



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

(Justiça Ambiental)

**TEMPLATE – TRABALHO COMPLETO – Apresentação Comunicação Oral**

**Análise de decisões judiciais sobre ocupações irregulares de área de preservação permanente e a Justiça Ambiental.**

João Pedro Quimenton Silva <sup>1</sup>  
Murilo Baldi Squinca <sup>2</sup>  
Mateus Eduardo De Oliveira <sup>3</sup>  
Ana Claudia Duarte Pinheiro<sup>4</sup>

**Resumo:** Discutir-se-á a relação entre a Justiça Ambiental e as ocupações irregulares de áreas de preservação permanente, por intermédio da análise de decisões judiciais e da revisão dogmática acerca da Justiça Ambiental. Visa-se explicitar a influência da atuação dos poderes Executivo e Judiciário nas questões que tais ocupações envolvem. Utilizar-se-á o método indutivo somado à análise teórica, baseando-se no estudo de caso quando poderão ser constados elementos presentes no conceito de Justiça Ambiental para generalizar tal relação. Conclui-se serem essenciais para o desenvolvimento temático as seguintes questões: o direito à moradia, o direito à igualdade e a eficiência do poder público.

**Palavras-chave:** Decisão judicial; Ocupação irregular; Área de reservação permanente; Justiça Ambiental.

**Abstract:** The article will discuss the relation between Environmental Justice and the irregular occupations of Permanent Preservation Areas, through analyzation of judicial decisions and dogmatic reviews about Environmental Justice. The purpose is to explicit the influence of the Executive and Judicial branches in the matter of those occupations. It will make use of the inductive method, plus a theoretical analysis based on case studies that possess conceptual elements of Environmental Justice to generalize the aforementioned relation. In conclusion, it is essential to the thematic development the following topics: the right to housing, the right to equality and the efficiency of the public power.

**Keywords:** Judicial decisions; Irregular occupations; Permanent preservation areas; Environmental Justice.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Londrina, emai: jpquimenton@gmail.com

<sup>2</sup> Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Londrina, email: murilobsmurilo@hotmail.com

<sup>3</sup> Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Londrina, email: mateus.madu@hotmail.com

<sup>4</sup> Professora de Direito Ambiental e Urbanístico e de Direito Financeiro do curso de graduação em Direito da UEL. Coordenadora do curso de especialização em Direito Ambiental da Universidade Estadual de Londrina. Mestre em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina. Doutora do curso de Doutorado em Geografia: Dinâmica Socioambiental da Universidade Estadual de Londrina. e-mail: acdphs@yahoo.com.br



## **1. INTRODUÇÃO**

As ocupações irregulares de área de preservação permanente são um problema que está presente em grande parte do Brasil. Tais ocupações decorrem de diversos motivos, neste trabalho, foi selecionado o proveniente do déficit habitacional juntamente com a má fiscalização por parte do Poder Público.

Na medida em que esse problema envolve tanto o direito constitucional à moradia, à dignidade da pessoa humana, à igualdade, percebe-se a importância da busca em solucioná-lo. O direito à moradia está presente, no problema, no que se refere à sua efetivação - em oposição ao déficit habitacional - e na disponibilização de alternativa de moradia nos processos de reintegração de posse ou de demolição de assentamento nas áreas de preservação permanente. O direito à dignidade da pessoa humana é abordado na condição em que se encontram os ocupantes irregulares economicamente hipossuficientes. Já o direito à igualdade está presente no tema da Justiça Ambiental.

Pretende-se com este trabalho contribuir para tal resolução, de modo não exaustivo do tema, tendo em vista que a ocupação irregular de área de preservação permanente é um fenômeno muito complexo. Para tanto, será feita uma análise de decisões judiciais, buscando encontrar pontos comuns nos casos que possam indicar um caminho que descreva as ocupações irregulares de área de preservação permanente sob a perspectiva da Justiça Ambiental. A qual será trabalhada através da revisão dogmática.

Assim, na primeira seção, trabalhar-se-á o instituto do direito ambiental, área de preservação permanente, como também o conflito entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, configurado nas ocupações irregulares de áreas de preservação permanente e o déficit habitacional.

Já na segunda seção, será a revisão dogmática acerca da Justiça Ambiental, descrevendo os principais elementos do tema. Por fim, na terceira seção, serão analisadas as decisões judiciais, buscando fazer a relação com os elementos referidos, assim, fazendo a ligação entre o viés abordado sobre o fenômeno das ocupações irregulares de áreas de preservação permanente e o conceito de Justiça ambiental.

## **2. DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Área de preservação permanente e o déficit habitacional**

A Constituição brasileira de 1988, ao inaugurar o Estado Democrático de Direito, como exemplifica Zulmar Fachin, é humanista e igualitária, ou seja, a constituinte assegura os direitos individuais como o direito da dignidade da pessoa humana e também direitos



sociais como o direito à moradia. Além desses traços característicos, a constituinte tem como faceta a constitucionalização de direitos, tratando de vários ramos do direito em seu teor normativo, como o direito ambiental, agrário, econômico entre outros (2015, p. 101 a 103).

