

## A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável

*A social function of city and the right to housing fit as urban development assumptions sustainable*

Beatriz Souza Costa\*

Stephanie Rodrigues Venâncio\*\*

**Resumo:** O presente trabalho, por meio da análise de decisão judicial proferida nos autos de ação civil pública movida com o intuito de resguardar o direito à moradia digna e à proteção do meio ambiente, busca enfrentar as implicações decorrentes do exercício do direito de propriedade desvinculado de sua função social, que lhe é inerente, bem como objetiva destacar as consequências sociais e ambientais decorrentes da omissão do Poder Público diante das abusividades e ilegalidades cometidas em face do meio ambiente e da própria sociedade. O acórdão analisado deixa claro o impacto ambiental e social decorrente das ilegalidades cometidas pelo proprietário da área parcelada irregularmente, em desatenção à legislação ambiental e urbanística, com a edificação de moradias desprovidas de infraestrutura urbana adequada e apta a compatibilizar o exercício do direito à moradia e à proteção do meio ambiente. Objetiva-se, ainda, demonstrar a função social da cidade e da propriedade como garantidoras do direito à vida digna. Por meio da análise da legislação pátria e da doutrina,

\* Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Direito Constitucional pela UFMG. Participou do Summer Program in North American Law for Brazilian Judges, Prosecutors and Attorneys, na Universidade da Flórida, Gainesville. Professor no Programa de Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (Pós-Graduação e Pesquisa). Professora da disciplina de Direito Constitucional Ambiental da Escola Superior Dom Helder Câmara. Tem experiência na área de direito, com ênfase em direito ambiental, atuando principalmente nos seguintes temas: direito ambiental, meio ambiente, direito constitucional e ciência política.

\*\* Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMG). Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Atualmente é assistente judiciária. Tribunal de justiça de Minas Gerais. Tem experiência na área de direito, com ênfase em direito ambiental e processo civil.

revela-se a imposição de um desenvolvimento urbano sustentável que implica a ressignificação do meio ambiente e dos direitos sociais e individuais, em uma indispensável preservação da natureza e a garantia de direitos fundamentais. O presente trabalho busca, dessa forma, analisar, por meio dos métodos indutivo e dedutivo, o direito à moradia como direito à própria vida com dignidade, bem como as implicações do exercício do direito de propriedade em dissonância com a sua função social, devidamente prevista no ordenamento jurídico pátrio como contorno do próprio direito de propriedade, considerando que ser humano faz parte de um meio ambiente uno, que deve garantir o bem-estar de todos, em atenção à função social da cidade.

**Palavras-chave:** Cidade. Desenvolvimento. Moradia. Propriedade. Sustentabilidade.

**Abstract:** The present work, through judicial decision analysis in the case of civil action made for protect the right to decent dwelling and the environmental protection, seeks go counter to implications result from the exercise of property right divorced from its social function, that is inherent, as well as it intents highlight the social and environmental consequences be caused by default of the Government faced with the environment and the society. The judgment analyzed show the environmental and social impact result from the illegalities committed by the owner of the irregularly parceled area, in disregard for environmental and urban laws, with the building houses without the appropriate urban infrastructure and able reconcile the exercise of the dwelling's right and the protection of the environment. The research has to intent to show the social function of the city and property whiles guarantors of the right to dignified life. Through the analyzing the Brazilian legislation and doctrine, reveals the imposition of a sustainable urban development that involve in a ressignification of the environment and the social and individual rights, in a indispensable preservation of nature and fundamental rights guarantee. The present work still search, that way, analyze, through the inductive deductive method, the right to housing as a right to life with dignity, as well as the implications of the exercise of property rights at odds with its social function duly provided for in the national legal order while contour own right of ownership, considering that human being is part of a medium one environment, which must ensure the well being of all, in keeping with the social function of the city.

**Keywords:** City. Development. Habitation. Property. Sustainability.

## Introdução

O processo de urbanização no Brasil, ocorrido primordialmente a partir da década de 30 (séc. XX), revela profunda alteração no quadro ambiental e social do País, demonstrando, na maioria das vezes, uma

ausência de planejamento das políticas públicas para um desenvolvimento urbano sustentável.

O crescimento populacional, aliado à crescente oferta de trabalho no meio urbano e ao desenvolvimento da ordem econômica, alavancou o crescimento das cidades com o aumento vertiginoso de moradias que, na grande maioria das vezes, não possuem a infraestrutura adequada para atender aos anseios dos indivíduos, em razão, frequentemente, da má-distribuição de renda, da especulação imobiliária e da ausência de reforma agrária.

A crise habitacional no Brasil, decorrente de um desenvolvimento econômico pautado na acumulação de riquezas e que desconsidera flagrantemente as questões sociais, agrava o impacto ambiental gerado pelo crescimento desordenado das cidades, diante da ausência de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento sustentável do meio urbano.

O avanço da globalização e o desenvolvimento de novas tecnologias, principalmente a partir do século XX, reforçou a subjugação da natureza diante do racionalismo humano e dos direitos sociais ante o individualismo exacerbado, acarretando, cada vez de forma mais explícita, a degradação da natureza e a segregação social da parcela pobre da sociedade.

A natureza, assim, passa a ser vista como o meio utilizado pelo homem para suprir suas necessidades, e a população carente passa a ser considerada uma consequência inevitável do desenvolvimento.

Verifica-se, portanto, na atualidade, o crescente número de pessoas que, na ausência de condições financeiras para adquirir uma moradia digna, acaba direcionando-se a áreas desprovidas de qualquer condição de habitação, promovendo a ocupação de terrenos irregulares, sem a anuência do Poder Público, violando a legislação ambiental e urbanística.

Dessa forma, se evidencia o surgimento da “cidade irregular”, que se forma à margem da sociedade e que não dispõe de qualquer infraestrutura urbana apta a atender aos direitos da população, entre eles o direito à moradia, à saúde, à educação, ao trabalho, ao lazer e aos serviços públicos essenciais, como iluminação, rede de esgoto, água potável, entre outros.

Tais moradias, além de não atenderem à função social da cidade, preconizada na Constituição Federal de 1988 (CF/88), pelo seu art. 182, violam o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também previsto no texto constitucional no art. 225, a medida que negam à população os direitos fundamentais e essenciais a uma existência digna.

Demonstrando, para tanto, o direito à moradia como direito à própria vida com dignidade, analisa-se a decisão proferida pela 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, cujo voto é da relatoria da desembargadora Ana Paula Caixeta, que manteve a sentença proferida nos autos da ação civil pública movida pelo Ministério Público de Minas Gerais em face do Município de Confins e do Instituto Social, Educativo e Beneficente Novo Signo – Centro Mariano Aurora da Liberdade.

