

# Proteção ambiental e direito à moradia e a serviços públicos em área de preservação permanente

Environmental protection and access to housing and public services in environmentally protected areas

ELTON M. C. LEME<sup>1</sup> 

## Resumo

Diante do fenômeno da judicialização de políticas públicas no Brasil, o presente estudo, após considerar a conformação internacional do tema, aborda mais concentradamente a visão dos tribunais brasileiros, ainda sem posicionamento jurisprudencial consolidado, sobre demandas que exigem a ponderação dos direitos fundamentais em colisão, isto é, o *direito ao ambiente ecologicamente equilibrado* e o *direito à moradia adequada*. Para tanto, são analisados os conflitos judiciais que têm como cenário o fornecimento de serviços públicos a moradias clandestinas em áreas destinadas à proteção ambiental, sem perder de vista o inafastável ideal do desenvolvimento sustentável e a necessidade de conciliar, tanto quanto possível, moradia digna e proteção do ambiente.

**Palavras-chave:** áreas de proteção ambiental; dignidade humana; jurisprudência brasileira; moradia adequada; ocupação clandestina; sustentabilidade; urbanização.

1 Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ).

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4712-9832>

## Abstract

In view of the judicialization of public policies in Brazil, the present study, after considering the international rules on the topic, focuses more closely on the Brazilian courts' view, still without a clearly consolidated jurisprudential position about requirements for the fundamental rights in conflict, *i.e.*, *the rights to an ecologically balanced environment* and to *adequate housing*. In order to do so, we analyze the judicial conflicts that have as a scenario the provision of public services to irregular, or illegal, housing in areas intended for nature conservation, without losing sight of the unshakable ideal of sustainable development and the need to reconcile, as far as possible, decent housing and environmental protection.

**Keywords:** adequate housing; Brazilian jurisprudence; human dignity; illegal occupation; protected areas; sustainability, urbanization.

## Introdução

A crise ambiental mundial constitui realidade que ganhou relevância especialmente a partir da segunda metade do século XX. Entretanto, já a partir do final do século XIX, com a intensificação de todas as modalidades de poluição, a ação antrópica passou a afetar mais acentuadamente o ambiente do planeta e agora também o clima. O aumento significativo da atividade industrial, a utilização em larga escala de combustíveis fósseis, além de queimadas, desmatamentos, dentre outros fatores, passaram a contribuir para a maior concentração na atmosfera dos chamados *Gases de Efeito Estufa* (GEEs), alterando o equilíbrio dinâmico do clima, a gerar o fenômeno conhecido como *aquecimento global*.

A mudança global do clima está diretamente relacionada a fenômenos que desencadeiam gradativas, mas profundas, alterações no ambiente em que vivemos, afetando significativamente as cidades e seus entornos. Essas anomalias climáticas interferem na mobilidade regional e urbana, intensificam a degradação ambiental, o aumento da erosão de solos, o deslocamento regional de contingente humano, com perdas permanentes ou temporárias na capacidade produtiva, com interrupção de serviços essenciais,

aumento de gastos públicos e privados, sem contar a quebra na produção de alimentos e energética, a redução da disponibilidade de água potável e a ainda maior proliferação de doenças e pragas. Parece intuitivo que este universo de acontecimentos, que passou a integrar o cotidiano da vida neste século XXI, atinge diretamente a concretização de direitos fundamentais e confere especial relevância à proteção do ambiente e das áreas naturais reservadas à preservação de parcelas representativas dos ecossistemas naturais.

Agrava a situação a inequívoca concentração humana nas áreas urbanas. Em 2025, a população urbana mundial atingiu o percentual de 45% da população total do mundo — ou seja, quase 3,7 bilhões, de um total estimado de 8,2 bilhões de pessoas —, sendo que um percentual importante desse contingente está concentrado em 33 *megacidades*, ou seja, com 10 milhões ou mais de habitantes, como Jacarta (42 milhões), Daca (37 milhões), Tokyo (33 milhões), Nova Delhi (30 milhões) e São Paulo (12 milhões) (United Nations, 2025). Embora a cidade do Rio de Janeiro não se enquadre no conceito de megacidade, apresenta, mesmo assim, uma população de 6,7 milhões de habitantes (IBGE, 2025). Parece evidente que uma população dessa magnitude causa um grande impacto sobre o meio ambiente, embora de modo desigual nas diferentes regiões do planeta, e gera contínua e crescente pressão sobre as áreas destinadas à proteção ambiental, especialmente as localizadas nas regiões urbanas e periurbanas, no chamado *cinturão urbano*.

