

# HARMONIZAÇÃO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: MORADIAS LOCALIZADAS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

## HARMONIZATION BETWEEN THE FUNDAMENTAL RIGHTS TO HOUSING AND AN ECOLOGICALLY BALANCED ENVIRONMENT: HOUSES LOCATED IN IN PERMANENT PRESERVATION AREAS

Vinicius Salomão de Aquino<sup>1</sup>

### RESUMO

Diante da crise da habitação existente no Brasil, muitos cidadãos se veem obrigados a construir as suas casas de maneira irregular. Estas construções, que prescindem de uma infraestrutura adequada, muitas vezes são construídas em áreas de preservação ambiental que deveriam estar protegidas das ações humanas danosas ao meio ambiente. Deste modo, indaga-se: seria possível relativizar a proteção ambiental instituída pelas Áreas de Preservação Permanente para resguardar o direito à moradia dos cidadãos humildes que não tinham outra opção senão construir suas casas nessas áreas? O objetivo principal do trabalho foi verificar a compatibilidade ente os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para analisar a possibilidade da manutenção de moradias localizadas em áreas de preservação permanente. Para tanto, foram analisados as características desses direitos fundamentais e as consequências positivas e negativas da regularização de moradias localizadas nessas áreas de preservação. Ao final, concluiu-se que, em alguns casos, constatada viabilidade e necessidade da preservação da moradia, as normas proteção ambiental podem ser flexibilizadas quando não existirem danos significativos ao meio ambiente.

**Palavras-chave:** Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; Direito à moradia; Áreas de Preservação Permanente.

### ABSTRACT

The housing shortage in Brazil forces many citizens to build their homes illegally. These constructions, that lack the basic infrastructure, often are built in environmental protected areas that should be destined to protect specific environmental relevant spaces from human interference. Taking everything into consideration, would it be reasonable to diminish the environmental protection created by these permanent preservation areas to secure the right to housing for the humble citizens that had no option other than build their houses in those areas? The main purposes of this paper were to verify the compatibility between the fundamental rights to housing and an ecologically balanced environment to evaluate the possibility of maintaining those houses in environmental protected areas. In order to accomplish that, the characteristics of these fundamental rights and the positive or negative consequences of keeping the houses in those areas were analyzed. It was found that, in some

---

<sup>1</sup> Bacharel em direito pela UFPB. Pós-graduando em Direito Civil-Constitucional pela ESMA/UFPB. Contato: [viniciusdeaquino@hotmail.com](mailto:viniciusdeaquino@hotmail.com).

cases, when the viability and necessity to protect housing rights, environmental laws can be overlooked if there won't be significant damages to the environment.

**Keywords:** Right to an ecologically balanced environment; Right to housing; Permanent preservation areas.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil, não obstante o desenvolvimento econômico alcançado nas últimas décadas, ainda convive com uma grande desigualdade na distribuição de renda e sérios problemas sociais. Verifica-se que parcela significativa da população não possui condições de moradia adequadas.

Nesse contexto, milhares de brasileiros se veem obrigados a construir as suas casas de maneira irregular em áreas impróprias sem as condições mínimas de infraestrutura urbana, em muitos casos essas moradias acabam sendo construídas em Área de Preservação Permanente destinadas a proteger áreas ecologicamente relevantes das ações degradantes do homem.

Deste modo, a luz não apenas da proteção ao meio ambiente, mas, também, à luz da efetivação do direito fundamental à moradia, pergunta-se: seria possível relativizar a proteção ambiental instituída pelas Áreas de Preservação Permanente para resguardar o direito à moradia dos cidadãos humildes que não tinham outra opção senão construir suas casas nessas áreas?

A hipótese inicial fixada é de que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por não ser absoluto, não pode se transformar em um obstáculo à efetividade do direito à moradia. Assim, em alguns casos especiais, constatada viabilidade e necessidade da preservação da moradia, as normas proteção ambiental poderiam ser flexibilizadas.

O objetivo principal do trabalho será verificar a compatibilidade ente os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para analisar a possibilidade da manutenção de moradias localizadas em áreas de preservação permanente. Os objetivos específicos são: estudar o valor normativo e a relevância dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no nosso ordenamento jurídico; identificar quais as condições específicas que autorizariam a prevalência do direito à moradia sobre a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; analisar a legislação nacional em busca de normas que possam ajudar a

solucionar o problema exposto, em especial a Lei nº 11.977/2009 que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

O presente artigo tem grande relevância social, na medida em que abordará temas de suma importância como a questão da moradia e a proteção ao meio ambiente. Contribuirá, outrossim, para na busca da solução mais justa possível para os casos práticos.

## 2 DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

O direito à moradia é uma necessidade básica do ser humano e imprescindível para uma vida digna. A sua ausência dificulta, muitas vezes impossibilita, o gozo de vários direitos humanos.

Essa não é uma característica privativa do direito humano à moradia, Flávia Piovesan<sup>2</sup> explica que: “Em suma, todos os direitos humanos constituem um complexo integral, único e indivisível, no qual os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e são interdependentes entre si.” Esta concepção também está presente nos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, como na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986<sup>3</sup>:

Preocupada com a existência de sérios obstáculos ao desenvolvimento, assim como à completa realização dos seres humanos e dos povos, constituídos, *inter alia*, pela negação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e **considerando que todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes, e que, para promover o desenvolvimento, devem ser dada atenção igual e consideração urgente à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e que, por conseguinte, a promoção, o respeito e o gozo de certos direitos humanos e liberdades fundamentais não podem justificar a negação de outros direitos humanos e liberdades fundamentais;**

No caso do direito à moradia essa interdependência fica ainda mais evidente. A falta de moradia prejudica o acesso às políticas públicas, inserção no mercado de trabalho, obtenção de crédito. Condições inadequadas de habitação colocam em risco o próprio direito à vida, primeiro e mais elementar dos direitos humanos, ao expor o cidadão e a sua família às intempéries da natureza como enchentes e desmoronamentos, agentes nocivos à saúde e à violência.

---

<sup>2</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e direito constitucional internacional**. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo : Saraiva, 2008. p. 142.

<sup>3</sup> ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. Disponível em < <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm> >. Acesso em: 30 jan. 2014.

## 2. 1 CONCEITO DE DIREITO À MORADIA

O direito à moradia não pode ser compreendido apenas como um direito a viver em um local com quatro paredes e um teto. O seu conteúdo vai muito além da questão patrimonial, englobando vários aspectos de tangíveis e intangíveis que possibilitam o exercício pleno dos direitos humanos e o respeito à dignidade da pessoa humana. Sobre a temática, José Afonso da Silva leciona que<sup>4</sup>:

O direito à moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento etc., para nele habitar. No “morar” encontramos a idéia básica da habitualidade no permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai com sua correlação com o residir e o habitar com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanentemente. O direito à moradia não é necessariamente o direito à casa própria. Quer se garanta um teto onde se abrigue com a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo morar, do latim “morari”, que significa demorar, ficar.

Essa noção de que o conteúdo do direito à moradia é complexo e composto por múltiplas variáveis já está consolidada nas normas internacionais de direitos humanos. O parágrafo 7º do Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU<sup>5</sup> é claro ao afirmar que o direito à moradia não deve ser interpretado de maneira restritiva, o que poderia equipará-la a simples disponibilização de um teto sobre a cabeça do cidadão ou a um produto a ser comercializado. O direito à moradia deve ser visto como um direito inerente a todas as pessoas, independentemente da sua condição econômica, a morar em um local seguro, pacífico e digno.