Vale ressaltar, porém sem a pretensão de discutir sob tal viés, que a despeito de um conjunto normativo de proteção e garantia aos direitos fundamentais, alia-se ao conteúdo constitucional, os valores de uma ordem econômica que valoriza o capital e que considera o trabalho e a livre iniciativa “elementos fundamentais no jogo econômico e na comunhão do capital e trabalho.” (FERRAZ FILHO, 2018, p. 6) Por isso no artigo 170 da Constituição Federal inicia-se a trilha da ordem econômica válida para todo o Estado brasileiro.

Este artigo introduz a ordem econômica, apontando os valores escolhidos pela Constituição que são explicitados em seu *caput* e incisos. O *caput* do artigo contém os seguintes valores constitucionais: *o valor do trabalho humano, a liberdade de iniciativa, a existência digna e a justiça social*. Esses valores agregam e instrumentalizam a aplicação dos princípios gerais econômicos explicitados nos incisos. Além disso, esses valores orientam o emprego de toda a ordem constitucional, da ordem infraconstitucional econômica e, também, o processo evolutivo dessas ordens no tempo e segundo as mudanças da realidade política, social e econômica vigente no País. ( FERREIRA, 2018, p. 918)

A Constituição Federal apresenta uma enorme gama de direitos positivados, dos quais a questão urbanística também faz parte, sendo possível imaginar conflitos, no caso concreto entre tais direitos, como por exemplo, o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para elucidar tal exemplo é necessário conhecer um instituto que se encontra no Código Florestal, denominado de APP (Área de Proteção Permanente).

Como é extraído da obra: “Direito do Ambiente” de Édis Milaré, as áreas de preservação permanente têm o status de: “espaços territoriais especialmente protegidos”, tal proteção ocorre para garantir o papel ambiental da área em questão, assegurando a qualidade do solo, preservando nascentes e reservas de água, propagando a biodiversidade, ou seja, auxiliando para um meio ambiente ecologicamente equilibrado (MILARÉ, 2015, p. 1311). O código florestal define APP em seu Art. 3º, inc. II, como:

Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. (Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012.).

A definição apresentada pela norma se equipara muito ao extraído da doutrina, porém, é analisado pela norma que a área pode ser ou não coberta por vegetação nativa, assim deixa claro, como disserta Milaré, que florestas ou outras formas de vegetação não



são elementos constitutivos da área de preservação permanente, sendo a única condição que os limites de tal área estejam legalizados.

Importante ressaltar que não se admite intervenções ou supressões em APP, sendo apenas concedido em casos excepcionais que envolvem o interesse público, como indica o Art. 8º do Código Florestal.

Dada a definição de APP, é preciso apresentar algo presente na história do Brasil, um direito fundamental que é violado a todo o momento, o direito à moradia, em virtude da realidade de ausência de residências adequadas, que segundo Alex Perozzo Boeira, o déficit habitacional supera a casa dos 5 milhões de domicílios, ou seja, mais de 5 milhões de famílias não possuem moradia adequada (BOEIRA, 2011); Apesar de como demonstra Mirella Arneiro Samaha de Faria e Thales Hernesto Cristino Braga, de que a política habitacional no Brasil, principalmente o popular “minha casa, minha vida” tenha surtido efeitos práticos que diminuem esse déficit habitacional, tal problema ainda não deve deixar de ser enfatizado, para que se possa enfrentar os efeitos jurídicos dessa realidade no Brasil, pois como os próprios autores demonstram:

“O direito à moradia tem como um dos instrumentos de maior repercussão as políticas públicas, as quais objetivam reduzir e sanar o déficit habitacional à população mais vulnerável que, na maioria das vezes, encontra-se desprovida de casa própria adequada, alojada em assentamentos irregulares e regiões periféricas das cidades”. (BRAGA e FÁRIA, 2017, p. 5).

Com isso, é demonstrando que tal problemática surte outros efeitos que merecem atenção da esfera jurídica, um dos efeitos citados é a questão dos assentamentos irregulares, como demonstra Melissa Camargo Gonçalves e Jéssica Fernanda Cardoso de Matos, muitas das pessoas que se encontram sem moradia adequada acabam se realocando para áreas de preservação permanentes. Conforme as autoras, somente em Londrina/PR existem 5,42 Km<sup>2</sup> de ocupação irregular em APPs (BARROS apud CAMARGO e CARDOSO, 2015). Outros dados apresentados pelo jornal Folha de Londrina ainda apontam que 4 mil famílias vivem em moradias irregulares (SARIS, 2019), corroborando as informações apresentadas pelas autoras, e demonstrando tal realidade trágica.

Assim, depara-se com a importante questão da existência de conflitos de direitos. Como foi exposto a APP é um importante instituto para a preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e que a todos, indistintamente, interessa. Porém a realidade de dificuldade da população de baixa renda e, muitas vezes desinteresse político e econômico na efetivação do direito à moradia, torna corriqueira as chamadas ocupações em APPs para a formação de assentamentos irregulares, que apesar de não serem as residências adequadas, representando risco às famílias com vulnerabilidade econômica, constituem a moradia de muitas pessoas, sendo necessária a mobilização estatal, por meio da esfera



jurídica para a resolução de tal conflito, uma vez que tais localidades representam a manutenção da qualidade de vida para toda a população da cidade.