Muitos países, especialmente aqueles que enfrentam desafios econômicos e sociais para alcançar níveis razoáveis de desenvolvimento, encontram dificuldades para garantir minimamente, por meio de políticas públicas, *moradias* adequadamente compatíveis com o primado da sustentabilidade e do moderno ordenamento do território e do urbanismo. Esses países têm impedimentos estruturais importantes e falhas básicas na adoção de instrumentos voltados à eficiente consecução de políticas sociais e prestacionais, como, designadamente, é o *planeamento*, de grande relevância nos contextos de *incertezas* e *complexidades* (Oliveira, 2011)<sup>2</sup>. Este é o caso do Brasil, que vivencia o desafio gerado por

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

2 Conforme destaca Oliveira (2011, p. 43), “[...] planejar implica reduzir um grande número de

preocupante déficit habitacional, situação muito diferente de Portugal<sup>3</sup>, que, embora ainda tenha segmento da população sem acesso condigno à habitação, vive um ciclo de política urbanística voltada ao aproveitamento planejado das moradias já existentes, mediante a requalificação e revitalização das áreas onde estão inseridas (Oliveira, 2012). O déficit habitacional brasileiro, segundo Meireles e Vasconcelos (2012), é “[...] gerado pelo crescimento desordenado das cidades e pela desigualdade social [...] — e o enorme impacto ambiental causado pelas edificações — tanto em sua construção quanto em seu funcionamento e manutenção” (p. 301), apesar do moderno e inovador sistema legislativo à disposição do país, voltado à proteção do ambiente e ao uso ordenado do solo urbano (Dossier, 2014).

O presente estudo, ainda que em linhas superficiais e sem pretensão de alcançar aprofundamento teórico compatível com a riqueza do tema, não está relacionado à análise das políticas internacionais, regionais e locais de habitação, nos moldes desenvolvidos, a contento ou não, pelos organismos que se encarregam da atividade ou pelos Estados e suas extensões administrativas. O interesse aqui se aproxima da ocupação ilícita, sem autorização legal ou regulamentar, e sem titulação regular, quando existente, sob a ótica do Judiciário brasileiro. O foco está limitado à tentativa de se obter, por iniciativa individual, mediante intervenção judicial, autorização para que a moradia ilegal seja contemplada

---

alternativas que se apresentam à acção, a um determinado leque, mais reduzido, compatível com os meios de que se dispõe, assumindo-se, por isso, como uma operação de racionalização.”

- 3 Apesar de a oferta de moradias em Portugal, na visão de Marques et al. (2014), ter atingido níveis confortáveis, Oliveira (2004) enumera tendências no país — ainda atuais — com consequências que considera gravosas, na ocupação do território, entre elas, “o abandono e a degradação dos centros históricos, com a deslocação da população para periferias subequipadas e desqualificadas” (p. 13), “o aumento de fogos devolutos e degradados dentro dos perímetros urbanos dos grandes centros” (p. 13), a “realização de operações urbanísticas ilegais” (p. 14) e a “inflexibilidade do regime de conservação da natureza (um regime de ‘tudo ou nada’, devido à inexistência de regimes intermédios em zonas tampão)” (p. 25). Apesar das tendências comparativamente mais alentadoras dos países europeus quando em confronto com países em desenvolvimento, aqueles também trazem em sua história urbanística conflitos e ocupações de gênese ilegal, como exemplificado por Calor (2017) para a Espanha e a Grécia.

por serviços públicos e, portanto, aproxime-se do conceito de *moradia adequada*, em detrimento das normas urbanísticas, de ordenamento do território e principalmente ambientais.