O parágrafo 8º do referido Comentário Geral destaca que o conceito de moradia adequada pode variar de acordo com as características sociais, econômicas, climáticas, ecológicas, mas elenca alguns fatores básicos a serem considerados em qualquer contexto<sup>6</sup>:

**a) Segurança jurídica da posse.** Independentemente da natureza ou origem da posse, seja através de financiamento, aluguel, copropriedade, abrigos públicos, todas as pessoas tem direito a ter a sua posse protegida contra despejos forçados e outras ameaças;

---

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.314.

<sup>5</sup> 7. In the Committee's view, the right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with, for example, the shelter provided by merely having a roof over one's head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity. [...]. ONU. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **The right to adequate housing (Art.11 (1)) : . 13/12/1991. CESCR General comment 4. (General Comments)**. Disponível em: < [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument) >. Acesso em: 30 jan. 2014.

<sup>6</sup> ONU. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **The right to adequate housing (Art.11 (1)) : . 13/12/1991. CESCR General comment 4. (General Comments)**. Disponível em: < [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument) >. Acesso em: 30 jan. 2014.

**b) Disponibilidades de serviços e infraestrutura.** Presença de elementos indispensáveis para a saúde, segurança, conforto e nutrição, tais como: água potável, energia, iluminação e saneamento básico;

**c) Acessibilidade econômica.** Os custos financeiros associados à moradia não podem atingir um nível que prejudique a satisfação de outras necessidades básicas. Os Estados devem garantir que a porcentagem dos gastos esteja em um patamar com os diferentes níveis econômicos da população, bem como dar subsídios àquelas pessoas mais humildes e proteger os locadores de aumentos abusivos;

**d) Habitabilidade.** Uma moradia condigna deverá prover seus moradores com espaço e proteção adequadas contra o frio, calor, chuva, vento, dos riscos provenientes de problemas estruturais e agentes causadores de doenças e outras ameaças para a saúde;

**e) Acessibilidade.** Grupos socialmente vulneráveis (idosos, crianças, pessoas com deficiências, moradores de áreas propensas a desastres naturais) devem ter o seu direito à moradia protegido pelo Estado a partir de medidas que assegurem o seu acesso e proteção;

**f) Localização Adequada.** A localização da moradia precisa permitir o acesso a oportunidades de trabalho, escolas, serviços de saúde e outras políticas sociais. Essa diretriz deve ser observada no meio urbano e rural, onde o dinheiro e tempo despendidos para se deslocar para acessar os serviços mais básicos podem ser demasiadamente penosos para as populações mais humildes. As moradias também não podem ficar em áreas poluídas que ameaçam a saúde dos habitantes;

**g) Adequação cultural.** O modo de construção, os materiais utilizados e as políticas públicas para habitação devem permitir a expressão da identidade e diversidade cultural da população.

Portanto, o direito à moradia precisa ser compreendido como o direito à moradia adequada, este só poderá ser alcançado mediante a garantia de uma infraestrutura básica e uma proteção jurídica eficaz que torne possível o atendimento das necessidades básicas dos cidadãos, tais como lazer, transporte, trabalho e saúde, aspectos essenciais para a concreção do Princípio da dignidade da pessoa humana.

## 2. 1 O DIREITO À MORADIA NOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

O direito à moradia goza de ampla proteção internacional, sendo reconhecido em diversos tratados internacionais, comentários gerais e observações finais de organismos

internacionais de direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 já incorporava a habitação ao rol de direitos inerentes a todo ser humano<sup>7</sup>:

Artigo XXV

1. 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.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 1966 foi um marco grande importância para o reconhecimento do direito à moradia. Raquel Rolnik, relatora especial da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia, aponta que foi a partir deste momento que uma série de novos direitos começou a ser incluído no campo dos direitos humanos, rompendo com a ideia de que estes se restringiam aos aspectos civis e políticos<sup>8</sup>.

Os Comentários Gerais do Comitê de Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU constituem importantes fontes para elucidar o alcance do direito à moradia. O Comentário Geral nº 4, supracitado, elenca quais são os elementos mínimos de uma moradia adequada, O Comentário Geral nº 7, por sua vez, repudia a prática de despejos forçados, classificando-os como uma grave violação dos direitos humanos.

De acordo com o Comitê, despejos forçados podem ser definidos como a remoção temporária ou permanente de pessoas, famílias e/ou comunidades das moradias ou terras que ocupam, sem disponibilizar ou permitir o acesso aos meios de proteção adequados. Contudo, a proibição de despejos forçados não se aplica às remoções conduzidas conforme a lei do país e as normas internacionais de direitos humanos.

Ainda que os despejos sejam justificáveis, como nos casos de aluguel atrasado ou danos causados à propriedade, por exemplo, as autoridades garantir que ela ocorra em consonância com a legislação vigente, que deve ser compatível com os termos do Pacto Internacional de Direitos, Económicos, Sociais e Culturais, e o acesso a todos os recursos jurídicos apropriados. Em qualquer ocasião, os despejos não podem resultar na violação de direitos humanos, deixando pessoas desamparadas sem a devida proteção do Estado que deverá garantir uma nova opção de moradia.

---

<sup>7</sup> ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em <[http://unicrio.org.br/img/DeclU\\_D\\_HumanosVersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2014.

<sup>8</sup> ROLNIK, Raquel. Entrevista com a relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada, Raquel Rolnik. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 28.

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992 (mais conhecida com Rio 92), os 179 países participantes assinaram a Agenda 21 Global, um plano de ações para a melhoria das condições sociais e ambientais do planeta. O seu ponto 7.6 afirma que: “O acesso à habitação segura e saudável é essencial para o bem-estar físico, psicológico, social e econômico das pessoas, devendo ser parte fundamental das atividades nacionais e internacionais.”<sup>9</sup>

Outros documentos internacionais que ampliam a proteção ao direito à moradia são: a Declaração ao Desenvolvimento de 1986, Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989, a Agenda Habitat da Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos de 1996. Destarte, evidencia-se a relevância do direito à moradia no cenário internacional e na consolidação de uma sociedade global que respeite os direitos humanos fundamentais.

## 2. 3 O DIREITO À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 foi pioneira ao reservar um capítulo dentro do título da ordem econômica e financeira à política urbana. O artigo 182 estabelece uma política de desenvolvimento urbano que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, essenciais para a garantia do direito à moradia adequada.

O Artigo 23, IX, constitucional estabelece que: é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Sobre o referido dispositivo, Luciano Mariz Maia comenta que<sup>10</sup>:

Esse dever de construir moradias certamente decorre de ter o Estado brasileiro, como fundamentos, “a dignidade da pessoa humana” (CF, art. 2º, III), e como objetivo “construir uma sociedade justa e solidária”, “erradicar a pobreza” e “promover o bem de todos” (CF, art. 3º, incs. I e III). Dito de outro modo, e mais específico, pela primeira vez a Constituição previu critérios para uma política urbana, a qual, segundo o artigo 182, objetiva ordenar o pleno desenvolvimento “das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes”.

O texto originário da Constituição não previa expressamente o direito fundamental à moradia, mas a doutrina e a jurisprudência já entendiam que ele estava implicitamente inserido e função dos artigos supracitados e o teor do artigo 7º, inciso IV, que definiu o salário

---

<sup>9</sup>ONU. Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, 1992. **Agenda 21**. Disponível em: < [http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/cap07.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap07.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2014.

<sup>10</sup>MAIA. Luciano Mariz. **O Cotidiano dos Direitos Humanos**. João Pessoa : Editora Universitária/UFPB, 1999. p. 111

mínimo como aquele capaz de atender as necessidades básicas do trabalhador e da sua família, dentre eles a moradia.