No caso em análise, a parte ré/apelante, proprietária do terreno, promoveu o parcelamento e a ocupação irregular do solo, assentando famílias em área de preservação especial e de preservação ambiental, onde foram edificadas moradias desprovidas de qualquer infraestrutura urbana adequada, em patente degradação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Tendo em vista esse fato, as partes foram condenadas, em razão da violação da legislação ambiental e urbanística, tanto em relação à omissão do Poder Público quanto ao que diz respeito à conduta abusiva e ilegal do proprietário do terreno.

### **O parcelamento do solo urbano: as implicações decorrentes da omissão do Poder Público e do descumprimento da função social da propriedade**

A CF/88, ao estabelecer o direito fundamental à propriedade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impôs a compatibilização entre interesses individuais e coletivos, assegurando, para tanto, através do art. 182, o desenvolvimento das funções sociais da cidade como garantia do bem-estar social.

Por meio do acórdão em análise, que demonstra a violação do direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como as irregularidades no parcelamento e na ocupação do solo e a omissão da Administração Pública em relação às políticas públicas pautadas no desenvolvimento urbano sustentável, objetiva-se demonstrar as implicações decorrentes da violação da função social da propriedade e da cidade, em total desatenção para com os valores fundamentais constitucionalmente assegurados.

É a ementa do julgado:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA – LOTEAMENTO IRREGULAR – INOBSERVÂNCIA DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO NA LEI FEDERAL – REGULARIZAÇÃO – RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA ENTRE MUNICÍPIO E PROPRIETÁRIO – AUSÊNCIA DE OFENSA AO DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA – RECURSO NÃO PROVIDO. Viola o procedimento da Lei Federal n. 6.766/79 o proprietário do imóvel que permite a ocupação irregular e não promove atos de regularização do loteamento, causando, em consequência, danos ao meio ambiente e à ordem urbanística. Responsabilidade solidária do proprietário do imóvel e do Município. Inexistência de conflito entre o direito à moradia e ao meio ambiente sustentável, na medida em que ambos os valores constitucionalmente defendidos devem ser compatibilizados. Preliminar suscitada da Tribuna não conhecida. Demais preliminares rejeitadas. Recurso não provido. (Apelação Cível n. 1.0210.08.054632-3/001. Relatora: Desa. Ana Paula Caixeta. 4ª CÂMARA CÍVEL. Comarca de Origem: Pedro Leopoldo. Data da publicação da súmula: 26/03/2013). (TJMG, 2013).

A Lei 6.766/1979 (BRASIL, 1979), que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, estabelece que os lotes, considerados subdivisões do loteamento em glebas, são aqueles servidos de infraestrutura básica, entendida como a existência de equipamentos de escoamento de águas, rede de esgoto, abastecimento de água, iluminação pública, energia elétrica domiciliar e vias de circulação, conforme expressado em seu art. 2º, § 5º.

A supramencionada lei federal também dispõe, em seu art. 14, que aos Estados competirá definir as áreas de proteção especial, sendo certo que o Estado de Minas Gerais, por meio do Decreto 20.597/1980, definiu área de proteção especial destinada à proteção de mananciais, patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, compreendendo, entre outros, o Município de Confins.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por meio do julgamento da Apelação sob o número 1.0210.08.054632-3/001 (TJMG, 2013), confirmou a sentença proferida pelo Juiz da Comarca de Pedro Leopoldo, nos autos da Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público de Minas Gerais, em face do Município de Confins e do Instituto Social, Educativo e Beneficente Novo Signo – Centro Mariano Aurora da Liberdade, que julgou procedentes os pedidos iniciais.

Dessa forma, ficou determinado, nos autos em análise, que os réus, solidariamente, regularizassem o loteamento descrito nos autos, elaborando plano de ocupação urbana da gleba nos órgãos ambientais competentes para licenciamento, regularizando o registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis.

Conforme narrado nos autos do processo supramencionado, o Instituto Social, Educativo e Beneficente Novo Signo – Centro Mariano Aurora da Liberdade, após receber, por doação, no ano 2000, um terreno da Mitra Diocesana de Belo Horizonte, deparou-se com diversas famílias carentes residindo na área e, com o fundamento de tratá-las com dignidade, transferiu-as para outro terreno, também de propriedade dele, procedendo, assim, ao parcelamento do solo, sem qualquer intervenção do Poder Público, objetivando assentar aquelas famílias.

Verifica-se, portanto, que a apelante, além de proprietária do terreno loteado irregularmente, foi quem procedeu ao parcelamento e à ocupação do solo sem qualquer atenção à legislação ambiental e urbanística, assentando, em sua propriedade, famílias inteiras, que não possuíam condições de buscar outros lugares para residir.

Ficou evidenciada, ainda, a completa inércia por parte do Município de Confins e dos órgãos públicos competentes, permitindo que aquelas pessoas passassem a residir em local sem as mínimas condições de moradia, diante da inexistência de uma infraestrutura adequada, capaz de assegurar a existência digna delas e a compatibilização entre o desenvolvimento urbano e o meio ambiente, de modo que são imensuráveis os impactos ambientais e sociais decorrentes dessa ocupação irregular.

A esse respeito, asseverou a desembargadora relatora Ana Paula Caixeta:

No presente caso, vê-se que o Município de Confins foi omissivo ao não adotar as providências necessárias para coibir o parcelamento irregular, havendo, falha no exercício do citado dever de vigilância, resultando na responsabilidade do ente municipal, o que faz com que a municipalidade se torne solidariamente responsável pela regularização do loteamento, obrigação que, originariamente, imputava-se apenas aos empreendedores infratores, nos termos do art. 40, *caput*, da Lei Federal n. 6.766/79. (ESTADO DE MINAS GERAIS, 2013).

Além do parcelamento irregular do solo, promovido pela proprietária, demonstra-se, no acórdão em análise, que as moradias foram construídas dentro da área de proteção ambiental, denominada Carste de Lagoa Santa, instituída pelo Decreto 98.881, de 25 de janeiro de 1990, que dispõe sobre a criação de área de proteção ambiental no Estado de Minas Gerais e que tem por fundamento, nos termos do seu art. 2º, garantir a conservação do conjunto paisagístico e da cultura regional, bem como proteger e preservar o ecossistema da região. (BRASIL, 1990).

No que diz respeito à área de proteção ambiental, Machado leciona que ela deve ser compreendida como

área geralmente extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade de uso dos recursos naturais. (2009, p. 820).

Evidencia-se, ainda, que as famílias mencionadas no acórdão em estudo residem no loteamento irregular há mais de treze anos e, nos termos asseverados pela desembargadora-relatora, as moradias ali existentes não possuem qualquer condição de habitabilidade.

De fato, essas moradias não possuem, sequer, rede de esgoto, dessa forma, configura-se, portanto, a conduta ilegal das partes, bem como a degradação do meio ambiente e a violação dos direitos básicos dos indivíduos, entre eles o direito à moradia, à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, o direito à própria cidade.

