

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS ÁREAS DE PROTEÇÃO PERMANENTE COMO GARANTIA DO DIREITO À MORADIA

JOÃO EMÍLIO DE ASSIS REIS¹, JOHN WESLEY RIBEIRO BORGES²

¹ Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil. Mestre em Direito pelo Centro Universitário Fluminense, UNIFLU, Brasil. Graduado em Direito pela Universidade Vale do Rio Doce, UNIVALE, Brasil. jotaemilio@hotmail.com

² Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Adventista de São Paulo. Membro do Grupo de Pesquisas "Efetividade da Função Social da Propriedade" do Centro Universitário Adventista de São Paulo. wesleyribeiroborges@hotmail.com

RESUMO

O presente trabalho busca, através de revisão bibliográfica, tratar sobre a garantia do direito constitucional à moradia considerando a ocupação de Áreas de Proteção Permanente, buscando evidenciar a compatibilização da moradia e do meio ambiente. Dessa forma, lança-se mão da previsão que a própria lei dispõe, permitindo a supressão de vegetação nessas áreas, como exceção, para que assim, após a regularização através do Termo de Ajustamento de Conduta, seja solucionado o conflito de direitos fundamentais e, com isso, haja a implantação de infraestrutura de saneamento básico, impondo condições aos ocupantes, de cooperação com o meio inserido.

Palavras-chave: Direito à Moradia; Meio Ambiente; Direitos Fundamentais.

THE LAND REGULARIZATION IN THE AREAS OF PERMANENT PROTECTION AS A GUARANTEE OF THE RIGHT TO HOUSING

ABSTRACT

The present work seeks, through bibliographic review, to deal with the guarantee of the right to housing even in Permanent Protection Areas, evidencing the non - violation of the right to the environment. In this way, it is possible to reduce the vegetation in these areas, as an exception, so that, after regularization through the Term of Adjustment of Conduct, the conflict of fundamental rights is solved, and with that, the implantation of basic sanitation infrastructure, imposing conditions to the occupants, of cooperation with the inserted environment.

Keywords: Housing; Environment; Fundamental Rights.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda o problema da ocupação para fins de moradia em Áreas de Proteção Permanente, sustentando que, em cada caso concreto, deve-se observar a possibilidade de manutenção dos ocupantes nessas áreas, atitude esta que objetiva efetivar o direito à moradia, sem excluir a proteção ao ambiente, buscando, com isso, harmonizá-los.

Para tanto, inicia o trabalho com um breve histórico, necessário para melhor compreensão e dimensão da complexidade da questão da moradia, a fim de considerar os processos próprios do Brasil no que diz respeito a urbanização.

O marco temporal inicial se dá na transição do século XIX para o século XX, e é fundamental lembrar que havia mais gente morando no campo do que nos centros urbanos até então, e a sociedade estava politicamente organizada sob uma ideologia de Estado Liberal, não havendo grandes intervenções do poder público no domínio econômico bem como estavam ausentes as políticas sociais. Assim, não se falava também em políticas públicas com relação à moradia.

Com o advento do êxodo rural, já que no campo as condições de sobrevivência eram ruins, as pessoas passam a vislumbrar o espaço urbano como opção e começam a migrar para as cidades. Assim, as dificuldades de acesso à moradia se agravam na medida em que confluem o crescente excesso populacional nas cidades e o abandono por parte das autoridades, que não implementaram políticas públicas adequadas à urbanização e à acomodação dessas pessoas no espectro urbano. Por isso, enfrentando a dificuldade na aquisição de espaços para viver nas cidades, as classes mais pobres foram forçadas pelas circunstâncias, aliadas aos altos custos da moradia, a encontrarem alternativas de habitação ainda que à margem da legalidade, culminando assim, entre várias alternativas, na ocupação de áreas ambientais.

Trata-se, em seguida, do direito à moradia e seu caráter de direito fundamental social presente na Constituição brasileira de 1988, tomando como marcos aqui autores como Norberto Bobbio (2004), José Afonso da Silva (2005) e Ricardo Pupin (2012). Merecendo destaque o pensamento de Bobbio no sentido de que, na Teoria dos Direitos fundamentais, não existe direito fundamental absoluto, de forma que, na exigência e

efetivação de direitos no plano concreto, os direitos estarão o tempo todo se conformando, fato que também ocorrerá na efetivação do direito à moradia.

Finalmente, de forma a tratar das repercussões das ideias até então desenvolvidas e já encaminhando para a solução do cenário apresentado, será feita a análise do arcabouço legal sobre o tema: Lei 12.651/12 (Código Florestal), Lei 11.977/09 (Programa Minha Casa Minha Vida), Resolução CONAMA, nº 369/06 e a Lei de Ação Civil Pública.

Com o enquadramento das áreas ocupadas como áreas consolidadas nas Áreas de Preservação Permanente, descortinam-se possibilidades para autorização de regularização de moradias nessas áreas; mas, mesmo assim, existiram óbices e limites para isso, seja com a imposição de requisitos ou marcos temporais, de forma que a busca de solução na Lei de Ação Civil Pública apresenta-se como possibilidade, para que, fazendo uso do Termo de Ajustamento de Conduta nas ocupações dessas áreas, busque-se um meio termo, tanto para garantir moradia para os ocupantes das áreas ambientais como para preservar o meio ambiente, conciliando assim, os dois direitos fundamentais em conflito.

2 O PROBLEMA DA MORADIA NO BRASIL E SUA CONCEPÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Com o advento da industrialização no Brasil, há uma intensificação no processo de urbanização. Isso, lá pelo final do século XIX e início do século XX, conforme Scheid (2008, p. 128). É nesse contexto que surgem grandes empreendimentos no Brasil, como a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, da Petrobrás, a construção de diversas usinas hidrelétricas e estradas de rodagens.

No entanto, é marcante para processo de urbanização a falta de investimento para a manutenção de pessoas no campo. A urbanização não se dá por uma atração irresistível exercida pelas cidades, mas muito mais pelas condições penosas do campo, em que os trabalhadores vivem em condições bastante difíceis e sem uma rede de proteção social.