## **2.2 Justiça Ambiental**

Antes de inserir o conceito e surgimento dos movimentos relacionados à Justiça Ambiental é necessário destacar introdutoriamente, sobre a “democratização” dos impactos ambientais. Diante das notícias de jornais, televisão e rádio e das redes sociais tem-se a falsa impressão de que a degradação ambiental atinge todas as pessoas de maneira igualitária e indistintamente com a mesma intensidade. Deste modo, os indivíduos em geral estariam sujeitos à crise ambiental produzida pelas práticas poluidoras e danosas, independentemente de suas condições sociais, econômicas e educacionais, quando na verdade, é possível constatar, sem muito esforço, que tais impactos são mais intensificados nas periferias urbanas, normalmente nas localidades em que a população possui poucos recursos, agregado a outros fatores, entre eles, por exemplo, a falta de investimentos públicos, inclusive em saneamento básico e a construção de depósitos e barreiras de materiais tóxicos muito próximos destas localidades, colocando em risco justamente aqueles que não possuem recursos mínimos para a sobrevivência, quanto mais para se afastarem.

O termo Justiça Ambiental pode ser definido como:

o direito a um meio ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, onde o meio ambiente é considerado em sua totalidade, incluindo suas dimensões ecológicas, físicas construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas (ACSELRAD, 2008, p. 16).

Por outro lado este termo pode ser compreendido como um conjunto de princípios que visam assegurar que os grupos atingidos pela desigualdade social, seja ela resultante de diferenças econômicas, étnicas ou educacionais, não sofram desproporcionalmente a maior carga de degradação ambiental produzida pelas atividades poluidoras. Ao contrário, temos o conceito de injustiça ambiental, que é justamente a sobrecarga dos impactos ambientais resultantes de atividades industriais, políticas e econômicas sobre “grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e mais vulneráveis.” (HERCULANO, 2002, p. 2)

Outro ponto importante abordado por Herculano é que a distribuição desproporcional dos impactos ambientais pode ser gerada “por operações econômicas, de políticas e programas federais, estaduais e locais, bem como resultantes da ausência ou omissão de tais políticas (2002, p. 2)”. Além do que, vale ressaltar, as distorções de programas e projetos inviabiliza a efetivação de políticas públicas previstas, sendo crucial para os péssimos resultados em termos de proteção ambiental e da população vulnerável.



Desse modo, o dever do poder público em efetivar o direito à moradia por intermédio de políticas públicas é um dos fatores decisivos para que não ocorra a injustiça ambiental nos casos de ocupação irregular nas áreas de preservação permanente.

O surgimento de movimentos defensores da Justiça Ambiental teve início nos Estados Unidos da América – EUA, com vários acontecimentos, entre eles a contaminação em Love Canal, Niagara, Nova York, em 1978, e pelo movimento em Warren County, Carolina do Norte, em 1982, sendo este considerado o primeiro movimento que se posicionou contra o “racismo ambiental” e que mostrou uma experiência concreta na luta por Justiça Ambiental. Depois desses acontecimentos, a Justiça Ambiental passou a ser tratada em meios acadêmicos e políticos, influenciando a criação de legislações americanas sobre o tema, como por exemplo, a criação dos “17 Princípios da Justiça Ambiental” que modificaram a atuação da política ambiental dos EUA.

Os citados movimentos Estadunidenses influenciaram o desenvolvimento da Justiça Ambiental, também no Brasil, mais especificamente em 1998 quando pesquisadores dos EUA vieram ao Brasil difundir suas experiências no assunto e participaram de um encontro na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Posteriormente, em 2001 a cidade de Niterói foi o palco de um Seminário Internacional sobre Justiça Ambiental e Cidadania. Tal evento levou a criação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, que definiu os conceitos de injustiça ambiental e justiça ambiental que seriam aplicados no Brasil, sendo que tais conceitos apresentam grande semelhança com os discorridos anteriormente. É interessante ressaltar alguns princípios importantes contidos no Manifesto de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental em relação à Justiça Ambiental, que são os princípios que asseguram que nenhum grupo social sofra desproporcionalmente os impactos ambientais e o princípio da informação da utilização dos recursos, destinação de rejeitos e riscos ambientais. Ainda, faz-se necessário destacar que o Manifesto prevê a criação de uma “Declaração de Princípios de Justiça Ambiental no Brasil”, assim como os 17 princípios que nortearam os EUA.

No que se refere aos impactos ambientais, a concepção de meio ambiente é ampla e abarca até mesmo as dimensões física contruída e a social, como já referenciado. Nesse sentido, os riscos ambientais estão inseridos em tais impactos, na medida em que “resultam da associação entre os riscos naturais e os riscos decorrentes de processos naturais agravados pela atividade humana e pela ocupação do território (VEYRET e RICHEMOND apud SILVA; FOLETO; ROBAINA, 2012, p. 462)”.

Assim, os ocupantes de APPs, como os fundos de vale, estão suscetíveis aos riscos ambientais - conforme dados da UNESCO, 59% dos desastres ambientais envolvendo água no mundo são em APPs (apud SILVA; FOLETO; ROBAINA; 2012, p. 467).