Dessa forma, o acórdão manteve a condenação das partes rés no sentido de condená-las à regularização do loteamento descrito nos autos, em atenção à legislação ambiental e urbanística vigente. Ele ainda promove o plano de ocupação urbana do loteamento nos órgãos ambientais competentes para licenciamento. Isso também se deve ao entendimento da cidade como um bem ambiental que pertence a todos.

## **A cidade como bem ambiental**

O bem ambiental, de acordo com Piva (2000), pode ser entendido como um bem jurídico difuso, que demanda especial proteção ambiental, sendo, antes de tudo, um bem da vida.

Nesse sentido, é possível asseverar que a cidade apresenta-se como um bem ambiental por abranger todos os aspectos do meio ambiente, comprovando, portanto, a essencialidade dele à vida humana, entendido como meio social onde as atividades e relações humanas se desenvolvem, na busca pela sadia qualidade de vida, conforme leciona Marques (2010).

A cidade, portanto, como bem ambiental consagrado pela CF/88, em seu art. 182, está inserida no meio ambiente artificial, entendido como o meio modificado pelo homem, que emerge como centro das ações humanas.

De acordo com Fiorillo (2013, p. 79), o meio ambiente artificial “está diretamente relacionado ao *conceito de cidade*”, entendido, portanto, como espaço urbano de convivência social, materializador das atividades humanas e garantidor de direitos fundamentais, entre eles o direito à propriedade, à moradia, à educação, à saúde e ao trabalho.

Em razão de sua essencialidade à existência digna de todos os indivíduos, a cidade demanda um arcabouço normativo especial, motivo pelo qual o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) foi editado com o objetivo maior de garantir o pleno desenvolvimento sustentável do meio urbano, dispondo:

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. [...] (BRASIL, 2001).

Dito isso, a cidade revela-se como o centro da vida humana, que demanda atenção especial do Estado no que diz respeito ao desenvolvimento das capacidades de cada um dos indivíduos, revelando-



se como meio necessário para garantir os direitos básicos do povo, entendido, assim, como o próprio direito à cidade.

Assim, é na cidade que também se verifica a importância da função social da propriedade direcionada ao bem-estar de todos, à medida que o próprio estatuto traça as diretrizes na regulamentação do uso da propriedade urbana em benefício dos interesses coletivos, dispondo de instrumentos tributários e jurídicos, como impostos sobre a propriedade e desapropriação, respectivamente, na consecução do desenvolvimento urbano sustentável.

No entanto, embora compreendida como núcleo do meio ambiente artificial (COSTA; RIOS, 2013) e indispensável à existência humana com dignidade, verifica-se, na atualidade, cada vez de forma mais aparente, que a cidade, entendida como a necessidade do *outro* (PLATÃO, 2006), apresenta-se como um meio de segregação social, gerador de impactos ambientais.

Observa-se, de fato, uma crescente desconsideração das questões ambientais e sociais diante do desenvolvimento urbano, principalmente no que tange às irregularidades do parcelamento e da ocupação do solo, da degradação da natureza, do consumo exacerbado e da ausência de planejamento das próprias políticas públicas, que hoje se voltam primordialmente na atenção ao crescimento econômico, gerando o acirramento da crise ambiental e das desigualdades sociais. Tudo isso implica, conseqüentemente, a deterioração da sadia qualidade de vida na cidade.

Nesse sentido, evidencia-se que a relação entre meio ambiente e desenvolvimento socioeconômico apresenta-se fraturada, conforme asseverado por Leff (2011), em decorrência de um avanço econômico e tecnológico desconhecedor dos problemas ambientais e sociais.

Esse desenvolvimento econômico, portanto, pautado pela racionalidade científica, implica, conseqüentemente, ausência de políticas públicas voltadas a uma educação ambiental, acarretando, assim, a crescente exclusão das minorias e a ausência de planejamento para um desenvolvimento urbano adequado.

Sobre a desconsideração das questões sociais e ambientais, Marques (2010, p. 91) sustenta que “a cidade criada para suprir as necessidades do homem e lhe proporcionar bem-estar e segurança acabou revelando-

se um importante elemento que contra ele age, deteriorando sua qualidade de vida”.

Diante de tal quadro e no que diz respeito ao desenvolvimento das cidades, à necessária proteção do meio ambiente e à garantia de direitos sociais, impõe-se uma alteração de postura, tanto dos indivíduos, por meio de uma educação ambiental, quanto da Administração Pública, mediante políticas públicas efetivas, que garantam o bem-estar de todos.

Tal alteração de postura é necessária, pois provoca, na própria compatibilização do crescimento da cidade com o meio ambiente natural, conforme evidenciado por Costa e Rios:

Esta é uma mudança necessária porque é incoerente desenvolvimento sem saúde humana e ambiental, sendo que a cidade é um bem, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 como um bem ambiental que deve ser bem gerido para garantir a boa qualidade de vida humana. (2013, p. 60).

Dito isso, impõe-se asseverar que a cidade, em sendo bem ambiental e espaço social de convivência, deve buscar a consecução de um bem comum: a justiça social, entendida como a inclusão dos indivíduos no espaço urbano, assegurando a todos o direito à sadia qualidade de vida.

É possível afirmar, de fato, que a cidade reflete, no meio ambiente, os mais significativos efeitos, notadamente no que diz respeito às implicações decorrentes do exercício do direito de propriedade diante do meio ambiente natural e dos demais interesses da sociedade.

Nesse sentido, evidencia-se a necessidade de políticas públicas de desenvolvimento urbano que se atenham a essas implicações, corroborando tal afirmativa a lição de Milaré (2011, p. 345), segundo a qual “uma vez aceito o caráter holístico do meio ambiente como produto das interações e relações da sociedade humana com o mundo natural, o meio ambiente construído, ou artificial, passa a ser objeto das políticas ambientais”.

Dessa forma, a cidade não pode mais ser concebida como um meio gerador de impactos ambientais e sociais, em razão da supervalorização dos direitos individuais sobre os direitos sociais e do homem em relação à natureza, mas deve ser entendida como meio garantidor do direito a uma vida digna, emergindo, daí, a função social da cidade, que, na lição de Fiorillo 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. (2013, p. 550).

Logo, o texto constitucional, além de destacar a função social da propriedade, por meio do art. 5º, inciso XXIII, consagra proteção especial ao desenvolvimento urbano sustentável, nos termos do art. 182, destacando a função social da cidade na garantia do bem-estar dos indivíduos. (BRASIL, 1988).

Milaré (2011), ao expor os princípios basilares para a construção de uma sociedade sustentável, destaca o respeito à comunidade dos seres vivos, bem como a melhoria da qualidade de vida humana.

Nesse sentido, não há como prosperar as aspirações a um desenvolvimento sustentável da sociedade sem antes conferir às cidades uma infraestrutura mínima capaz de garantir aos indivíduos uma vida digna, correspondendo, por óbvio, ao equilíbrio do meio ambiente, vital à vida humana.