Inicia-se por uma abreviada abordagem da evolução conceitual de *moradia adequada* nos vários instrumentos normativos internacionais (item 1 deste artigo), sua projeção nas Constituições de países como Brasil, Portugal e Espanha, e sua íntima conexão com os direitos humanos, em geral, e com a dignidade humana e a sustentabilidade em especial. Segue-se com a abordagem da *sustentabilidade ambiental*, sob a ótica de direito fundamental e princípio intransponível para a consecução do *direito à moradia adequada* (item 2).

Destaca-se, na sequência, a ocupação ilícita de áreas de proteção ambiental e o fornecimento de serviços públicos nesses sítios (item 3), circunscrevendo-se o estudo, neste ponto, à realidade brasileira, por ser inviável a comparação com a situação de outros países, que vivenciam níveis diferenciados de desenvolvimento, como é o caso de Portugal, cujos “[...] *indicadores ambientais são promissores*” (Dossier, 2014, p. 135). Isto se deve às dificuldades socioeconômicas encontradas no Brasil, e à debilidade de políticas públicas adequadas, o que justifica a riqueza de conflitos nas zonas urbanas e periurbanas, a envolver, nomeadamente, o direito à moradia e a proteção do ambiente. Nesse contexto, são abordados alguns aspectos da tutela jurídica dos espaços especialmente protegidos e os *princípios da interdição natural do terreno e da boa-fé objetiva ambiental*.

Por fim, são reunidas várias decisões judiciais de alguns dos mais importantes tribunais do Brasil, que exemplificam os inúmeros embates em curso no país e os conflitos que, pela ausência de uniformidade dos julgados, apontam importante grau de incerteza no compromisso do Estado com as respectivas políticas. A realidade descortinada remete à inevitável reflexão sobre o problema (“Considerações finais” do presente artigo) e à sugestiva necessidade de atuação clara e uníssona do Estado, por meio de todos os poderes constituídos, e não apenas do Poder Judiciário, de modo a tutelar — sem perder de vista a *boa-fé objetiva ambiental* — a *segurança jurídica*, a *proteção da confiança* e a *legítima expectativa* de parcela relevante da população brasileira econômica e socialmente vulnerável.

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

## 1. O direito à moradia na esfera internacional e local

A gênese do *direito fundamental à moradia* encontra raízes, no âmbito internacional, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948<sup>4</sup>, que reconhece a todo ser humano e a sua família um padrão de vida que lhe garanta saúde e bem-estar, sendo a *habitação*, entre outros, um dos meios propiciadores desse bem-estar. O *direito à moradia adequada* — apto, por sua adequação ao fim específico a que se destina, a garantir o bem-estar humano — foi reafirmado em 1966, no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>5</sup>, direito este a ser garantido pelos Estados sem distinção de raça, cor, origem nacional ou étnica<sup>6</sup>, ou de sexo<sup>7</sup>, embora cada um desses instrumentos internacionais e outros tantos que tratam do tema<sup>8</sup> atri-

- 
- 4 A DUDH foi proclamada em 10 de dezembro de 1948, durante a Assembleia-Geral das Nações Unidas. Seu artigo XXV (1) estabelece que: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle” (Organização das Nações Unidas, 1948).
  - 5 Foi adotado na XXI sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966. Seu artigo 11.º, item 1, primeira parte, estabelece que: “Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida.” (Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 18 dez. 1966).
  - 6 Conforme artigo V, “e”, iii, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que entrou em vigor em 4 de janeiro de 1969, que expressamente faz referência ao “*direito à habitação*”.
  - 7 A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, aprovada em 1979 pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em seu artigo 14.º, “h”, trata a *habitação* como um dos meios propícios a garantir às mulheres, em condições de igualdade com os homens, condições de vida adequada.
  - 8 Outros instrumentos internacionais que reconhecem o *direito à moradia* são a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 (artigo 21.º); o Pacto Internacional sobre Direitos Civil e Políticos, de 1966 (artigo 17.º); a Convenção Sobre os Direitos da Criança, de 1989 (artigos 16.º, 1, e 27.º, “3”); a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, de 1990 (artigo 43.º, 1, “d”); e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006 (artigo 28.º).

buam dimensões particularizadas ao *direito à moradia*, expressão esta não raro utilizada como sinônimo do “*direito à habitação*”.