Também há os impactos ambientais causados pela falta de saneamento básico, isto é, acertadamente, o Código Florestal proíbe qualquer intervenção nas APPs, incluindo a instalação de saneamento básico que se refere aos serviços de fornecimento de água e de esgoto. Porém, mesmo tendo este status de intocável, na várias ocupações irregulares, existentes no Brasil inteiro, por conta de uma má fiscalização das APPs, tanto o meio ambiente como a população como um todo e, principalmente, os próprios ocupantes estão susceptíveis a sofrerem com o descarte de dejetos na área.

### **2.3 Análise de decisões**

Expostos os conceitos, apontamentos teóricos e a legislação adequada ao tema em análise, é pertinente ao objetivo do respectivo trabalho a reflexão sobre as decisões dos tribunais, de forma a aplicar a parte teórica anteriormente exposta aos casos concretos. Coloca-se também como intuito da análise em questão demonstrar como os tribunais estão decidindo as matérias que versem sobre o tema deste trabalho. Serão averiguadas três decisões, uma do TRF-4, outra do TJSC e outra do TJSP.

Antes de iniciar a análise a respeito da decisão abaixo, necessário se faz introduzir o seu conteúdo de maneira breve. A decisão se refere a um recurso de apelação proposto pela ré em Ação Civil Pública que tem como autores o Ministério Público Federal e a União Federal. O conteúdo da apelação julgada pelo TRF da 4ª Região é, em termos gerais, o conflito entre o direito à moradia e à dignidade humana em relação ao direito ao meio ambiente, ambos considerados como direitos fundamentais.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL. DIREITO À MORADIA. DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. DESOCUPAÇÃO FORÇADA E DEMOLIÇÃO DE MORADIA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. POSSE ANTIGA E INDISPUTADA. AQUIESCÊNCIA DO PODER PÚBLICO. DISPONIBILIDADE DE ALTERNATIVA PARA MORADIA. TERRENO DE MARINHA. DESNECESSIDADE DE PERÍCIA JUDICIAL. PROTEÇÃO À DIGNIDADE HUMANA, DESPEJO E DEMOLIÇÃO FORÇADAS PARA PROTEÇÃO AMBIENTAL. PREVENÇÃO DE EFEITO DISCRIMINATÓRIO INDIRETO.

...  
(TRF-4 – AC: 3887SC2006.72.04.003887-4, Relator: Roger Raupp Rios, Data de Julgamento: 12/05/2009, Terceira Turma)

Inicialmente, a decisão entende por inconsistentes os argumentos aludidos pela apelante quanto à inexistência de perícia que deveria ser realizada para aferição da área onde reside e apontada como sendo de preservação permanente. Indicou, ainda a apelante, a existência de outras construções similares no local e de que não teria a apelante,



degradado a área ao construir sua residência na área de APP. No entanto, quanto à análise do conflito de direitos fundamentais a decisão parece encontrar guarida constitucional.

O principal aspecto da decisão que se coloca como objeto da presente análise é o do conflito aparente entre o direito à moradia (art. 6º, CF) e o direito ambiental (art. 225 CF) prestigiados como direitos fundamentais pela Constituição Federal de 1988. Quando há esta espécie de conflito, ou seja, ambos os direitos são considerados magnamente importantes em aspectos individuais ou coletivos, faz-se necessário utilizar o princípio da proporcionalidade:

“O princípio da proporcionalidade tem por escopo solucionar colisão de direitos fundamentais. Quando dois direitos fundamentais (exemplo: privacidade e publicidade) estiverem em colisão entre si, de modo que não for possível proteger a ambos, um deverá ser sacrificado. Deve-se fazer um sopesamento, colocando frente a frente os bens colidentes, e escolher qual dos dois, diante do caso concreto, será sacrificado e qual deverá ser preservado.” (FACHIN, 2015, p. 140)

Ao considerar que o Poder Público deve não apenas promover a retirada da apelante do local dito de APP, mas também proporcionar uma alternativa de moradia para a mesma, visto sua condição de financeiramente hipossuficiente e chefe de família comprovada nos autos, a decisão é muito bem acertada. O direito à moradia é catalogado como direito fundamental prestacional, em que há um dever do Estado de prestar ou prover as condições mínimas ao exercício desse direito. Impor ao Poder Público esse dever é uma tentativa de tornar efetivo o Estado de Bem estar social, muito prejudicado, em relação à moradia, pelo crescimento urbano desordenado que leva famílias com poucas condições econômicas habitarem locais de APPs e áreas de risco.

Outro aspecto que deve ser analisado é a redação do art. 6º, CF referente ao direito social à moradia. Apesar deste artigo não especificar o conteúdo do direito à moradia, necessário se faz aplicar interpretação sistemática da Constituição a fim de buscar tal qualificação. A Magna Carta de 1988 possui diversos traços característicos, entre eles, e que merece atenção na presente análise, o caráter humanista concebido como a proteção que diversos dispositivos constitucionais conferem à pessoa humana. Por essa razão, é considerada um dos documentos mais avançados em relação à proteção do indivíduo. Diante disso, o conteúdo do direito à moradia jamais poderia incluir qualquer elemento que ferisse a dignidade da pessoa humana, concluindo que, mesmo que o texto constitucional não qualifique a moradia, esta deve ser, em respeito à necessária interpretação sistemática da Constituição Federal, digna.

