

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

MÔNICA DA SILVA CRUZ

JOAQUIM SHIRAISHI NETO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

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

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Mônica da Silva Cruz, Joaquim Shiraishi Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN:978-85-5505-559-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cidade. 3. Propriedade urbana. 4. Função Social. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34



XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I trouxe no curso de suas apresentações o talento dos pesquisadores selecionados a expor os artigos. Sob o comando da equipe de professores coordenadores, em tempo regulamentar, os autores expuseram seus estudos sobre temáticas relevantes e atuais. Ao final do tempo proposto, alguns debates revelaram a importância dos temas discutidos.

Um dos focos de investigação centrou-se na efetivação do direito à moradia por meio da implementação de normas e programas governamentais existentes sob a égide da Lei n. 11.977, de 2009, e as modificações estabelecidas por meio da Lei n. 13.465, de 2017. Esta Lei também trouxe um novo desafio para o poder público municipal: o direito de laje. Desta forma, o Código Civil atual ganhou novos dispositivos, com a introdução do artigo 1510 – criando instituto até então não regulamentado perante os registros imobiliários. O direito está atualmente reconhecido como direito de superfície por sobrelevação, por meio do qual se consigna a matrícula da laje em instrumento próprio, tal qual uma propriedade. Na prática, a parte superior de uma habitação é transformada em local para que outra família possa ali estabelecer sua morada.

Outro aspecto importante abordado foi o da política pública de regularização fundiária dos loteamentos clandestinos e do parcelamento irregular do solo, que disseminam favelas por todo o País. Nesse sentido, a regularização fundiária despontou como meio para transformação desses locais de ocupações irregulares em Reurbs-S, nos termos da já citada Lei n. 13.465, de 2017. Desta forma, loteamentos, antes irregulares, poderão receber infraestrutura adequada, proporcionando moradias com respeito e observância aos direitos sociais do indivíduo. Esse direito ainda foi analisado se apoiando no direito à cidade em um contexto globalizado correlacionando a inefetividade dos direitos humanos em face da insuficiência de reconhecimento e redistribuição decorrentes da precarização dos direitos próprios do Estado Social.

Tema também de relevante importância foi o direito à participação popular, sobretudo quando algumas iniciativas do poder público efetiva a alteração do Plano Diretor sem garantir a necessária participação popular, contrariando, assim, a concepção de democracia participativa. Constatou-se que a dita participação popular corresponde, na prática, a um mecanismo artificial que escamoteia a verdadeira face do pensamento neoliberal que se

revela por meio de ações permeadas por interesses do capital. Neste contexto, um grupo de estudos também fez um apanhado evolutivo das funções sociais da cidade. Destacou a função social democrática demonstrando se a cidade cumpria a exigência legal de promover a cidade ao status de democrática.

Ainda no âmbito da análise do direito à cidade sustentável verificou-se uma ocorrência frequente nas favelas brasileiras: o fenômeno da gentrificação. Essa transformação local ocorre de maneira reiterada deslocando o possuidor original e gerando espaço a uma nova classe social que ali vai paulatinamente se instalando. Não se trata de algo natural. São os interesses econômicos que ganham espaço em detrimento de pessoas de baixa renda e com insuficiência de recursos para se estabelecer. O resultado é invasões em novas áreas com o comprometimento dos recursos naturais bem molestados pelo excesso de posseiros que se instalam se nenhum tipo de observância a regras urbanísticas ou ambientais.

Os fenômenos culturais também ganharam espaço entre os pesquisadores. Esclareceu-se a ocorrência de grafismos como algo que se desponta naturalmente do seio urbano de forma a torná-lo um local aconchegante e com características próprias. No aspecto cultural ainda se enfocou a defesa de ambientes culturais relevantes para o cenário nacional, como Ouro Preto, em Minas Gerais e algumas localidades na Bahia.

Na sequência deu-se enfoque ao planejamento urbano e a atuação do Poder Público Municipal em sua execução. Seria o Município o ente mais adequado para arquitetar o planejamento urbano de forma eficiente diante de transformações estruturais na economia global? Nesse sentido, demonstrou-se a influência das transformações nas políticas urbanas locais, geradas sobretudo a partir do interesse dos grupos locais com maior poder aquisitivo.