Ainda no plano internacional, em 1976, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT I) adotou a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, que, diante da profunda preocupação com as dificuldades crescentes mundiais para satisfazer as aspirações das pessoas, à luz do *princípio da dignidade humana*, proclamou, como princípio geral, a *melhoria da qualidade de vida dos seres humanos* como o primeiro e mais importante objetivo de toda política de assentamento humano<sup>9</sup>, em plena sintonia com a concepção ampla do *direito à moradia adequada*. Na sequência, em 1978, foi estabelecido o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. Nesse contexto, elaborou-se, em 1991, documento sobre o *direito à moradia adequada* — “*the right to adequate housing*” —, que o define como o “*direito de viver em algum lugar, com segurança, paz e dignidade*”, concebendo-o de modo inseparável de outros direitos humanos, com especial destaque à *dignidade da pessoa* (United Nations, 1991)<sup>10</sup>.

9 “*The Vancouver Declaration on Human Settlements*

[...] *Being deeply concerned with the increasing difficulties facing the world in satisfying the basic needs and aspirations of people consistent with principles of human dignity, [...]*

*II. General Principles*

*1. The improvement of the quality of life of human beings is the first and most important objective of every human settlement policy. These policies must facilitate the rapid and continuous improvement in the quality of life of all people, beginning with the satisfaction of the basic needs of food, shelter, clean water, employment, health, education, training, social security without any discrimination as to race, colour, sex, language, religion, ideology, national or social origin or other cause, in the frame of freedom, dignity and social justice”* (Organização das Nações Unidas, 1976).

10 “*Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 4, The right to adequate housing (Sixth session, 1991) [...]* 7. *In the Committee’s view, the right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with, for example, the shelter provided by merely having a roof over one’s head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity. This is appropriate for at least two reasons. In the first place, the right to housing is integrally linked to other human rights and to the fundamental principles upon which the Covenant is premised. This ‘the inherent dignity of the human person’ from which the rights in the Covenant are said to derive requires that the term ‘housing’ be interpreted so as to take account of a variety of other considerations, most*

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

O conceito foi mais claramente explicitado em 2009 nas “Fichas Informativas sobre Direitos Humanos” da ONU (Fact Sheet 21), *ao estabelecer que o direito à moradia, para atender à dignidade da pessoa humana e, portanto, para contemplar a ideia de moradia adequada, tem que abranger (a) a garantia da posse da moradia pelos meios legais; (b) os serviços e infraestrutura de água, luz, aquecimento, esgotamento sanitário, disposição de rejeitos, etc.; (c) a acessibilidade econômica, mediante custo não proibitivo, de modo a não inviabilizar, pelo custo desproporcionalmente elevado, o acesso à moradia; (d) a garantia de habitabilidade, por meio de espaço físico compatível com o uso, e de segurança, sob todos os aspectos; (e) o atendimento das necessidades específicas de grupos vulneráveis; (f) localização que permita o acesso ao trabalho, lazer, educação e ao sistema de saúde, e, finalmente, (g) a adequação cultural, a consagrar o respeito à identidade cultural de seu destinatário (United Nations, 2009)<sup>11</sup>. Para eliminar dúvidas conceituais relativas ao *direito à moradia adequada*, o citado documento esclarece que, para sua configuração, não é necessária a construção de casas para toda a população; não há proibição de desalojamento de pessoas; é diverso do direito de propriedade e não tem cunho programático de longo prazo, mas deve ser concretizado imediatamente pelos Estados, com os meios e recursos disponíveis.*