Corroborando, ainda, a função social da cidade enquanto é garantia de direitos fundamentais, o legislador, ao regular os arts. 182 e 183 da CF/88, editou a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), conforme destacado anteriormente, objetivando a harmonização do desenvolvimento urbano com a proteção da natureza.

O Estatuto da Cidade – instrumento jurídico de políticas públicas direcionadas à persecução do desenvolvimento urbano sustentável – consagra a participação popular e a atuação do Poder Público, como garantidores da função social da cidade, nos termos destacados por Furquim:

Essas características da legislação geral urbanística demonstram que o planejamento urbano atua em todas as direções de convivência social. Muito mais do que simplesmente uma acomodação de interesses patrimoniais, é uma tentativa de acomodar a fixação da sociedade sobre um território de maneira

responsável, dando a cada um mais do que a oportunidade de explorar a sua riqueza dominial, mas sobretudo a de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da cidade. (2012, p. 75).

O Estatuto da Cidade, portanto, evidenciou um avanço da legislação brasileira em relação à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado em detrimento do crescimento desordenado das cidades, considerando que, por muito tempo, a questão ambiental e social foi relegada diante do inerente desenvolvimento econômico.

Partindo de tais premissas, verifica-se que a cidade, espaço de convivência humana, pressupõe ampla sintonia entre desenvolvimento econômico, proteção dos recursos naturais e garantia de direitos individuais e difusos, principalmente no que diz respeito ao exercício do direito de propriedade, que deve atender à função social, direcionando-se ao bem-estar de todos, em atenção ao princípio do direito à sadia qualidade de vida.

### **A função social da propriedade**

A CF/88 (BRASIL, 1988) prevê, expressamente, em seu art. 5º, XXII e XIII, o direito fundamental à propriedade, determinando a compatibilização desse direito individual com os interesses difusos, ao declarar que a propriedade deverá atender à sua função social.

Nos termos explanados por Farias e Rosenvald,

o direito subjetivo de propriedade acaba por se firmar como o mais sólido e amplo de todos os direitos subjetivos patrimoniais. É o direito real por excelência, em torno do qual gravita o direito das coisas. Com efeito, o direito de propriedade é um direito fundamental que, ao lado dos valores da vida, liberdade, igualdade e segurança, compõe a norma do art. 5º, *caput*, da Constituição Federal. (2007, p. 175).

Ainda de acordo com Farias e Rosenvald (2007, p. 179), “é até mesmo redundante indagar acerca da função social do direito, pois pela própria natureza das coisas qualquer direito subjetivo deveria ser direcionado ao princípio da justiça e bem-estar social”.

A função social, portanto, mostra-se inerente ao exercício de qualquer direito individual, e o ser humano deve sempre direcionar suas ações na persecução do bem-estar de todos, considerando ser ele parte integrante do meio.

Na lição de Figueiredo (2010), foi no início do século XX que Léon Duguit levou à comunidade jurídica os fundamentos da teoria da função social, a partir da qual todos os indivíduos têm o dever social de desempenhar determinada atividade, desenvolvendo da melhor forma possível a sua individualidade física, intelectual e moral, cumprindo, assim, a sua função social da melhor maneira.

Logo, o direito de propriedade, entendida como norma fundamental, há muito não é mais entendido como o simples direito de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa (art. 1.228 do Código Civil), mas caracterizado como um direito muito mais amplo, implicando uma gama de direitos sociais (de terceira-dimensão), garantidores do próprio direito à vida, pautados, ainda, na solidariedade.

O direito de propriedade não pode mais ser entendido como um fim em si mesmo, ou seja, aquele direito absoluto pertencente a um indivíduo que pode dar a destinação que pretender ao seu bem, mas como uma função social do proprietário, que direciona o exercício de seu direito ao bem-estar de todos. (MEIRELES, 2012).

O texto constitucional, ao prever a função social da propriedade, conferiu a ela, também, uma dimensão ambiental, nos termos do art. 182, § 1º e art. 186, restando evidenciado, portanto, o contorno difuso do direito de propriedade. (FIGUEIREDO, 2010).

Nesse sentido, esse autor leciona:

Considerando que o Direito ambiental afeta o exercício do direito de propriedade, traçando seus contornos, depende ele de princípios aptos a atingir referidos objetivos, dentre os quais sobressai o da função social da propriedade. O cumprimento deste princípio não se limita à consecução de uma finalidade social, nem tampouco significa mero estabelecimento de limitações ao exercício do direito de propriedade, ou de imposições negativas ao comportamento do proprietário, não obstante as regras sobre o uso ambientalmente responsável da propriedade que resulte na efetividade desse princípio. (2010, p. 33).

Conforme demonstrado no caso em estudo, o proprietário, ao proceder ao parcelamento e à ocupação irregular de imóvel dele, da forma como o fez, desatende à função social da propriedade, entendida também como garantia constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, violando, conseqüentemente, o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Resta clara, ainda, a afronta ao texto constitucional (arts. 5º, 6º, 225 e 186) e às legislações ambientais e urbanas, notadamente o Estatuto da Cidade, que visa ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que tem por objetivo, entre outros, a preservação da qualidade ambiental propícia à vida. (BRASIL, 1981).

Dessa forma, torna-se inconcebível a análise do meio em que se vive a partir de uma perspectiva estática e individualista, pois, mesmo diante de interesses individuais, todos eles fazem parte de um todo, de forma que os direitos de cada um, além de refletirem na sociedade, também guardam uma relação de compatibilidade entre si.

O direito de propriedade, sendo um direito individual, guarda estreita observância com os direitos difusos (pertencentes a todos), eis que inserido está no meio ambiente artificial, socialmente garantido.

A função social da propriedade, portanto, implica a consecução da justiça social, sendo certo que ao proprietário incumbe, através desse direito individual, uma atuação voltada à busca do bem-estar de todos, em um verdadeiro ciclo de solidariedade, corroborando, assim, os dizeres de Figueiredo:

Inicialmente concebido como um contraponto à concepção de direito subjetivo, o princípio da função social da propriedade privada evoluiu e modificou-se ao longo do século XX. Hoje, a doutrina majoritária afirma que a propriedade não é uma função social, mas que o direito de propriedade justifica-se porque ele tem uma função social. (2010, p. 33).

A função social da propriedade não implica a limitação do direito de propriedade, mas conforma o exercício desse direito em atenção ao interesse e ao bem-estar de todos, como destaca Derani (2002).

Assim, enquanto é contorno do direito de propriedade, adequando-o aos fins sociais, não há como entender a função social da propriedade como limitação do exercício de direitos, mas como o próprio fim da propriedade, na busca por uma sociedade mais justa para todos.

Ainda no que diz respeito à dimensão ambiental da função social da propriedade, Figueiredo (2010, p. 124) e Canotilho (2011, p. 89) destacam, entre as características dos modelos constitucional-ambientais, “a estimulação da atualização do direito de propriedade, de forma a torná-lo mais receptivo à proteção do meio ambiente, isto é, reescrevendo-o sob a marca da sustentabilidade”.

