

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO**

EDERSON MARCELINO

**COLISÃO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS AO MEIO AMBIENTE
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E À MORADIA: OS CASOS DE OCUPAÇÃO
HUMANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**

FLORIANÓPOLIS -SC

2016

EDERSON MARCELINO

**COLISÃO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS AO MEIO AMBIENTE
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E À MORADIA: OS CASOS DE OCUPAÇÃO
HUMANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à banca examinadora da
Universidade Federal de Santa Catarina
como requisito parcial à obtenção do grau
de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Antônio Carlos Brasil Pinto.

FLORIANÓPOLIS - SC

2016



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
Colegiado do Curso de Graduação em Direito

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “COLISÃO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E À MORADIA: OS CASOS DE OCUPAÇÃO HUMANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE”, elaborado pelo acadêmico Ederson Marcelino, defendido em 04/07/2016 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (DEZ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 04 de julho de 2016.

Antônio Carlos Brasil Pinto

Fernanda Mambrini Rudolfo

Humberto Pereira Vecchio

À minha companheira de todas as horas,
Rosália Alves,
com o amor de sempre.

À *Caroline e Leonardo*, filhos exemplares,
meus corações fora de mim.

Aos meus pais,
Jacy Hermínio Marcelino e Eliete Pacheco Marcelino,
e minha tia *Olíria*, "*Tia Lica*", pelos princípios e valores que
me ensinaram e que sustentam a minha vida.

Agradecimentos

Este é o trabalho da minha vida.

E não se teria concretizado
se não tivesse o alicerce para minha formação
da Universidade Federal de Santa Catarina.

Sou grato ao Prof. Dr. Antônio Carlos Brasil Pinto
pela sempre segura e competente orientação, e
por seus ensinamentos, que continuaram
a orientar a minha atuação profissional.

Com carinho, lembro o apoio e paciência
de todos os familiares e amigos, que me acompanharam
nessa trajetória, ao mesmo tempo, difícil e gratificante.

Muito obrigado será sempre pouco.

RESUMO

O presente estudo tem por intuito entrelaçar reflexões acerca do direito à moradia e a proteção ambiental, com relação à possibilidade de regularização fundiária das ocupações das áreas de preservação permanente – APP, a partir de uma análise sistemática da evolução dos textos normativos referentes ao direito ambiental. Em seguida, aponta a natureza material de direito fundamental que o direito à moradia e o direito ambiental encerram em si e a consequência prática trazida por tal reconhecimento. Ambos são, de igual maneira, típicos direitos humanos já reconhecidos. No presente texto encontra-se, também, o estudo dos princípios que possibilitam a conjugação do direito à moradia e da proteção ambiental. Serve, ainda, como uma tentativa de demonstrar que, se respeitadas às normas e princípios que regem ambas as matérias, então esses dois direitos são harmônicos entre si.

Nesse sentido, a conciliação entre do direito a moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, justifica a possibilidade de regularização das ocupações irregulares, prevista na Resolução nº 396/2006 do CONAMA e da Lei Federal nº 11.977/2009, que será analisada.

Assim, examinar-se-á com base nos princípios constitucionais e do Direito Ambiental, até que ponto poder-se-á ceder o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para atender o direito social a moradia em áreas de preservação permanente.

Palavras-chave: Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; Direito à moradia; Direitos fundamentais; Direitos Humanos; Princípio da Dignidade da Pessoa Humana; Princípio da defesa do meio ambiente; Art. 6º, da Constituição Federal de 1988; Art. 225, da Constituição Federal de 1988.

ABSTRACT

This study is meant to entwine reflections on the right to housing and environmental protection, regarding the possibility of regularization of occupation of permanent preservation areas - APP from a systematic analysis of the evolution of the normative texts relating to environmental law . Then points out the fundamental right material nature that the right to housing and environmental law carry with them and the practical consequence brought by such recognition. Both are equally typical human rights already recognized. This text is also the study of the principles that allow the combination of the right to housing and environmental protection. It serves also as an attempt to demonstrate that, if the rules and principles governing both materials respected, then these two rights are harmonious with each other.

In this sense, the reconciliation of the right to housing and the right to an ecologically balanced environment, justifies the possibility of regularization of irregular occupations provided for in Resolution n°. 396/2006 of CONAMA and the Federal Law n°. 11.977/2009, which will be analyzed, which will be analyzed.

Thus, it will be examined on the basis of the constitutional principles and environmental law, to what extent will be able to give the right to an ecologically balanced environment to meet the social right to housing in areas of permanent preservation.

Keywords: Right to an ecologically balanced environment; The right to housing; Fundamental rights; Human rights; Principle of Human Dignity; environmental protection principle; Article 6 of the Federal Constitution of 1988; Art. 225 of the Federal Constitution of 1988.

“As novas opiniões são sempre suspeitas e geralmente opostas, por nenhum outro motivo além do fato de ainda não serem comuns”. John Locke

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO AMBIENTAL E DO DIREITO À MORADIA	11
1.1 O DIREITO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	11
1.2 O ART. 225 E O MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	13
1.3 OS DIVERSOS TIPOS DE MEIO AMBIENTE	15
1.3.1 MEIO AMBIENTE NATURAL	15
1.3.2 MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL	16
1.3.3 MEIO AMBIENTE CULTURAL	16
1.3.4 MEIO AMBIENTE DO TRABALHO	17
1.4 DO DIREITO À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	18
2 DIREITO À MORADIA, E O “CONFLITO” COM A PROTEÇÃO AMBIENTAL	22
2.1 À MORADIA NA LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL	22
2.2 DIREITO DE PROPRIEDADE: O PRIMEIRO DIREITO SOCIAL	23
2.3 BEM-ESTAR SOCIAL URBANO E BEM-ESTAR EM ARISTÓTELES	24
2.4 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA	25
2.5 DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A MORADIA E AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E A HIPÓTESE DE CONFLITO	27
2.6 A TEORIA DA RESOLUÇÃO DE “CONFLITOS” ENTRE PRINCÍPIOS DE RONALD DWORKIN... 30	
2.7 A TEORIA PONDERATIVA DOS PRINCÍPIOS DE ROBERT ALEXY	33
3 INSTRUMENTOS PARA REALIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP’S	36
3.1 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL	36
3.2 INSTRUMENTOS PARA A REALIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL NAS CIDADES.....	38
3.2.1 ESTATUTO DA CIDADE.....	40
3.2.2 PLANO DIRETOR	43
3.3 DO DIREITO À MORADIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	44
3.4 A APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL AS PESSOAS MAIS VULNERÁVEIS	50
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
5 REFERÊNCIAS.....	57

INTRODUÇÃO

O presente estudo monográfico está dividido em três capítulos e tem como objetivo tratar sobre um tipo de conflito fundiário urbano muito comum nas cidades brasileiras: aquele que envolve o direito à moradia e a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em áreas de preservação permanente – APP.

A ocupação do solo urbano brasileiro, devido ao alto valor estipulado pelo mercado imobiliário aos terrenos localizados em bairros e áreas centrais, impede o acesso da população mais pobre ao mercado formal de áreas urbanas, ocasionando ocupações irregulares e precárias do solo que, em alguns lugares, incluem áreas de preservação permanente, e a conseqüente insegurança jurídica da área ocupada. “As famílias de baixa renda têm uma capacidade de poupança e investimento muito pequena, além de estarem quase sempre excluídas dos sistemas de crédito, o que não permite que adquiram um imóvel pronto e legalizado” (ALVES, 2010, p. 17).

A partir dessa realidade, o foco será a possibilidade de regularização fundiária das ocupações irregulares em Áreas de Preservação Permanente.

Ressalta-se que o objetivo do presente trabalho não é incentivar as ocupações em áreas de preservação permanente, e sim a busca por respostas jurídicas no que tange à possível ponderação entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente, buscando a regularização fundiária em APP's como um caráter “curativo”, na medida em que não pode ser proposto um incentivo a ocupações futuras dessas áreas.

Pretende-se compreender alguns dos fatores que conduzem a tais situações, até que ponto o Poder Judiciário pode atender o direito a moradia sem prejuízo ao meio ambiente equilibrado em áreas de preservação permanente, buscando elementos que possam indicar soluções capazes de atender satisfatoriamente as populações diretamente atingidas e, também, toda a sociedade.

Na primeira parte desse estudo monográfico, abordar-se-á o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em nosso ordenamento jurídico, através de uma análise cronológica, ao buscar desde a Constituição da República de 1824, até os dias atuais, a evolução da forma de tratamento da temática meio ambiente.

A segunda parte do trabalho apresenta o aparente conflito entre o direito à moradia adequada e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como a problemática que se encontra no dia-a-dia dos operadores do Direito.

Na última parte, tratar-se-á da evolução histórica do conceito de Moradia, a incorporação do direito social à moradia na Constituição de 1988, bem como, do direito à moradia digna, e a delimitação de seu conteúdo mínimo vital, associado a noções de vulnerabilidade socioambiental e justiça ambiental, a fim de fornecer elementos que possam auxiliar na busca de soluções do impasse das ocupações humanas em áreas de preservação permanente, na perspectiva de garantia do bem estar social urbano e da sustentabilidade das cidades.

Para isso, realizar-se-á um estudo dos instrumentos para realização do direito ao meio ambiente artificial urbano – Leis: 10.257/01 (Estatuto das Cidades), 11.977/09 (MCMV), 12.651/12 (Código Florestal), Plano Diretor –, mediante uma análise fundamentada nos estudos de Ronald Dworkin, Robert Alexy, a fim de trazer as teorias de ponderações norteadoras do funcionamento do ordenamento jurídico como um todo, utilizadas para garantir coerência na aplicação das leis aos casos concretos.

O método utilizado para elaboração foi o indutivo. A técnica utilizada foi a de pesquisa bibliográfica, juntamente com pesquisa jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça.

1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO AMBIENTAL E DO DIREITO À MORADIA

1.1 O DIREITO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Inicialmente, mister ressaltar que a Constituição da República Federativa do Brasil inovou ao abarcar a temática meio ambiente de modo direto. Até então, o tema encontrava-se tratado de forma indireta, mencionado em normas hierarquicamente inferiores.

Édis Milaré apresenta em sua obra, um histórico da questão ambiental nas constituições brasileiras:

“A Constituição do Império, de 1824, não fez qualquer referência à matéria, apenas cuidando da proibição de indústrias contrárias à saúde do cidadão (art. 179, nº 24). Sem embargo, a medida já traduzia certo avanço no contexto da época.