---

*importantly that the right to housing should be ensured to all persons irrespective of income or access to economic resources. Secondly, the reference in article 11 (1) must be read as referring not just to housing but to adequate housing. As both the Commission on Human Settlements and the Global Strategy for Shelter to the Year 2000 have stated: ‘Adequate shelter means ... adequate privacy, adequate space, adequate security, adequate lighting and ventilation, adequate basic infrastructure and adequate location with regard to work and basic facilities – all at a reasonable cost’” (United Nations, 1991).*

- 11 Não por outro motivo é que Domingues (2013), de modo mais conciso, define moradia como bem jurídico adjetivado pela (a) segurança jurídica de habitação do prédio, (b) solidez da edificação e (c) serviços públicos urbanos que garantam a habitabilidade do prédio e seu entorno. Distingue o direito à moradia do direito de habitação, que, ao contrário da moradia, “[...] tem por objeto a segurança jurídica do seu titular em permanecer no imóvel que usa como sua residência. Ou seja, do ponto de vista teleológico, o objeto do direito recai sobre a coisa, o prédio” (p. 216), apresentando-se como direito real, tal como a propriedade, a alienação fiduciária em garantia, o direito do promitente comprador, o usufruto etc.



A Agenda 21, adotada na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992, em seu capítulo 7, tratou da compatibilização dos assentamentos humanos e da sustentabilidade ambiental<sup>12</sup>. Valeu-se dos pilares social, econômico e ambiental, que caracterizam o *desenvolvimento sustentável*, e que precisam ser incrementados nos assentamentos humanos, por constituírem os princípios nucleares das estratégias nacionais para esses assentamentos, em favor do *direito à moradia* (“*habitação*”) *adequada*. Emoldurada pela vigorosa ideia de sustentabilidade da Rio 92, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II), realizada em 1996, adotou a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, considerada o documento mais completo sobre o tema. Os Estados então reunidos constataram, por meio de 15 itens que compõem a Declaração de Istambul, a contínua deterioração das condições de habitação e

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

12 “Agenda 21 - Objetivo dos assentamentos humanos

[...]”

7.4. O objetivo geral dos assentamentos humanos é melhorar a qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial dos pobres de áreas urbanas e rurais. Essas melhorias deverão basear-se em atividades de cooperação técnica, na cooperação entre os setores público, privado e comunitário, e na participação, no processo de tomada de decisões, de grupos da comunidade e de grupos com interesses específicos, como mulheres, populações indígenas, idosos e deficientes. Tais abordagens devem constituir os princípios nucleares das estratégias nacionais para assentamentos humanos. Ao desenvolver suas estratégias, os países terão necessidade de estabelecer prioridades dentre as oito áreas programáticas deste capítulo, em conformidade com seus planos e objetivos nacionais e considerando plenamente suas capacidades sociais e culturais. Além disso, os países devem tomar as providências condizentes para monitorar o impacto de suas estratégias sobre os grupos marginalizados e não representados, com especial atenção para as necessidades das mulheres.

7.5. As áreas de programas incluídas neste capítulo são: (a) Oferecer a todos habitação adequada; (b) Aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos; (c) Promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra; (d) Promover a existência integrada de infraestrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos; (e) Promover sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos; (f) Promover o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres; (g) Promover atividades sustentáveis na indústria da construção; (h) Promover o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacitação institucional e técnica para o avanço dos assentamentos humanos; [...]” (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Capítulo 7, 1992)”.>>|

<< Sumário

dos assentamentos humanos, que assumiram proporção de crise, especialmente nos países em desenvolvimento. A reversão desse quadro de crise foi tratada como desafio global. Reafirmaram o compromisso com “a total e progressiva realização do direito à moradia adequada”, marcado por uma “nova era de cooperação, uma era de cultura de solidariedade” (1996, p. 3), desta feita modelada pela sustentabilidade<sup>13</sup>.