Emenda Constitucional n. 26/2000 incluiu a moradia no rol de direitos fundamentais elencados no artigo 6º da Constituição Federal, que passou a ter a seguinte redação: “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”. Os direitos sociais como dimensão dos direitos fundamentais do homem, categoria na qual o direito à moradia está contido, na definição de José Afonso da Silva<sup>11</sup>:

são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações desiguais. Valem como pressuposto de gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Atualmente, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 285-A/2008, conhecida como PEC da Habitação. O projeto tem como objetivo destinar recursos orçamentários aos Fundos de Habitação de Interesse Social, de forma a eliminar o déficit de moradias do País.

Caso seja aprovada, será acrescido um novo artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo a destinação, durante o período de trinta anos, ou até a eliminação do déficit habitacional, de recursos orçamentários aos Fundos de Habitação de Interesse Social, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a partir da reserva de um percentual da arrecadação tributária de cada ente federado<sup>12</sup>.

## 2. 4 O ARTIGO 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A SUA EFICÁCIA

O direito à moradia, conforme o teor do § 1º do artigo 5º da Constituição, é um direito de aplicabilidade imediata por estar inserido na Constituição como um direito e garantia fundamental. Ocorre que a real efetivação dos direitos sociais depende muito mais do que o seu simples reconhecimento do seu poder normativo, estando sujeito a fatores

---

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.286.

<sup>12</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de emenda à Constituição nº 285/2008, de 2008**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=591202&filename=PEC+285/2008](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=591202&filename=PEC+285/2008)>. Acesso em: 02 fev. 2014 .

econômicos como a disponibilidade de recursos e políticos sobre o modelo de atuação do Estado. Inocêncio Mártires Coelho enfatiza que<sup>13</sup>:

Nesse contexto, torna-se extremamente complexa, para não dizer, penosa, a interpretação/aplicação das normas constitucionais, definidora dos direitos sociais, na medida em que, de um lado, os seus operadores, independentemente de sentimentos de ordem pessoal, são obrigados a emprestar-lhes a máxima efetividade – afinal de contas, esse é um dos princípios da interpretação especificamente constitucional – e, de outro, devem observar, também, outros cânones hermenêuticos de igual hierarquia, como os princípios da unidade da Constituição, da correção funcional e da proporcionalidade ou da razoabilidade, a cuja luz, sucessivamente, não podem interpretar a Lei Fundamental em “fatias”, desrespeitar o seu modelo de separação dos Poderes e, tampouco, proferir decisões segundo particulares concepções de justiça – por mais respeitáveis que sejam –, de todo incompatíveis com a ordem de valores plasmada na Constituição. Neste, como em muitos outros domínios, enganam-se os que acreditam – juristas e filósofos – que é possível fazerem-se as coisas com palavras.

Sobre a eficácia do direito à moradia Ingo Wolfgang Sarlet sustenta que<sup>14</sup>:

[...] o direito à moradia reste-se de complexidade peculiar dos direitos fundamentais, notadamente dos sociais, já que abrange um conjunto heterogêneo de posições jurídicas objetivas e subjetivas, assim como assume uma dupla feição defensiva e prestacional. Na condição de direito de defesa (negativo) a moradia encontra-se protegida contra a violação por parte do Estado e dos particulares, no sentido de um direito da pessoa não ser privada de uma moradia digna, inclusive para efeitos de uma proibição de retrocessos, [...] Por sua vez, como direito a prestações, igualmente são múltiplas as possibilidades, já que o direito a efetivação do direito à moradia depende tanto de medidas de ordem normativa (como dá conta, entre nós, a edição do assim designado Estatuto da Cidade) como de prestações materiais, que podem abranger a concessão de financiamentos a juros subsidiados para a aquisição de moradias, como até mesmo o fornecimento de material para a construção de uma moradia própria, entre outras tantas alternativas que aqui poderiam ser citadas.

Destarte, o direito à moradia apresenta uma dupla dimensão negativa e positiva. Na sua dimensão negativa, o Estado e os particulares tem o dever jurídico de respeitar e não violar o direito à moradia das pessoas. No dever de proteção do Estado, está inserida também a necessidade de edição de atos normativos destinados a salvaguardar o direito à moradia.

As prestações positivas correspondem ao caráter programático da norma, infelizmente, são de difícil execução e as condições precárias de moradia no Brasil exigem anos de dedicação para solução de todos os problemas. Enquanto isso, o Estado deve procurar garantir um “mínimo existencial” os cidadãos não fiquem desamparados à espera da efetivação dos seus direitos fundamentais.

A própria Organização das Nações Unidas esclarece que o direito à moradia adequada não obriga os Estados signatários dos tratados internacionais a construir casas para

---

<sup>13</sup>MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p.763.

<sup>14</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 330-331.

toda a população, contudo o Estado não pode ser omissivo, devendo utilizar todos os meios ao seu alcance para melhorar as suas condições de moradia. Mas, a necessidade de desenvolvimento de legislação que proteja o direito à moradia e a não-descriminalização no seu acesso, indubitavelmente, devem ser observados imediatamente<sup>15</sup>.

Além das prestações de cunho material, como a construção de condomínios habitacionais populares, as prestações positivas visando a concretização do direito à moradia também podem ter origem na legislação. A possibilidade de usucapião coletivo trazida pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) é um exemplo, em áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

## 2.5 REALIDADE DAS CONDIÇÕES DE MORADIA DO POVO BRASILEIRO

O Brasil sempre conviveu com problemas habitacionais. Segundo Luiz Cláudio Romanelli, o problema da habitação começou a ser sentido pelo Estado no final do período imperial com o processo de abolição da escravatura. Anteriormente, a temática habitacional era meramente privada, uma vez que os proprietários de escravos se responsabilizavam em “acomodá-los” em abrigos coletivos. Com a abolição, os escravos passaram a procurar uma habitação própria individual nas vilas e cidades que não tinham qualquer estrutura para atender a demanda<sup>16</sup>.

Desde então, as políticas habitacionais adotadas pelos governos, como o Banco Nacional de Habitação, Sistema Financeiro de Habitação e, mais recentemente, o Programa Minha Casa Minha Vida, foram incapazes de solucionar a crise habitacional no país.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a partir dos dados coletados Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-2012), constatou que o para solucionar o déficit habitacional seria necessário a construção de 5,24 milhões de residências<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup>ONU. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. **The Right to Adequate Housing Fact Sheet No. 21/Rev.1**. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2014.

<sup>16</sup>ROMANELLI, Luiz Cláudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. 2ª ed. Curitiba : Juruá, 2009. p. 38.

<sup>17</sup>IPEA. Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012). **Nota técnica nº 5**. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131125\\_notatecnicadirur05.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf)>. Acesso em: 02 fev.. 2014

Com base nos dados obtidos no censo de 2010, o IBGE conduziu um estudo sobre a proporção de domicílios no Brasil com condições mínimas de habitabilidade. Considerou-se como adequado o domicílio particular permanente com abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede coletora ou fossa séptica, coleta de lixo direta ou indireta e com até dois moradores por dormitório. Verifica-se que alguns elementos constantes nos parâmetros de moradia adequada do Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU não foram considerados pelo IBGE.

Mesmo assim, os números ainda são alarmantes. Não obstante, o número de domicílios adequados para moradia está crescendo, tendo alcançado 57% dos domicílios particulares permanentes em 2008, este, não é um percentual satisfatório, pois isso significa que o País possui aproximadamente 25 milhões de domicílios inadequados, segundo os critérios de adequação definidos na pesquisa<sup>18</sup>.