O Texto Republicano de 1891 atribuía competência legislativa à União para legislar sobre as suas minas e terras (art. 34, n. 29).

A Constituição de 1934 dispensou proteção às belezas naturais, ao patrimônio histórico, artístico e cultural (arts. 10, III, e 148); conferiu à União competência em matéria de riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (art. 5º, XIX, j).

A Carta de 1937 também se preocupou com a proteção dos monumentos históricos, artísticos e naturais, bem como das paisagens e locais especialmente dotados pela natureza (art. 134); incluiu entre as matérias de competência da União legislar sobre minas, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (art. 16, XIV); cuidou ainda da competência legislativa sobre subsolo, águas e florestas no art. 18, ‘a’ e ‘e’, onde igualmente tratou da proteção das plantas e rebanhos contra moléstias e agentes nocivos.

A Constituição de 1946, além de manter a defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 175), conservou como competência da União legislar sobre normas gerais da defesa da saúde, das riquezas do subsolo, das águas, florestas, caça e pesca.

A Constituição de 1967 insistiu na necessidade de proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 172, parágrafo único); disse ser atribuição da União legislar sobre normas gerais de defesa da saúde, sobre jazidas, florestas, caça, pesca e águas (art. 8º, XVII, ‘h’).

A Carta de 1969, emenda outorgada pela Junta Militar à Constituição de 1967, cuidou também da defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 180, parágrafo único). No tocante à divisão de competência, manteve as disposições da Constituição emendada. Em seu art. 172, disse que “a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades” e que o ‘mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílio do Governo’. Cabe observar a introdução, aqui, do vocábulo ecológico em textos legais”. (MILARÉ, 2015, p. 169-170)

Historicamente, jamais o legislador se preocupou em proteger o meio ambiente de forma específica, até a Constituição de 1988, todas cuidaram da proteção do patrimônio

histórico, cultural e paisagístico do País, o que era insuficiente para uma efetiva proteção ao meio ambiente.

Com o advento da Constituição Federal o meio ambiente equilibrado foi sistematizado em capítulo próprio. Anteriormente à Carta Magna o meio ambiente era regido pela Lei nº 6.938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, como assinala Dilermano Antunes Netto:

“No Brasil o meio ambiente, antes da Constituição Federal, era regido pela Lei nº 6.938/81 que dispõe sobre a política e o Sistema Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formação e aplicação, pelo Código Florestal, Código de Caça, Código de Águas e pelo Código de Mineração, além de outras leis que tratam da matéria de forma indireta, sendo que este conjunto de leis deu ao Ministério Público autorização de utilizar estas leis para prevenir e coibir os descasos e danos causados ao meio ambiente”. (NETTO, 2009, p. 69)

Nota-se que até a edição da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81, havia a ausência de definição legal ou regulamentar de meio ambiente. A definição foi descrita no art. 3º, inciso I, da referida Lei, o qual, juridicamente conceitua meio ambiente como sendo: **“o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”**. (grifou-se)

A doutrina vai mais longe, incluindo além dos elementos naturais os artificiais e culturais, como salienta José Afonso da Silva (SILVA 1997, p. 435 *apud* NETTO 2009, p. 47), **“meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida humana”**. (grifou-se)

A Constituição Federal de 1988 trouxe grandes inovações na esfera ambiental, sendo chamada por muitos como “Constituição Verde”. O constituinte de 1988 procurou dar efetiva tutela ao meio ambiente, trazendo mecanismos para sua proteção e controle.

Dilermano Antunes Netto traz em sua obra o comentário proferido por José Afonso da Silva sobre o assunto:

“O ambientalismo passou a ser tema de elevada importância nas constituições mais recentes. Entre nelas deliberadamente como direito fundamental da pessoa humana, não como simples aspecto da atribuição de órgãos ou de entidades públicas, como ocorria em Constituições mais antigas [...] a Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma constituição eminentemente ambientalista”. (NETTO, 2009, p. 70)

Paulo de Bessa Antunes vislumbra as disposições da Carta Magna de 1988 dedicados ao meio ambiente:

“Em sede constitucional, são encontráveis os seguintes pontos dedicados ao meio ambiente ou a este vinculados direta ou indiretamente:

art. 5º, incisos XXIII, LXXI, LXXIII;

art. 20, incisos, I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X, XI, e §§ 1º e 2º;

art. 21 incisos XIX, XX, XXIII, ALÍNEAS a, b e c, XXV;

art. 22, incisos IV, XII, XXVI;

art. 23, incisos, I, III, IV, VI, VII, IX, XI;

art. 24, incisos, VI, VII, VIII;

art. 43, § 2º, inciso IV, e § 3º;

art. 49, incisos XIV, XVI;

art. 91, § 1º, inciso III;

art. 129, inciso III;

art. 170, inciso VI;

art. 174, §§ 3º e 4º;

art. 176 e §§;

art. 182 e §§;

art. 186;

art. 200, incisos VII, VIII;

art. 216, inciso V e §§ 1º, 3º e 4º;

art. 225;

art. 231;

art. 232; e

no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os arts. 43, 44 e §§.

Os muitos arts. constitucionais contemplam normas de natureza processual, penal, econômica, sanitária, tutelar administrativa e, ainda, normas de repartição de competência legislativa e administrativa. É uma gama tão ampla e que não foi desenvolvida em todas as suas potencialidades”. (ANTUNES, 2012, p. 67)

O Texto Constitucional de 1988 reconhece ao meio ambiente um elevado nível de tutela.

1.2 O ART. 225 E O MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Merece especial atenção o art. 225 da Constituição Federal que é o “coração” do sistema de proteção ao meio ambiente, este determina que:

“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”. (“grifou-se”)

Ressalta-se primeiramente o vocábulo “Todos”, que remete o aspecto da titularidade indeterminável do meio ambiente.

Sob esse ponto, Paulo de Bessa Antunes (2012, p. 68) faz a seguinte análise:

“O art. 225, ao se utilizar da expressão “todos”, buscou estabelecer que mesmo os estrangeiros não residentes no País e outros que, por motivos diversos, tenham sido suspensos os seus direitos de cidadania, ainda que parcialmente, são destinatários da norma atributiva de direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Quanto ao vocábulo “equilibrado”, este traz a idéia da necessidade do desenvolvimento humano sustentável. Meio ambiente e desenvolvimento não constituem desafios separados, estando dessa forma interligados, como salienta Paulo Affonso Leme Machado:

“O direito ambiental e o direito ao desenvolvimento existem não como alternativas, mas como mútuo reforço, sendo conceitos que se integram, exigindo que, quando o desenvolvimento possa causar significativo prejuízo para o meio ambiente, haja o dever de prevenir ou, pelo menos, de reduzir esse prejuízo”. (MACHADO, 2015, p. 78)

Machado acentua ainda que:

“O direito ao meio ambiente equilibrado, do ponto de vista ecológico, consubstancia-se na conservação das propriedades e das funções naturais desse meio, de forma a permitir a existência, a evolução e o desenvolvimento dos seres vivos. Ter direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado equivale a afirmar que há um direito a que não se desequilibre significativamente o meio ambiente”. (MACHADO, 2015, p. 78)

A preocupação do direito ambiental é organizar a forma pela qual a sociedade se utiliza dos recursos ambientais, estabelecendo critérios, proibições e permissões, definindo o que pode e o que não pode ser apropriado economicamente e como essa apropriação econômica-ambiental pode ser feita.

Após a abordagem constitucional do direito ambiental, passaremos agora, a classificação do meio ambiente em aspectos que o compõem.

1.3 OS DIVERSOS TIPOS DE MEIO AMBIENTE

Primeiramente, cumpre frisar que o conceito de meio ambiente é unitário. Não se busca estabelecer divisões estanques, isolantes, de modo que a classificação apenas identifica o aspecto do meio ambiente que se sobrepõe, a divisão busca facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido. Celso Antônio Pacheco Fiorillo destaca pelo menos quatro significativos aspectos, acolhidos inclusive pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3.540, quais sejam: meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho. (FIORILLO, 2015)

1.3.1 MEIO AMBIENTE NATURAL

O meio ambiente natural ou físico é constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, a fauna, enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam.

O meio ambiente natural é tutelado pelo art. 225, *caput* da Constituição Federal e § 1º, I, II e VII desse mesmo art.:

“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.

§ 1º 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;

(...)

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;

(...)

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”.

Não raro, ainda persiste a equivocada concepção de que preservar o meio ambiente é proteger somente a fauna e a flora.

Entretanto, o meio ambiente, enquanto bem jurídico tutelado pode ser enquadrado sob outros aspectos, vejamos.

1.3.2 MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL

Constituído pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações chamado de espaço urbano fechado e, pelos equipamentos públicos, espaço urbano aberto.

Este aspecto do meio ambiente está diretamente relacionado ao conceito de cidade. “Vale verificar que o vocábulo “urbano”, do latim *urbs, urbis*, significa cidade e, por extensão, seus habitantes¹.”

O meio ambiente artificial é tratado constitucionalmente no art. 182, referente à política urbana; art. 21, XX, que prevê a competência material da União de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbano; 5º, XXIII que destaca a função social da propriedade, entre outros.

Adiante, verificaremos com maior profundidade a proteção concedida ao meio ambiente artificial, não apenas perante a Constituição Federal, mas também, em consequência da Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, a mais importante norma relacionada ao Meio Ambiente Artificial.

1.3.3 MEIO AMBIENTE CULTURAL

O meio ambiente cultural é conceituado nos arts. 215, 216 e 216-A da Constituição Federal de 1988, que o define da seguinte forma:

“Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de

¹ Celso Antônio Pacheco Fiorillo, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2015, p. 66.

referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

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

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.”

Ressalta José Afonso da Silva (2004 p. 21), “o meio ambiente cultural é integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou.”

1.3.4 MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Constitui o meio ambiente do trabalho nas palavras de Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

“o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionadas à saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc.)” (Fiorillo 2015, p. 69).

O meio ambiente do trabalho está previsto na Carta Magna no art. 200, VIII, que prevê:

“Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.

Assim como, no artigo 7º, que passou a ser tutelado por nossa Lei Maior:

“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”.

Cabe ressaltar, que a proteção do direito do trabalho é distinta da assegurada ao meio ambiente do trabalho, visto que esta última pretende acautelar a segurança e a saúde do trabalhador no ambiente onde desenvolve suas atividades. O direito do trabalho, por sua vez, é o conjunto de normas jurídicas que disciplina as relações jurídicas entre empregado e empregador.