O processo de industrialização no país, além de tudo, não se deu de forma consistente. Foi feito, em grande parte, movido à custa da população operária, que

servia como mão-de-obra barata de bens e serviços. Se por um lado as populações pobres participavam dessa transformação espacial na condição de operários, por outro lado, não tinham condições financeiras de adquirir seu próprio espaço, tendo em vista o baixo rendimento econômico; sendo que, por não receberem bons salários, não teriam condições dignas para viver (SCHEID, 2008, p. 129-130). O mercado imobiliário controlava e especulava sobre a aquisição de terras e o Estado estipulava exigências burocráticas, o que torna o seu custo mais e mais oneroso. Logo, a classe menos favorecidas que serviam ao processo de industrialização e alimentavam o de urbanização não conseguiam transpor essas barreiras e, por isso, eram empurrados para as periferias das cidades, ocupando terras por meio de invasões. O processo de urbanização não teve o acompanhamento de um plano que proporcionasse uma adequada condição a todos que necessitavam de moradia digna. Isso acabou por desencadear uma cultura de adaptações das camadas mais pobres, frente à falta de preparo do Estado em atendê-los (REIS, 2015, p. 51).

No início do século XX, foi criado o Código Civil que passa a vigorar em 1917, e algumas outras leis foram editadas, tanto em sede federal quanto municipal, que passaram a tratar sobre regras de ocupações do solo urbano e dispuseram que, quanto às propriedades particulares, fossem impostas limitações em benefício do bem comum. Caso emblemático é o Código Arthur Sabóia, de 1934, no Município de São Paulo, que era bastante inflexível quando se tratava de questões relativas ao uso e ocupação do solo; a lei exigia certas obrigações e requisitos que, para quem tinha baixa renda, era impossível cumprir; isso só favorecia ao mercado imobiliário, inflacionando imóveis e quem tinha toda possibilidade de cumprir tais exigências burocráticas impostas pela lei. Sendo assim, os mais pobres ficavam impossibilitados de terem acesso a uma propriedade e, eventualmente, a uma moradia (BERÉ, 2005, p. 23-24).

A seguir, passa-se o tema da moradia como sendo um direito fundamental de todos, partindo da premissa de que tais direitos não são absolutos, sendo que, em casos de contrariedade de um em relação ao outro em casos concretos, deverá haver uma conformação de forma que se garanta a efetivação de ambos.

É de suma importância, ao tratar sobre os direitos fundamentais em questão, saber que os direitos assim denominados não são considerados absolutos. Ao contrário, em muitas circunstâncias de choque em casos concretos, haverá de se buscar uma

harmonização entre eles, a fim de que sejam garantidos ambos, não sendo permitido um excluir o outro, ainda que estejam em questão interesses individuais *versus* coletividade, pois, os direitos fundamentais, além de serem contra majoritários, são direitos que pertencem à humanidade e, por isso, são universais.

O direito à moradia, de forma conceitual, seria não só o direito à casa própria, pois, este último estaria reduzindo e limitando muito seu significado, uma vez que, é compreendido como a garantia a todos, de um espaço físico e fixo que seja possível a permanência da família. A Constituição portuguesa prevê uma moradia com condições de higiene e conforto e que seja possível a preservação da intimidade pessoal e privacidade da família. Por conseguinte, a Constituição espanhola defende moradia digna e adequada. Por fim, por ser um direito bem mais abrangente é que, tendo como base o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, garante juntamente o direito à intimidade e à privacidade e a inviolabilidade desta (SILVA, 2012, p. 317-318).

É necessário que se tenha bem claro a diferença entre o direito de habitação e o direito à moradia, porque não será possível, em nenhuma hipótese, haver a perda e nem a transferência a outrem do direito de morar, ou seja, o direito de estar fixado em um lugar no espaço urbano. Já com o direito de habitação pode ocorrer o contrário, isso, por estar em questão o objeto em si, podendo alternar quem exercite tal direito.

O bem “moradia” é que recebe esse caráter de inalienabilidade, pois pertence à personalidade de cada um e, dessa forma, esse direito se torna indissociável a cada ser humano, posto que o direito não vem da sociedade como coletividade, mas de vários indivíduos que a compõem, detendo tal direito (SOUZA, 2004, p.117-118).

Seguindo, vê-se que o direito à moradia nem sempre foi parte da realidade brasileira, isto porque só foi inserido no ordenamento jurídico no ano 2000, através da Emenda Constitucional Nº 26, definindo-o como direito fundamental social. Chega a ser até intrigante o porquê de tanta demora em ser admitido como um direito fundamental, pois, o Estado brasileiro sempre acompanhou e apoiou vários ordenamentos jurídicos com abrangência internacional que o admitem. O direito à moradia encontra-se no Título II, Capítulo II, art. 6º da Constituição.

Ressalte-se que o direito à moradia, ao ser recepcionado pelo sistema jurídico pátrio, incumbiu ao Estado a tarefa de cumpri-lo; não obstante, tais direitos alcancem

inclusive às comunidades indígenas e quilombolas, dispostos nos artigos 231 e 68 do ADCT (MARIA, 2007, p. 74).

São intrínsecas ao ser humano diversas necessidades e não se pode negar que a moradia é uma delas. A Constituição garante a moradia como sendo necessidade vital básica no inciso IV, do art. 7º, ao mencionar sobre os direitos dos trabalhadores, o Código Penal, no art. 150, reforça a total garantia e segurança quando da permanência do indivíduo na habitação ao se referir ao direito à intimidade de que é pertencente. Ainda, pode-se observar a Declaração Universal dos Direitos Humanos assegurando que todos têm direito a fornecer a si e sua família habitação (GUIMARÃES JÚNIOR, p. 105-106).

Nosso Estado Brasileiro está assentado sobre fundamentos, dentre os quais a dignidade da pessoa humana é um deles, pois, relaciona-se com os direitos fundamentais de modo que um depende do outro, sendo que os direitos fundamentais, ao serem inseridos no ordenamento jurídico brasileiro, automaticamente passaram a exigir dignidade ao ser humano, e é através desse direito que a dignidade pode ser resguardada. Novelino comenta que,

ligada à igualdade material, esta acepção possui um caráter positivo, por exigir do Estado prestações materiais (saúde, educação, moradia, lazer, trabalho, assistência judiciária, segurança pública...), (NOVELINO, 2010, p. 342).

Já, ao falar sobre o processo de assimilação desse direito pelo Estado brasileiro, vê-se que se deu através da aceitação pelo país de tratados promovidos no âmbito do direito internacional, sendo posteriormente reconhecido pela Organização das Nações Unidas. Esse processo gradativo terminou pela inserção desse direito no ordenamento jurídico pátrio. No entanto, o que se questiona é sua efetividade em relação àqueles que realmente necessitam.