A função social da cidade foi igualmente considerada em uma perspectiva constitucional comparada entre Brasil e Colômbia. Diante das peculiaridades dos dois sistemas jurídicos entabulou-se a questão da realização prática deste direito fundamental social. O trabalho esclareceu particularidades constitucionais e os pontos favoráveis e desfavoráveis que ambos os países poderiam corrigir a partir da observância da experiência do outro na implementação de políticas públicas em prol da materialização da função social da cidade.

O Direito Urbanístico no Brasil é ciência nova. O Estatuto da Cidade possui menos de vinte anos e novas normas de apoio a uma urbanização adequada foram há pouco editadas. A própria Lei n. 13.465, de 2017, tem pouco mais de três meses. Existem muitos desafios a serem enfrentados e resolvidos. Numa digressão, muitos problemas ainda rondam o debate. O primeiro deles, como materializar os programas de reurbanização sem os cuidados que a

Lei n. 11.977, de 2009, determinava. Estes problemas serão futuramente orquestrados pelos diversos atores envolvidos com a regularização fundiária. O segundo para sobre a dificuldade em se implementar bons planos diretores, com os cuidados que as normas determinam, sobretudo com a participação popular, estabelecida como obrigatória nos diversos diplomas ultimamente publicados.

Diante desse quadro repleto de novidades e desafios, convida-se a comunidade científica para que aprecie esta publicação, não sendo exagero dizer que os trabalhos do Grupo de Direito Urbanístico e Alteridade têm o mérito de contribuir para melhorar e apontar caminhos para a consolidação das normas existentes, de modo que o futuro do País, diante de tantas invasões e crescimento desordenado das cidades possa, enfim, buscar melhores soluções para o desenvolvimento sustentável das cidades.

São Luís, 20 de novembro de 2017.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme (UNISANTOS)

Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto (UFMA)

Profa. Dra. Monica da Silva Cruz (UFMA)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**SUSTENTABILIDADE, HERMENÊUTICA JURÍDICA E AGENDA ONU 2030.
REFLEXÕES SOBRE O PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE NO ÂMBITO DAS
CONSTRUÇÕES IMOBILIÁRIAS URBANAS**

**SUSTAINABILITY, LEGAL HERMENEUTICS AND UN AGENDA 2030.
REFLECTIONS ON THE PRINCIPLE OF SUSTAINABILITY WITHIN THE
FRAMEWORK OF URBAN PROPERTY BUILDINGS**

José Gabriel Boschi

Resumo

O presente trabalho discorre sobre o conceito de sustentabilidade, suas categorias semânticas e dimensões valorativas. Em seguida, aborda-se a sustentabilidade como fundamento e diretriz imposta pela Agenda ONU 2030, bem como sua influência no âmbito das construções imobiliárias urbanas.

Palavras-chave: Agenda onu2030, Construções imobiliárias sustentáveis

Abstract/Resumen/Résumé

This paper discusses the concept of sustainability, its semantic categories and evaluative dimensions. Then addresses the sustainability as the foundation and guidelines imposed by the UN agenda in 2030, and its influence within the urban construction projects.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Un2030, Urban construction projects

1. Introdução

O presente trabalho pretende abordar o conceito de sustentabilidade, suas dimensões, sua atuação como fundamento da Agenda ONU 2030¹ – objetivos para o desenvolvimento sustentável –, e, ainda, sua eficácia direta e imediata no cenário dos empreendimentos imobiliários urbanos, como instrumento para efetiva implantação e direitos fundamentais e otimização de políticas públicas de bem estar.

A sustentabilidade, como se verá, possui carga semântica plúrima, o mesmo se dizendo quanto às suas dimensões.

De qualquer sorte, e sem ingressar por hora nas definições semânticas, traduz-se em norma jurídica e também valor ético condutor de uma nova leitura dos direitos e do bem estar humano, bem como da forma de compreender e aplicar o sistema normativo.

Ademais, como se verá projeta-se para todas as áreas da vida humana, sejam materiais ou imateriais. No presente trabalho haverá enfoque final, e especial, sobre a sustentabilidade no âmbito das construções imobiliárias urbanas, inserida na sua dimensão ambiental.

A relevância do tema surge com tamanho vigor que a Organização das Nações Unidas editou objetivos universais para o desenvolvimento **sustentável** da população mundial. Tal agenda corresponde, na essência, a conjunto de programas, ações e diretrizes que orientarão os trabalhos das Nações Unidas e de seus países membros rumo ao desenvolvimento sustentável.