Por fim, salienta-se que cabe ao Poder Público nos casos em que seja necessária a demolição e retirada de moradias em áreas de APPs proporcionar uma alternativa habitacional às pessoas afetadas por essa ação governamental. Ao constatar que uma região é área de risco ou de preservação cabe ao Estado intervir no sentido de impedir o avanço



da urbanização nesses locais, e não produzir incentivos, como apresentado na apelação ao Tribunal Regional Federal da Quarta Região – TRF-4 em que o município fornecia sistema de energia elétrica ao local, e como bem observado por Boeira: “Em muitos casos, porém, o próprio Poder Público acaba por acolher a ocupação irregular e ilegal, provendo os locais indevidamente ocupados com alguns serviços básicos de infraestrutura, tais como água potável, telefonia e eletricidade” (BOEIRA, 2011).

No caso abaixo se apresenta um agravo de instrumento interposto pelo Município de Chapecó, no qual o agravado é o Ministério Público do Estado de Santa Catarina. A decisão agravada é o deferimento parcial da liminar de uma ação civil pública que pediu a realocação dos ocupantes da APP para outra área na qual possam se assentar dignamente. Nela o juiz de primeiro grau, entendeu que houve a omissão do poder público na proteção da APP.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. OCUPAÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DECISÃO OBJURGADA QUE DEFERIU PARCIALMENTE O PEDIDO LIMINAR PARA QUE A MUNICIPALIDADE APRESENTE EFETIVO ENCAMINHAMENTO DE REALOCAÇÃO DAS FAMÍLIAS.

INSURGÊNCIA DO ENTE PÚBLICO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO QUE AFETA A SEGURANÇA DA POPULAÇÃO LOCAL, BEM COMO O MEIO AMBIENTE. 'O controle judicial das políticas públicas é vedado quando o pleito deduzido em sede de ação civil pública reveste-se de caráter genérico, inespecífico e abstrato. Quando, porém, da execução de determinada política pública, seja por ação ou omissão, decorre prejuízo concreto, a interesses individuais homogêneos, difusos ou coletivos, é possível o controle judicial de tais políticas por meio de ação coletiva, já que investidos o Judiciário, o Ministério Público e as associações de representação funcional específica, de caráter constitucional. Nesse caso, não se cogita de ativismo judicial frente à Administração e ao Legislativo, porquanto foi o próprio Poder Constituinte originário quem atribuiu ao Judiciário e aos demais órgãos em questão a titularidade para o manejo de ações específicas para compelir a Administração inconstitucionalmente omissa a implementar políticas públicas. Nesse caso, cumpre ao juiz, na condição de guardião das promessas (na expressão de Garapón), obrigar o Administrador faltoso ou omisso a tornar factível o princípio vinculante da Supremacia da Constituição' (TJSC - 2010.082906-1, rel. Des. Pedro Manoel Abreu)." (AC n. 2010.061968-0, de Dionísio Cerqueira, rel. Des. Cesar Abreu, Terceira Câmara de Direito Público, j. 19-2-2013). (TJSC, Apelação Cível n. 2012.042105-0, de Lauro Müller, rel. Des. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, Primeira Câmara de Direito Público, j. 18-11-2014).

INVOCAÇÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL. MERAS ALEGAÇÕES, ALIADO AO LONGÍNQUO TEMPO DE OCUPAÇÃO IRREGULAR SEM ADOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFETIVAS. INVIABILIDADE. MÉRITO. OCUPAÇÃO IRREGULAR DEMONSTRADA. RISCO À SEGURANÇA DOS OCUPANTES E DANO AO MEIO AMBIENTE CONSTATADOS. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS IMPRESCINDÍVEIS À CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR NO JUÍZO DE ORIGEM. DECISÃO IRRETOCÁVEL. De sorte que demonstrada a presença do fumus boni iuris, consubstanciado nos documentos apresentados que refletem irregularidade das unidades habitacionais de baixa renda, localizadas em área de preservação permanente, sem o mínimo de habitabilidade, salubridade e segurança; aliado ao perigo na demora do provimento jurisdicional com o comprometimento da saúde e da vida dos moradores, latente a necessidade da medida. [...]. (TJSC, Agravo de Instrumento n. 0009250-58.2016.8.24.0000, de Itajaí,



rel. Des. Francisco Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, j. 10-07-2018). RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

Em tal agravo é discutida a legalidade da imposição feita pelo Poder Judiciário ao Poder Executivo para que promova as políticas públicas necessárias para a resolução do conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O agravante alega que no caso há desrespeito à separação dos poderes, havendo abuso do Poder Judiciário. Porém, a 5ª Câmara de Direito Público decidiu negar provimento ao recurso, pois há provas suficientes para caracterizar a omissão do Município. E que, conforme entendimento jurisprudencial, inexistente violação da tripartição do poder, quando o controle jurisdicional da política pública for de forma restrita ao caso julgado, através de ação civil pública e tendo a omissão do poder público causado prejuízo a interesses individuais homogêneos, coletivos ou difusos.