Motivado pela Conferência de Istambul (HABITAT II), o Parlamento Europeu, também em 1996, editou a Resolução B4-0581/1996, em que “[...] exorta a União Europeia a consagrar o direito à habitação em todos os tratados e cartas que regem as suas atividades e os seus objetivos”, ao mesmo tempo que “solicita à Comissão que apoie de forma decidida a campanha europeia para as cidades sustentáveis” (União Europeia, 1996). Anos mais tarde, em 2010, o programa UN-HABITAT lançou a Campanha Urbana Mundial, com o objetivo de conscientizar a população mundial sobre a necessidade da promoção de cidades sustentáveis, com a finalidade de reduzir as desigualdades e fomentar serviços básicos de qualidade (World Urban Campaign, 2010). Por sua vez, a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, que constitui um plano de ação global e foi oficialmente adotada pelos chefes de Estado e de governo, durante a Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, realizada em Nova York, em 2015, dentre seus 17 objetivos voltados a “transformar nosso mundo”, destaca-se o “objetivo 11.a”, de “apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento” (Organização das Nações Unidas, s. d.).

Mais recentemente, a Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Sustentável (HABITAT III), realizada em 2016, em Quito, no Equador, adotou uma Nova Agenda Urbana, em prol de “cidades limpas, verdes e inclusivas”<sup>14</sup>. A Declaração de

---

13 Cf. Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, itens 2, 3, 5 e 8 (Organização das Nações Unidas, 1996).

14 Cf. “*New Urban Agenda Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All 13. We envisage cities and human settlements that: (a) Fulfil their social function, including the*”

Quito, voltada a “Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos”, reafirma o compromisso dos países com o direito à moradia adequada como componente de um adequado padrão de vida, sem descuidar da função socioambiental da terra e do acesso universal à água potável, bem como a serviços públicos de qualidade. Tudo isso condicionado pela obrigação de proteger, conservar, restaurar e promover os ecossistemas, os habitats naturais e a biodiversidade, de modo a minimizar os impactos antropogênicos sobre o ambiente.

No mesmo ano, num contributo à Conferência de Quito, Portugal elaborou um relatório nacional (Direção-Geral do Território; Nações Unidas – Habitat III, 2016) em que faz um diagnóstico da situação urbana no país e aborda temas como demografia urbana, ordenamento do território e planeamento urbano, ambiente e urbanização, governança urbana e legislação, economia urbana, habitação e infraestruturas básicas. O relatório ressaltou que

[...] a relevância das relações urbano-rurais para a coerência e sustentabilidade do sistema urbano é, de uma forma geral, reconhecida. Contudo, em Portugal, a dicotomia cidade-campo deixou de ter o significado de outrora, não apenas pelo desaparecimento dos limites físicos entre uma e outro e pela emergência de formas de ocupação urbano-rural, sobretudo nas áreas de conurbação extensiva, mas também

---

*social and ecological function of land, with a view to progressively achieving the full realization of the right to adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, without discrimination, universal access to safe and affordable drinking water and sanitation, as well as equal access for all to public goods and quality services in areas such as food security and nutrition, health, education, infrastructure, mobility and transportation, energy, air quality and livelihoods; [...].*

*(h) Protect, conserve, restore and promote their ecosystems, water, natural habitats and biodiversity, minimize their environmental impact, and change to sustainable consumption and production patterns. [...]*

*18. We reaffirm all the principles of the Rio Declaration on Environment and Development, including, inter alia, the principle of common but differentiated responsibilities, as set out in principle” (Organização das Nações Unidas, 2016).*

**Doutrina**  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

pelas oportunidades de acesso às infraestruturas e serviços coletivos [...]. De facto, a urbanização da sociedade portuguesa, nas últimas décadas, veio tornar premente a disponibilização de espaços silvestres e florestais periurbanos destinados ao recreio e lazer, em especial nas áreas metropolitanas e nos aglomerados de maior dimensão. Contudo, a oferta deste tipo de espaços é ainda considerada deficitária (Direção-Geral do Território; Nações Unidas – Habitat III, 2016, p. 27-28).