Contudo, mesmo com tamanha garantia, o direito fundamental ao meio ambiente não é absoluto, podendo ceder espaço a outro direito fundamental, como se verá.

1.4 DO DIREITO À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A partir da alteração na Carta Magna realizada pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000, o direito a moradia foi elencado como um Direito Fundamental Social, ampliando a lista dos direitos sociais:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (grifou-se)

Essa positivação afirma a moradia intimamente associada à ideia de dignidade da pessoa humana, prescrita no art. 1º, inciso III da Constituição Federal de 1988, que é um dos princípios fundamentais instituidores da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito.

Sendo assim, em um Estado Democrático de Direito como o Estado Brasileiro, o objetivo do princípio da dignidade da pessoa humana é garantir às pessoas direitos básicos que devem ser respeitados pela sociedade e pelos órgãos públicos, de modo a valorizar o ser humano.

Sérgio Iglesias Nunes de Souza (2004, p. 143) acentua que, “o Direito à Moradia está conectado com a pessoa, com os direitos da personalidade, fundado na garantia da dignidade da pessoa humana.”

Explica ainda, José Afonso da Silva (2009, p. 178):

“(…) trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados”.

Como assinala Pedro Lenza, não obstante ser incorporado ao texto constitucional de 1988 somente em 2006, o Direito a Moradia já encontrava proteção em nossa Carta Magna:

“Apesar dessa incorporação tardia ao texto, desde a promulgação da Constituição o direito de moradia já estava amparado, pois, nos termos do art. 23, IX, todos os entes federativos têm competência administrativa para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Também, partindo da ideia de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X) e de ser a casa asilo inviolável (art. 5º, XI), não há dúvida de que o direito à moradia busca consagrar o direito à habitação digna e adequada, tanto é assim que o art. 23, X, estabelece ser atribuição de todos os entes federativos combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.(LENZA, 2010, p. 839)

Além disso, tendo em vista ser o Brasil signatário dos principais tratados internacionais em matéria de direitos humanos, inclusive do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966 - incorporado ao ordenamento brasileiro em 1992 - e partindo-se da premissa do art. 5º, parágrafo 2º, da nossa Constituição, poder-se-ia argumentar

que o direito à moradia já era até mesmo expressamente consagrado no nosso ordenamento jurídico.

Eis o descrito no Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966:

“Art. 11 Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, **inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento”. (grifou-se).

E no art. 5º da Constituição de 1988:

“Art. 5º omissis
(...)”

§ 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**”. (grifou-se).

Notadamente, direitos sociais perpassam pela dignidade da pessoa humana. É o caso, por exemplo, do Direito à Moradia, um desdobramento da função social da propriedade e um piso mínimo vital indispensável a uma vida humana digna. O piso mínimo vital tem com parâmetro o art. 6º da Constituição de 1988, *in verbis*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Superada a questão sobre a fundamentalidade do direito de moradia, tendo em conta sua proteção no ordenamento constitucional, a definição de moradia, bem como de seus limites, carece de homogeneidade. A elaboração de um conceito não pode ser despreendida da realidade, além disso, deve ser socialmente digno, bem como, financeiramente e operacionalmente executável.

Consoante descrito anteriormente, a Constituição de 1988 reconheceu a moradia como direito fundamental, entretanto, não determinou um conceito preciso de “moradia”, por

isso é importante delinear as características básicas de uma “moradia” que atenda o propósito do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana e que seja viável do ponto de vista das políticas urbanas.

Nesse sentido esclarece Flávio Pansieri:

“O Direito à Moradia consolidado como Direito Fundamental e previsto expressamente como um Direito Social no artigo 6º da Constituição brasileira, em correspondência com os demais dispositivos constitucionais, tem como núcleo básico o direito de viver com segurança, paz e dignidade e, segundo Pisarello, somente com a observância dos seguintes componentes se encontrar plenamente satisfeito: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços e infraestrutura; custo de moradia acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural”. (PANSIERI, 2008, p. 51)

Assim, pode-se concluir que são condições mínimas de habitabilidade, além da estrutura física do imóvel (lote urbanizado), apropriada rede energia elétrica, água e esgoto, coleta de lixo. Além disso, destaca-se que a política urbana não se esgota na simples concessão da moradia, uma vez que envolve esforços sociais e econômicos com as comunidades atingidas para fins de sustentabilidade.

O direito de moradia encontra-se na base da maioria dos demais direitos fundamentais sociais assegurados pela Constituição Federal. Em outras palavras, pode-se dizer que se trata da base material, física, a partir da qual vários outros direitos fundamentais podem ser exigidos utilmente pelos cidadãos. Senão vejamos: a matrícula de crianças na escola, o atendimento em postos de saúde, a inserção no mercado de trabalho e a inclusão em programas públicos de recreação e lazer, todos direitos sociais elencados no art. 6º da Constituição Federal, passam, necessariamente, pela indicação do endereço residencial do beneficiário. Desta forma, tal direito tem central importância na realização das políticas públicas locais, sobretudo naquilo que corresponde ao exercício da própria cidadania e à dignidade das pessoas.

2 DIREITO À MORADIA, E O “CONFLITO” COM A PROTEÇÃO AMBIENTAL

2.1 À MORADIA NA LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL

O Direito à moradia adequada se tornou um direito universal, reconhecido mundialmente como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas no ano de 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o qual estabeleceu em seu Art. 25, § 1º que “(...) toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (...)”.

Posteriormente, sucedeu-se o Pacto Internacional de Direitos Humanos, Sociais e Culturais de 1966, que juntamente com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, formam a carta Internacional dos Direitos Humanos.

Trata-se de um instrumento multilateral que consagrou, dentre outros, o direito a moradia como um direito humano, tendo sido depositada a carta de adesão ao Pacto, aprovado pelo Congresso nacional pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto Presidencial nº 591, de 06 de junho de 1992. Vejamos:

ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Assim, essa legislação internacional foi internalizada ao ordenamento jurídico brasileiro, e passou a integrar o bloco de constitucionalidade de que trata o art. 5º, § 2º da Constituição Federal de 1988, o qual assegura que os direitos e garantias nela elencados não excluem outros provenientes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Em outras palavras, os tratados internacionais que versam sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil são materialmente constitucionais.

Ademais, a Declaração de Vancouver sobre assentamentos humanos – HABITAT I (1976), que estabeleceu o direito à moradia adequada como um direito básico da pessoa humana; e a denominada Agenda HABITAT II (1996), decorrente de uma Conferência da ONU, é um marco importante sobre o tema.

Apesar de não ter dado origem a qualquer tratado internacional, a Agenda HABITAT II é considerada um marco histórico em relação ao direito à moradia, pois suas conclusões podem ser utilizadas como diretrizes para elaboração de políticas relacionadas aos assentamentos humanos. Esse documento determina em seu art. 13:

“Reafirmamos somos guiados pelos objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas e reafirmamos nosso compromisso em assegurar a plena implementação dos Direitos Humanos estabelecidos em instrumentos internacionais, incluindo o Direito à Moradia como está na Declaração Universal de Direitos Humanos, na Convenção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher e na Convenção dos Direitos da Criança, levando em conta que o Direito à moradia adequada, na forma como está incluído nos instrumentos internacionais mencionados acima, deve ser implementado progressivamente. Reafirmamos que todos os Direitos Humanos – civis, culturais, econômicos, políticos e sociais – são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados.” (INÁCIO, 2002, p. 38)

Conclui-se, portanto, que os pactos e as convenções assinadas pelo Brasil e aprovadas pelo congresso têm força de Lei e, assim sendo, criam uma obrigação por parte do Estado brasileiro de efetivar o direito à moradia para todos os cidadãos.

Assim sendo, o Estado brasileiro deve percorrer os caminhos aptos à efetivação plena do direito à moradia, baseando-se nas condições expressas pela Constituição Federal e diplomas jurídicos aqui mencionados.

2.2 DIREITO DE PROPRIEDADE: O PRIMEIRO DIREITO SOCIAL

Na Grécia antiga a propriedade cumpria crucial importância na manutenção da *polis*. Em Atenas as concepções de propriedade e cidadania guardavam estreita proximidade, a ponto que somente os proprietários de terras podiam ser cidadãos, e somente os cidadãos podiam auferir terras.

Todos os mortos da família deveriam ser sepultados no mesmo local, sendo a sepultura considerada a segunda moradia daquela família. Cada família tinha seus deuses e seus cultos particulares que não podiam misturar-se com os cultos e deuses das demais famílias, assim deveriam ter também sua propriedade isolada das demais.

Esta vedação, traçada pela religião e por ela protegida, afirma-se como o tributo mais verdadeiro, o sinal irrecusável do direito de propriedade². Isso demonstra que a proteção da propriedade adveio inicialmente da religião e não da lei.

Na Roma antiga, os homens se reuniam em tribos e onde toda a terra cultivada pertencia à tribo como uma universalidade, tendo a propriedade evidente caráter coletivo. Porém, com a perda do poder dos grupos familiares, a propriedade vai adquirindo traços individuais, onde predominam os direitos do indivíduo sobre a propriedade, dando surgimento à noção do direito individual de propriedade que prevaleceu por muito tempo e influenciou intensamente as leis ocidentais.

O direito brasileiro, influenciado pelo direito romano, também assim compreendeu, indicando em suas leis, o direito de o proprietário usar, gozar e dispor de seus bens.

A evolução da sociedade e, posteriormente, do próprio Direito, acarretou um tratamento diferenciado dedicado à propriedade, deixando de ser recebida juridicamente apenas como uma mera relação entre proprietários, vindo a ser percebida como uma relação entre o proprietário individual e o Poder Público, já que é este o responsável pelo interesse público.

Nesse contexto, a disciplina jurídica brasileira, estabelece as proposições fundamentais para a efetivação do ordenamento da propriedade urbana, como já visto, e sua conformação a uma função social, como passar-se-á a demonstrar.