### **3 DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO**

Um dos principais desafios da humanidade para o século XXI é combater a crise ambiental. A questão ambiental não pode ser mais negligenciada, o homem sempre buscou o desenvolvimento econômico às custas dos recursos naturais, provocando um processo de degradação acelerada que coloca em risco a própria sobrevivência da humanidade e do nosso planeta.

O homem é totalmente dependente do meio ambiente, ele não pode ficar mais de 5 minutos sem respirar e uma semana sem água. Mesmo assim, estamos gradualmente destruindo o único local habitável que conhecemos no universo.

O cenário atual é alarmante, muitos já afirmam que degradação ambiental já atingiu ao um ponto de irreversibilidade. A vida na Terra está se tornando cada vez mais inviável e o número de refugiados ambientais cresce exponencialmente enquanto as lideranças mundiais ainda não priorizam a proteção ao meio ambiente. Dentre as várias consequências da crise ambiental, estão a extinção de várias espécies animais, escassez de água, poluição do ar e o aumento da temperatura global.

Os conhecimentos tecnológicos e científicos, que deveriam ter o desenvolvimento e o bem-estar social e a qualidade da vida humana como seus objetivos principais, estão a serviço

---

<sup>18</sup> IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/ids2010.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

das grandes corporações que visam somente maximização da produção em detrimento da proteção ao meio ambiente. A sociedade global, principalmente os governantes e empresários, deve se conscientizar que os recursos naturais são limitados e o seu uso deve proceder de maneira similar a um empréstimo, utilizar para depois devolver em boas condições.

Um recente relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente aponta que, se a comunidade global não empreender imediatamente medidas de amplo alcance do meio ambiente, ele não pode ficar mais de cinco minutos sem respirar e uma semana sem água. Mesmo assim, estamos gradualmente para reduzir o déficit de emissões de gases com efeito de estufa, a meta de limitar o aumento da temperatura global a um patamar inferior a 2 °C neste século poderá se tornar inexecutável<sup>19</sup>. Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, a temperatura média da Terra pode aumentar 4 graus Celsius até 2100<sup>20</sup>.

Destarte, evidencia-se a importância do Direito Ambiental para regular as atividades humanas efetiva ou potencialmente perigosas para garantir um meio ambiente saudável para as gerações presentes e futuras.

### 3. 1 DIREITO HUMANO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

A relação entre meio ambiente e direitos humanos apresenta uma coincidência interessante, da mesma forma que na natureza todos seus elementos estão interconectados, os direitos humanos estão relacionados entre si<sup>21</sup>. A proteção ambiental, abrangendo a preservação de todos os seus elementos, deve ser priorizado com vistas à garantia de meio ambiente ecologicamente equilibrado imprescindível para a qualidade de vida da população. É inconcebível uma vida digna quando não há acesso à água potável ou quando a poluição do ar causa graves problemas respiratórios.

A Declaração de Estocolmo de 1972 foi o primeiro documento de direito internacional a destacar a relação entre o direitos humanos e proteção ambiental, destacando em seu preâmbulo meio ambiente, seja ele natural ou criado pelo homem, é essencial para o bem-

---

<sup>19</sup> ONU. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **Relatório sobre o Déficit de Emissões 2013 reforça a argumentação em favor de medidas globais de amplo alcance para reduzir o déficit de emissões.** Disponível em:

<[http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2013/portals/50188/Pressrelease\\_Pt.pdf](http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2013/portals/50188/Pressrelease_Pt.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2014.

<sup>20</sup> ONU. Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. **Climate Change 2013: The Physical Science Basis.** Disponível em: <[http://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5\\_Chapter12\\_FINAL.pdf](http://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5_Chapter12_FINAL.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2014 .

<sup>21</sup>CARVALHO, Edson Ferreira de. **Meio ambiente & direitos humanos.** 1 ed. Curitiba : Juruá, 2007. p. 88.

estar e para o gozo dos direitos humanos fundamentais. O seu Princípio 1º consagrou o meio ambiente saudável como um direito fundamental do ser humano<sup>22</sup>:

**O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presente e futura.** A este respeito as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira continuam condenadas e devem ser eliminadas.

A Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento, em 1987, também afirmou, através do documento “Our Common Future” (Relatório Brundtland), que todo o ser humano tem o direito fundamental a um meio ambiente adequado à saúde e ao bem-estar<sup>23</sup>.

A Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento de 1992 (Rio-92) merece destaque por consolidar o princípio do desenvolvimento sustentável, bem como a necessidade de cooperação entre os Estados para a garantia da preservação do meio ambiente no seu texto<sup>24</sup>:

Princípio 3

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

No âmbito regional, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", prevê, em seu artigo 11 que: “1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos. 2. Os Estados Partes promoverão a proteção preservação e melhoramento do meio ambiente.”<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup>ONU. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, Estocolmo, 5-15 de junho de 1972.

**Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

<sup>23</sup>ONU. Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.** Disponível em: <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

<sup>24</sup>ONU. Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, 1992. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

<sup>25</sup>OEA. Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, 17 de novembro de 1988, El Salvador. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador".** Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-52.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

O engajamento de toda a comunidade internacional para respeitar as normas internacionais proteção ao meio ambiente é essencial, uma vez que os danos causados pelas degradações ambientais não se limitam às fronteiras do país poluidor, podendo causar consequências graves em diversas localidades do planeta, como acontece nos casos de acidentes nucleares e emissão de gases tóxicos.

## 2. 3 PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE

Na segunda metade do século XX vários países incorporaram as suas constituições normas de proteção ao meio ambiente. Por exemplo, a Constituição Portuguesa, de 1976, no seu artigo 66 dispõe que: “Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.”<sup>26</sup>

Até o advento da Constituição de 1988, que reservou um Capítulo específico para a tutela do meio ambiente, o Capítulo VI do Título VIII da Ordem Social, as Constituições brasileiras não abordavam o tema de forma específica e completa, as referências aos recursos ambientais eram feitas de maneira não sistemática, com pequenas menções. O *caput* do artigo 225 contém a norma-matriz da tutela do meio ambiente na Constituição:

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.

O texto constitucional garantiu a todos, incluídos os brasileiros e os estrangeiros, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo. Paulo Affonso Leme Machado assinala que o Poder Público não pode ser mais considerado o proprietário dos bens ambientais (das águas, da fauna), mas como um gestor que os administra para que toda coletividade possa usufruí-los<sup>27</sup>.

Sobre o uso da expressão “ecologicamente equilibrado”, José Afonso da Silva aduz que<sup>28</sup>:

O ecologicamente refere-se, sim, também, à harmonia das relações e interações dos elementos do habitat, mas deseja especialmente ressaltar as qualidades do meio

---

<sup>26</sup>PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: <<http://dre.pt/util/pdfs/files/crp.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

<sup>27</sup>MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 127.

<sup>28</sup>SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 60.

ambiente mais favoráveis à qualidade de vida. Não ficará o homem privado de explorar os recursos ambientais, na medida em que esses também melhorem a qualidade da vida humana, mas não pode ele, mediante tal exploração, desqualificar o meio ambiente de seus elementos essenciais, porque isso importaria em desequilibrá-lo e, no futuro, implicaria seu esgotamento. O que a Constituição Federal quer evitar, com o uso da expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, é a ideia, possível, de um meio ambiente equilibrado sem qualificação ecológica, isto é, sem relações essenciais dos seres vivos entre si e deles com o meio.