Conforme apresentado na fundamentação do voto, foi comprovado nos autos do processo que o Município tinha ciência da ocupação já há 15 anos. Com esse período grande de tempo sem tomar providências, caracteriza-se a omissão. Assim, foi omissivo tanto em proteger o meio ambiente, quanto em garantir a dignidade humana dos ocupantes que estavam há 15 anos morando irregularmente na área, sem saneamento básico, ou seja sem rede de água e rede de esgoto.

Portanto, sob a perspectiva da Justiça Ambiental, a decisão do Poder Judiciário de impor o reassentamento contribui para a proteção da população vulnerável, especificamente, conjuntamente com a proteção do meio ambiente, interesse que é de todos. Por sua vez, a omissão do Poder Executivo, apenas fomenta a relação entre o déficit habitacional e as ocupações irregulares de áreas de preservação permanente pela população economicamente hipossuficiente, promovendo ainda mais marginalização e disparidades.

No terceiro caso que se apresenta a seguir, há a interposição pelo Município de Guarulhos de uma apelação cível contra decisão que deferiu ação civil pública do Ministério Público do Estado de São Paulo.

APELAÇÃO CÍVEL AÇÃO CIVIL PÚBLICA Pretensão de compelir a Municipalidade de Guarulhos à reparação dos danos urbanísticos e ambientais causados à área de preservação permanente ocupada pelo assentamento denominado Jardim Santa Rita I, removendo e alojando as famílias residentes nas áreas de risco, para outro local. Preliminares afastadas. Ausência de litisconsórcio necessário – Município que é responsável pelo ordenamento da ocupação urbana em seus limites geográficos. Competência comum para fiscalizar o meio ambiente (art. 23, VI, CF). Ocupação irregular de área de proteção permanente e com risco de deslizamento. Omissão da Administração Municipal no exercício do Poder de Polícia Ausência de discricionariedade – Impossibilidade de regularização fundiária do local. Necessidade de remoção dos invasores e recomposição do meio ambiente – Sentença parcialmente modificada, apenas para que o valor da multa por atraso no cumprimento da obrigação de fazer seja recolhido ao Fundo Municipal de Meio Ambiente Fundamental, instituído pela Lei Municipal nº 6.109/2005. Sentença



parcialmente modificada. Recurso voluntário da Municipalidade de Guarulhos parcialmente provido.  
(TJ-SP, Apelação nº 0034434-42.2011.8.26.0224, da Comarca de Guarulhos, em que é apelante PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, São Paulo, rel: Maria Laura Tavares, 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, julado em: 31 de julho de 2017)

Tal ação civil pública requereu pela responsabilização exclusiva do Município em razão do dano ambiental causado à APP, pois o réu foi negligente nas medidas tomadas para evitar a ocupação irregular. O apelante alegou que não deve ser responsabilizado pelos danos causados ao meio ambiente, mas sim os ocupantes da localidade que nela ergueram suas moradias. Também defendeu, caso o Município seja responsabilizado, o litisconsorte passivo necessário entre os referidos ocupantes; alegou, ainda, ser competência do Estado de fiscalizar e justificou que a demora para tomar as medidas determinadas no primeiro julgamento somente ocorreu por conta da falta de recursos financeiros.

O tribunal, por sua vez, entendeu que:

Também restou evidenciado que a Municipalidade não tomou as medidas necessárias para solucionar o problema existente no local, já que nenhum morador foi dali removido à época da propositura da ação, havendo notícia de cumprimento da ordem um ano após a concessão da medida liminar, sendo forçoso concluir que mesmo diante da cominação de multa diária os agentes públicos não empreenderam os esforços necessários à solução do impasse (2017, p.14).

Portanto, analisando a decisão acima é possível observar a ineficiência dos órgãos públicos para realocar as famílias indevidamente assentadas nas APPs, pois, mesmo com o judiciário utilizando de ferramentas como a multa diária, a omissividade e ineficiência dos órgãos públicos perante tal situação é clara. Porém, é importante ressaltar que em tal decisão e nas demais analisadas, todas tiveram o mérito de efetivar as normas legais e os princípios constitucionais, protegendo o direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecendo o dever do poder público frente à problemática, valorizando a Justiça Ambiental, dada a observância das questões sociais, políticas econômicas e etc.

### **3 RESULTADOS E CONCLUSÕES**

Conforme demonstrado nos casos, o déficit habitacional, somado à omissão e à ineficiência do Poder Público, implicam numa relação de causalidade entre as ocupações irregulares de APPs pela população economicamente hipossuficiente com a necessidade de proteção do meio ambiente, sob a perspectiva da Justiça Ambiental.

Tal relação resulta no aparente conflito de direitos fundamentais – à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No qual tanto os direitos à dignidade da pessoa



humana e à moradia, quanto a proteção do meio ambiente são prejudicados, dado que o julgador do conflito deverá fazer uma ponderação entre os direitos, priorizando em parte algum, sem afastar-se do sistema principiológico vigente. Assim, o Poder Público tem papel fundamental em evitar tal conflito, tendo em vista que, tem a responsabilidade de minimizar o deficit habitacional, efetivando o direito constitucional à moradia e, quando já configurado o conflito, deve realocar o mais rápido possível os ocupantes das APPs.