A sustentabilidade urbana, ademais, servirá como instrumento também para redução das desigualdades materiais existentes nas cidades, pois permitira a inclusão daqueles que não possuem moradia, o que inexoravelmente contribui para um ambiente degradante, não harmônico e não inclusivo.

2. A história do princípio da Sustentabilidade

A história testemunhou a criação, o desenvolvimento e a formatação do conceito de sustentabilidade.

De início, cumpre referir a criação do *Clube de Roma*, em 1968, na qual reuniram-se pessoas de ascensão em seus países para promover crescimento económico estável e

¹ Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> em 07/2017.

sustentável da humanidade. Referida entidade publicou relatório denominado “Os limites do crescimento”, no qual se aferiu os impactos da evolução da população humana e exploração de recursos naturais até 2100².

Na década seguinte 2 eventos contribuem para o desenvolvimento do tema: em 1972 inicia-se, em Estocolmo, a Conferência sobre o Ambiente Humano da ONU, chamada primeira “Cimeira da Terra”; e em 1979 o filósofo Hans Jonas exprime a sua preocupação na obra *Princípio responsabilidade*.

Na década de 80 surge finalmente o conceito de desenvolvimento sustentável, quando a União Internacional para a Conservação da Natureza publicou o relatório “A Estratégia Global para a conservação” e, em 1987, quando foi publicado o famoso Relatório relatório Brundtland, também denominado “Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*), preparado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU (criado pela Assembleia Geral da ONU em 1983).

O Relatório Brudtland, que em seu nome homenageia a ex-primeira Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, que chefiou a comissão supra referida, propõe, como desenvolvimento sustentável como aquele que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais³.

Assim, o referido Relatório inaugurou a era na qual a noção de desenvolvimento sustentável transplantou a idéia de que o zelo ao meio ambiente seria suficiente à sustentabilidade do planeta.

Na década seguinte, mais precisamente em 1992, realiza-se no Rio de Janeiro importantíssimo evento mundial sobre sustentabilidade, que, juntamente com o Relatório Brudtland e Agenda ONU2030 formam, ao nosso sentir, a tríade histórica fundamental sobre sustentabilidade.

Nosso País recebeu a Conferência da ONU sobre o Ambiente e Desenvolvimento – RIO/92, chamada segunda “Cimeira da Terra”, na qual surgiu a Agenda 21, sendo aprovadas Convenção sobre Alterações Climáticas, Convenção sobre Diversidade Biológica e Declaração de Princípios sobre Florestas.

² Disponível em <http://www.clubofrome.org/eng/about/4/>

³ Disponível em <https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>

Em 1994 e 1996 a Europa volta os olhos para sustentabilidade nas cidades, através da Carta de Aalborg e Carta de Lisboa.

A década de 90 tem no Protocolo de Quioto, cujo objetivo foi estudo de alterações climáticas, o último evento histórico relevante, iniciando-se o século XXI com a “Cimeira do Milénio” em e a terceira Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis.

A década que se seguiu avançou com agenda Mundial sobre sustentabilidade, o que se verifica na Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio + 10), em Joanesburgo, 2002, e Conferência Aalborg +10, em 2004, cuja temática se relacionou à campanha europeia de cidades sustentáveis.

A década passada encerra com a Carta de Leipzig sobre as cidades europeias sustentáveis e com a “Cimeira de Bali”, que buscou suceder ao Protocolo de Quioto no que diz respeito às alterações climáticas.

Como se vê, portanto, a sustentabilidade passou a ser pauta principal das nações desenvolvidas, tendo por objeto não somente o meio ambiente entendido como fauna e flora, mas também sob o enfoque económico e sócio-política.

Ao contrário do que uma análise superficial de sustentabilidade possa sugerir, a sustentabilidade apresenta uma natureza pluridimensional, não se limitando, obviamente, à ideia exclusiva de proteção do meio ambiente saudável, entendido este apenas como a fauna e a flora natural, objeto próprio do direito ambiental.

Há outras dimensões que extrapolam esta dimensão. Aliás, a própria Agenda ONU 2030, nesse contexto, dispôs sobre o tripé classicamente referido à sustentabilidade, a saber: dimensão ambiental, social e económica. No Preâmbulo da referida Agenda assim constou: “(...). Eles são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a economia, a social e a ambiental”.

A sustentabilidade ambiental consiste, em síntese, na manutenção das funções e componentes do ecossistema, ou seja, do ambiente natural, proporcionando à pessoa humana e todos os demais seres vivos do planeta condições de vida sustentáveis.