É nesse sentido que a função social da propriedade, em seu aspecto ambiental, resguarda o equilíbrio entre direitos individuais e difusos, em atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme explicitado por Fiorillo:

A denominada propriedade urbana assume feição ambiental, ou seja, deixa de ser considerada como simplesmente imóvel localizado dentro de limites impostos, burocraticamente, pelo legislador infraconstitucional ou mesmo situado em zona determinada por ele visando à incidência de impostos, na forma do que estabelecia superada doutrina no plano das Constituições pretéritas, e passa a se destinar fundamentalmente à moradia, visando assegurar, originariamente, a dignidade da pessoa humana. (2013).

Milaré também entende que

a necessidade de concretização do direito ao ambiente saudável conduz, por outro lado, à reformulação de certos direitos personalíssimos, em especial o direito de propriedade, que passa a sujeitar-se não apenas à vontade soberana do titular, mas também ao atendimento de sua função socioambiental. (2011, p. 133-134).

A esse respeito, a própria Lei 6.938/1981, ao estabelecer a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, destaca a importância do exercício do direito de propriedade voltado ao bem-estar social e à preservação do meio ambiente, conforme disposto em seu art. 9º-A:

Art. 9º A. O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental. (BRASIL, 1981).

Furquim, no que diz respeito à importância do exercício do direito de propriedade e à garantia da vida humana com dignidade, sustenta que o direito constitucional de propriedade demanda equilíbrio entre direitos individuais e coletivos, na busca por um “planejamento urbano que nos conduza para o desenvolvimento ordenado do uso e da ocupação do solo da cidade”. (2012, p. 60).

Dito isso, evidencia-se que ao proprietário incumbe, além de garantir seus interesses particulares, direcionar o exercício do seu direito em atenção à preservação do meio ambiente e aos interesses difusos, resguardando, assim, o direito de todos à cidade e ao meio ambiente saudável e equilibrado.

## **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**

O art. 225 da CF/88, ao estabelecer que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, é bem de uso comum do povo, instituiu o bem ambiental. (PIVA, 2000). Ele estabeleceu, assim, uma relação de solidariedade e reciprocidade entre todos os indivíduos.

Nos dizeres de Costa (COSTA, 2012, p. 80), “o meio ambiente deve ser considerado como direito à vida, pois, com a enumeração dos bens ambientais, torna-se óbvia a presença do próprio direito à vida com dignidade, em todos os seus sentidos”.

Portanto, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, em razão de sua essencialidade à vida humana, foi elevado constitucionalmente ao patamar de direito fundamental (art. 5º, parágrafo 2º e art. 225), que, por ser um bem pertencente a todos, demanda estreita vinculação com a função social da propriedade, eis que essa direciona o exercício de um direito individual à preservação ambiental e à persecução da justiça social.

Com esse pano de fundo, é possível asseverar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é o direito à própria vida, porquanto



decorre da proteção e da garantia de todos os elementos indispensáveis à existência humana.

Nesse sentido, destaca-se a essencialidade das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento dessa vida com dignidade, não sendo concebível que o Poder Público mantenha-se inerte diante da violação de direitos básicos e fundamentais, como o direito à moradia, à saúde, à educação, ao trabalho, entre outros.

Impõe-se, portanto, a compatibilização dos direitos individuais e coletivos com o desenvolvimento econômico e a preservação da natureza. Todos eles hábeis a garantir condições de vida dignas, que somente será alcançada por meio de uma atuação tanto da sociedade quanto do Poder Público, voltada a um desenvolvimento sustentável, à medida que o direito à vida pressupõe o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o próprio direito à cidade.

Milaré, ao sustentar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – pressuposto inafastável do direito à sadia qualidade de vida – explica:

O reconhecimento do direito ao ambiente sadio configura-se como extensão do direito à vida, quer sobre o enfoque da própria existência física e da saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência – a qualidade de vida –, que faz com que valha a pena viver. (2011, p. 131).

No entanto, embora seja reconhecido o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito à própria vida, verifica-se, no caso em análise, que a atuação do proprietário, aliada à omissão do Poder Público, na permissibilidade da construção de moradias inadequadas, encontra-se em total desatenção ao meio ambiente natural, violando, inclusive, o disposto no art. 2º, I, da Lei Complementar 002, de 1999, que instituiu o Plano Diretor do Município de Confins e que estabelece:

Art. 2º. Constituem objetivos gerais do Plano Diretor de Confins:  
I – o desenvolvimento do município em bases ambientalmente sustentáveis, condicionando os processos de desenvolvimento e expansão urbana às limitações impostas pelas disposições da legislação ambiental em vigor. [...]. (CONFINS, 1999).

Ademais, a localidade em que foram construídas as moradias, aludidas no acórdão em comento, compreende área de proteção especial, instituída pelo Decreto 20.597/1980, bem como área de proteção ambiental, instituída pelo Decreto 98.881/1990, destinada à preservação do meio ambiente natural, na proteção e preservação de mananciais.

Demonstra-se, nesse ínterim, a degradação do meio ambiente, diante da conduta lesiva do proprietário e da flagrante omissão da municipalidade, o que acarreta o crescimento de áreas que não possuem quaisquer condições de habitação, acabando por ocasionar impactos ambientais e desigualdades sociais.

Por todo o exposto, é possível afirmar que o meio ambiente, entendido como extensão do direito à vida, no qual confluem direitos e interesses públicos e privados, pertence a toda a coletividade, sendo certo que as ações devem ser direcionadas ao bem comum, com fins de justiça social, principalmente no que tange à moradia.

### **O direito à moradia digna como um direito à vida**

Elevado ao patamar de direito fundamental pela CF/88, por meio da Emenda Constitucional 26, de 2000, o direito à moradia, previsto no art. 6º, tido como direito social de terceira-dimensão, é considerado um dos pressupostos do Estado Democrático de Direito brasileiro, que tem por fundamento a dignidade da pessoa humana, correspondendo aos anseios dos indivíduos, como direito essencial à vida humana.

Embora o art. 21, inciso XX, da nossa Carta Magna estabeleça a competência da União na instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, notadamente no que diz respeito à habitação, o art. 23, IX, dispõe sobre a competência comum de todos os entes federativos no tocante aos programas habitacionais, *ipsis litteris*:

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

[...]

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. [...] (BRASIL, 1988).

Portanto, o direito à moradia adequada, a ser garantido por todos os entes federados, revela-se essencial à vida humana, corroborando, ainda, para tal afirmação, o disposto no art. XXV, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao defender que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis.” (UNESCO, 1998).

Na concepção de Marques (MARQUES, 2010, p. 117), o direito à moradia “é direito social que se mostra como requisito da dignidade da pessoa humana e deve atender ao comando do *caput* do art. 225 da Constituição Federal, preservando e conservando o meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Torna-se impossível desvincular o direito à moradia do direito à cidade e, conseqüentemente, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, eis que garantem e resguardam a existência digna do ser humano.