Embora não tenha sido objeto da discussão, é imprescindível mencionar, em virtude de tudo que foi discutido, sem a pretensão de esgotar o tema, que o Poder Público, em todas as suas esferas não pode e não deve estar a serviço dos interesses políticos e/ou econômicos mesquinhos e rasteiros diretamente ligados ao Capital, sob pena de corromper-se, desqualificar suas políticas públicas e abandonar a população à própria sorte.

É preciso equilíbrio nas relações de natureza privada, tanto quanto na esfera pública e, para tanto, as instituições devem, por intermédio do conjunto principiológico, da Constituição Federal e das Leis, que vigoram no país, promover ações que contribuam para um sistema justo e que respeite os direitos fundamentais.

Deve-se atentar que, no momento em que o Poder Público promove programas sociais de moradia e, em casos mais conflitantes, realocar indivíduos economicamente hipossuficientes, passa-se de uma justiça meramente formal para uma justiça material, que leva em consideração as desigualdades socio-econômicas e as necessidades dos diferentes grupos sociais. Contribuindo para reduzir, neste caso, primeiro a desigualdade habitacional gerada pela crescente e desenfreada urbanização e segundo para a melhoria das condições de vida cada indivíduo.



## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL, **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/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm). Acesso em 23/03/2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIRETO AMBIENTAL. DIREITO À MORADIA. DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. DESOCUPAÇÃO FORÇADA E DEMOLIÇÃO DE MORADIA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. POSSE ANTIGA E INDISPUTADA. QUIESCÊNCIA DO PODER PÚBLICO. DISPONIBILIDADE DE ALTERNATIVA PARA MORADIA. TERRENO DE MARINHA. DESNECESSIDADE DE PERÍCIA JUDICIAL. PROTEÇÃO À DIGNIDADE HUMANA, DESPEJO E DEMOLIÇÃO FORÇADAS PARA PROTEÇÃO AMBIENTAL. PREVENÇÃO DE EFEITO DISCRIMINATÓRIO INDIRETO**. Apelação Cível Nº 2006.72.04.003887-4. Loreni Pinto Nazario, Ministério Público Federal e União Federal. Relator: Juiz Roger Raupp Rios. Santa Catarina, 13 de maio de 2009. Disponível em: <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6903163/apelacao-civel-ac-3887-sc-20067204003887-4/inteiro-teor-12693661?ref=juris-tabs>. Acesso em: 27/03/2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ação CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. OCUPAÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DECISÃO OBJURGADA QUE DEFERIU PARCIALMENTE O PEDIDO LIMINAR PARA QUE A MUNICIPALIDADE APRESENTE EFETIVO ENCAMINHAMENTO DE REALOCAÇÃO DAS FAMÍLIAS. INSURGÊNCIA DO ENTE PÚBLICO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO QUE AFETA A SEGURANÇA DA POPULAÇÃO LOCAL, BEM COMO O MEIO AMBIENTE**. Agravo de Instrumento nº 0009250-58.2016.8.24.0000. Agravante: Município de Chapecó, agravado: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Rel: Des. Francisco Oliveira Neto, Santa Catarina, Julgado em: 10-07-2018. Disponível em: [http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=AGRAVO%20DE%20INSTRUMENTO.%20A%C7%C3O%20CIVIL%20P%DABLICA.%20AMBIENTAL.%20OCUPA%C7%C3O%20IRREGULAR%20EM%20C1REA%20DE%20PRESERVA%C7%C3O%20PERMANENTE.%20DECIS%C3O%20OBJURGADA%20QUE%20DEFERIU%20PARCIALMENTE%20O%20PEDIDO%20LIMINAR%20PARA%20QUE%20A%20MUNICIPALIDADE%20APRESENTE%20EFETIVO%20ENCAMINHAMENTO%20DE%20REALOCA%C7%C3O%20DAS%20FAM%C7%CLIAS.%20INSURG%CANCIA%20DO%20ENTE%20P%DABLICO.%20ALEGA%C7%C3O%20DE%20VIOLA%C7%C3O%20AO%20PRINC%CDPIO%20DA%20SEPARA%C7%C3O%20DOS%20PODERES.%20INOCORR%CANCIA.%20OMISS%C3O%20DO%20PODER%20P%DABLICO%20QUE%20AFETA%20A%20SEGURAN%C7A%20DA%20POPULA%C7%C3O%20LOCAL&only\\_ementa=&frase=&id=AABAq7AAFAABUYaAAO&categoria=acordo\\_5](http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=AGRAVO%20DE%20INSTRUMENTO.%20A%C7%C3O%20CIVIL%20P%DABLICA.%20AMBIENTAL.%20OCUPA%C7%C3O%20IRREGULAR%20EM%20C1REA%20DE%20PRESERVA%C7%C3O%20PERMANENTE.%20DECIS%C3O%20OBJURGADA%20QUE%20DEFERIU%20PARCIALMENTE%20O%20PEDIDO%20LIMINAR%20PARA%20QUE%20A%20MUNICIPALIDADE%20APRESENTE%20EFETIVO%20ENCAMINHAMENTO%20DE%20REALOCA%C7%C3O%20DAS%20FAM%C7%CLIAS.%20INSURG%CANCIA%20DO%20ENTE%20P%DABLICO.%20ALEGA%C7%C3O%20DE%20VIOLA%C7%C3O%20AO%20PRINC%CDPIO%20DA%20SEPARA%C7%C3O%20DOS%20PODERES.%20INOCORR%CANCIA.%20OMISS%C3O%20DO%20PODER%20P%DABLICO%20QUE%20AFETA%20A%20SEGURAN%C7A%20DA%20POPULA%C7%C3O%20LOCAL&only_ementa=&frase=&id=AABAq7AAFAABUYaAAO&categoria=acordo_5). Acesso em: 29/03/2019.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **APELAÇÃO CÍVEL AÇÃO CIVIL PÚBLICA** Pretensão de compelir a Municipalidade de Guarulhos à reparação dos danos urbanísticos e ambientais causados à área de preservação permanente ocupada pelo assentamento denominado Jardim Santa Rita I, removendo e alojando as famílias residentes nas áreas de risco, para outro local Preliminares afastadas Ausência de litisconsórcio necessário - Município que é responsável pelo ordenamento da ocupação urbana em seus limites geográficos Competência comum para fiscalizar o meio ambiente (art. 23, VI, CF) Ocupação irregular de área de proteção permanente e com risco de deslizamento Omissão da Administração Municipal no exercício do Poder de Polícia Ausência de discricionariedade - Impossibilidade de regularização fundiária do local Necessidade de remoção dos invasores e recomposição do meio ambiente - Sentença parcialmente modificada, apenas para que o valor da multa por atraso no cumprimento da obrigação de fazer seja recolhido ao Fundo Municipal de Meio Ambiente Fundamental, instituído pela Lei Municipal nº 6.109/2005 Sentença parcialmente modificada Recurso voluntário da Municipalidade de Guarulhos parcialmente provido. Apelação Cível nº 0034434-42.2011.8.26.0224. Apelante: Município de Guarulhos, Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Rel: Maria Laura de Assis Moura Tavares. São Paulo, Julgado em: 31 de julho de 2017. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=10655979&cdForo=0>. Acesso em: 29/03/2019.