Já a sustentabilidade económica possui a noção de um conjunto de medidas e opções políticas que buscam aplicar aos conceitos de lucro, faturamento, riqueza, mercado, indústria, comércio, etc., as noções de sustentabilidade das matrizes energéticas, da fauna e flora, do bem estar das gerações, presente e futura, criando-se assim uma interligação entre os vários setores.

A conjectura utilizada pelos operadores económicos não se assenta apenas em dados técnico-financeiros, mas sob o enfoque ambiental e social, que impõe o uso correto das

matérias primas e recursos humanos. Ademais, cresce a reflexão sobre o uso adequado dos meios naturais – como por exemplo, madeira, energia, água – justamente de modo a não exauri-los e, conseqüentemente, prejudicar a própria cadeia econômica decorrente.

A sustentabilidade sócio-política, a seu turno, volta-se sobretudo ao equilíbrio social, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento social da humanidade. Busca-se, em síntese, ao lado do desenvolvimento econômico sustentável, o desenvolvimento harmônico, sadio, equilibrado e adequado da própria camada social, sob o enfoque cultural, humanístico, antropológico, de raça, credo, dentre outros.

Por fim, insta aludir que Juarez Freitas acrescenta ao menos mais duas novas dimensões, além daqueles consagradas pela Agenda ONU supra referida: a dimensão ética e a dimensão jurídico-política. Estas 5 dimensões, precisamente identificáveis, empregam à Sustentabilidade uma natureza multidimensional, condicionando o desenvolvimento em seu sentido global, afastando-se um conteúdo estritamente reducionista que possa vir a ser empregado.

Há, nesse contexto, pois, nítida riqueza poliédrica à sustentabilidade. As dimensões se interligam e se complementam, não devendo ser considerada qualquer assertiva que trate como simples as características ou variáveis da sustentabilidade (FREITAS, 2016).

3. Sustentabilidade como princípio, valor, dever e diretriz vinculante no sistema jurídico brasileiro

Quanto à carga semântica vinculada à sustentabilidade, a primeira abordagem que se cumpre fazer é relacionada ao conceito de *princípio* constitucional, cujo ingresso em nosso ordenamento jurídico ocorre por intermédio da norma fundamental inclusiva do art. 5º, §2º, CF⁴.

Acerca dos princípios constitucionais, de acordo com o que restou consagrado pela doutrina nacional e estrangeira no estudo do tema nas últimas décadas, princípio é norma jurídica que veicula um postulado com carga valorativa, mas que também impõe espécies

⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...);

2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

precisas de comportamento⁵. A doutrina, na abordagem do tema, estabeleceu critérios de distinção entre princípios e regras, sobressaindo-se, nesse contexto, a idéia de que princípios, pelo seu conteúdo eminentemente valorativo, necessitaria de uma atividade dialética de complementação e limitação pelo intérprete (FREITAS, 2010).

Além disso, princípios seriam fundamentos normativos para a interpretação e aplicação do direito, deles decorrendo normas de comportamento, sem, contudo, possuírem caráter formal de proposições jurídicas.

As regras, por outro lado, segundo a doutrina de Dworkin (2010), seriam aplicadas segundo o método do *tudo ou nada* (*all or nothing*), segundo o qual ocorrendo a hipótese de incidência prevista na regra esta deve ser aplicada, por ser válida, pois, caso contrário, não encontraria validade no sistema jurídico. Logo, no caso de conflito de regras, uma delas sempre teria que ser invalidada, frente a outra, que se manteria vigente no ordenamento jurídico⁶.

Pois, dentro deste contexto e a partir destas premissas conceitua-se a sustentabilidade como princípio constitucional. Nesse sentido, ensina Freitas (2016, p. 43):

[...]: trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem estar.

Com efeito, como princípio, a Sustentabilidade veicula um valor ético, que determina a tutela jurídica do direito ao futuro, a tutela jurídica de todos os direitos que se relacionam ao bem estar duradouro das atuais e das futuras gerações. Há, assim, uma natureza normativa impositiva, no sentido de exigir esforços confluentes para que todos os direitos, de todas as dimensões (não somente os direitos de terceira dimensão), que tutelem o bem estar presente e futuro, sejam respeitados, em sua máxima efetividade.