O México, como exemplo, foi quem primeiro tratou da moradia em seu texto constitucional e dispôs que, por meio de uma norma programática, esse direito fosse realizado. É interessante observar que, já em 1917, o país era favorável e entendia que este assunto fazia parte da essência humana e, por isso, estabeleceu como fundamento que, aos trabalhadores estaria à disposição habitações com preços acessíveis às suas condições financeiras, ou até mesmo aluguéis, tudo isso por meio da realização de um

fundo de habitação que abrangesse todo o país, a fim de fazer com que tivessem condições de receberem créditos populares para adquirirem moradias (REIS, 2015, p. 83-84).

Há certa discussão por parte dos doutrinadores ao tratar sobre a forma de aplicação das normas que dispõem sobre os direitos fundamentais que estão elencados como direitos sociais, pois alguns defendem que, como o dispositivo que trata das garantias fundamentais de aplicação imediata está inserido no art. 5º, não haveria, portanto, motivos para que se estenda a interpretação ao artigo 6º. Por isso, é costumeiro o entendimento de que essas normas são de eficácia limitada e com aplicabilidade mediata, ou seja, depende da criação de estruturas e políticas públicas que realizem esses direitos. Não levando em consideração a posição da norma, que é de pequena importância, muitos entendem que se direciona a interpretá-la de uma forma ampla e literal, posto que o § 1º do art. 5º, refere-se aos direitos fundamentais sem exceção, pois não aponta somente para os direitos individuais e coletivos, mas se refere de uma forma generalizada. O antigo entendimento sobre este assunto vem sendo fragilizado à medida que se constata as situações nas quais direitos sociais estão sendo tratados como de aplicabilidade imediata. Atualmente, a doutrina reconhece que todos os direitos fundamentais devem ser tratados da mesma forma, sem nenhuma distinção, inclusive os direitos sociais (REIS, 2015, p. 88). Sendo assim, é indiscutível que o direito à moradia possui caráter fundamental.

É imprescindível que os direitos sociais sejam vistos com outros olhos pelo sistema jurídico atual, pois, do contrário, não surtirá muito efeito o fato de somente constar em nossa carta política, porque esses direitos significam muito para aqueles que vivem uma realidade cheia de precariedades, por não terem seus anseios atendidos e sem o essencial para viver com dignidade e não apenas sobreviver. Afinal, como bem pontua Silva, esse direito

têm duas faces: uma *negativa* e uma *positiva*. A primeira significa que o cidadão não pode ser privado de uma moradia nem impedido de conseguir uma, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros. A segunda, que é a nota principal do direito à moradia, como dos demais direitos sociais, consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como um direito positivo de caráter prestacional, porque legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado. É nessa ação positiva que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia (SILVA, 2012, p. 318).

O dever do Estado de se prestar a realizar os direitos sociais se torna de certa forma obstaculizado quando analisada a questão de custos; pois, esses direitos carecem de um aporte financeiro muito elevado, e é justamente o que o país não dispõe suficientemente, sendo que sobrepõem-se aos recursos definidos no orçamento. Contudo, não se pode deixar que tais direitos fiquem a mercê da falta de recursos, furtando-se a sua efetivação. Por isso, o viés econômico-financeiro estatal não pode, de maneira alguma, colocar-se num grau mais elevado que os direitos fundamentais; porque, sendo considerados fundamentais, tornam-se os mais importantes dentro de nossa esfera jurídica, pois se trata de elementos essenciais à vida humana. Então, havendo falta de recursos para serem aplicados à garantia dos direitos fundamentais, é necessário que sejam deslocadas verbas de outras áreas em que não há caráter indispensável para a manutenção da vida humana, para que possam ser supridos os que assim são caracterizados e protegidos de forma especial pela Constituição (REIS, 2015, p. 91-92).

Faz-se necessário mencionar que, quando se trata de direitos sociais, é imprescindível que seja mencionado também uma teoria e uma corrente de pensamento com relação a efetivação desse direito, atualmente bastante discutida no país.

Ao se falar em promoção dos direitos sociais, é importante citar a princípio a conhecida cláusula da “reserva do possível”, que tem origem Constitucional alemã, desenvolvida por *Der Vorbehalt des Möglichen* por volta dos anos 1970. Essa teoria pregava a promoção material dos direitos sociais com o recurso financeiro do Estado, ficando a mercê de uma reserva nos cofres públicos que fosse possível a realização destes direitos e ficando adstrito a discricionariedade dos planos governamentais e parlamentares (FERNANDES, 2013, p. 584).

Criticando duramente a doutrina nacional, Cunha Jr. (2013, p. 743-744) afirma que, atualmente, vem sendo muito frequente a aceitação da teoria estrangeira da “reserva do possível” como forma de obstacularização desses direitos, segundo ele, tal tese em si não tem algum problema, afinal, a doutrina estrangeira tem dado grandes contribuições ao país, mas, que os institutos jurídico-constitucionais devem ser compreendidos por meio de um contexto próprio, envolvendo a história e as condições socioeconômicas do país em que foram criadas; por isso, é de extremo perigo para as

conquistas sociais até aqui adquiridas serem controladas pelo modelo de “reserva do possível”. Sendo assim, é totalmente descabida e irresponsável a aplicação dessa teoria jurídica no Brasil. E, ainda mais, afirma Cunha Jr. (2013, p. 748) que “até em tempos de crise econômica, cuja flexibilidade econômica é necessária, não de ser garantidos esses direitos sociais mínimos”.

O cidadão precisa de uma ação positiva do Estado com relação a pretensão de obter uma moradia, e é por meio dessa atitude do Estado em corresponder positivamente a essa pretensão de uma moradia digna e adequada que se encontra a condição de eficácia dos direitos sociais, prevista no art. 3º da Constituição, que considera marginal quem não tem acesso a uma moradia para abrigar a sua família; por isso mesmo, ajuda a extinção da desigualdade com a promoção da moradia digna a todos (SILVA, 2013, p. 318).