Verifica-se que a CF/88 (BRASIL, 1988), ao dispor que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, amplia, de maneira original, o conceito de sadia qualidade de vida (COSTA, 2010), entendida, portanto, como o conjunto de elementos que corresponde aos anseios e às necessidades básicas dos indivíduos, materializada em um meio ambiente saudável, em que a moradia exerce o seu papel fundamental de espaço de convivência familiar e social.

Ainda sobre a amplitude da expressão “sadia qualidade de vida”, prevista no texto constitucional, Farias sustenta:

Pode-se colocar a sadia qualidade de vida como o conjunto de condições objetivas, externas à pessoa, compreendendo qualidade de ensino, de saúde, de habitação, de trabalho, de lazer e, por óbvio, do ambiente, de molde a possibilitar o referido desenvolvimento pleno da pessoa. (1999, p. 248).

Nesse cenário, o direito à sadia qualidade de vida evidencia e pressupõe o direito à moradia, como corolário do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, nos termos destacados por Marques:

A qualidade de vida está vinculada ao mínimo indispensável para a sobrevivência digna do homem, delineado no art. 6º mencionado. Pressupõe que o homem usufrua os direitos que lhe são assegurados. Sendo esse direito do homem (qualidade de vida) indisponível, deve o Estado fornecer todas as condições para que seja exercido. E o meio ambiente ecologicamente equilibrado é a base, o pressuposto para que esses direitos possam ser exercitados condignamente. (2010, p. 20).

Ao se falar, portanto, em condições de vida digna, pressupõe-se a existência de toda uma infraestrutura urbana apta a atender aos anseios básicos dos indivíduos, materializada em uma moradia adequada, iluminação pública, coleta de lixo, saneamento básico, água potável, terreno seguro, tudo isso em amplo equilíbrio com o meio ambiente natural, em atenção ao direito à qualidade de vida nas cidades.

No entanto, conforme analisado no caso em estudo, é cada vez mais crescente e alarmante o número de habitações brasileiras precárias, que não minimamente aos requisitos necessários à caracterização de uma infraestrutura urbana adequada, como saneamento básico, água potável e iluminação pública, em flagrante descumprimento da função social da cidade.

A Fundação João Pinheiro (2013), conforme trabalho estatístico realizado, demonstrou o *deficit* habitacional brasileiro no ano de 2010, que correspondia a 6,490 milhões de unidades, o que equivale a 12,1% dos domicílios do País. Já no Estado de Minas Gerais, o *deficit* urbano de moradias correspondia a 507.756 mil unidades.

Ressalta-se que as habitações brasileiras, principalmente aquelas localizadas em regiões de baixa renda, como no caso em análise, carecem de serviços públicos básicos e de uma infraestrutura adequada capaz de assegurar aos moradores as mínimas condições de vida digna.

Verifica-se, na atualidade, que o quadro habitacional no Brasil emerge como um fator de degradação ambiental e segregação social, afastando todos os direitos fundamentais essenciais à vida humana, em uma crescente desvalorização do próprio homem, que se vê marginalizado pela sociedade da qual ele faz parte.

Sobre a precariedade da infraestrutura das moradias brasileiras, destacam Rios et al.:

o problema da falta de moradia tornou-se agudo com a urbanização, vindo a população ocupar tanto terras privada quanto públicas, para morar, trabalhar, e, é claro, sobreviver com qualidade de vida. Entretanto, as camadas sociais de baixa renda, muitas vezes sem condições financeiras para adquirir um terreno, incluindo a construção adequada, passaram a ocupar espaços, na maioria dos casos, desocupados e sem saneamento básico. (2012, p. 104).

Ainda se impõe asseverar que, aliada à má-distribuição de renda e à desconsideração das questões ambientais, a crise habitacional no Brasil, notadamente no que diz respeito às moradias precárias, revela a clara ausência de políticas públicas efetivas no que diz respeito ao desenvolvimento urbano sustentável e ao direito à cidade.

Inúmeros são os casos, como o que está em análise, de loteamentos irregulares e moradias precárias, que se formam à vista do Poder Público, que se mantém inerte, em uma patente violação do direito ao meio ambiente equilibrado e ao direito à cidade.

Dessa forma, a ausência de políticas públicas ou de planejamento dessas, voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável, bem como o uso anormal da propriedade, acarreta a proliferação de moradias que não dispõem de qualquer infraestrutura urbana apta a garantir o desenvolvimento digno do indivíduo, implicando o aumento das desigualdades sociais e a degradação da natureza.

Considerando, portanto, a necessária adequação e sustentabilidade das moradias, como direito fundamental do indivíduo, impõe-se a observância da infraestrutura urbana indispensável a uma vida saudável, notadamente aquelas relacionadas a saneamento básico, energia elétrica, água potável, transporte urbano, segurança, entre outros.

A Lei 6.766/1979, nesse sentido, dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, nos seguintes termos:

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 5º. A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. (BRASIL, 1979).

É de fácil interpretação o fato de que a Administração Pública está obrigada a implementar as condições que efetivem o desenvolvimento urbano sustentável, em atenção às funções sociais da cidade, principalmente no que diz respeito à fiscalização, legislação e obras destinadas à adequabilidade das moradias.

Portanto, as ilegalidades que dizem respeito ao uso e à ocupação irregular do solo decorrem, primordialmente, da omissão do Poder Público em relação à infraestrutura urbana, principalmente no que diz respeito às áreas marginalizadas da cidade, onde os loteamentos são ilegais, e as moradias, precárias, não possuindo as mínimas condições de atender às necessidades básicas dos moradores.

Impõe-se destacar que a função social da propriedade, em relação ao direito de moradia, mostra-se indispensável, à medida que o proprietário se vê compelido a direcionar o exercício do seu direito aos fins sociais do bem-estar de todos.

O direito à moradia, entendido, dessa forma, como o direito à própria cidade, demanda a atuação efetiva do Poder Público voltada ao desenvolvimento de toda uma infraestrutura adequada, capaz de atender aos anseios vitais do ser humano, nos termos destacados por Fiorillo:

O direito à infraestrutura, como direito material metaindividual organizado a partir da tutela jurídica do meio ambiente artificial, revela a necessidade de uma “gerência” da cidade por parte do Poder Público municipal vinculada a planejamento previamente discutido não só com o Poder Legislativo, mas com a população, com a utilização dos instrumentos que garantem a gestão democrática das cidades, explicados nos arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade exatamente no sentido de integrar juridicamente as cidades ao Estado Democrático de Direito. (2013).

Verifica-se que a ocupação irregular do solo e a construção de moradias em total desrespeito à legislação urbana e, principalmente, em relação à legislação ambiental, porquanto garantidora do bem essencial à vida – o meio ambiente, conforme se verifica no caso em estudo, demonstra total dissonância das ações da proprietária e das do Poder Público em relação à legislação pátria.