⁵ Para uma melhor compreensão da idéia de princípios como normas que veiculam valores e também comportamentos precisos, Ávila (2004), que apresenta, em síntese, uma nova leitura e sistematização da teoria dos princípios e regras, afastando a idéia de que princípios são normas dotadas apenas de valor, sem imposição de condutas expressas, e que as regras, a seu turno, não poderiam ser objeto de ponderação.

⁶ Não se ignora a doutrina de Robert Alexy, segundo o qual o modo de tensão entre princípios também se resolveria pelo modo *tudo ou nada*, já que a ponderação de conflitos seria resolvida por regras de prevalência (ALEXY, 2015).

Dentro deste contexto, resta inafastável a aplicação direta e imediata do princípio da sustentabilidade⁷, bem como a concepção de que a titularidade do direito pertence às gerações atuais e vindouras.

Na lição de Freitas (2016), o princípio da sustentabilidade encontra fundamento constitucional nos arts. 3^o⁸, 170, VI⁹, e 225¹⁰, CF, dentre outros, veiculando o valor que impõe o comportamento ético de promoção, defesa e efetividade, pelo poder público e iniciativa privada, do desenvolvimento continuado e durável, com caráter intergeracional¹¹.

⁷ Sobre a eficácia direta e imediata dos direitos fundamentais, Sarlet, (2015).

⁸ Art. 3^o Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

⁹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

¹⁰ 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.

§ 1^o Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2^o Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3^o As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4^o A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5^o São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6^o As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

¹¹ Freitas aponta a salutar iniciativa do legislador em dispor de forma expressa sobre sustentabilidade (e, consequentemente, todos os efeitos daí decorrentes) em inúmeras enunciados normativos, assegurando-se assim uma densificação infraconstitucional para o princípio em abordagem Nesse sentido Lei 6.938/81 (art. 2^o, I, art.

Como dito, a sustentabilidade é princípio constitucional, o que lhe empresta inexorável tráfego de valores. Logo, ao lado do viés principiológico, a carga axiomática da sustentabilidade (*valor*) é fundamental no estudo e sistematização do tema, e projeta o conteúdo acima enunciado para *status* de hierarquia constitucional. Em verdade, traduz-se um valor supremo de nossa ordem constitucional, podendo ser extraído, do próprio preâmbulo da Carta Constitucional, segundo o qual é objetivo do Estado assegurar, dentre outros, o “bem-estar” e o “desenvolvimento”.

Mas não é só.

Emerge, ainda, do caráter valorativo da sustentabilidade, a existência de critério de avaliação de políticas públicas, voltadas aos objetivos da constituição federal. Nesse contexto, portanto, o valor constitucional supremo da Sustentabilidade é critério axiológico de avaliação de políticas e práticas, públicas e privadas.

Novamente na lição de Freitas (2016, p. 118):

Dito de outra maneira, do entrelaçamento tópico-sistemático de dispositivos constitucionais, notadamente dos art.s 3º, 170, VI e 225, avulta o critério da sustentabilidade (valor desdobrado em principio), que intenta o desenvolvimento continuado e durável, socialmente redutor de iniquidades, voltado para presentes e futuras gerações, sem endossar o crescimento econômico, irracional, aético, cruel e mefistofélico.

Ainda, conclui Freitas (2016, p. 118):

Nessa vertente, a ascensão valorativa da sustentabilidade catalisa a transformação de estilo do pensamento ético e jurídico-político, no intuito de fazê-lo fonte do desenvolvimento durável, resiliente e socialmente justo. Numa expressão: desenvolvimento sistematicamente sustentável, com eficiência a serviço da eficácia, numa perspectiva renovadora da hermenêutica das relações jurídicas, preferencialmente adotando soluções em conformidade com a natureza.

Ainda sobre a carga semântica da sustentabilidade, não se pode furtar o apontamento acerca do caráter de *dever* ético e jurídico-político de se promover o desenvolvimento do bem estar material e imaterial, das gerações presentes e futuras.

Nesse universo, pois, impõe-se o dever de desenvolvimento propício à saúde, incluídos todos os componentes éticos, sociais, ambientais, econômicos e jurídico-políticos¹².

3º, III, art. 13); Lei 8.666/93 (art. 3º); Lei 9.433/97 (art. 2º, II); Lei 9.985/00 (art. 2º, II, XI e XII, dentre outros); Lei 10.257/01 (art. 2º, I); Lei 11.445/07 (art. 48, II); Lei 12.587/12 (art. 5º, art. 6º e art. 23), dentre outros

¹² Conforme se abordará, constituem as dimensões da Sustentabilidade, algumas delas não previstas na Agenda ONU 2030.