Os direitos sociais expressos em nosso sistema nacional merecem ser vistos e interpretados como verdadeiras cláusulas pétreas, pois, são matérias que exercem demasiada importância dentro de nosso ordenamento jurídico. Por isso, devem as leis e emendas, quando criadas com a intenção de enfraquecê-los, serem declaradas inconstitucionais, uma vez que tais tentativas seriam uma afronta às bases sólidas com que nossa Constituição foi estabelecida, bases estas inclusive constituídas pelos próprios direitos sociais.

Quando se fala em moradia, que também é um direito social, importante é observar a sua etimologia, pois, na sua raiz, segundo Cunha (2004, p. 137) a palavra “*morar*”, do latim “*mora*”, tem um sentido de permanecer por bastante tempo em um lugar, conseqüentemente praticando os atos essenciais da vida na sua particularidade. O que não se pode deixar de considerar é que, antes do direito à moradia, vem o direito de estar, pois, quem não tem onde residir, precisa estar em algum lugar, certo que com a permissão da autoridade competente, pois, se for removido de tal lugar sem que se ofereça alternativa, até esse direito será suprimido.

Pois bem, ainda no viés social, o Estado brasileiro obteve conquistas sem precedentes, com a edição de normas de caráter urbanístico, sendo que uma delas foi o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que criou o instituto da Usucapião Coletiva Urbana, objeto que possibilitou a regularização de moradias em áreas informais e, em 2009, por meio do programa governamental “Minha Casa, Minha Vida”, que trouxe

alguns instrumentos capazes de simplificar a obtenção da casa própria; por isso, esses mecanismos normativos são considerados verdadeiros avanços, já que, ao analisarmos a história, vê-se pouca mobilização por parte do Estado em implementar ou até mesmo reconhecer essas garantias (REIS, 2015, p. 93).

Ao se observar essas melhorias com relação à criação de programas e legislações tendentes a consagrar a moradia como um dos direitos de todos os cidadãos, é visto que o art. 23, IX, da Constituição, cumpre-se, lentamente; e o mais intrigante é que, tal dispositivo já existe desde o constituinte, mas que, de certa forma, é esquecido pelos entes federativos, que detém competência comum para legislar sobre essa matéria.

Tendo como fundamento o conceito de dignidade humana que o levou a consolidação dos direitos humanos, a seguir, aborda-se o saneamento básico como sendo um direito indissociável à moradia e o papel do Estado em torná-lo possível, tendo em vista a realidade atual do país, em que grande parte da população não tem acesso a esse benefício.

O direito à moradia encontra seu sentido na importância que tem para a consolidação da dignidade de qualquer pessoa, pois, ainda que retrate uma esfera moral do indivíduo, também se presta a protegê-lo juridicamente (SOUZA, 2004, p. 135).

Trabalhando no campo da realidade atual do país e não somente como um mero ideal longe de ser alcançado, porque sendo assim, diversos outros fatores entrariam em questão, é que se propõe, nesse tópico, trazer a tona um dos elementos de extrema relevância para todos que necessitam do mínimo existencial para começarem a ter uma vida digna; pois bem, esse elemento é justamente o saneamento básico. Acontece que, com a legitimação de um direito, tem-se obrigatoriamente acesso a outros, pois,

não há como admitir o exercício de um direito sem o outro, porquanto, são tão essenciais que se unem em um só indivíduo, de forma que não se pode separá-los integralmente ou definitivamente. Não há como obter vida digna dentro de situações subumanas, como aquelas em que falta, por exemplo, saneamento básico (SOUZA, 2004, p. 136).

É de extrema importância chamar atenção para o princípio da dignidade da pessoa humana, condicionando-o a realização dos direitos fundamentais que o Estado brasileiro assim o insculpiu em seu texto constitucional (DELPUPPO, 2015, p. 91).

Portanto, ao se tratar dessas áreas ocupadas, para Casimiro (2010, p. 171), deverá haver “investimentos na implantação de rede de esgoto e tratamento de resíduos,

recuperação e canalização dos córregos afetados”, ou seja, deverão ser implantados os equipamentos de infraestrutura urbana, de que trata o inciso II, art. 4º da Lei 11.977/2009.

Considerando-se que, em caráter excepcional, há permissão para supressão de Área de Proteção Permanente, o indivíduo que assim o faz, precisa mais que ser contemplado com a promoção do direito à moradia, ter também a materialização do direito à saúde, sendo que uma das formas fundamentais para sua concretização é através do saneamento básico, conforme aduz Delpupo,

é fundamental reconhecer o direito ao saneamento básico e integrá-lo ao rol dos direitos fundamentais sociais que compõem a garantia do mínimo existencial, na promoção do bem-estar humano, assegurando as condições de sua dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência (DELPUPPO, 2015, p. 92).

É importante ressaltar que, embora os anseios dos mais fracos na maioria das vezes demorem tempos geracionais para serem atendidos, ainda assim vale a pena continuar na luta por interesses que visam mudanças na relação entre Estado e indivíduo.

No próximo capítulo, expõem-se as questões relativas a definição, previsão legal, conceito e funções das chamadas Áreas de Proteção Permanente, considerando sua importância para o direito seguidamente para a coletividade. Demonstra-se ainda, por meio de embasamento legal, a autorização para supressão dessas áreas em situações excepcionais.

3 AS ÁREAS DE PROTEÇÃO PERMANENTE, SUAS DEFINIÇÕES E IMPORTÂNCIA PARA O DIREITO

A Área de Preservação Permanente é uma das várias modalidades criadas por meio de políticas públicas, a fim de compor um sistema de proteção especial às áreas ambientais, pois são áreas que possuem recursos naturais importantes para o equilíbrio de tudo que se relaciona com o ecossistema e, por isso, devem receber cuidado especial, para isso, são utilizados mecanismos dos quais as APP's são exemplos. Esses mecanismos já constavam do Código Florestal de 1965, mas atualmente são regidos pela Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal) e por Resoluções do CONAMA

(Conselho Nacional do Meio Ambiente) e foram produzidas algumas mudanças através da Lei 12.727/2012.

Mas, antes de qualquer coisa, é preciso identificar e diferenciar outras figuras e termos, as Áreas de Proteção Permanente. Não se pode confundir essas áreas com florestas ou algo nesse sentido; para tanto, deve-se entender que APP's não são a mesma coisa que flora e floresta. Sendo assim, flora é um termo que abrange o conceito de floresta.

A lei 12.651/2012 traz a definição do que é Área de Preservação Permanente, em seu art. 3º, inciso II, apontando que são áreas protegidas, cobertas 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.