Evidencia-se o total desrespeito à qualidade de vida digna do cidadão, que tem os seus direitos fundamentais negados, conforme alega Reis:

Se por um lado acelera-se a degradação ambiental do planeta, pelo uso inadequado dos recursos naturais e pela poluição, por outro lado, o fenômeno urbano e a desigualdade social pressionam a população de baixa renda para as áreas marginais das cidades, onde essas pessoas sem grandes alternativas procurarão modos de se estabelecer e morar. (2013, p. 311).

Observa-se, portanto, como no caso em análise, que a ausência de infraestrutura urbana adequada implica a violação do direito fundamental à moradia, gerando implicações devastadoras no meio ambiente, o que faz emergir a “cidade irregular”. (MILARÉ, 2011, p. 658). Entende-se por cidade irregular aquela formada à margem da sociedade, que se desenvolve de modo desordenado, acarretando impactos ambientais imensuráveis, diante da continuidade dos processos de degradação do meio social e ambiental ao longo do tempo.

Nesse contexto, embora exista um aparente conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, verifica-se que, entre eles, deve haver uma imprescindível compatibilização, na busca pelo desenvolvimento urbano sustentável, garantidor da existência humana com dignidade e que corresponda à ausência de ações humanas negativas, como aquelas praticadas tanto pela apelante como pelo Município de Confins, que ocasionaram a ocupação irregular do solo e a consequente degradação ambiental.

## **Desenvolvimento urbano sustentável**

O desenvolvimento urbano sustentável, garantidor da vida humana com dignidade, pressupõe o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente, em busca da sadia qualidade de vida a todos.

Impõe-se, portanto, a alteração dos paradigmas atuais do conhecimento na defesa do meio ambiente e dos direitos sociais, por meio da internalização do saber ambiental, nos termos propostos por Leff (2000), que objetiva o fortalecimento dos desenvolvimentos econômico e social, pautado na preservação do meio ambiente.

De fato, denota-se que o desenvolvimento urbano não pode ser concebido mediante análises econômicas e interesses políticos, que acarretam a desconsideração de direitos individuais e da pluralidade de identidades e culturas existentes em uma mesma sociedade.

Nesse sentido, a Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, traça as diretrizes de um desenvolvimento urbano sustentável pautado pela preservação do meio ambiente e a garantia de direitos sociais, ao estabelecer em seu art. 2º, incisos I e II e art. 4º, inciso I:

Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar. [...].

Art. 4º. A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. [...]. (BRASIL, 1981).

Por isso, é necessária uma visão integradora entre meio ambiente e cidade, objetivando-se, assim, a garantia e a efetividade dos direitos fundamentais.

A esse respeito, afirma-se que o exercício do direito de propriedade, sem atentar à sua função social, bem como a ausência de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável, conforme restou demonstrado no caso em estudo, demonstram flagrante violação do direito



constitucional ao meio ambiente digno, o que implica, conseqüentemente, a violação do próprio direito à vida.

Não se olvide, de fato, que o crescimento desordenado da cidade implica profundas alterações no ambiente, que são majoradas em razão de ausência de um planejamento sustentável capaz de equilibrar a relação homem-natureza.

Revela-se, dessa forma, a importância do exercício do direito de propriedade voltando sua atenção aos interesses sociais, bem como da elaboração de políticas públicas capazes de assegurar o desenvolvimento digno das cidades.

Revela, portanto, que o desenvolvimento urbano sustentável, direcionado à garantia de uma vida digna a todos os indivíduos, decorre da função social da cidade, entendida como “o acesso à moradia, a equipamentos urbanos, ao transporte público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, lazer, cultura e esportes”, nos termos explicitados por Kleinrath et al. (2012, p. 132).

Evidencia-se que a ausência de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento urbano acarreta, além de impactos ambientais, o acirramento das diferenças sociais, notadamente no que diz respeito à exclusão das minorias.

Logo, a função social da propriedade e a função social da cidade mostram-se, no século XXI, um imperativo social, promovendo a compatibilização dos desenvolvimentos econômico e social com a preservação do meio ambiente, os quais garantem os direitos fundamentais dos cidadãos, entre eles o direito à infraestrutura urbana, à moradia, à saúde, à educação, ou seja, o direito à própria cidade.

O exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do direito à cidade pressupõe a inclusão social e a preservação da natureza, através do possível equilíbrio entre desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente natural, à medida que ambos estão inter-relacionados por dizerem respeito aos elementos essenciais à vida humana, impondo-se a qualidade de vida e a preservação do meio ambiente.

Portanto, fica claro que o desenvolvimento urbano, em desatenção à função social da propriedade e da cidade, acarreta não só impactos ambientais de ordem natural, mas também desigualdade social, nos termos destacados por Rangel e Silva:

As desigualdades sociais produzem a exclusão social e a marginalização de grupos sociais com baixo poder aquisitivo, fato que os distancia cada vez mais de uma moradia digna e do direito a uma cidade autossustentável. Tal conjuntura demonstra um *apartheid* e uma discriminação urbano-espacial. As desigualdades se tornaram tão patentes, que se estabeleceu uma segregação urbana, com a formação de duas cidades: “a legal” e a “informal”. (2009, p. 70).

Impõe-se, portanto, o necessário equilíbrio entre desenvolvimento urbano, proteção ambiental e garantia dos direitos sociais, que somente se mostram possíveis por meio da função social da propriedade e da cidade, direcionadas ao bem-estar de todos, bem como da atuação efetiva por parte do Poder Público, assegurando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, pressupostos do direito à moradia digna.

### **Considerações finais**

Conforme demonstrado por meio da análise do acórdão em estudo, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, diante da essencialidade dele à sadia qualidade de vida, pressupõe, entre outros, o direito à cidade, à moradia digna, à propriedade, atendidas as demandas da sua função social, da saúde, da educação, do trabalho, todos eles direcionados ao bem-estar de todos, entendidos como garantidores do próprio direito à vida com dignidade.

Nesse ponto, sustenta-se que tais direitos são corolários do Estado Democrático de Direito, em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana.

A legislação urbanístico-ambiental, aplicável ao acórdão em análise, especialmente o Estatuto da Cidade, a Lei 6.938/1981, o Decreto Estadual 20.597/1980 e o Decreto Federal 98.881/1990 evidenciam a importância vital do equilíbrio entre as ações humanas e a proteção do meio ambiente e direciona, conseqüentemente, a atuação da sociedade e do próprio Poder Público à consecução do bem-estar social.

O exercício do direito de propriedade, portanto, ao atender à sua função social, impõe a compatibilização desse direito individual com os interesses sociais, sendo certo, ainda, que todas as ações humanas, sejam elas privadas, públicas, sejam elas coletivas, implicam impactos no meio

ambiente natural e atingem, em maior ou menor grau, todos os indivíduos, eis que partilham do mesmo ambiente.