O *caput* do artigo 225 também consagra a ética da solidariedade, uma vez que as gerações presentes possuem o compromisso com as gerações futuras de respeitar a justiça ambiental, devendo, assim, repassar a elas recursos naturais equivalentes aos que recebeu das gerações anteriores.

Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer assinalam que a Constituição, no seu artigo 225, § 1º, VII, ao atribuir ao Poder Público o dever de “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”, sinaliza o reconhecimento do valor de formas de vida não humanas, protegendo-as inclusive, contra a ação humana<sup>29</sup>.

Dentre as várias referências ao meio ambiente no texto constitucional, indubitavelmente, um dos mais relevantes está contido no artigo 170 que elenca os princípios da ordem econômica:

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

[...]

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

O referido dispositivo impõe a qualquer atividade econômica o dever de conciliar a produção com o respeito ao meio ambiente. De tal modo que a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de meramente econômicas.

## 2.4 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

As Áreas de Preservação Permanente são espaços territoriais especialmente protegidos, que podem ser cobertos ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de

---

<sup>29</sup>SARLET, Ingo Wolfgang; FENTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 3. Ed. rev., atual e ampl. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 90.

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.

O fundamento jurídico para criação de Áreas de Preservação Permanente se encontra no artigo 225, § 1º, III, da Constituição que estabelece competir ao Poder Público: “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”.

Américo Luís Martins da Silva assinala que, embora criadas com objetivo de proteção aos recursos naturais e de manutenção da diversidade biológica, as Áreas de Preservação Permanente não são caracterizadas como Unidades de Conservação uma vez que não são geridas pelo Poder Público sob regime especial de administração<sup>30</sup>.

As Áreas de Preservação Permanente exercem um papel fundamental na preservação do meio ambiente, dentre os vários benefícios podemos citar: a proteção aos corpos d’água, evitando enchentes, assoreamento dos rios, poluição das águas, impedindo, assim, comprometimento do abastecimento público de água em qualidade e em quantidade; refúgio para a fauna e a flora; e a atenuação de desequilíbrios climáticos.

Existem duas espécies básicas de Áreas de Preservação Permanente: as legais (*ex lege*) e as administrativas. Aquelas estão delimitadas taxativamente no art. 4º do Código Florestal:

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;

---

<sup>30</sup>SILVA. Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais, volume 2**. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 241.

- 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.

As Áreas de Preservação Permanente administrativas, por sua vez, exigem a expedição de um ato pelo chefe do poder executivo municipal, estadual ou federal para serem implementadas

O Código Florestal permite intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente apenas nos casos utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. Estas hipóteses estão delineadas nos incisos IX e X do art. 3º do Código Florestal. Para o presente trabalho, vale destacar a previsão contida na alínea d do inciso IX que autoriza a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, quando atendidas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977/2009.

#### **4 MORADIAS LOCALIZADAS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E A COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE O DIREITO À MORADIA E A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

O déficit habitacional no Brasil é grande, especialmente nas grandes e médias cidades onde as políticas urbanas são insuficientes e ineficazes para a garantia do direito à moradia. Assim, milhares de brasileiros são forçados a construir as suas casas de maneira irregular em áreas impróprias sem as condições mínimas de estrutura urbana. Não é raro que essas moradias acabem sendo construídas em áreas de preservação ambiental destinadas à proteção do meio ambiente contra a intervenção do homem.

Deste modo, os moradores, além de conviver com o descaso do Poder Público e a ausência de serviços básicos, tem que se preocupar com insegurança jurídica da sua posse e a possibilidade de serem despejados como nos casos em que o IBAMA aciona o Poder Judiciário para pleitear a demolição das casas construídas em Áreas de Preservação Permanente e a reparação do dano ambiental.

Nesse contexto, temos uma situação de colisão entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

#### 4. 1 COLISÃO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais não são absolutos e ilimitados, já que estes encontram seus limites em outros direitos fundamentais, também consagrados pela Constituição. Estará configurada a colisão entre direitos fundamentais quando se identifica um conflito decorrente do exercício de direitos individuais por diferentes titulares, bem como nos casos de conflito entre direitos individuais do titular e bens jurídicos da comunidade.

Para o operador do direito é insuficiente a mera utilização dos critérios hermenêuticos clássicos da hierarquia, cronológico ou da especialidade aplicados para a solução de colisão entre as regras, exige-se um exercício de ponderação para determinar qual direito fundamental deverá ser resguardado diante das peculiaridades do caso concreto.

Luís Roberto Barroso descreve a técnica da ponderação em três etapas<sup>31</sup>. Na primeira etapa, o intérprete deverá identificar no ordenamento jurídico as normas relevantes para a solução do caso, identificando eventuais conflitos entre elas. Nessa fase os diversos direitos fundamentais também devem ser agrupados em função da solução que estejam sugerindo, formando assim conjuntos de argumentos que irão facilitar a comparação entre os elementos normativos relativos ao caso observado.

Em seguida, proceder-se-á o exame das circunstâncias concretas do caso e a sua interação com os elementos normativos, observando as consequências práticas da incidência da norma.

Por fim, deve-se observar conjuntamente os dados coletados nas etapas anteriores, de modo a apurar os pesos que devem ser atribuídos aos diversos elementos que compõe o caso concreto. Ato contínuo, o intérprete avaliará quão intensamente o grupo de normas da solução

---

<sup>31</sup>BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 334-335

por ele indicada deve prevalecer sobre a outra e, conforme o caso, graduar a intensidade da solução escolhida.

Registre-se, que não existe um critério de solução de conflitos válido em termos abstratos. O fato de um tribunal julgar um caso em que a proteção à intimidade prevaleceu sobre o princípio da publicidade dos atos processuais não significa que ela tenha estabelecido uma hierarquia entre os dois princípios.

#### 4. 2 ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO

A degradação ambiental e todos os demais agentes de riscos ecológicos (poluição atmosférica, energia nuclear) influenciam negativamente no gozo dos direitos sociais, comprometendo significativamente o bem-estar do indivíduo e da coletividade.

Desta forma, os juristas passaram a conceber direito a um bem-estar ambiental, ou seja, uma vida saudável com qualidade ambiental, elemento indispensável para desenvolvimento do ser humano. Portanto, a qualidade e a segurança ambiental passam a integrar o conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana e dos direitos humanos e fundamentais correlatos.

A partir da compreensão de uma nova dimensão ecológica para dignidade humana, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fenterseifer defendem a formação de um Estado Socioambiental de Direito<sup>32</sup>:

A adoção de um marco jurídico-constitucional socioambiental resulta, como se verá ao longo do presente estudo, da convergência necessária da tutela dos direitos sociais e dos direitos ambientais num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis, inclusive pela perspectiva da noção ampliada dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA). O enfrentamento dos problemas ambientais e a opção por um desenvolvimento sustentável passam necessariamente pela correção do quadro de desigualdade social e da falta de acesso, por parte expressiva da população brasileira e mundial, aos seus direitos sociais básicos, o que, é importante destacar, também é causa de aumento – em determinado sentido – da degradação ambiental.

Destarte, além da noção de mínimo existencial para os direitos sociais como moradia, saúde básica e saneamento básico, agora se sustenta a ideia da inclusão nesse elenco a qualidade e a segurança ambiental.