2.3 BEM-ESTAR SOCIAL URBANO E BEM-ESTAR EM ARISTÓTELES

Segundo Aristóteles, como a política utiliza as demais ciências e, por outro lado, legisla sobre o que devemos e o que não devemos fazer, a finalidade dessa ciência deve abranger as das outras, de modo que essa finalidade será o bem humano. Com efeito, ainda

² COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 59.

que tal fim seja o mesmo tanto para o indivíduo como para o Estado, o deste último parece ser algo maior e mais completo, seja a atingir, seja a preservar. Embora seja valoroso atingir esse fim para um indivíduo apenas, é mais belo e mais divino alcançá-lo para uma nação ou para as cidades Estados. (Aristóteles, 1973, p. 251)

Nesse sentido entende Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2015, p. 624), “a função social da cidade quando cumprida, proporciona a seus habitantes uma vida com qualidade, satisfazendo os direitos fundamentais, em consonância com o que o art. 225 preceitua”.

O Autor sustenta ainda que, “Uma cidade só cumpre a sua função social quando possibilita aos seus habitantes uma moradia digna. Para tanto, cabe ao Poder Público proporcionar condições de habitação adequada e fiscalizar sua ocupação”. (FIORILLO, 2015, p. 624)

Segundo Aristóteles, o homem tende à felicidade, e essa ocorre no âmbito da cidade (pólis), pois é nesta onde o ser humano articula ações e convive com outros seres.

Sendo assim, o homem procura alcançar o estado de bem-estar, compreendendo a felicidade como essencial para sua completude.

2.4 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Na Constituição Federal de 1988, a função social da propriedade apresenta duas especificidades: a primeira, de direito fundamental, em razão de inserir-se no rol dos direitos fundamentais, na presença indivisível do direito de propriedade, posto no art. 5º, XXII e XXIII:

“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:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social”.

A segunda, de princípio norteador da atividade econômica, pois esse princípio, além de trazer em si um cunho social, também apresenta repercussão econômica, e vem destacada no art. 170, incisos II, III e VI:

“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:

(...)

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

(...)

VI - defesa do meio ambiente (...).”

Ao tratar dos impostos cuja instituição compete aos Municípios, refere-se também a função social da propriedade:

“Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel”.

No capítulo II do Título VII, referente à ordem econômica e financeira, ao tratar da política urbana, dispõe:

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

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”.

A Constituição prevê um instrumento importante que é o IPTU progressivo no tempo, mediante incidência sobre a propriedade urbana, já submetida ao regime de

parcelamento, edificação ou utilização compulsório, mas que mesmo assim não cumpra com as condições e prazos estabelecidos para estas urbanizações.

A progressividade está relacionada à demora no cumprimento da obrigação de urbanizar. Isto é, a majoração do imposto será proporcional ao tempo gasto para dar função social à propriedade imóvel.

A finalidade da progressividade da alíquota reside em compelir o proprietário a dar a destinação adequada a seu imóvel, como forma a atender o princípio da função social da propriedade urbana e a função social das cidades.

Nessa esteira é o pensamento de José Afonso da Silva (2009, p.282), ao mostrar que a função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade. As limitações dizem respeito ao exercício do direito ao proprietário, e a função social à estrutura do próprio direito à propriedade.

Verifica-se, portanto, que a função social da propriedade é um poder-dever que obriga tanto o indivíduo como o Estado a respeitá-lo, impondo a prática de atos negativos e positivos.

2.5 DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A MORADIA E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E A HIPÓTESE DE CONFLITO

Os Direitos Fundamentais à Moradia e ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado elencados em nossa Carta Magna são considerados princípios constitucionais, e possuem a mesma graduação hierárquica, de modo que a completa realização de um encontrará obstrução no espaço de tutela do outro, ademais, nossa Carta Magna não permite a renúncia absoluta de um direito fundamental em detrimento de outro.

Quando inexistente hierarquia entre eles, é imprescindível a aplicação do princípio da proporcionalidade na resolução do conflito, afim de, diante o caso concreto, efetuar a redução da aplicação de um, com a conseguinte predominância de outro. Nesse sentido, Barroso (2009, p. 329) afirma que “não existe hierarquia em abstrato entre princípios, devendo a precedência relativa de um sobre o outro ser determinada à luz do caso concreto”.

Assim sendo, conclui-se que os direitos fundamentais não são absolutos e, como consequência, sua realização está sujeita a restrições, e, por serem geralmente estruturados como princípios, são repetidamente aplicados mediante ponderação.

Diante disso, os direitos fundamentais se tornaram valores essenciais de nossa sociedade. Contudo, o surgimento de novas preocupações sociais, a exemplo do direito a moradia e do direito ao meio ambiente equilibrado, ocasionou um possível conflito entre o resguardo de um em detrimento do outro.

Embora o direito a moradia figure taxativamente com um direito social, garantidos pela Constituição Federal de 1988, considerável parte da população brasileira não tem esse direito adequadamente realizado.

De acordo com dados da Fundação João Pinheiro³, em 2008, o índice de “inadequação dos domicílios” indicava cerca de 10.948 milhões de domicílios carentes de infra-estrutura (água, esgoto, luz), o que correspondia a 22,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país. Dentre os diversos critérios de inadequação, a inadequação fundiária (imóveis em terrenos não legalizados) é um dos que mais afeta os domicílios urbanos, totalizando 1.692 milhão de unidades.

Os dados mais atuais sobre a questão de terrenos não legalizados são do IBGE-PINAD/2013⁴, e indicavam que no Brasil existem 18 milhões de domicílios em assentamentos irregulares, não legalizados nas cidades.

Esses dados evidenciam um sucinto cenário do direito a moradia no país, Mesmo programas como o “Minha Casa Minha Vida”, não tem conseguido atender a demanda de famílias de baixa renda. A capacidade de poupança dessas famílias é muito pequena, o que não permite que adquiram um imóvel pronto e legalizado. Além de terem dificuldades de suportar os custos do mercado imobiliário formal, subsiste à população mais carente de recursos “a possibilidade de inserir-se no espaço da cidade por meio da ocupação irregular de

³ Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/110-deficit-habitacional-no-brasil-2008/file>> Acesso em: 18 fevereiro 2016.

⁴ Disponível em:

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/microdados/2013/> Acesso em: 18 fevereiro 2016.

terrenos ociosos - públicos ou privados - que, em grande parte, incluem as áreas ambientalmente frágeis⁵” (FUTATA, 2011, p. 14)

O processo de urbanização ocorrido na maioria dos centros urbanos brasileiros trouxe por consequência a vinda de parte da população para as áreas periféricas das cidades, e que coincidem inúmeras vezes, com áreas ambientalmente protegidas por lei. “O que era para ser preservado, ao longo dos anos foi se transformando em locais de moradia, de uma população excluída socialmente, que encontram nesses locais uma facilidade de ocupação, gerando dessa forma o conflito entre o direito à moradia e o direito a um ambiente saudável.” (RAMALHO SILVA, 2009, p. 179).

A partir disso, surge o “aparente” conflito entre a proteção ambiental e a regularização da propriedade, para garantir o direito social à moradia, em áreas destinadas a proteção ambiental como as áreas de preservação permanente – APP’s.

No entanto, esse “aparente” conflito entre os Direitos Fundamentais à Moradia e ao Meio Ambiente Ecologicamente equilibrado é um equívoco, pois eles não podem ser analisados separadamente, devem ser conjugados, pois vejamos.

O direito à moradia se expressa no art. 6º da Constituição de 1988:

“Art. 6º **São direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (grifou-se)

Da mesma forma, o direito ao meio ambiente equilibrado expresso no art. 225, da CF/88 traz que:

“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.”

Dos complementos desses dois princípios constitucionais, pode-se destacar o art. 182, da Constituição de 1988, que define como regra:

⁵ FUTATA, Rosiane Time Pechutto. Direito à cidade sustentável: análise à luz dos direitos à moradia e ao meio ambiente. Monografia (Direito) – Faculdade de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011

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

Isso mostra que, na positivação do texto constitucional em vigor, se preocupou com a conciliação entre o direito a moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, ainda, permitiu que outras providências, ou seja, outros dispositivos constitucionais, acerca dessa matéria constitucional, viessem a complementá-la.

Diante disso, percebe-se que o constituinte de 1988 não se esquivou, do seu papel em relação ao direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado. Senão, previu a necessidade de norma integradora para produzir os seus valores individuais e coletivos.

Sendo assim, a conciliação entre o direito a moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado vem da possibilidade de regularização das ocupações irregulares, prevista na Resolução nº 396/2006 do CONAMA e da Lei Federal nº. 11.977/2009, sem abstrair da recuperação e preservação dos recursos naturais e do meio ambiente.

Porém, quando se trata do direito à moradia adequada, muitas questões ainda são postas em debate. Especialmente quando se trata da regularização fundiária em APP's.

Dessa forma, seria papel do Estado, no que concerne aos princípios constitucionais de direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado, satisfazer esses direitos em sua plena efetividade, solucionando tanto os problemas de ocupação urbana como os problemas de meio ambiente, ocasionados pela ocupação indevida, com políticas públicas eficazes.

2.6 A TEORIA DA RESOLUÇÃO DE “CONFLITOS” ENTRE PRINCÍPIOS DE RONALD DWORKIN

Importante primeiramente abordarmos a problemática que reside no tratamento dos princípios como método de soluções justas e equitativas, tendo por base a distinção entre princípios e regras ensinada por Ronald Dworkin.

Para Ronald Dworkin (2011), o ordenamento jurídico é composto por regras e princípios, devendo esses, em caso de lacuna, serem utilizados na resolução de casos difíceis.

Assim a discricionarietà dos magistrados para as resoluções dos conflitos deveria ser evitada.

Segundo o jurista norte-americano, o princípio é um “padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade” (DWORKIN, 2011, p. 36). O autor explica que:

“A diferença entre princípios e regras é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula estão dados, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que fornece deve ser aceita, ou não é válida, caso em que neste caso em nada contribui para a decisão” (DWORKIN, 2011, p. 39).

O autor ensina que, na análise do caso concreto, ou a regra é aplicada, ou não é aplicada, se a situação se subsume ao disposto na norma e esta é válida, ela tem que ser aplicada.

Já aos princípios, por não preverem situações concretas, não se aplica a regra do tudo ou nada. Ronald Dworkin ainda assinala que “um princípio pode prevalecer sobre outro na resolução de um caso concreto quando estes estejam colidindo e, numa outra circunstância, pode ter sua aplicabilidade minorada, ante a aplicação de outro princípio” (2011, p. 42).

Nesse contexto, Ronald Dworkin (2011, p. 43) acrescenta que “Os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão do peso ou importância -”. Assim, aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um. Para o autor, essa dimensão é uma parte integrante do conceito de um princípio, de modo que faz sentido perguntar que peso ele tem ou o quão importante ele é.