Segundo a contribuição de Minnicelli (2008), ao analisar o conceito legal, essas áreas, “são espaços territoriais que exercem funções essenciais à proteção de ecossistemas, que observam rígidas normas de proteção ambiental, nas quais a intervenção humana e as atividades econômicas devem ser mínimas (MINNICELLI, 2008, p. 44).

A exigência da criação desses mecanismos que deram especial atenção ao ambiente, já está insculpida na própria Constituição, quando esta cita, em seu art. 225, § 1º, I, que é necessário estabelecer, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais a serem especialmente protegidos.

A Resolução CONAMA 369/06 trata, de modo específico, da autorização para supressão de vegetação das APP's, o que permitiria, em última instância, a regularização de ocupações em APP's por moradia, atendendo os requisitos obrigatórios dispostos em seu corpo. Tomando como instrumento ativo a Lei 12.651/12 que trata da proteção à vegetação nativa, estabelece a regularização fundiária nas áreas de interesse social e áreas urbanas consolidadas e aponta a Lei 11.977/09 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, como sendo a lei que trata das condições necessárias para que seja possível a atuação dentro dos parâmetros estabelecidos para tal caso.

Em resumo, existem dois tipos de faixas mínimas definidas em metragem hoje, isso em razão da hipótese de regularização fundiária, e são: de 30 metros para as

situações normais, que não ensejam a regularização fundiária e está fixada pela Lei nº 7511, e outra de 15 metros, que permite a regularização definida pela Resolução CONAMA 369.

Ao referir-se às APP's e suas funções principais, Pacheco (2013, p. 19) observou que estas estão ligadas à função social da propriedade, visto que, se utilizadas de forma idônea no contexto territorial em que se encontram, automaticamente a função ambiental que se pode detectar daí será o caráter ambiental da utilização da área. E uma vez utilizada dessa forma, trará benefício a todos, pois, assim, manterá o equilíbrio ecológico garantindo o futuro das presentes e futuras gerações.

Entretanto, importante é ressaltar alguns pontos relevantes e breves sobre essa possibilidade de regularização e intervenção nessas áreas. Pois bem, o primeiro deles, é que a lei 12.651/12 trata da supressão de vegetação para fins de moradia, em sua alínea “d”, inciso IX, do art. 3º. Mas, o Código Florestal acaba por limitar essas áreas, permitindo somente as áreas de restingas e manguezais, conforme, art. 8º, §2º. Acontece que a restrição da lei, nesse caso, não abrange grande parte das situações de ocupação dessas áreas, pois constata-se que é mais comum haver invasões até mesmo nas margens de rios, situações que escapam ao permissivo legal. O Código Florestal ainda remete à lei nº 11.977/09, a competência para estabelecer as condições em que se darão essas regularizações e estabelece seus requisitos. Dentre esses, acaba por limitar essa possibilidade de regularização àqueles que ocuparam essas áreas até 31 de dezembro de 2007, estabelecendo um marco temporal para situações consolidadas, ignorando que este problema vem de uma raiz profunda e são necessárias mudanças profundas para que o Poder Público tenha controle em relação ao desenvolvimento das cidades; e mais, que aliados a políticas sociais eficazes com relação à moradia, e junto a isso se crie uma cultura diferente quanto à urbanização e, assim, sejam tomadas atitudes e hábitos diferentes (REIS, 2015, p. 105-106).

O mais interessante de saber é que não se está legitimando a irresponsabilidade no uso dessas áreas, mas apenas legitimando e salvaguardando os atores da sociedade em uma situação até então sempre tolerada pelo Estado, para que se contemplem as garantias previstas em nosso ordenamento jurídico referente à moradia mas sem descuidar-se da preservação ambiental, e é claro que já foi definida essa possibilidade

através de lei, traçando uma diretriz para a solução da questão. E, antes disso, a própria Constituição prevê essa exceção em seu art. 225, §1º, III. Afinal,

o Poder Legislativo precisa discutir sobre um bem que está caracterizado como “permanente”. Uma floresta de preservação permanente não é para ser suprimida ou alterada precipitadamente, a todo momento ou ao sabor do interesse somente do partido político que administre o meio ambiente (MACHADO, 2007, p. 738).

A seguir, preocupa-se inicialmente em montar um panorama mencionando desde o surgimento dessas ações supressivas de vegetação e recursos naturais, até a criação de figuras jurídicas com caráter protetivo, qual sejam as Áreas de Proteção Permanente. Logo depois, tratando sobre a colisão entre os direitos do ambiente e à moradia, quais as interpretações utilizadas a fim de solucionar os problemas ameaçadores e a realização simultânea destes, uma vez que nunca serão excludentes entre si a proteção de tais direitos.

4. IMPLICAÇÕES ACERCA DE MORADIAS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

A intervenção do Estado na propriedade através da figura das APP's se dá através do poder de polícia administrativa, pois, ao se limitar ou impor um uso diferenciado de uma determinada propriedade em que existam elementos protegidos de forma específica pela legislação, é dever do proprietário desta, obedecer à imposição da norma. E, portanto, agindo dessa forma, o Estado exerce o poder de polícia. Conseqüentemente, ao exercer seu direito de propriedade segundo os preceitos legais e em atenção à questão ambiental, estará o proprietário respeitando o princípio constitucional da função social, mais especificamente no caso na esfera ambiental, pois atender-se-á a exigência do ambiente como direito fundamental coletivo a ser garantido (REIS, 2015, p. 101).

Importante é lembrar que o problema da urbanização descontrolada e a degradação de áreas ambientais não são um fenômeno recentemente, conforme já se observou e surge

como reflexo da segregação social, os movimentos de luta pelo acesso à terra urbana acabaram encontrando o caminho da ilegalidade das favelas, cortiços e assentamentos irregulares, localizados em áreas excluídas do mercado imobiliário, como é o caso das áreas com valor ambiental. Relevantíssimo destacar que estas ocupações deram origem ao conflito entre a moradia e o meio ambiente (MARIA, 2007, p. 151).

Existem áreas que recebem formalmente essa categorização como área de valor ambiental e, conseqüentemente, a proteção legal; mas, já há muito tempo estão sendo degradadas, por isso, mantê-las inseridas no rol de APP's já não surte efeito e a retirada dos moradores pouco efeito causa, pois, na maioria dos casos, essas áreas já sofreram impactos irreversíveis e os danos estão consolidados e, por isso, essa proteção já não faz mais sentido. Sendo assim, é necessário um mínimo de flexibilização quanto à regulação das APP's.