Ao lado do dever de promoção do desenvolvimento urge o dever, também, de reforma às normas de interpretação e aplicação do direito que não se coadunarem ao conceito de sustentabilidade, que passa a ser verdadeiro farol guia para os juízos de validade e eficácia dos enunciados jurídicos.

Ainda, e de forma conclusiva, no ponto, mister a alusão de que a sustentabilidade possui, também, intrínseca na sua semântica, a idéia indissociável de ser uma *diretriz* vinculante jurídico-institucional de assegurar-se, às gerações presentes e futuras, o ambiente favorável ao bem estar. Essa diretriz não se esgota ou se exaure no tempo. Ao contrário disso, impõem-se de forma permanente e duradoura.

4. A Sustentabilidade no âmbito das construções imobiliárias

Lançadas as bases acima sintetizadas, atinentes ao conceito de sustentabilidade, sua abordagem histórica, diversidade semântica e sua análise dentro de uma hermenêutica tópico-sistemática, cumpre abordar brevemente os objetivos da Agenda ONU 2030, que tendo a sustentabilidade como fundamento, lançou 17 objetivos (ODS) para o desenvolvimento sustentável no mundo, e em especial, o objetivo para o desenvolvimento sustentável n.º 11, que visa tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

São itens do objetivo 11:

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas;

1.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos;

1.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países;

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo;

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade;

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros;

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência;

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento;

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis;

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.¹³

Assim, a inserção no objetivo da agenda ONU acima referido (objetivo 11) se dá em relação à noção ambiental e sócio-política de sustentabilidade, pois ao mesmo tempo em que é fundamental ser os assentamentos humanos sustentáveis através da utilização de energias renováveis, não poluentes e que não impactem a biodiversidade local¹⁴, devem eles também a inserção sadia da coletividade no próprio meio residencial, laboral e cultural.

Nas edificações públicas exemplifica-se os casos de países que impõe que as edificações públicas sejam construções imobiliárias não poluentes e utilizadoras de energias renováveis. Na Alemanha, por exemplo, há determinação de que todos os prédios públicos utilizem energia solar, proposta, aliás, já levada à Câmara de Deputados no Brasil, através do projeto de lei 161 de 2015¹⁵.

No Brasil, a legislação já assegurou na década passada o amplo e facilitado acesso das pessoas portadoras de deficiência aos prédios públicos ou coletivos, empresas prestadoras de serviço público ou instituições financeiras. Esta é medida que se impõe para o fim de permitir a inclusão eficiente das pessoas no seio coletivo, atingindo além disso a sua própria dignidade¹⁶. O próprio objetivo 11, especialmente o tópico 7, refere tal aspecto, ao aludir que até 2030 espera-se “proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência”.

Nas construções imobiliárias residências, a sustentabilidade impõe-se igualmente como de rigor. Aqui, faz-se um corte temático para abordar aquelas nas quais há participação

¹³ Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

¹⁴ Nesse sentido é a Diretiva 31/2010 do Parlamento Europeu sobre o desempenho energético dos edifícios, a qual impõe o dever de que as edificações, na Europa, sejam auto-sustentáveis no tocante à produção e consumo de energia, disponível em ...

¹⁵ Art. 1º Esta lei dispõe sobre a obrigatoriedade do Poder Público Federal, Estadual e Municipal, utilizar energia solar fotovoltaica e/ou energia eólica em todas as edificações pertencentes à administração pública. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1302896.pdf>

¹⁶ Decreto 5.296/04 e Lei 13.146/2015.

determinante e inclusiva do poder público, buscando a redução de desigualdades materiais e implantação da própria justiça social.

Assim, em nosso país exemplifica-se, fundamentalmente, o Programa Minha Casa Minha Vida, criado pela Lei 11.977/2009, que ao destinar e financiar a aquisição de imóveis residenciais para determina classe social, procura efetivar direitos de inclusão, moradia e a própria sustentabilidade, em observância, ainda que indireta, ao objetivo da ONU acima referido¹⁷.