Ao analisar as regras, entretanto, o autor explica que “As regras não têm essa dimensão”. Para Dworkin (2011, p. 43), “uma regra jurídica pode ser mais importante que a outra porque desempenha um papel maior ou mais importante na regulação do comportamento”. O autor ressalta que “não se pode dizer que uma regra é mais importante que outra enquanto parte do mesmo sistema de regras, de tal modo que se duas regras estão em conflito, uma suplanta a outra em virtude de sua importância maior”.

Para o autor norte-americano “se duas regras entram em conflito, uma delas não pode ser válida”. Dessa forma, ele acredita que a resolução desse conflito pode se dar da seguinte maneira:

A decisão de saber qual delas é válida e qual deve ser abandonada ou reformulada, deve ser tomada recorrendo-se a considerações que estão além das próprias regras. Um sistema jurídico pode regular esses conflitos através de outras regras, que dão procedência à regra promulgada pela autoridade de grau superior, à regra promulgada mais recentemente, à regra mais específica ou outra coisa do gênero. Um sistema jurídico também pode preferir a regra que é sustentada pelos princípios mais importantes (DWORKIN, 2011, p. 43).

Ronald Dworkin (2011, p. 44) elucida que “a forma de um padrão nem sempre deixa claro se ele é uma regra ou um princípio”. Para ele, muitas vezes, “regras ou princípios podem desempenhar papéis bastante semelhantes e a diferença entre eles reduz-se quase a uma questão de forma”.

O autor cita como exemplos as palavras “razoável”, “negligente”, “injusto” e “significativo” como termos que quando utilizados por uma regra faz com que ela se assemelhe mais a um princípio”. Entretanto, o autor ainda explica que a utilização de tais termos “não chega a transformar a regra em princípio, pois até mesmo o menos restritivo desses termos restringe o *tipo* de princípios e políticas dos quais pode depender a regra” (DWORKIN, 2011, p. 45).

Diante das explicações sobre a distinção entre princípios e regras o autor identifica os princípios como “tipos particulares de padrões, diferentes das regras jurídicas”.

O autor em resumo define que os princípios devem ser tratados como obrigatórios para os juízes de tal modo que eles incorrem em erro ao não aplicá-los quando atinente (DWORKIN, 2011, p. 48).

Ronald Dworkin aponta os princípios como resumos daquilo que os juízes, na sua maioria, “adotam como princípio” de ação, quando forçados a ir além dos padrões aos quais estão vinculados” (DWORKIN, 2011, p. 49).

Dworkin explica que “a origem desses princípios enquanto princípios jurídicos não se encontra na decisão particular de um poder legislativo ou tribunal, mas na compreensão do que é apropriado, desenvolvida pelos membros da profissão e pelo público ao longo do tempo” (DWORKIN, 2011, p. 64).

Ronald Dworkin entende que os princípios, ao contrário das regras, não determinam absolutamente a decisão, mas somente contêm fundamentos, os quais devem ser conjugados com outros fundamentos provenientes de outros princípios (ÁVILA, 2013, p. 40).

Por isso, o autor diz que os princípios “possuem uma dimensão de peso, demonstrável na hipótese de colisão entre os princípios, caso em que o princípio com peso relativo maior se sobrepõe ao outro, sem que este perca sua validade” (ÁVILA, 2013, p. 40).

Para o autor, portanto, os princípios são dinâmicos, modificam-se com grande rapidez, e que toda tentativa de canonizá-los está condenada ao fracasso. Por esta razão, a aplicação dos princípios não é automática, mas exige a argumentação judicial e a integração da argumentação em uma teoria.

2.7 A TEORIA PONDERATIVA DOS PRINCÍPIOS DE ROBERT ALEXY

Partindo das considerações de Dworkin, Robert Alexy, trouxe a definição do que seria princípio sob seu ponto de vista:

“Princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.” (ALEXY, 2013, p. 90)

Por último salienta-se a necessidade da prática da ponderação, difundida por Alexy, que embora normas tenham a mesma graduação hierárquica, os princípios constitucionais podem ter pesos abstratos diferentes. Entretanto, esse é somente um dos elementos a ser ponderado, observando-se a intensidade da intervenção sobre o direito preterido que a escolha do outro pode provocar (ALEXY, 2011).

Dessa forma, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, reiteradamente, tem decidido a matéria, como se infere dos julgados colacionados:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. BENFEITORIAS REALIZADAS EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ZONA URBANA CONSOLIDADA. AUSÊNCIA DE EXCEÇÃO LEGAL. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. AÇÃO

DECLARATÓRIA INCIDENTAL DE NULIDADE DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO. AUTORIZAÇÃO CONCEDIDA PELA FUNDEMA. APRESENTAÇÃO DO PRAD. desnecessidade. DEMOLIÇÃO DAS OBRAS. desproporcionalidade. CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO. CUMULAÇÃO INDEVIDA DE SANÇÕES NO CASO. 1. É incontroverso, nos autos, que, de acordo com o artigo 2º da Lei 4.771/65, a edificação denominada de bloco "b", praça de alimentação, parte da área de circulação e estacionamento estão em local considerado de preservação permanente, em contrariedade ao dispositivo acima referido. 2. É certo que a Lei n.º 4.771/1965 não permitia a supressão de vegetação em APP's, exceto quando demonstrada utilidade pública ou interesse social e inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, mediante autorização do órgão ambiental competente (art. 4º). 3. Existe, na legislação e jurisprudência, certa tolerância para ocupação de áreas de preservação permanente em situações excepcionais, quando envolver hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, conforme o art. 8º da Lei n. 12.651/12, ou ainda nas áreas consolidadas para moradia, conforme os artigos 64 e 65 do mesmo diploma legal. 4. No caso dos autos, a demolição do imóvel, incluindo-se aí as áreas de circulação, calçamento, acesso e vagas para veículos, porque necessárias às pessoas que frequentam os cursos ministrados naquela instituição de ensino, de medida demasiadamente drástica, frente ao dano ambiental verificado e à função social exercida por meio do imóvel em questão. 5. Na hipótese em exame, a parte agravada desimcumbiu-se do ônus de obter o licenciamento ambiental para a construção do imóvel cuja demolição é buscada pela parte autora no processo de origem. Embora não se discuta a competência do IBAMA para a fiscalização de eventuais danos ao meio ambiente, também é indiscutível a competência do órgão ambiental municipal para a expedição da referida licença. 6. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é resguardado pelo art. 225 da CRFB/88, cuja proteção é competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, cabendo a cada uma destas esferas de governo, nos termos da lei e do interesse preponderante, fiscalizar, licenciar e, em havendo necessidade, autuar. (TRF4, APELREEX 5009963-69.2013.404.7201, TERCEIRA TURMA, Relator p/ Acórdão FERNANDO QUADROS DA SILVA, juntado aos autos em 28/05/2015)

EMENTA: ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EDIFICAÇÃO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DEMOLIÇÃO. INVIABILIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DANO AMBIENTAL NÃO DEMONSTRADO. PREQUESTIONAMENTO. 1. Não há como acolher a pretensão autoral quando o conjunto probatório não evidencia a relação de causalidade entre eventuais alterações ambientais em Área de Preservação Permanente (não comprovadas faticamente) e a edificação, pelos requeridos, de uma única unidade imobiliária em região urbanizada há anos, na forma reconhecida por autoridades municipais (Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/PR). 2. O princípio da proporcionalidade orienta o rechaço da pretensão de desocupação e destruição de moradia fixada há tempos no entorno do Parque Nacional de Ilha Grande, notadamente porque inexistente comprovação de efetivo dano ambiental decorrente da presença da casa e dos moradores na localidade. 3. Dá-se por prequestionada a legislação invocada, razão pela qual dá-se parcial provimento à apelação do ICMBIO. (TRF4, AC 5005380-84.2012.404.7004, TERCEIRA TURMA, Relator p/ Acórdão FERNANDO QUADROS DA SILVA, juntado aos autos em 12/04/2016)

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DO MEIO AMBIENTE. EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. NÃO COMPROVAÇÃO. ÁREA URBANA CONSOLIDADA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. 1. Hipótese em que se reforma a sentença, porquanto determinar a demolição pretendida pelo Ministério Público

Federal se afigura desproporcional, infligindo ao réu o perecimento de seu direito à propriedade sem qualquer garantia da possibilidade de recuperação efetiva da área, visto tratar-se de área urbana consolidada. 2. Aplicação dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade. (TRF4, AC 5000535-97.2012.404.7201, TERCEIRA TURMA, Relator p/ Acórdão FERNANDO QUADROS DA SILVA, juntado aos autos em 23/11/2015)

Há, portanto, uma “aparente” colisão permanente entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que tem sido objeto de apreciação de nossos órgãos julgadores.

Assim sendo, juízes ante um caso difícil envolvendo direito à moradia em áreas de preservação permanente, devem balancear os direitos fundamentais abrangidos, de acordo com o critério da proporcionalidade disseminado por Robert Alexy, devendo fazer uma análise conjugada dos direitos fundamentais, bem como, basear-se nos instrumentos que veremos.

3 INSTRUMENTOS PARA REALIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP’S

3.1 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL

Do apresentado até o momento, infere-se que o direito ao meio ambiente artificial realiza-se principalmente nas cidades.

Assim, com o objetivo de regulamentar o disposto nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, no que diz respeito ao uso da propriedade urbana em benefício da coletividade, da segurança e do bem-estar da população e, também, do equilíbrio ambiental, foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade.

Essa lei estabelece em seu art. 2º os princípios que orientam a política urbana, com objetivo do efetivo desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Dentre as diretrizes elencadas no art. 2º da Lei 10.257/2001, podemos destacar os incisos I, XII e XIV:

“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;

(...)

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação de solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

A evolução que se pode obter com essa nova lei foi a possibilidade da execução de projetos de “utilidade pública” ou “interesse social”, tornando possível a regularização fundiária em APP’s quando destinadas à habitação de interesse social.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA, editou a Resolução nº 369/2006, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública,

interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente – APP, conforme art. 9º da referida resolução:

“Art. 9º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições:

I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais;

II - ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social-ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal;

III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:

a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;

b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;

IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP:

a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea “a”, do art. 3º da Resolução CONAMA no 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA no 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 m para cursos de água de até 50 m de largura e faixas mínimas de 50 m para os demais;

b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA no 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público;

c) em restingas, conforme alínea “a” do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA no 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 m a partir da linha de preamar máxima;

V - ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001;

VI - apresentação pelo poder público municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemple, entre outros:

a) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas;

b) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área;

c) especificação dos sistemas de infra-estrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas, que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos;

d) indicação das faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas nas alíneas “a” e “c” do inciso IV19 deste artigo;

e) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco;

f) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos desta Resolução;

g) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores;

h) garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água; e

i) realização de audiência pública”.