A concretização do denominado Estado Socioambiental de Direito não é simples, uma vez que a miséria e a pobreza, problemas praticamente onipresentes na sociedade, estão

---

<sup>32</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 3. Ed. rev., atual e ampl. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 105.

diretamente vinculadas à degradação e poluição ambiental. Qualquer plano de enfrentamento à questão ambiental deveria estar conciliado à proteção dos direitos sociais mais básicos, em consonância com princípio do desenvolvimento sustentável consagrado constitucionalmente que tem como pilares as questões ambientais, econômicas e sociais. O conteúdo do Princípio nº 5 da Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento reforça a relação entre os direitos sociais e o meio ambiente<sup>33</sup>:

Para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo.

O Estado Socioambiental também se preocupa com a injustiça ambiental configurada nas práticas discriminatórias que tenham a questão ambiental de fundo que acabem onerando excessivamente indivíduos e grupos que compõem as parcelas mais vulneráveis da população que são as maiores vítimas da degradação ambiental.

Edson Ferreira de Carvalho, no seu livro “Meio Ambiente & Direitos Humanos” reforça a necessidade de impor limites às ações humanas para defesa dos direitos ambientais<sup>34</sup>:

Antes de iniciar a abordagem das restrições ecológicas aos direitos humanos, deve-se esclarecer que a necessidade e urgência de proteção ao meio ambiente como direito coletivo deve ser feito no contexto de uma sociedade democrática, para que se evite o risco de se oprimir indivíduos ou minorias, colocando-se em risco os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais consagrados. A imposição de limitações ecológicas visa assegurar, em curto e longo prazo, a promoção desses direitos através da promoção do desenvolvimento sustentável, nas perspectivas econômica, social e ecológica.

Por todo o exposto, verifica-se que o Estado Socioambiental, integrado a dimensões de juridicidade, democracia, sociabilidade e sustentabilidade ambiental, visa proteger a dignidade da pessoa humana que está umbilicalmente vinculada à garantia de um patamar mínimo de respeito aos direitos sociais e ambientais. De tal forma que a políticas de proteção ao meio ambiente devem ser priorizadas, mas sempre devem estar conjugadas com ações para promoção de uma justiça social.

#### 4. 4 GARANTIA DO DIREITO À MORADIA

---

<sup>33</sup>ONU. Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, 1992. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

<sup>34</sup> CARVALHO, Edson Ferreira de. **Meio Ambiente e Direitos Humanos**. 2ª ed. Curitiba : Juruá, 2011. p. 521

As moradias localizadas irregularmente em Áreas de Preservação Permanente são constantemente questionadas em processos judiciais, onde a parte autora, geralmente o órgão ambiental, defende a prevalência da proteção ao meio ambiente em detrimento do direito à moradia.

O magistrado responsável por decidir esses processos não pode aplicar friamente o conteúdo da lei sem ter de consciência a respeito das consequências concretas da sua decisão, evitando dessa maneira a prolação de decisões que contrariem os objetivos fundamentais elencados no artigo 3º da Constituição, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesses casos, para que seja alcançada a solução mais justa e benéfica para a sociedade deverá ser aplicado o Princípio do Equilíbrio do Direito Ambiental como defende de Paulo Bessa Antunes<sup>35</sup>:

As medidas capazes de assegurar maior proteção do meio ambiente, como se percebe facilmente, dependem do grau de consciência social em relação à necessidade de que se dê ao meio ambiente atenção prioritária. Não se pode, licitamente, esquecer que rotineiramente são apresentadas dicotomias absolutamente falsas entre progresso e proteção ambiental. Princípio do equilíbrio é o princípio pelo qual devem ser pesadas todas as implicações de uma intervenção no meio ambiente, buscando adotar uma solução que melhor concilie um resultado globalmente positivo.

Contudo, muitos sustentam a aplicação direta das normas de proteção ambiental, negando a possibilidade de qualquer flexibilização na aplicação da lei<sup>36</sup>:

Aperceba-se portanto, que a atual geração caminha no sentido de não conseguir cumprir com o seu dever, estatuído constitucionalmente, inclusive, de garantir o atendimento às necessidades das gerações futuras, pois já não consegue atender as suas.

Defende-se que a partir da concepção do princípio do desenvolvimento sustentável, não se pode permitir nenhuma degradação ambiental, como se o ecossistema ainda possibilitasse “pequenas degradações”, que são, em verdade, o princípio de vastas degradações ambientais. Ora, a degradação por menor que seja, contraria a ética do futuro. Então a lógica é não permitir degradação, colocando-se o bem ambiental em patamar supremo, pois dele depende a eficácia do também supremo princípio da dignidade da pessoa humana,

---

<sup>35</sup>DANTAS, Thiago Braga. Os princípios ambientais e o conceito de sustentabilidade: gerações futuras diante dos recursos naturais do Brasil. In CUNHA, Belinda Pereira (Coord.). **Temas fundamentais de direito e sustentabilidade socioambiental**. Manaus : Governo do Estado do Amazonas – Secretaria de Estado e Cultura, 2012. p. 225.

<sup>36</sup>ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental: Aspectos Fundamentais. In FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). **Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade**. Belo Horizonte : Fórum, 2010. p. 187-188.

Esse posicionamento não pode prevalecer no caso em apreço, onde o direito fundamental à moradia está presente. Nos outros casos, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser elevado, quando confrontados com aspectos menos essenciais para a promoção da dignidade da pessoa humana, como ocorreu quando o Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Extraordinário, considerou contrária à Constituição a chamada farra do boi<sup>37</sup>:

**COSTUME - MANIFESTAÇÃO CULTURAL - ESTÍMULO - RAZOABILIDADE - PRESERVAÇÃO DA FAUNA E DA FLORA - ANIMAIS - CRUELDADE. A obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância da norma do inciso VII do artigo 225 da Constituição Federal, no que veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade. Procedimento discrepante da norma constitucional denominado "farra do boi".**

Os Tribunais pátrios vem resguardando o direito à moradia daquelas pessoas cujas moradias estão localizadas em Áreas de Preservação Permanente ao negar os pedidos de demolição imediata dos imóveis:

PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. MEIO AMBIENTE. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA-PB. PRELIMINAR REJEITADA. DANO AMBIENTAL. CONSTRUÇÕES IRREGULARES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CONFIGURAÇÃO. CONFLITO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS. DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE ADEQUADO E DIREITO À MORADIA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. APLICAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. PRECEDENTE DA TURMA. 1- Apelação e remessa oficial em que se discute a demolição de 200 (duzentas) casas de precárias condições, construídas, irregularmente, em área de preservação permanente (mangue), localizada no entorno da Avenida Tancredo Neves, Município de João Pessoa, no Estado da Paraíba. 2- É legítimo o Município de João Pessoa para figurar no pólo passivo da presente demanda, visto que é dever do Poder Público Municipal zelar pela defesa e preservação do meio ambiente em vista a promover a fiscalização do cumprimento das normas ambientais. (STJ. RESP 1113789. Segunda Turma, Min. Castro Meira. DJE 29/06/2009.); (AC 495377. TRF5. Segunda Turma, Des. Fed. Francisco Wildo. DJE 14/042011). 3- **Em caso de colisão entre direitos fundamentais, em razão destes não serem absolutos, impõe-se proceder à compatibilização entre os mesmos, mediante o emprego do princípio da proporcionalidade, o que permitirá, por meio de juízos comparativos de ponderação dos interesses envolvidos no caso concreto, harmonizá-los, através da redução proporcional do âmbito de aplicação de ambos ou de apenas um deles apenas.** 4- In casu, não é razoável a demolição imediata de todos os imóveis irregulares localizados na área de preservação permanente, tendo em vista que tal ato representará um agravante ao dano ambiental já existente, além de causar inegável impacto social decorrente do desalojamento de diversas famílias. 5- É de se manter a sentença que determinou a apresentação de um planejamento prévio para a reinstalação dos imóveis e de seus moradores em áreas dotadas de equipamentos e serviços

