao trabalho e à recreação (e consumo), estará presente a *sensação* (FIORILLO, 2013) de bem-estar, resultado da sadia qualidade de vida oferecida pela cidade.

Portanto, podemos observar, a partir destes objetivos constitucionais apresentados, todo o contexto no qual o meio ambiente artificial encontra-se inserido, e para quais fins se destina, na promoção da sadia qualidade de vida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, contrastando os objetivos do meio ambiente artificial apresentados com a realidade que se apresenta nas cidades, pode-se concluir que ainda há muito a ser concretizado. Infelizmente, tais objetivos são pouco considerados na implementação de políticas públicas.

Basta uma análise superficial das cidades para que logo seja encontrado uma obra pública paralisada, seja por problemas com a empresa licitante, com problemas de orçamento, ou mudança de gestão.

O prejuízo recai sobre a população, em benefício da qual estes objetivos do meio ambiente artificial deveriam ser observados. Além do prejuízo econômico, há ainda o prejuízo estético para a cidade.

Na sistemática jurídica, cabe aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público o zelo sobre a aplicação dos recursos públicos, sobretudo a este último, enquanto fiscal da lei, recai o dever de fiscalizar e chamar a adequações aqueles gestores que estejam em desacordo com o estabelecido em Lei.

Não obstante, são poucas intervenções do Ministério Público sob o enfoque destes objetivos apresentados neste trabalho. Embora a legislação encante os olhos do cidadão leitor, a observação da realidade frustra.

O caminho da efetividade do meio ambiente artificial com vistas à qualidade de vida dos habitantes das cidades ainda é longo e árduo, mas revela um arcabouço teórico rico, com potencial para oferecer cidades agradáveis.

REFERÊNCIAS

- BELTRÃO, Antônio F.G. **Manual de direito ambiental.** São Paulo: Método, 2008.
- BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade:** conceitos e instrumentos. Orientador: Carlos Mello Garcias. 2006. 136 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2006. Disponível em: <https://www.livrosgratis.com.br/ler-livro-online-35769/funcoes-sociais-da-cidade--conceitos-e-instrumentos>.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política.** 10. ed. São Paulo. Malheiros. 2000.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 fev. 2022.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade.** Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 3. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 102 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf> Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. **Lei do Parcelamento de Solo Urbano.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Código Civil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário 178.836/SP.** Relator: Min. Carlos Velloso, 08 de junho de 1999. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/23149907>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). **Recurso Extraordinário 607.940/MG.** Relator: Min. Teori Zavascki, 26 fevereiro de 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/864041261/inteiro-teor-864041269>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário 212.780/MG** Relator: Min. Ilmar Galvão. 25 de junho de 1999. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/23149907>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 387.047/SC.** Relator. Min. Eros Grau, 2 de maio de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=524433>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário 235.736/MG.** Relator: Min. Ilmar Galvão, 26 de maio de 2000. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7432871>.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito ao ambiente como direito subjetivo. In: **A tutela jurídica do meio ambiente:** presente e futuro. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 2007.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho de (org.). **Estatuto da Cidade Comentado,** Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado.** 2

ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2005.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As Funções Sociais Da Cidade. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia.** Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/48/47>. Acesso em: 24 nov. 2021.

GUIMARAENS, Maria Etelvina Bergamaschi. Função social da cidade e da propriedade urbana. In: **9º Congresso Internacional de Direito Ambiental**, 2005, São Paulo - Brasil. Paisagem, natureza e Direito/Landscape, nature and Law. São Paulo - Brasil: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. v. 2. p. 265-281. Disponível em: http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20140211124120_7928.pdf. Acesso em: 07 jan. 2021.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). Carta de Atenas. CIAM, Atenas, 1933.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 20 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir.** 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 16ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 9. ed. **Revista dos Tribunais.** São Paulo, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Habitat III:** países adotam nova agenda para urbanização sustentável. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbaniza>

cao-sustentavel/. Acesso em: 20 nov. 2021.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **A cidade como direito**. UFRS. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/arlete.htm>. Acesso em: 27 jan. 2022.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8807/6528>. Acesso em: 25 jan. 2022.

SALEME, Edson Ricardo. Parâmetros sobre a função social da cidade. **Anais [...]**. Florianópolis, SC. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito. 2017. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/Manaus/arquivos/anais/XIV Congresso/141.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/Manaus/arquivos/anais/XIV%20Congresso/141.pdf).

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

THOMÉ, Romeu. Manual de direito ambiental. 5 ed. **JusPODIVM**, Salvador, 2015.

THOMÉ, Romeu. **Manual de direito ambiental**: conforme o novo código florestal e a lei complementar 140/2011. 2 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2012, p. 116.

VERDAN, Tauã Lima. Princípio do direito à sadia qualidade de vida: o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a concreção do ideário da dignidade da pessoa humana. **Conteúdo Jurídico**. Brasília-DF, 2014. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/39425/principio-do-direito-a-sadia-qualidade-de-vida-o-meio-ambiente-ecologicamente-equilibrado-e-a-concrecao-do-ideario-da-dignidade-da-pessoa-humana>. Acesso em: 08 jun. 2023.