Paulo de Bessa Antunes (2012, p. 407) esclarece que, “tal política tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

Neste sentido, o conjunto de normas delimita o campo de incidência espacial das cidades, prescrevendo condutas, com intuito de proteger o meio ambiente artificial para a entrega do piso vital mínimo a garantir existência digna de seus habitantes.

Diante do exposto, podemos observar a preocupação do legislador na integração das políticas urbanas e ambientais, em vista a consolidar o equilíbrio do meio ambiente artificial.

Passaremos a analisar no próximo tópico, os instrumentos para a realização do direito ao meio ambiente artificial.

3.2 INSTRUMENTOS PARA A REALIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL NAS CIDADES

A Constituição Federal foi pioneira no aspecto relativo à descentralização, para uma política integrada de meio ambiente, especialmente as disposições previstas nos incisos VI e VII do art. 23, pois a Magna-Carta de 1988 acabou com a hierarquia que existia entre município, Estado e União. Criou-se a figura da co-responsabilidade, tendo por objetivo a busca da preservação do meio ambiente e a qualidade de vida da população.

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

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora”

Ainda,

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”

Cabe ressaltar que as três esferas públicas têm competência para aplicar a legislação ambiental, ainda que não tenha sido de sua autoria, como bem explica Paulo Affonso Leme Machado:

(...) existem bens ambientais que foram considerados “bens da União” (art. 20 da CF), como por exemplo, as praias marítimas, as cavidades naturais subterrâneas, os sítios arqueológicos e pré-históricos – que não ficam sujeitos à exclusiva legislação federal. Na utilização desses bens aplica-se o conceito de “bens de uso comum do povo” (art. 225, caput, da CF) e o Município pode estabelecer regras sobre a utilização desses bens federais, como pode tombá-los, ou estabelecer medidas para a proteção dos mencionados bens.

Não há competência privativa da União para legislar sobre a maioria dos bens constantes do art. 20 da CF. Dessa forma, a própria União deve sujeitar-se às regras emanadas dela mesma, dos Estados e dos Municípios, conforme os quatro parágrafos do art. 24 e do art. 30, I e II, ambos da CF. (2015, p.448)

Essa visão, com finalidade de definir e instrumentalizar políticas de governo, entendido como um processo interacionista, dinâmico, contínuo e integrado, culminou a criação do Plano Diretor e do Estatuto das Cidades que são os instrumentos utilizados pelos municípios para realização do Direito ao Meio Ambiente Artificial nas cidades, conforme arts. 182 e 183 da Constituição Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”.

Assim sendo, os Municípios podem e devem utilizar esses instrumentos de maneira combinada, de modo a proporcionar não apenas as diretrizes regulamentares dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo urbano, mas principalmente para efetivar tais processos, de maneira a rechaçar o mercado imobiliário informal e o especulativo, assim como operam hoje, e que tem determinado a contínua exclusão social e discriminação territorial urbana brasileira.

3.2.1 ESTATUTO DA CIDADE

A Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, passou a disciplinar, no país, as diretrizes do meio ambiente artificial, observando o equilíbrio ambiental e regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição Federal.

No parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.257/2001, fica evidente o objetivo do legislador em tutelar conjuntamente o meio ambiente equilibrado e o bem-estar dos cidadãos.

“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”.

O disposto acima apresenta a ideia de que um ambiente ecologicamente equilibrado envolve relações das mais variadas, no intuito de possibilitar a dignidade da pessoa humana, um princípio constitucional, nos seguintes moldes:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana”.

Neste ponto, merece ser entendido “a dignidade da pessoa humana”, como em face do piso mínimo vital, ou seja, uma condição de moradia digna e bem-estar social.

Nesse sentido, é o ensinamento de Celso Antônio Pacheco Fiorillo, o qual diz que:

“a propriedade urbana assume feição ambiental, ou seja, deixa de ser considerada como simples imóvel localizado dentro dos 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 aos valores que estruturam no plano jurídico a dignidade da pessoa humana”. (FIORILLO, 2015, p. 636)

Fiorillo (2015, p. 639-640) destaca ainda que o direito a moradia, mencionado no Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, I, garante a todas as pessoas o uso de determinada extensão da área urbana (conforme suas características jurídicas de bem ambiental), para que possam ter um local destinado a assegurar um asilo inviolável, denominado direito à casa (art. 5º, XI da CF/88) com a finalidade de garantir seu direito à intimidade (art. 5º, X), seu direito à vida privada (art. 5º X), assim como a organização de sua família (arts. 226 a 230).

O art. 2º da referida Lei, informa as diretrizes gerais a serem perseguidas no objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:

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

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

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

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

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

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.”

Além disso, o Estatuto determina que a execução dessas diretrizes devem ser realizadas principalmente pelo Poder Público Municipal, mas não somente. A população, isolada ou de forma organizada, também pode participar da aplicação do Estatuto, conforme disposto no art. 4º, III, e § 3º:

“Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”.

Dessa forma, há uma remissão do texto constitucional à lei ordinária federal para a definição de diretrizes gerais para a política urbana. Porém “a especificidade, como não poderia deixar de ser, compete ao Município, atendendo a suas necessidades locais e decidindo de acordo com os superiores interesses da cidade. Assim sendo, o Estatuto da Cidade deixou a cargo de cada Município efetivar os seus dispositivos segundo as características locais, regulamentadas no Plano Diretor.

Do ponto de vista jurídico, o Estatuto da Cidade salvaguarda o meio ambiente urbano justo, equilibrado e sustentável, devendo ter especial planejamento por parte do administrador público, observando-se os limites de sustentabilidade ambiental.

Diante do que foi abordado até o momento, passar-se-á a análise do Plano Diretor.

3.2.2 PLANO DIRETOR

Como visto anteriormente, o Plano Diretor é o instrumento jurídico mais importante para a vida das cidades, pois dele nascem às diretrizes e normativas para a adequada ocupação da área urbana. É segundo o respeito às normas dispostas no Plano Diretor que se pode avaliar se a propriedade urbana está cumprindo com a sua função social, tal qual o definido pela Constituição Federal em seu art. 39, observadas as diretrizes previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade.

Assinala Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2015, p. 627), que o Plano Diretor “deve promover o adequado ordenamento territorial, bem como o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes, de acordo com o planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano.”

No mesmo sentido, ensina Hely Lopes Meirelles (2003, p. 518), “o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejados pela comunidade local.”

O art. 4º, inciso III, alínea “a”, do Estatuto da Cidade traz a previsão do instrumento do Plano Diretor para o planejamento das cidades:

“Art. 4o Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
(...)
III – planejamento municipal, em especial:
a) plano diretor.”

Assim sendo, é o Plano Diretor a lei formal, não podendo ser substituído por decreto ou outro ato administrativo de qualquer natureza, consistindo em parte integrante e indissociável do planejamento municipal. Sendo obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico e inseridas em área de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental, devendo abranger todo o território municipal, inclusive as áreas rurais. Além disso, deve ser revisado e atualizado a cada dez anos.

Isto posto, as normas do Plano Diretor devem ser elaboradas com a participação dos cidadãos, com a promoção de audiências públicas, debates e acesso aos documentos e informações produzidos, tendo em vista ao ideário do desenvolvimento sustentável.

3.3 DO DIREITO À MORADIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A avaliação das condições do direito à moradia no cenário urbano brasileiro implica a compreensão da ocupação e crescimento das cidades, que ocorreu de maneira desordenada na grande maioria das cidades brasileiras, afetando, em maior ou menor grau, o meio ambiente, especialmente as áreas consideradas de preservação permanente (APP's).

Conforme determina o art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948:

“Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”. (“grifou-se”)

Sendo assim, como já afirmado anteriormente, o conceito do direito à moradia vai além de qualquer pressuposto de definição. Abrange muito mais do que superficialmente se considera e está contido em normas que valorizam o ser humano e suas necessidades.

O direito à moradia digna não exige que o Estado construa habitação para toda a população, isso é um equívoco comum. As pessoas sem habitação não podem exigir uma casa do Estado, entretanto este não pode se omitir de suas obrigações constitucionais, do contrário não há que se falar em Estado Democrático de Direito e dignidade da pessoa humana.

O direito à moradia adequada engloba ações que são necessárias para conter a falta de moradia, proibir as remoções forçadas e a discriminação, focar na população mais vulnerável e marginalizada, garantir a segurança da posse a todos, e garantir que a habitação de toda população seja adequada. Para efetivação dessas ações é imprescindível a intervenção do poder público em vários níveis: municipal, estadual e federal, através de um comportamento em que o governo viabilize a habitação, ao invés de fornecê-la.

Nesse sentido, elucida Betânia de Moraes Alfonsin:

“O processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico, social que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiada (ALFONSIN, 1997, p. 268)”.

Diante dessa conjuntura, manifesta-se a questão de como fazer ações de regularização fundiária de ocupações humanas em áreas de preservação permanentes - APP's. Quais os critérios que devem ser utilizados para ações de regularização fundiária dessas ocupações? É possível fazer regularização fundiária sustentável em áreas de APP's?

As APP's são classificadas pela Lei 12.651/12, que dispõe sobre regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, conforme art. 4º:

“Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

- a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
- b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado”.

A rigor, nas áreas de preservação permanente não deveriam existir ocupações humana, entretanto não é o que se observa em várias cidades brasileiras, onde essas áreas são ocupadas principalmente por populações de baixa renda. Por essa razão, se faz indispensável a regularização fundiária das ocupações em APP's.

Nesse sentido, cabe ressaltar a alínea “d”, do inciso IX, do art. 3º, da Lei nº 12.651/12, nestes termos:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

(...)

IX - interesse social:

(...)

d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, **observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.**
(grifou-se)

As condições para a regularização fundiária da Lei 11.977/09, que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas podem ser observadas em seu art. 46:

“Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, **de modo a garantir o direito social à moradia**, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (“grifou-se”)

O art. 47 da referida lei, dispõe o que é considerado área urbana, bem como, o que se considera área urbana consolidada:

“Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos”.