Ficou evidenciada a necessária internalização das questões ambientais em todas as ações humanas, assegurando a sadia qualidade de vida a todos.

Conforme descrito na decisão em estudo, as famílias que residem no loteamento irregular e precário, há mais de treze anos, não possuem a infraestrutura adequada capaz de suprir as demandas sociais e garantir direitos fundamentais expressamente previstos no texto constitucional.

Configura-se, assim, a conduta abusiva do proprietário e a omissão da Administração Pública, no tocante à legislação vigente e ao direito dessas famílias como cidadãos brasileiros que são.

Diante da ocupação irregular do solo e da construção de moradias desprovidas de infraestrutura urbana, comprova-se o descumprimento da função social da propriedade, bem como a lesão ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao considerar que o terreno, objeto do litígio, nos termos destacados no acórdão, pertence à área de proteção ambiental, instituída pelo Decreto 98.881/1990.

Nesse contexto, revela-se o aparente conflito entre o direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que se agrava diante da violação do princípio da função social da propriedade, por parte da apelante, bem como diante da ausência de políticas públicas capazes de efetivar a função social da cidade, em busca do equilíbrio da relação homem-natureza e do bem-estar de todos.

Ademais, conforme destacado no acórdão, observa-se que o Ministério Público não somente objetivou a regularização do loteamento, como também a recuperação da área degradada em razão da construção irregular de moradias, em patente violação do direito à qualidade de vida na cidade, considerando, ainda, tratar-se de área de proteção ambiental.

No entanto, conforme enfatizou a desembargadora-relatora Ana Paula Caixeta, é inviável a ideia de existência de conflito entre direito à moradia e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando, como dito alhures no texto, que ambos os direitos são fundamentais e constitucionalmente assegurados, impondo-se, assim, a imprescindível harmonização entre eles.

Logo, se impõe a análise da função social da cidade e da propriedade, enquanto são pressupostos do meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantidas pelo texto constitucional, em seu art. 225, objetivando-se, dessa forma, a necessária e possível convivência dos direitos sociais com a proteção da natureza.

Entendido como o próprio direito à vida, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, conseqüentemente, o direito à moradia digna, demandam uma atuação positiva e efetiva da sociedade e da Administração Pública no sentido de um pacífico convívio entre desenvolvimento urbano e meio ambiente natural. Tudo isso, em atenção à legislação urbanístico-ambiental, diante da imprescindibilidade do desenvolvimento urbano sustentável como meio à consecução de uma vida com dignidade.

## Referências

---

- BRASIL. Constituição Federal de 1988. *Vade Mecum*, São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Vade Mecum*, São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Vade Mecum*, São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL. Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. *Vade Mecum*, São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL. Decreto 98.881, de 25 de janeiro de 1990. Dispõe sobre a criação de área de proteção ambiental no Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=3225>. Acesso em: 25 mar. 2015.
- CARVALHO, Newton Teixeira; KLEINRATH, Stella de Moura. *Sustentabilidade ambiental*. In: RIOS, Mariza et al. (Coord.). *A cidade real e a cidade ideal: em uma reflexão transdisciplinar*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 69-96.

CONFINS. Lei Complementar 002, de 30 de dezembro de 1999. Institui o Plano Diretor do Município de Confins. Disponível em: <<http://www.rmbh.org.br/pt-br/repositorio/municipios/confins/plano-diretor-de-confins-lc-n-002>>. Acesso em: 3 abr. 2014.

COSTA, Beatriz Souza. *Meio ambiente como direito à vida: Brasil, Portugal e Espanha*. Belo Horizonte: O Lúdador, 2010.

COSTA, Beatriz Souza; RIOS, Mariza. A cidade: o contexto urbano e os impactos ambientais. In: RIOS, Mariza. et al. (Coord.). *A cidade real e a cidade ideal: em uma reflexão transdisciplinar*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 49-68.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, v. 27, 2002.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: S. Antônio Fabris, 1999.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. *A propriedade no direito ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Belo Horizonte, 2013. p. 28. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/deficit\\_habitacional\\_municipal\\_2010.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/deficit_habitacional_municipal_2010.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2015.

FURQUIM, Cláudia do Amaral. A propriedade e a cidade na perspectiva da Constituição Federal de 1988: a separação do direito de construir do direito de propriedade. In: RIOS, Mariza et al. (Coord.). *Direito à cidade: moradia e equilíbrio ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 35-56.

KLEINRATH, Stella de Moura et al. Cidades: sustentabilidade e mecanismos de ordenação urbana. In: RIOS, Mariza et al. (Coord.). *Direito à cidade: moradia e equilíbrio ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 131-148.

LEFF, Enrique. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo et al. *Interdisciplinaridade em ciências ambientais*. São Paulo: Signus, 2000. p. 19-51. Disponível em: <[https://scholar.google.com.br/scholar?q=Complexidade,+interdisciplinaridade+e+saber+ambiental&hl=ptBR&as\\_sdt=0&as\\_vis=1&oi=scholar&sa=X&ei=qgQ9VeOPHoSigwToo4CABw&ved=0CBoQgQMwAA#](https://scholar.google.com.br/scholar?q=Complexidade,+interdisciplinaridade+e+saber+ambiental&hl=ptBR&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar&sa=X&ei=qgQ9VeOPHoSigwToo4CABw&ved=0CBoQgQMwAA#)>. Acesso em: 19 mar. 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MARQUES, José Roberto. *Meio ambiente urbano*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: a gestão em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ESTADO DE MINAS GERAIS. *Decreto 20.597, de 4 de junho de 1980*. Define área de proteção especial, compreendendo o Município de Confins e partes dos Municípios de Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Matozinhos, Funilândia e Prudente de Morais, para fins do disposto no art. 13 da Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=1093>>. Acesso em: 25 mar. 2015

MURAD, Samir Jorge. O Estatuto da Cidade e a proteção ambiental. In: BRAGA FILHO, Edson de Oliveira et al. (Coord.) *Mecanismos legais para o desenvolvimento sustentável*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 249-258.

PIVA, Rui Carvalho. *Bem ambiental*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PLATÃO. *A República*. Trad. de Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, 2009.

REIS, João Emílio de Assis. O direito ao ambiente e o direito à moradia: colisão e ponderação de direitos fundamentais. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, 2013.

RIOS, Mariza et al. Direito constitucional à moradia. In: RIOS, Mariza et al. (Coord.). *Direito à cidade: moradia e equilíbrio ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 99-127.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. *Apelação Cível 1.0210.08.054632-3/001*. Relatora: des. Ana Paula Caixeta, 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 18/03/2013, publicação em 26/03/2013. Disponível em: <[http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=FB48F77C34A5009738AF4F927385899F.juri\\_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0210.08.054632-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar](http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=FB48F77C34A5009738AF4F927385899F.juri_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0210.08.054632-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar)>. Acesso em: 19 mar. 2015.

UNESCO. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.