BOEIRA, Alex Perozzo. **O direito fundamental à moradia em zonas seguras: a prevenção e o dever de agir do Estado frente a ocupações irregulares**. Revista de doutrina TRF-4, 2011. Disponível em: [http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/e-dicao042/alex\\_boeira.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/e-dicao042/alex_boeira.html). Acesso em: 19/03/2019.

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional**. 7 Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

FARIA, Mirella Arneiro Samaha; BRAGA, Thales Hernesto Cristino. **Políticas públicas habitacionais: Em busca da Justiça Ambiental e da efetivação do Direito à Moradia Adequada**. Londrina. II Congresso internacional de Política Social e Serviço Sociais: Desafios Contemporâneos III Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais II Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental. p. 5, 2017. Disponível em: <https://www.congressoservicosocialuel.com.br/anais/2017/eixo-8.html>. Acesso em: 29 de março de 2019.

FILHO, José Francisco Cunha Ferraz; FERREIRA, Roberto. **Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**/ Costa Machado, organizador; Anna Candida da Cunha Ferraz, coordenadora. 9. ed. – Barueri, SP: Manole, 2018.

HERCULANO, Selene. **Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil**. I Encontro da ANPPAS, Indaiatuba, São Paulo. 2002. Disponível em: [http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro1/gt/teoria\\_meio\\_ambiente/Selene%20Herculano.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/teoria_meio_ambiente/Selene%20Herculano.pdf). Acesso em: 23/03/2019.

MATOS, Jéssica Fernanda Cardoso de; GONÇALVES, Melissa Camargo. **Ocupações irregulares em áreas de preservação permanente: o caso de Londrina-PR**. Londrina: I Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos. p. 5, 2015. Disponível em: <https://www.congressoservicosocialuel.com.br/anais/2017/eixo-8.html>. Acesso em: 29 de março de 2019.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10 Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2015.

SARIS, Simoni. **4 mil famílias vivem em moradias irregulares**. Folha de Londrina: o jornal do Paraná, Londrina, 2019. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/4-mil-familias-vivem-em-moradias-irregulares-1025158.html>. Acesso: 26 de março de 2019.

SILVA, Franciele da; MARIA FOLETO, Eliane; SOUZA ROBAINA, Luiz Eduardo de. **ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E ÁREAS DE RISCO AMBIENTAL: QUANDO AS DUAS TERMINOLOGIAS SE CONCENTRAM NA MESMA TRAGÉDIA. O CASO DO MORRO DO BAÚ EM SANTA CATARIA E DA REGIÃO SERRANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**. Revista Geonorte, [S.l.], v. 3, n. 4, p. 459 - 473, dez. 2012. ISSN 2237-1419. Disponível em: <http://www.periodicos.ufam.edu.br/revista-geonorte/article/view/1848>. Acesso em: 29 mar. 2019.