Com efeito, milhares de moradias já foram distribuídas no programa habitacional referido, o que permitiu à inúmeras pessoas o ingresso no ambiente residencial até então inatingível, retirando-lhes da margem de pobreza e áreas favela. Com isso, inúmeros pontos do objetivo 11 da ONU foram alcançados, como por exemplo, o acesso à habitação adequada e a preço acessível (11.1); aumento da urbanização inclusiva, com planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis (11.3); e o aumento substancial de assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres (11.c).

Assim, resta cristalino que a produção habitacional de interesse social promove relevantes e positivos impactos sociais, econômicos e ambientais, quando promove emprego formal de trabalhadores da construção civil, moradia digna para a população de baixa renda, o que reduz o déficit habitacional do país e permite a retirada de famílias de áreas de risco ou fragilidade ambiental (desmoronamento, etc.)

A própria sustentabilidade sob o viés ambiental já é, também objetivo a ser implementado no programa governamental habitacional. Esbarra, contudo, no elevado custo financeiro ainda existe para instalação de estrutura verde no âmbito imobiliário, como placas solares e utilização inteligente das águas de consumo coletivo (medição individualizada água).

Como recurso para isso socorre-se da utilização de materiais inteligentes e de paisagismo, os quais auxiliam no equacionamento térmico e absorção de águas pluviais pelo solo. Convencionou-se chamar Selo Casa Azul aquelas unidades habitacionais que em certa medida já apresentam elementos de sustentabilidade.

¹⁷ Art. 1o O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas:

Além disso, o referido programa vai além, ao propor às famílias beneficiadas trabalho social de ação educativa para gestão do condomínio, ambiental, financeira e de sociabilidade. De fato, mister que para a continuidade exitosa da implementação de moradias sustentáveis que os moradores utilizem a de forma adequada, com limpeza de placas solares, implementando e respeitando a coleta seletiva de lixo, manutenção de espécies vegetais previstas no projeto paisagístico para o fim de sombreamento de fachadas, redução de temperatura das unidades, dentre outros aspectos.

Esta experiência nacional é compartilhada também no exterior, como por exemplo, no México, aonde através do *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* foi implementado diversos itens de sustentabilidade à habitação.

O próprio Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)¹⁸ complementa a temática ao determinar regras sobre o uso social sustentável da propriedade.

Não se despreza que problemas surgem no implemento das políticas de moradia do governo federal.

Um dos problemas aferidos é a criminalidade que eventualmente surge no âmbito residencial, o que é inexorável em países como o Brasil, que dentre os fatores ainda não erradicados é a violência e o tráfico urbano.

Não são raros os casos de invasões às moradias por traficantes ou marginais que pretendem instalar-se no local, ou até mesmo tomar todo o empreendimento residencial, não havendo aparato policial suficiente e eficiente para coibir tal ilegalidade, o que, a toda evidência, impede a efetivação da moradia como instrumento de implementação da sustentabilidade urbana e da própria dignidade da pessoa humana.

Outro dado lamentável diagnosticado, ainda, é a constatação de que determinados empreendimentos, por apresentarem baixo custo de construção, muitas vezes apresentam vícios de construção que lhes torna inadequado para o uso ou reduz substancialmente o valor, sem contar, obviamente, no transtorno psíquico e emocional que causa aos moradores.

Com efeito, muitas construtoras, ao operar o programa governamental referido, utilizam-se de materiais e serviços de baixa qualidade, sob a justificativa de que o preço pago pela unidade é baixo. Inúmeras demandas se avolumam na justiça para resolver contendas

¹⁸ Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

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: [...] .

desta natureza, o que, à semelhança do problema da criminalidade supra delineado, impede que a moradia, nesse cenário, seja adequadamente encarada como sustentável e efetivadora de princípios constitucionais.

No ponto, não se está a abordar a questão da função social da propriedade, dentro de uma idéia de que a propriedade privada deve servir ao interesse do proprietário, mas também da coletividade. Este é um ponto relevante, mas que já está assentado e consagrado em nosso sistema jurídico constitucional, não havendo mais dúvidas relevantes sobre a existência e eficácia do princípio. O ponto que se pretende abordar relaciona-se, de forma mais profunda e abrangente com o próprio bem estar, individual e coletivo, de gerações presentes e futuras.

Assim, um novo conceito de cidades sustentáveis surge nos últimos anos, e no que diz respeito às construções imobiliárias, há necessário e fundamental uso de energias renováveis, materiais recicláveis, redução de poluentes e resíduos sólidos, dentre outros. A sustentabilidade impõe ademais, uma regularização fundiária de arquitetura, engenharia, primando-se por materiais ecologicamente adequados, renováveis e não degradantes, dentre outras.