A seguir, abordam-se algumas formas de harmonização entre os direitos fundamentais quando em conflito, pois, tratam-se de valores caros à sociedade politicamente organizada e, se estão constitucionalizados, existindo não apenas um relevante motivo social para sua inserção no ordenamento jurídico nessa condição, como também dizem direitos conquistados com muito esforço ao longo da história.

Podem-se classificar as colisões de direitos fundamentais em *sentido estrito* e em *sentido amplo*, em que o primeiro se dá segundo Alexy,

quando o exercício ou a realização do direito fundamental de um titular de direitos fundamentais tem conseqüências negativas sobre direitos fundamentais de outros. [...] Não menos significativas são as colisões de direitos fundamentais em sentido amplo, portanto, as colisões de direitos fundamentais com bens coletivos. (ALEXY, p. 68-71).

É imprescindível, em determinadas situações, a utilização do princípio da proporcionalidade, que funciona como um dos métodos de resolução desses conflitos, impondo um sopesamento dos direitos fundamentais ou bens de natureza constitucional que estão em análise no caso concreto. Segundo Freitas (*apud* MARIA, 2007, p. 155), este princípio significa “sacrificar o mínimo para preservar o máximo de direitos fundamentais”. Diante desses casos em que os direitos fundamentais enfrentam situações de conflito, deve-se entender que não existe uma fórmula predefinida para sua resolução e a importância destes direitos e a necessidade de que estes sejam protegidos e efetivados, pois são valores caros à sociedade e direitos com caráter vinculante, que

exigem uma prestação por parte do Estado, que exerce o papel de provedor das necessidades sociais. Aduz ainda Reis que,

não se deve compreender nenhum dos dois direitos de forma estanque e absoluta, mas compreendidos dentro do contexto geral do sistema jurídico constitucional. Deve-se pensar necessariamente num cenário de coexistência desses direitos, entre si e com os demais princípios e direitos contidos no sistema, buscando-se a aproximação de ambos os direitos como instrumentos de realização da pessoa humana, equacionando-os, de forma que se não tenha uma situação ideal, mas ao menos um cenário factível onde nenhum deles seja considerado absoluto e indeclinável, ao mesmo tempo que também não se sacrifique qualquer um (REIS, 2015, p. 108).

O princípio da concordância prática tem contribuído para a resolução dessas questões conflitantes, pois também busca a harmonização entre esses direitos, evitando a escolha pelo sacrifício de um em relação ao outro. Por conseguinte, temos a ponderação de valores, representando bens jurídicos - como método adequado para solução de colisão de direitos fundamentais, que motiva a realização de uma norma de decisão e proporciona uma solução através da valoração de princípios, de modo a fazer prevalecer aqueles de maior importância no caso concreto. Nessa segunda forma de resolução, também influi o princípio da concordância prática (MORAES, 2013, p. 27).

5. ACONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

Em razão da busca da efetivação da regularização de moradias em Áreas de Proteção Permanente é que se faz necessário determinar quais áreas devem se enquadrar no que é chamado de área urbana consolidada.

Pois bem, ao definir uma área como sendo consolidada, é imprescindível que se tenha em mente que são áreas em que as situações de irregularidades são tão comuns que o convívio em determinada localidade já está estabelecido de modo que a comunidade informal vive como se formal fosse, mesmo que com precariedade de atendimentos por parte das autoridades. Por isso, devido ao nível de consolidação ocorrido naquele meio, dos problemas sociais que gera e, principalmente, do impacto ambiental negativo causado àquela área tendente a não tornar ao *status quo*, é que se tornam inviáveis ações no sentido de reversão do cenário, restando somente sua

legalização e oficialização como sendo parte efetiva da cidade, “passando” de invisível, para “visível” (MINNICELLI, 2008, 62).

Com a Resolução CONAMA n° 369, surge a definição conceitual do que seja área consolidada, por conseguinte, a Lei n° 11.977/09 trouxe soluções conciliáveis entre as normas urbanísticas e ambientais, dispondo sobre a solução de casos em que existem assentamentos consolidados em Áreas de Proteção Permanente. O que a lei propõe são requisitos que garantam que, em caso de permanência nessas áreas, garanta-se que haverá melhorias daquelas em relação a situação atual, posto que, os atores daquele meio se obriguem também a certas condições. Juntamente com isso, deverá haver a apresentação de um parecer técnico relatando a real situação da área a ser regularizada (BEDESCHI, 2012, p. 83).

A Resolução referida estabeleceu que, para que seja considerada como consolidada, é necessário haver, nessa área, pelo menos 4 das 6 infraestruturas urbanas, dentre as quais são: a) malha viária com canalização de águas pluviais; b) rede de abastecimento de água; rede de esgoto; c) distribuição de energia elétrica e iluminação pública; d) recolhimento de resíduos sólidos urbanos; e e) tratamento de resíduos sólidos urbanos. Em suma, para efetivamente se enquadrar no grupo de área consolidada, é preciso, segundo a Resolução CONAMA, haver a combinação de três fatores considerados por esta, mínimos. As condições são: que sejam definidas por lei, tenha alta densidade demográfica e a presença de pelo menos 4 dos itens acima expostos (MINNICELLI, 2008, p. 62).

Havendo verdadeira confusão de incertezas das normas que dispõem sobre o processo de regularização de moradias em APP's, faz-se necessário que algumas diretrizes sejam retomadas quanto à preferência na aplicação da lei, haja vista que, ao analisar sua aplicação, Bedeschi (2012, p. 87) propõe que, por expressar norma geral em seu art. 54, a Lei 11.977/09 é que deve preceder a Resolução CONAMA.

O Termo de Ajustamento de Conduta é o instrumento que será abordado a seguir, pois, de forma alternativa, tem meios de garantir o cumprimento de todos os objetivos da regularização fundiária e, conseqüentemente, no tema discorrido, a garantia do direito à moradia e preservação ambiental, sendo um instrumento que atua na esfera pré-processual, ou seja, com caráter conciliatório.