---

<sup>37</sup>STF. **RE 153531**, Relator(a): Min. FRANCISCO REZEK, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 03/06/1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=211500>>. Acesso em: 15 fev. 2014

**públicos mínimos, após a realização dos estudos imprescindíveis à efetivação da medida para desocupação da área de preservação indevidamente ocupada, cabendo, ainda, ao Poder Público a obrigação de evitar novas ocupações irregulares das áreas, corrigindo os problemas ambientais existentes.** Precedente desta Turma: (APELREEX 6396. TRF5. Segunda Turma, Des. Fed. Francisco Barros Dias. DJE 27/05/2010). 6- Apelação e remessa oficial improvidas.<sup>38</sup>

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE. DIREITO À MORADIA. DIGNIDADE PESSOA HUMANA. PONDERAÇÃO. RECOMPOSIÇÃO DO MEIO. DESIGNAÇÃO DE NOVO LOCAL PARA HABITAÇÃO DA FAMÍLIA. Tendo em vista que não há direito fundamental absoluto, havendo o embate entre o direito fundamental difuso ao 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 da prevalência deste, afim de garantir o mínimo existencial no caso concreto. Trata-se de prevalência, jamais total subrogação 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.**<sup>39</sup>

O entendimento exposto nos julgados acima está de acordo com as normas internacionais de direitos humanos e o melhor interesse da sociedade. Ao impedir a demolição antes de uma remoção para um local adequado, respeitando os termos do Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU contra a prática de despejos forçados, foram evitadas graves violações aos direitos humanos ao invés de convalidar demolições que não garantiriam a efetiva proteção do meio ambiente.

## 2. 5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – LEI FEDERAL Nº 11.977/2009

A mera certeza de que a sua moradia não será demolida, não garante aos moradores que das áreas de Preservação Permanente uma moradia adequada em sentido amplo como descrito no primeiro capítulo deste trabalho. Falta ainda a legitimação da posse, o que pode ser obtido através do instituto da regularização fundiária. A Lei nº 11.977/2009, que institui o programa habitacional “Minha Casa Minha Vida”, também dispõe sobre a possibilidade de regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Ademais, a

<sup>38</sup>TRF5. APELREEX 200082000094430, Relator: Desembargador Federal Francisco Wildo, - Segunda Turma, julgado em 27/03/2012. Disponível em: <[http://www.trf5.gov.br/archive/2012/04/200082000094430\\_20120402\\_4133909.pdf](http://www.trf5.gov.br/archive/2012/04/200082000094430_20120402_4133909.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2014.

<sup>39</sup>TRF4. AC 200504010205868, Relatora: Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria, - Terceira Turma, julgado em 25/09/2009. Disponível em: <[http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&documento=2976263](http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=2976263)>. Acesso em: 15 fev. 2014.

regularização poderá facilitar a disponibilização de serviços e infraestrutura adequada por parte do Poder Público.

O artigo 46 da lei conceitua a regularização fundiária da seguinte forma:

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.

Conforme o artigo 48, 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 Lei 11.977/2009 prevê expressamente a possibilidade de se promover, por decisão fundamentada, a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente. O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social nesses casos quando as áreas tenham sido ocupadas até 31 de dezembro de 2007, estejam inseridas em área urbana consolidada, e exista um estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

O critério temporal adotado pela lei pode ser questionado, uma vez que as causas do déficit habitacional persistem e não dão sinais que estão diminuindo. Deste modo, novas Áreas de Preservação Permanente serão ocupadas irregularmente e, posteriormente, surgirá a necessidade de regularizar essas áreas. Assim, a determinação de um lapso temporal seria o mais indicado.

A lei considera como área urbana consolidada a 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.

O estudo técnico, elemento indispensável para regularização fundiária, deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos: I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II – especificação dos sistemas de saneamento básico; III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações; IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

Esses dois últimos requisitos são essenciais para checar a viabilidade do processo de regularização, a área deverá conter um mínimo de infraestrutura e estar localizado em um local adequado que não ofereça riscos a moradores (desmoronamentos, enchentes) ou a coletividade pela possibilidade de poluir a rede de abastecimento de água.

Uma das grandes virtudes da lei foi a possibilidade de, após cinco anos da obtenção do título de legitimação da posse, o morador requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal, sem a necessidade de ingressar no poder judiciário.

O Procurador da República Lauro Coelho Júnior faz uma defesa da Lei 11.977/2009 das críticas destacando que<sup>40</sup>:

A Lei 11.977/09 possivelmente será tachada de excessivamente permissiva e que a sua utilização trará prejuízos incalculáveis ao meio ambiente. Não deve-se comungar com este entendimento, uma vez que, conforme mencionado supra, a regularização somente será possível caso comprovada tecnicamente a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior. Citando um exemplo, entende-se que, melhor do que a existência de uma favela com construções junto a um corpo d'água completamente poluído por lixo e esgoto, é a existência de um bairro popular, com saneamento básico, tratamento de esgoto e recolhimento de resíduos sólidos, ainda que as residências permaneçam localizadas junto a este corpo d'água, desde que controlados os riscos de enchentes. A situação ideal, de fato, seria que essas pessoas fossem removidas para outro local, possibilitando o posterior desassoreando do leito do curso d'água e a revegetação de suas margens. Porém, nas grandes cidades brasileiras, tal medida, pelo menos dos dias de hoje, é inviável social e

---

<sup>40</sup>JÚNIOR, Lauro Coelho. Intervenções nas áreas de preservação permanente em zona urbana: uma discussão crítica acerca das possibilidades de regularização. **Custos legis**. Vol. 2, 2010. Disponível em: <[http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista\\_2010/2010/aprovados/2010a\\_Tut\\_Col\\_Lauro.pdf](http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2010/2010/aprovados/2010a_Tut_Col_Lauro.pdf)>. Acesso em 09 fev. 2014

politicamente. Melhor então que aquelas pessoas ali permaneçam sem causar danos ambientais maiores. No caso, há que se fazer uma troca: perde-se benefícios ambientais trazidos pela vegetação na faixa marginal do rio e ganha-se os benefícios ambientais trazidos pela destinação adequada de resíduos produzidos por aquela população muitas vezes compostas por milhares de famílias.

De fato, por mais que seja louvável a preocupação com a preservação do meio ambiente ele não pode fazer com que os objetivos fundamentais da República da erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais sejam descuidados.

A preferência pela conservação das Áreas de Preservação Permanente sobre a garantia do direito à moradia só deverá ocorrer quando estas áreas forem realmente imprescindíveis para a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Uma situação onde a regularização deve ser considerada inconcebível seria nas áreas localizadas às margens de rios e açudes que abastecem as cidades, certamente o perigo de contaminação da água supera as vantagens de manter as moradias nessa área ao invés de tentar realocá-las. Moradias localizadas em encostas muito íngremes de morros também não devem ser regularizadas, pois não oferecem condições para uma moradia segura, caso contrário poderíamos presenciar vários desastres seguidos por morte devido a soterramentos como os que ocorreram na região serrana do Rio de Janeiro nos últimos anos. Destarte, fica novamente demonstrada a importância fundamental do estudo técnico para averiguar a viabilidade da regularização e constatar se as suas vantagens superaram os eventuais prejuízos.