A atuação do poder público é fundamental neste cenário, pois impõe a busca pela sustentabilidade no âmbito das construções imobiliárias e, acima de tudo, em se tratando de moradias de baixa renda, não deixa de buscar contornar problemas de desigualdade habitacional e de justiça social. Impõe-se mecanismos de uso racional das propriedades, públicas e privadas e, especial, no que diz respeito às construções imobiliárias urbanas, sua adequação ao cumprimento energético, ambiental, econômico e ético, no seu caráter inclusivo, duradouro e intergeracional.

4. Conclusão

Como se vê, a sustentabilidade inaugura um novo topo hermenêutico integrativo no sistema jurídico, pois conduz os direitos para a busca plena do bem estar permanente, duradouro, de gerações presentes e futuras.

Transcende-se assim a mera noção de sustentabilidade como matéria atinente à Ecologia. Sua influência no campo ambiental, social, da econômica, do urbanismo e da ética humana, dentre outros, ao mesmo tempo em que comprovam a multidiversidade de sua dimensão, asseguram sua influência determinante em todos os espectros sociais. As normas jurídicas passam a ter, nesse contexto também, novo valor fundamente, que assegura a própria dignidade humana

A Agência ONU 2030 robustece esse cenário, ao lançar como meta universal 17 objetivos sustentáveis para os povos e populações mundiais. Ela não se limita a propor ODS, mas também dispor sobre metas de implementação dos objetivos.

Dentro deste contexto emerge, também, a imposição de que as construções imobiliárias urbanas sejam sustentáveis, ou seja, que sobre elas incida toda a carga axiológica, diretiva, instrumental e condutora dos deveres impostos pela sustentabilidade, reconhecida aqui a sua dimensão ambiental.

Com efeito, a construção de imobiliário urbano não pode mais ocorrer à revelia de normas que determinam a utilização de energias renováveis, econômicas, recicláveis e redutoras de vícios de construção, por exemplo, sob pena de se comprometer o próprio desenvolvimento das gerações.

O poder público passa a ter o dever, portanto, de impor e controlar novos parâmetros e diretrizes de efetivação das moradias e prédios urbanos, tanto para otimizar a sustentabilidade, como para bem zelar os interesses dos próprios cidadãos.

Ganha destaque, no ponto, a necessidade de que a sustentabilidade seja um elemento também de redução das desigualdades materiais e para obtenção do próprio conceito de justiça social.

As moradias veiculadas pelo programa governamental Programa Minha Casa Minha Vida permitem que inúmeros tópicos do objetivo 11 para desenvolvimento sustentável sejam alcançados, bem como busca, também, a proteção de pessoas carentes e que estavam ao desamparo do programa habitacional das cidades. Há, ao fim e ao cabo, a otimização de princípios constitucionais complementares e fundamentais, como a sustentabilidade, a dignidade da pessoa humana, e a própria igualdade material.

As cidades há muito tempo deixaram de ser espaços no qual a propriedade serve apenas aos interesses dos donos. Há, com evidencia, imposição de que sirvam aos interesses coletivos, das gerações presentes e futuras, de modo a implementar com eficácia máxima os postulados da sustentabilidade, novo vetor fundamental da constituição dos países ocidentais.

As habitações passam, neste cenário, também a servir, como desdobramento também da redução de desigualdades, quando implementam políticas públicas sustentáveis e de inserção dos vulneráveis e marginalizados, especialmente aqueles que não teriam condições de ascender às moradias dignas e inclusivas.

Referências

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais, 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios, 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004

DWORKIN, Ronald. Levando os Direitos a Sério, 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FERNANDES, Edésio, e ALFONSÍN, Fernanda. Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FREITAS, Juarez, Sustentabilidade. Direito ao Futuro, 3ª edição. Editora Fórum: Belo Horizonte, 2016.

_____, A Interpretação Sistemática do Direito, 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

GOMES, Carla Amado. Risco e modificação do acto autorizativo concretizador dos deveres de proteção do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

MOLINARO, Carlos Alberto. Direito Ambiental. Proibição de Retrocesso. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Desenvolvimento sustentável: a nova cláusula geral das contratações públicas brasileiras. In: Interesse Público, v. 13, n. 67, p. 65-96, maio/jun. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais, 12ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

_____, Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.