É importante observar que a política de regularização fundiária em APP's precisa ter um caráter “curativo”, na medida em que não pode ser um incentivo a ocupações futuras dessas áreas, a regularização fundiária deve ser um plano com o propósito de correção dos rumos de construção das cidades brasileiras.

É indispensável destacar-se o inciso II, do art. 3º, da Lei nº 12.651/12, que estabelece como uma das finalidades das áreas de preservação permanente é a de “assegurar o bem-estar das populações humanas”

Entretanto, o mesmo inciso, prevê “a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora”. Experimenta-se, então, um conflito entre os direitos fundamentais à moradia e a proteção ao meio ambiente, conflito que nem sempre de fácil resolução no caso concreto.

Diante disso, poder-se-ia aplicar o método de ponderação na resolução de conflitos entre princípios difundido por Robert Alexy, já tratado no capítulo anterior, o qual explica que quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com outro é

permitido, um dos princípios terá que ceder. Nem o princípio cedente deve ser declarado inválido, nem nele deve ser introduzida uma cláusula de exceção, o que deve ocorrer é que um dos princípios terá precedência em face de outro sob determinadas condições” (ALEXY, 2011, p. 93)

Nesse sentido, ensina o ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes:

“É importante perceber que a prevalência de um direito sobre outro se determina em função das peculiaridades do caso concreto. Não existe um critério de solução de conflitos válido em termos abstratos. Pode-se, todavia, colher de um precedente um viés para solução de conflitos vindouros. Assim, diante de um precedente específico, será admissível afirmar que, repetidas as mesmas condições de fato, num caso futuro, um dos direitos tenderá a prevalecer sobre o outro. (MENDES, 2012, p. 264)

Assim como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à moradia, não é absoluto. O que se pretende é alcançar a harmonia da defesa do meio ambiente com o desenvolvimento do bem-estar dos habitantes, tendo como objetivos o desenvolvimento sustentável e a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

A este respeito, traz-se novamente, os apontamentos de Gilmar Mendes:

“...nem sempre é simples precisar os contornos de um direito fundamental — assunto que, muitas vezes, congrega correntes doutrinárias rivais. Retesa-se, pois, a sensibilidade do operador jurídico, dele se exigindo, ao cabo, que se mantenha fiel aos valores predominantes na sua sociedade, na busca de soluções justas, técnicas e com respaldo social”. (MENDES, 2012, p. 269)

Nos casos em que o Judiciário se posiciona favorável à permanência da moradia cita-se, como exemplo, TJSP:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL CORRÉS QUE FORAM CITADAS POR EDITAL AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE QUE OCUPAM A ÁREA OBJETO DA AÇÃO - ILEGITIMIDADE DE PARTE RECONHECIMENTO EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM EXAME DO MÉRITO. Não tendo sido comprovado que as corrés Luiza e Virginia, citadas por edital, residiram na área de preservação permanente objeto da ação, deve a ação, em relação a elas e de ofício, ser extinta, sem julgamento do mérito e com fulcro no art. 267, VI, do CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL DESOCUPAÇÃO E DEMOLIÇÃO DO IMÓVEL DE PROPRIEDADE DO CORRÉU E ERIGIDO, SEM O DEVIDO LICENCIAMENTO, EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE INADMISSIBILIDADE Sopesamento de princípios e regras constitucionais Prevalência do princípio da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III, da CF) Afastamento dos comandos que o violam Recurso parcialmente provido para manter parte do comando sentencial voltada à

OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. I- Há que se reconhecer que o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) é cláusula pétrea, inspiradora de nosso ordenamento constitucional e princípio basilar de todos os demais direitos, de sorte que sob sua inspiração devem ser interpretadas todas as demais normas. II- Conquanto esteja o caso sob análise fundado no regramento contido no Código Florestal por força de ocupação, sem prévio licenciamento ambiental, de área de preservação permanente onde verificados danos ambientais, e considerando que o julgador deva ser por demais rigoroso em casos relativos à proteção do meio ambiente, nos quais a permissão da prática de atos de degradação ambiental, no mais das vezes irrecuperáveis, poderá causar sérios e incontornáveis prejuízos para a coletividade em geral, vê-se que a adoção de medidas extremas como a desocupação e a demolição de construções, ainda que fundadas em normas protetivas do meio ambiente, é impertinente ao presente caso, eis que afetado o direito à moradia, protegido pela Constituição Federal, sendo, assim, inexequíveis as obrigações atentatórias à dignidade da pessoa humana. III. Tendo sido comprovados os danos ambientais causados pelo corréu em razão da supressão de vegetação em APP e construção de edificações em desacordo com a legislação ambiental em vigor e sem o devido licenciamento, e considerando a aplicação à espécie do aludido princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, somente deve ser mantida a parte do comando sentencial voltada às obrigações de não fazer, isto é, que determina que a parte se abstenha de proceder a qualquer nova intervenção na área de preservação permanente (impermeabilização, supressão de vegetação ou novas edificação ou benfeitorias), bem como que não mais lance no curso d'água resíduos sólidos, efluentes ou poluição de qualquer espécie. (TJ-SP - APL: 00003031620048260247 SP 0000303-16.2004.8.26.0247, Relator: Paulo Ayrosa, Data de Julgamento: 18/09/2014, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Data de Publicação: 23/09/2014)

Nesse julgado, a dignidade da pessoa humana e a impossibilidade da recuperação ambiental, são utilizados como fundamento para manutenção da moradia.

Naqueles outros em que a tutela ao meio ambiente teve mais força na hora de decidir cita-se, como exemplo, outra decisão do TJSC:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DEMOLITÓRIA. IMÓVEL EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. OFENSA ÀS NORMAS URBANÍSTICAS. CONSTRUÇÃO SEM ALVARÁ. IRREGULARIDADES EVIDENCIADAS. IMPOSSIBILIDADE DE ADEQUAÇÃO. DESFAZIMENTO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E ACOLHIDO, EM PARTE. "Tendo em vista que não há direito fundamental absoluto, havendo o embate entre o direito ambiental difuso a um meio ambiente hígido e o direito fundamental à moradia, que perpassa pela dignidade da pessoa humana, em que pese a prevalência geral do primeiro, porque sensível e afeto a toda a coletividade, há casos de prevalência deste, a fim de garantir o mínimo existencial no caso concreto. Trata-se de prevalência, jamais total sub-rogação de um sobre o outro. Desta forma, demonstrada ocupação de área de preservação permanente ou terreno de marinha, com fins de moradia por tempo considerável, deve o possessor demolir a construção ilegitimamente levada a efeito, recompondo o meio integralmente ou pagando multa indenizatória direcionada para tal fim. Entretanto, a desocupação somente poderá ser efetivada após garantia do Poder Público de designação de novo local adequado para moradia da família" (TRF - 4ª Região - Apelação Cível n. 2005.04.01.032019-0/SC, rel.ª. Des.ª. Federal Maria Lúcia Luz Leiria, j. em 15.9.2009)". [...] (Ap. Cível n. 2014.060516-4, rel. Des. João Henrique Blasi, j. em 23-6-2015). (TJSC, Apelação Cível n. 2012.052793-6, de Joinville, rel. Des. Júlio César Knoll, j. 20-10-2015).

Na decisão supracitada, podemos observar que embora haja prevalência dos interesses da coletividade em detrimento ao individual, assegura-se o direito a moradia até a designação pelo Poder Público de local adequado a nova moradia da família.

Conclui-se que a solução é variável, de acordo com o caso concreto. Analisar a questão apenas sob o prisma do direito ao meio ambiente é adotar um posicionamento muito extremista, que ignora as necessidades sociais e a dignidade da pessoa humana.

A preocupação ambiental é, sem sombra de dúvida, necessária e urgente. No entanto, é imperiosa a consideração do direito à moradia, sob pena de se emprestar solução jurídica incorreta quanto à interpretação sistemática do direito e à força normativa da Constituição Federal.

3.4 A APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL AS PESSOAS MAIS VULNERÁVEIS

A ação contínua de emigração da população de um país faz com que a população urbana se eleve a uma proporção superior à população rural, caracterizando-se o fenômeno social denominado urbanização. Nesse sentido, como bem coloca o doutrinador José Afonso da Silva (2010, p. 26), “não se trata de um mero crescimento físico/estrutural das cidades, mas de um fenômeno de concentração populacional urbana”.

No Brasil esse contexto teve início na segunda metade do século XX, principalmente a partir dos anos 70, em decorrência da intensa emigração rural ocorrida em consequência do desenvolvimento da indústria nas cidades e das condições deficitárias da vivência no campo.

Infelizmente, isso aconteceu de maneira muito rápida e desregrada, sem que a política de planejamento e a estrutura das cidades acompanhassem a velocidade do aglomeramento inesperado da população brasileira. Esse processo produziu como uma de suas consequências, a instalação de moradias em assentamentos informais e irregulares, como habitações em áreas de preservação permanente – APP's, gerando um grave problema habitacional.

Para resolver esse problema, a Lei nº 10.257/01, denominada Estatuto Da Cidade, constituiu as diretrizes e instrumentos necessários para alcançar o objetivo da regularização fundiária, nos termos de seu art. 2º, inciso XIV, *in verbis*:

“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:

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

Porém, as normas especiais em questão, não foram especificadas pelo referido diploma legal, de modo que não havia como implementá-lo.

Em vista disso, procurando resolver essa difícil situação, que desrespeita os direitos fundamentais da dignidade da pessoa humana e da moradia, constitucionalmente reconhecidos, foi instituída a política de regularização fundiária de assentamentos urbanos, com a edição da Lei nº 11.977/09, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

O objetivo da referida lei, é revelado em seu art. 46:

“Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Já em seu art. 48, podemos observar os princípios norteadores da Lei nº 11.977/09, quais sejam:

“Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V – concessão do título preferencialmente para a mulher”.

A redação dos artigos acima referidos demonstra a preocupação do legislador principalmente com a regularização fundiária de famílias de baixa renda, mas não somente. Há também, o cuidado do legislador em ponderar o equilíbrio ambiental e o bem-estar dos cidadãos.