Ante todo o exposto, percebe-se que, apesar da controvérsia sobre os efeitos benéficos ou negativos do processo de regularização fundiária, o referido instituto tem um grande valor jurídico para a defesa do direito à moradia adequada e, conseqüentemente, para garantia da dignidade da pessoa humana. Mas, para que os objetivos da lei sejam alcançados, é imprescindível que a regularização venha acompanhada de políticas públicas de caráter social.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Não obstante a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos fundamentais sociais através da Emenda Constitucional nº 26/2000, o acesso à moradia adequada ainda é um grande desafio para os brasileiros. Dados oficiais demonstram a dimensão do déficit habitacional no Brasil, além de indicar que boa parte das moradias não se adequam a padrões mínimos de infraestrutura.

O direito à moradia goza de ampla proteção internacional e é apontado como um elemento essencial para dignidade da pessoa humana. Mesmo não sendo obrigado a oferecer

moradia a todas as pessoas em situação de vulnerabilidade, o Estado é obrigado a utilizar todos os meios ao seu alcance para melhorar as suas condições de moradia.

A proteção do meio ambiente é fundamental para o bem-estar das gerações presentes e a sobrevivência das futuras. A comunidade internacional está cada vez mais atenta às consequências do modelo de desenvolvimento adotado nos últimos séculos, porém os resultados da cooperação internacional para a preservação do meio ambiente.

A Constituição Federal reservou um capítulo específico para a tutela do meio ambiente. O artigo 225, norma-matriz, atribui a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como o dever de preservá-lo juntamente com o Poder Público. Para garantir a preservação do meio ambiente, a Constituição determinou aos entes federados o dever de estabelecer áreas a serem protegidas da intervenção do homem. Dentre as espécies de espaços territoriais especialmente protegidos estão as Áreas de Preservação que exercem um papel fundamental para a preservação da fauna, da flora dos recursos hídricos e a estabilidade geológica.

Os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado devem receber ampla proteção do Estado em razão das dificuldades para efetivá-los e por serem pressuposto para o gozo de diversos outros direitos humanos.

As informações coletadas no trabalho confirmaram a hipótese fixada inicialmente de que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por não ser absoluto, não pode se transformar em um obstáculo à efetividade do direito à moradia. Assim, em alguns casos especiais, constatada viabilidade e necessidade da preservação da moradia, as normas proteção ambiental poderiam ser flexibilizadas.

A preocupação com a preservação do meio ambiente não pode resultar na aquiescência com a perpetuação de uma realidade social trágica vivida por parte significativa da população. Assim, quando as áreas protegidas pela legislação ambiental não forem imprescindíveis para o equilíbrio ambiental, como as áreas às margens de rios que proveem recursos hídricos para a população e em áreas muito íngremes, casos em que a manutenção das moradias apresentam um risco real e mediato para a sociedade, o direito à moradia deverá ser resguardado.

Sendo assim, os despejos forçados dos moradores localizados em Áreas de Preservação Permanente não podem ser permitidos até que se designe um novo local adequado para moradia da família. Ademais, o processo de regularização fundiária prevista na Lei nº 11.977/2009 deve ser estimulado por ser uma solução que concede segurança jurídica aos moradores e procura compatibilizar a área com a proteção ambiental.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental: Aspectos Fundamentais. In FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). **Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade**. Belo Horizonte : Fórum, 2010.  
BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Meio ambiente & direitos humanos**. 1 ed. Curitiba : Juruá, 2007.  
\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 2ª ed. Curitiba : Juruá, 2011.

DANTAS, Thiago Braga. Os princípios ambientais e o conceito de sustentabilidade: gerações futuras diante dos recursos naturais do Brasil. In CUNHA, Belinda Pereira (Coord.). **Temas fundamentais de direito e sustentabilidade socioambiental**. Manaus : Governo do Estado do Amazonas – Secretaria de Estado e Cultura, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14 ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio +20 e do novo “Código” Florestal. São Paulo : Saraiva, 2013.

IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/ids2010.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

IPEA. Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012). **Nota técnica nº 5**. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131125\\_notatecnicadirur05.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2014.

JÚNIOR, Lauro Coelho. Intervenções nas áreas de preservação permanente em zona urbana: uma discussão crítica acerca das possibilidades de regularização. **Custos legis**. Vol. 2, 2010. Disponível em: <[http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista\\_2010/2010/aprovados/2010a\\_Tut\\_Col\\_Lauro.pdf](http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2010/2010/aprovados/2010a_Tut_Col_Lauro.pdf)>. Acesso em 09 fev. 2014

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.

MAIA. Luciano Mariz. **O Cotidiano dos Direitos Humanos**. João Pessoa : Editora Universitária/UFPB, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.  
MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente : a gestão ambiental em foco : doutrina, jurisprudência, glossário**. 6 ed. ver., atual e amp. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2009.

OEA. Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, 17 de novembro de 1988, El Salvador. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador"**. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-52.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em

<[http://unicrio.org.br/img/DeclU\\_D\\_HumanosVersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. Disponível em <

<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm> >. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **The right to adequate housing (Art.11 (1)) : . 13/12/1991. CESCR General comment 4. (General Comments)**. Disponível em: <

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument) >. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **The right to adequate housing (Art.11 (1)) : forced evictions : . 20/05/1997. CESCR General comment 7. (General Comments)**. Disponível em:

<[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument)>. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, 1992. **Agenda 21**. Disponível em:

<[http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/cap07.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap07.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, 1992. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Disponível em:

<<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, Estocolmo, 5-15 de junho de 1972. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972**. Disponível em:

<<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf> >. Acesso em: 10 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. **The Right to Adequate Housing Fact Sheet No. 21/Rev.1**. Disponível em:

<[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. **Climate Change 2013: The Physical Science Basis**. Disponível em:

<[http://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5\\_Chapter12\\_FINAL.pdf](http://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5_Chapter12_FINAL.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2014 .

\_\_\_\_\_. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **Relatório sobre o Déficit de Emissões 2013 reforça a argumentação em favor de medidas globais de amplo alcance para reduzir o déficit de emissões**. Disponível em:

<[http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2013/portals/50188/Pressreleases\\_Pt.pdf](http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2013/portals/50188/Pressreleases_Pt.pdf) >. Acesso em: 10 fev. 2014.

OSÓRIO, Letícia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: ALFONSIN,

Betânia; FERNANDES, Edésio (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e direito constitucional internacional**. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo : Saraiva, 2008.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: <<http://dre.pt/util/pdfs/files/crp.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

ROLINIK, Raquel. Entrevista com a relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada, Raquel Rolinik. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

ROMANELLI, Luiz Cláudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. 2ª ed. Curitiba : Juruá, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

\_\_\_\_\_, Ingo Wolfgang; FENTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 3. Ed. rev., atual e ampl. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA. Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais, volume 2**. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: Análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**. 3. ed. ver. atual e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

STF, **RE 153531**, Relator(a): Min. FRANCISCO REZEK, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 03/06/1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=211500>>. Acesso em: 15 fev. 2014

TRF4. **AC 200504010205868**, Relatora: Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria, - Terceira Turma, julgado em 25/09/2009. Disponível em: <[http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&documento=2976263](http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=2976263)>. Acesso em: 15 fev. 2014.

TRF5. **APELREEX 200082000094430**, Relator: Desembargador Federal Francisco Wildo, - Segunda Turma, julgado em 27/03/2012. Disponível em: <[http://www.trf5.gov.br/archive/2012/04/200082000094430\\_20120402\\_4133909.pdf](http://www.trf5.gov.br/archive/2012/04/200082000094430_20120402_4133909.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2014.