Esse instrumento foi instituído inicialmente para auxiliar a justiça na dura tarefa de atender a enorme demanda de conflitos, inseridas no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Código de Defesa do Consumidor, inspirado pela experiência demonstrada pelo Ministério Público em utilizá-lo na resolução de conflitos antes de serem submetidos a via judicial (MAZZILI, 2001, 259).

Vencida a etapa que permite se enquadrar como sendo uma área consolidada, é necessário lançar mão do Termo de Ajustamento de Conduta, o qual se torna uma medida hábil a superar a situação de irregularidade anteriormente vivida nessas áreas. Veja-se como se dá esse processo.

Ciente e a par dessas ações degradadoras do ambiente, o Ministério Público dará início ao inquérito civil, juntando informações que embasem sua motivação para uma possível ação civil pública. É certo que, ao término do inquérito, este órgão estará apto a propor ação contra os agressores do meio ambiente, sendo que, antes disso, conforme o art. 5º, § 3º, da Lei 7.347/85, deverá tomar destes ou de quem quer que esteja ocupando determinada área Termo de Ajustamento de Conduta; em seguida, promovendo o arquivamento do inquérito civil, cumprindo assim a lei e impondo condições para a permanência no local sob pena de sanção em decorrência de não cumprimento. Como regra, o Ministério Público, na pessoa de seus membros, estará adstrito à lei, tendo como único momento de autonomia e discricionariedade dentro desse procedimento, a estipulação da forma como se darão as medidas de reparação dos danos e os prazos de cumprimento dessas obrigações (BERÉ, 2005, p. 179).

A Lei de Ação Civil Pública, ao instituir o Termo de Ajustamento de Conduta, dispõe de um benefício e, ao mesmo tempo, traz segurança jurídica - que vem salvaguardar o direito difuso e coletivo do ambiente a todos - tendo este o caráter de título executivo extrajudicial, e o simples fato de constar no termo a assinatura de quem o firmou, já constitui prova hábil para eventual descumprimento deste, a fim de, em processo de execução deste título, veja esse interesse satisfeito (BERÉ, 2005, 179).

Mas, na realidade, muitas vezes por conta da falta de dimensão do caos que existe entre aqueles que estão nessas situações de precariedade de moradia em ocupação de área ambiental é que, segundo Martins (2006, p. 98), muitos promotores têm ignorado todo um processo de consolidação das comunidades instaladas nessas áreas, e, portanto, acabam por decidir sumariamente pela retirada dos habitantes dessas áreas.

Não se quer aqui julgar de forma rasa as intenções da medida, mas alertar para o mínimo de cuidado necessário ao analisar cada caso concreto, que evitaria muitas situações indesejadas e transtornos.

Portanto, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) figura como um meio eficiente no processo de regularização das Áreas de Proteção Permanente e tende a adequar-se muito bem ao caso concreto, isso se considerar sua forma razoável de resolução desses casos.

O importante constatar aqui é que, a partir do momento em que se tem uma relação entre Estado e indivíduo, a parte mais forte e a mais vulnerável, não se pode fechar os olhos para seus anseios, considerando que o Estado Social e Democrático de Direito têm uma função instrumental de prover os seus cidadãos. O que Reis (2015, p. 212) propõe é a aplicação do princípio da Boa-fé objetiva nas relações de direito público, pois esta coloca o ocupante, que é a parte mais fraca nessa relação, como merecedor de confiança, como uma forma de proteger o cidadão menos favorecido, prejudicado pela falta de preocupação do Estado com seus interesses, e que se vê engolido pela burocracia, enquanto o Estado detentor de meios haveis de ação, queda-se em uma conduta débil. Não se deve esquecer que, ao lado do acesso ao ambiente, é também a moradia um direito com o *status* constitucional, sendo o Estado seu fiador e provedor, e, por isso, na fragilidade da ação do Estado, não deve ser o cidadão penalizado, mas sim, deve-se favorecer a mitigação dos direitos envolvidos para a solução da questão.

Não se pode dar vazão a atitudes radicais quando se trata desses casos, porque, mesmo sendo criticado, o novo Código Florestal inaugura um novo diálogo sobre essas áreas e muitas dessas áreas estão descuidadas e não cumprem mais sua função ecológica e poderão deixar de cumprir uma social: a primeira, devido a irreversibilidade da recuperação ambiental da área; a segunda, devido a expulsão dos ocupantes, que, na verdade, poderiam contribuir para uma solução ambiental dessas e que ficarão sem moradia. O que se defende não é uma “anarquia” ambiental; mas, pelo contrário, um processo idôneo de aprovação, passando pelo estudo de impacto ambiental, para que sejam legitimadas a situação dos cidadãos ocupantes dessas áreas, que podem ter a oportunidade de uma convivência mais harmônica com o meio ambiente, caso compreendam a importância desta para sua própria subsistência.

A linha de raciocínio apresentada por Reis (2015, p. 199) conduz indutivamente ao que se pretende sustentar como um dos principais meios de solução, pois, para ele, é necessário e mais viável que seja permitida a permanência desses indivíduos nessas áreas ao mesmo tempo em que sejam impostas ações com o objetivo de reduzir os danos ambientais, e aí sua proposta, que encontra eco também na visão de outros juristas, que é justamente o ato de firmar um Termo de Ajustamento de Conduta, como uma diretriz para esses cidadãos ocupantes dessas áreas, que terão uma segurança de moradia, mas deixam de ser meros ocupantes dela, para se tornarem seus responsáveis.

Por questão de razoabilidade e eficiência é que os urbanistas defendem que, ao invés de serem os cidadãos retirados dessas áreas, se os fizerem sentir a responsabilidade com este meio, terão a oportunidade de criar consciência ambiental e, de alguma forma, tais áreas serão estabilizadas ecologicamente.

Os instrumentos utilizados para a realização da efetivação do direito à moradia são hábeis, mas não suficientes, sendo que a simples produção de legislações que tratam sobre a regularização fundiária, muitas vezes não é suficiente para abarcar os processos sociais que estão em andamento. Beré assevera que,

O poder público acredita que resolverá os problemas urbanos apenas legislando – sobretudo através de proibições. Apesar de ineficaz, essa estratégia é retomada continuamente. Percebe-se que existe um hiato entre o arcabouço jurídico e a realidade social (BERÉ, 2005, p. 104).