Nesse sentido é o entendimento de Celso Antônio Pacheco:

“Elaborada com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer um dos municípios brasileiros, assim como destinada a estabelecer critérios de regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, a Lei nº 11.977/2009 necessariamente deve ser interpretada em face do Estatuto da cidade (Lei nº 10.257/2001) como mais um dos instrumentos destinados a garantir o objetivo determinado pela Constituição Federal de garantir o bem-estar dos habitantes, bem como o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 182 da CF) em face da tutela jurídica do meio ambiente artificial”. (FIORILLO, 2015, p. 672)

No que tange as habitações em áreas de preservação permanente – APP’s, a Lei nº 12.651/12 apresenta disciplina à política de regularização fundiária no art. 65, conforme o disposto:

“Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam áreas de preservação permanente **não identificadas como áreas de risco**, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009”. (grifou-se)

O referido diploma é cabível somente à regularização das ocupações inseridas em área urbana de assentamentos consolidados, que ocupem áreas de preservação permanente não identificadas como áreas de risco.

Tendo em vista o referido artigo acima, resta demonstrada a total impossibilidade da regularização fundiária das ocupações em áreas identificadas como áreas de risco.

Porém, em se tratando de ocupação em área urbana consolidada, e nenhum efeito surtir ao meio ambiente, a retirada de apenas uma edificação isolada, na hipótese de o entorno do local estiver todo edificado, a jurisprudência dos tribunais nacionais vem admitindo, ao enfrentarem casos de ocupações em áreas de preservação permanente os ocupantes poderão ter direito a regularização fundiária quando configurado a supremacia do interesse público:

“VOTO Nº 17835 COMPETÊNCIA RECURSAL. Reintegração de posse. Imóvel destinado à construção de moradias populares contendo Área de Preservação Permanente - APP. Interesse público configurado. Competência da 1ª a 13ª Câmaras de Direito Público deste E. Tribunal. Item I.7.a da Resolução 623/13, com modificações da Resolução 693/15. Precedentes do C. Órgão Especial. Recurso não conhecido, com determinação. (TJ-SP - AI: 20997701020158260000 SP 2099770-10.2015.8.26.0000, Relator: Tasso Duarte de Melo, Data de Julgamento: 17/06/2015, 12ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 19/06/2015)”

“DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. CERCEAMENTO DE DEFESA. REJEITADA. VILA DO BOA. SÃO SEBASTIÃO. DEMOLIÇÃO DE IMÓVEL PASSÍVEL DE REGULARIZAÇÃO. DIREITO À MORADIA. LEGÍTIMA EXPECTATIVA. OCUPAÇÃO PACÍFICA POR LONGO PERÍODO. 1. O art. 130 do CPC permite ao juiz condutor do processo determinar as provas necessárias à instrução processual ou indeferir aquelas reputadas inúteis para o julgamento da lide. 2. Alegações gerais e destituídas da efetiva comprovação técnica e ambiental de que o imóvel do autor se encontra localizado em Área de Preservação Permanente - APP não têm o condão de se contrapor à afirmação de que a área é passível de regularização. 3. Pela teoria dos motivos determinantes há vinculação dos atos administrativos quando justifica que a desocupação e demolição se operam em razão de um número elevado de construções irregulares em Área de Preservação Permanente. 4. Revelam-se drásticas e desarrazoadas as repentinas medidas administrativas (desocupação e demolição de obra) que afetam diretamente o direito à moradia de pessoas carentes que aguardam, por longo tempo e com legítima expectativa, a regularização de suas residências. 5. A atuação estatal deve se pautar na regra da segurança jurídica e da boa-fé. 6. A supremacia do interesse público sobre o particular não dá guarida a atos administrativos que afrontam os direitos fundamentais à moradia e à função social da propriedade. 7. Apelação conhecida e provida. Maioria. (TJ-DF - APC: 20130111525369 DF 0008394-19.2013.8.07.0018, Relator: FÁTIMA RAFAEL. Data de Julgamento: 25/02/2015, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE: 09/03/2015. Pág.: 390)”

Em outras decisões verifica-se, no caso concreto, a relativização do meio ambiente em razão da dignidade da pessoa humana:

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. EMPRESA CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA NEGADO. ALEGADA CONSTRUÇÃO DA RESIDÊNCIA EM ÁREA DE APP. LOCALIDADE DENSAMENTE POVOADA. OCUPAÇÃO CONSOLIDADA E URBANIZADA COM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO QUE DENOTA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, RAZOABILIDADE E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. INVERSÃO DOS

ÔNUS SUCUMBENCIAIS E DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO PROVIDO. "Se a residência do agravante encontra-se em área densamente povoada e urbanizada, com a devida prestação dos serviços essenciais, em respeito aos princípios constitucionais da proporcionalidade e dignidade da pessoa humana, não há que se negar a prestação do serviço público de energia elétrica."(TJ-SC - AC: 20150849958 Jaguaruna 2015.084995-8, Relator: Sérgio Roberto Baasch Luz, Data de Julgamento: 16/02/2016, Segunda Câmara de Direito Público,)

APELAÇÃO ? AMBIENTAL ? AÇÃO CIVIL PÚBLICA - OCUPAÇÃO IRREGULAR DE APP ? SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA, QUE CONDENA O RÉU APENAS A SE ABSTER DE ATIVIDADES DANOSAS, DEIXANDO DE DETERMINAR A REPARAÇÃO DO DANO OU INDENIZAÇÃO ? RECURSO MINISTERIAL, BUSCANDO O INTEGRAL ACOLHIMENTO DOS PEDIDOS - MATÉRIA FÁTICA INCONTROVERSA ? Questão que se resolve, no entanto, parcialmente em prol da apelada ? Diante do conflito entre os direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia, deve-se adotar a solução que promova a maior eficácia possível de ambos ? Aplicação do princípio da concordância prática ou harmonização ? Sentença parcialmente reformada, para determinar a reparação do ambiental, nos limites da moradia erigida no terreno ? Apelo parcialmente provido.(TJ-SP - APL: 00062530920098260642 SP 0006253-09.2009.8.26.0642, Relator: Souza Nery, Data de Julgamento: 19/09/2013, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Data de Publicação: 23/09/2013)

Observa-se que há vários precedentes que ponderam, no caso concreto, a aplicação dos direitos fundamentais de forma a buscar soluções mais justas e equilibradas.

Por todo o exposto, prioritariamente deve-se refletir uma análise conjunta dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sob pena de ferir o próprio Estado Democrático de Direito.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise desse estudo monográfico, podemos perceber que o processo de urbanização das cidades brasileiras gerou um discrepante passivo ambiental e social.

As ocupações irregulares em Áreas de Preservação Permanente são uma realidade. Dessa forma faz-se fundamental a discussão sobre formas eficazes de solucionar tal problema, assegurando-se a seus ocupantes o direito à moradia e preservando o direito ao meio ambiente com o menor impacto ambiental possível as Áreas de Preservação Permanente – APP's.

O desempenho insuficiente do poder público em gerir, controlar e preservar as APP's, o déficit habitacional, aliados ao inacessível valor do solo urbano e as desigualdades socioeconômicas das cidades são certamente fatores que obrigam milhares de pessoas a ocuparem irregularmente áreas de preservação permanente.

Em vista dessa crescente ocupação das APP's urbanas, afetando principalmente a população mais carente, a Constituição impõe que as três esferas do poder atuem conjuntamente na persecução da solução do problema.

Com a edição do Estatuto das Cidades, os municípios passam a possuir instrumentos para regulamentar as determinações impostas pela Constituição de 1988 para implantar políticas de regularização de ocupações urbanas irregulares. Seguindo nesse sentido, o plano diretor se mostra como a mais efetiva ferramenta à disposição dos municípios na busca por cidades mais justas e eficientes.

A conclusão deste Trabalho de Conclusão de Curso foi no sentido de que restou identificado que as mudanças que vem acontecendo ao longo dos anos, tanto na legislação quanto na jurisprudência, propiciam cada vez mais a regularização fundiária sustentável em Áreas de Preservação Permanente – APP's.

Como foi explanado, o conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais visam regularizar os assentamentos em áreas de preservação permanente e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem, no entanto incentivar ocupações futuras dessas áreas.

Outrossim, concluiu-se que o direito à Moradia constitui parte do núcleo essencial da Constituição de 1988, sendo um dos componentes da dignidade da pessoa humana que, por sua vez, é um Princípio da República Federativa do Brasil, que mesmo só tendo sido

enumerado como direito fundamental social com a Emenda nº 26/2000, desde a promulgação da Constituição de 1988 sempre teve posição de Direito Fundamental, quer em consequência de tratados internacionais ratificados, quer por decisões dos Tribunais Superiores.

Posto isto, em especial o judiciário terá a difícil missão de superar a colisão entre os direitos fundamentais a moradia e o meio ambiente ecologicamente, equilibrando o sistema democrático, buscando a conjugação da tutela do núcleo essencial de cada direito, e garantindo o mínimo existencial de cada qual sempre estará adequado com a dignidade humana.

5 REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALONSO JR., Hamilton. **Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: IPPUR/ FASE, 1997, p. 268.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- ARISTÓTELES. (322 a.C.). **Ética a Nicômaco**, em: Caeiro, A. C. (2009), São Paulo: Atlas Editora.
- ALVES, Carolina Caraíba Nazareth. **Direito à moradia: análise da situação no município de Curitiba à luz de indicadores sociais**. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) –Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 16ª ed., ver., ampl. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2015.
- FUTATA, Rosiane Time Pechutto. **Direito à cidade sustentável: análise à luz dos direitos à moradia e ao meio ambiente**. Monografia (Direito) – Faculdade de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.
- INÁCIO, Gilson Luiz. **Direito Social à Moradia & a Efetividade do Processo: Contratos do Sistema Financeiro da Habitação**. Curitiba: Juruá, 2002.
- JESUS, Damásio Evangelista de Jesus. **Temas de direito criminal**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14ª. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. São Paulo: Saraiva, 2003

MILARÉ, Edis. **Direito do Meio Ambiente**. 10ª ed., revista, atual. e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PANSIERI, Flávio. **Do Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia**. In: OLIVEIRA NETO, José Rodrigues de. (Org.) *Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PRADO, Luiz Regis. **Direito penal do ambiente**. 5ª ed. São Paulo: Ed. RT, 2013.

RAMALHO Ana Maria Filgueira; SILVA, Vera Lúcia de Orange Lins da Fonseca. **Conflitos fundiários urbanos: O dilema do direito à moradia em áreas de preservação ambiental**. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al. (org). *Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Magister, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes **O Direito à Moradia no Brasil**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, 8º Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. São Paulo Revista dos Tribunais, 2004.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948 Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 30 de mai. 2016.

Fundação João Pinheiro. **Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional municipal no Brasil**, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso em 18 de fev. 2016.