Por isso, é importante considerar a prevalência do direito à moradia ou da proteção ambiental, lançando mão de uma leitura unitária dos princípios constitucionais correlatos que darão respaldo a ela, em busca de uma solução harmoniosa

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compactando o estudo realizado, é importante observar direito à moradia, elevado a importância máxima dentro do país na condição de um direito fundamental de todos inserido no rol de direitos sociais em nossa Carta Magna; assim, como objeto principal deste estudo, está entre as obrigações do Estado para com seus cidadãos. Lado outro, tem-se que a questão ambiental, tão importante no atual momento do planeta, em que se tem em risco a própria continuidade da vida humana com qualidade, saúde e

dignidade. É também importante chamar atenção para a debilidade da atuação do Estado sob dois prismas específicos: alisando o problema do déficit de moradia, pela ausência de políticas públicas eficazes de moradia, que acompanhem os processos de urbanização, bem como a falta de controle eficaz dos espaços protegidos, que se prolonga no tempo e cria mesmo o enraizamento de uma cultura e graves problemas sociais. Por isso, lança-se mão de uma solução, que garanta tanto a realização de direitos, como a resolução de problemas sociais

No começo das pesquisas, foram propostas algumas hipóteses, como por exemplo, a disposição do Código Florestal da possibilidade de regularização fundiária, sendo que esta, ao indicar a Lei 11.977/09 para tratar sobre esse assunto, acaba se deparando com a limitação temporal já ultrapassada; por isso, o que o trabalho utilizou como subterfúgio foi justamente o Termo de Ajustamento de Conduta que atende bem parte das necessidades encontradas na incompatibilidade criada pela situação do ambiente com a moradia. Na utilização do referido instrumento, o princípio da proporcionalidade é imprescindível pois é o que permite uma valoração de acordo com cada situação específica e se propõe a analisar as necessidades e as realidades das localidades ocupadas, a fim de possibilitar a harmonização dos interesses

É por meio de instrumentos não exclusivos que se chega solução para a colisão entre os direitos à moradia e ao ambiente. Por meio do cumprimento dos requisitos dos objetivos iniciais impostos pela Lei 11.977/09 que se permite dar prosseguimento a essa pretensão. Por isso, é justamente através da forma indireta notadamente com o ato de firmar o Termo de Ajustamento de Conduta amparado pela boa-fé objetiva que se consegue, por fim, alcançar o resultado de autorização de supressão de vegetação para fins de moradia, não em todos os casos, mas, somente no caso de que, sendo uma área apontada pelo estudo técnico com danos irreversíveis e comprovado o plano de melhoria do local, os ocupantes permaneçam; sendo assim, é que estarão harmonizados os direitos em questão.

6 REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de Direito Democrático. **Repositório FGV de Periódicos e Revistas**, V. 217, 1999. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47414/45316>>. Acesso em: 27/05/2016.

BEDESCHI, Luciana. **A Regularização Fundiária como diretriz de recuperação ambiental de áreas de preservação permanente nas cidades**. São Paulo, 2012. 160f. Dissertação (Mestrado em direito urbanístico) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BERÉ, Cláudia Maria. **Legislação Urbanística: A norma e o fato nas Áreas de Proteção aos Mananciais da região metropolitana de São Paulo**. São Paulo, 2005. 213f. Dissertação (Mestrado em arquitetura e urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos: Apresentação de Celso Lafer**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Lei No. 7.347 de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em [\[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm\]](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm). Acesso em 27 jul 2018

_____. **Lei No. 11.977 de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [\[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm\]](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm) Acesso em 27 jul. 2018.

_____. **Lei No. 12.651 de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.. Disponível em: [\[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm\]](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm) Acesso em 27 jul. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [\[www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm\]](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 27 jul. 2018.

CASIMIRO, Lúcia Maria Silva Melo de. **A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária**. São Paulo, 2010. 288f. (Mestrado em Direito do Estado) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

CUNHA JR, Dirleyda. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª. ed. Salvador: Jus PODIVM, 2013.

DELPUPO, Michely Vargas. **Saneamento Básico como Direito Fundamental: Porque o Seu Acesso é Tão Difícil no Brasil?**. Curitiba: Juruá, 2015.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Salvador: Jus PODIVM, 2013.

GUIMARÃES JR, João Lopes. Direito x Urbanismo: A aplicação da lei sobre parcelamento do solo urbano e os aspectos sociais, políticos e econômicos relacionados ao urbanismo e ao déficit habitacional. In: FREITAS, José Carlos de. **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MARIA, Renata Mendes Santa. **O conflito entre Direitos Fundamentais: As dimensões do conflito entre o direito à moradia adequada e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no espaço urbano brasileiro**. São Leopoldo, 2007. 179f. Dissertação (Mestrado em direito) Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. **Moradias e Manciais: tensão e diálogo na metrópole**. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.

MAZZILI, Hugo Nigro. Os compromissos de Ajustamento de Conduta. In: FREITAS, José Carlos de. **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001.

MINNICELLI, João Luiz Portolan Galvão. **Regularização Fundiária em Áreas de Proteção Permanente (APP's). Conflitos das Gestões Urbanística e Ambiental**. Campinas, 2008. 252f. Dissertação (Mestrado em urbanismo) Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2010.

PACHECO, Juliana Muniz. **Área de Preservação Permanente em zona urbana e Regularização de Moradia**. São Paulo, 2013. 272f. Dissertação (Mestrado em direito das relações sociais) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

PUPIN, Ricardo Lorenzi. Os Direitos Fundamentais Sociais como elementos necessários de transição e efetivação do Direito Democrático. In: PAE KIM, Richard.; BARROS, Sérgio Resende de.; KOSAKA, Fausto Kozo Matsumoto. **Direitos**

Fundamentais Coletivos e Difusos: Questões sobre a fundamentalidade. São Paulo: Editora Verbatim, 2012.

REIS, João Emílio de Assis. **O Crescimento desordenado das cidades sobre Áreas de Proteção Ambiental:** o princípio da boa-fé e a proteção ao direito de moradia. São Paulo, 2015. 228f. Tese (Doutorado em direito) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à Moradia e de Habitação:** Análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

SCHEID, Cintia Maria. **A Regularização Fundiária dos Assentamentos Urbanos Informais como garantia do mínimo existencial no Direito à Moradia.** Santa Cruz do Sul, 2008. 233f. Dissertação (Mestrado em direitos sociais e políticas públicas) Universidade de Santa Cruz do Sul.