Todos esses instrumentos internacionais sedimentam na esfera global a fundamentalidade do *direito à moradia adequada*, inerente à dignidade humana como valor jurídico universal. Modelam a *ordem jurídica*<sup>15</sup> interna dos Estados, “[...] não em virtude da sua própria força normativa, mas por existir uma decisão constitucional ou legal neste sentido” (Machado, 2013, p. 431), como é o caso das constituições do Brasil, Portugal e de diversos outros países. É pertinente afirmar que o direito à moradia adequada se projeta no conjunto dos “*direitos fundamentais internacionais*” a que alude Vieira de Andrade (2016), que expressam um “[...] denominador comum de sensibilidades bastante diversas, próprias de países com diferenças, por vezes radicais, de organização política, de estrutura social e econômica, de tradição religiosa e cultural” (p. 43), com inegável vocação cosmopolita. Exatamente por sua natureza fundamental global é que esses direitos são “*constitucionalizados*” internacional e nacionalmente, como medida de ordem pública (Canotilho; Brandão, 2016).

No caso do Brasil, por força do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, a moradia constitui direito social fundamental<sup>16</sup>. A exemplo

---

15 Quanto à ideia de ordem jurídica, Moura Ramos (1999, p. 89) a identifica como “[...] um sistema de normas coerente e preciso. Sistema que no entanto se analisa como ‘um conjunto organizado e estruturado de normas jurídicas, possuindo as suas próprias fontes, dotado de órgãos e de processos aptos a emití-la, a interpretá-la, assim como a fazer constatar, sendo caso disso, as suas violações’ [...]”.

16 Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988:  
 “Artigo 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”.

dos vários instrumentos internacionais, não é qualquer moradia que atende à dimensão fundamental desse direito social. Antes de tudo, é necessário que consubstancie, qualitativamente, o princípio fundamental da dignidade humana (artigo 1º, III), cumpra o objetivo fundamental da promoção do bem de todos (artigo 3º, IV) e da função social da propriedade (artigo 5º, XXIII), sem descuidar o princípio fundamental da sustentabilidade e o direito que todos têm ao ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225), a observar ainda os espaços territoriais especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (artigo 225.º, III).

A Constituição da República Portuguesa, de 1976, em seu artigo 65.º, 1, igualmente consagra o direito de todos a uma “habitação adequada”. Incumbe ao Estado português assegurar esse direito (item 2, a), no âmbito de uma política que atenda ao *ordenamento do território e aos planos de urbanização*, em perfeita sintonia com o conceito internacional de *moradia adequada*<sup>17</sup>. Esse direito,

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

17 Constituição da República Portuguesa de 1976:

“Artigo 65.º 1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.

2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:

- a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;
- b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;
- c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;
- d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.

Artigo 66.º 1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.

2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: [...]

- b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das

>>|

<< Sumário

na carta política de Portugal, deve estar inserido numa moldura que contemple um ambiente de vida humano sadio e ecologicamente equilibrado (artigo 66.<sup>o</sup>, 1), observado o desenvolvimento sustentável participativo (item 2), mediante uma correta localização das atividades e com a valorização da paisagem, seja ela natural ou humanizada. Ainda no âmbito dos países ibéricos, a Constituição Espanhola, de 1978, também confere, em seu artigo 47, a todos os espanhóis o direito de desfrutar de uma moradia digna e adequada, explicitando conceitualmente a moderna e ampla, além de participativa, ideia de moradia<sup>18</sup>. Outros países, como México<sup>19</sup>, Rússia<sup>20</sup> e África do Sul<sup>21</sup>, garantem, em suas Cartas

---

actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem; [...] e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitectónico e da protecção das zonas históricas; [...]”.

18 Constituição Espanhola, de 1978:

Artigo 47:<sup>o</sup> *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.*

*La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.*

19 Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, de 1917 (e reformas posteriores):

Artigo 4.<sup>o</sup> [...]

*“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”.*

20 Constituição da Federação da Rússia, de 1993:

*“1. Everyone shall have the right to a home. No one may be arbitrarily deprived of his or her home.*

*2. The bodies of state authority and local self-government shall encourage housing construction and create conditions for exercising the right to a home.*

*3. Low-income people and other persons mentioned in law and in need of a home shall receive it gratis or for reasonable payment from the state, municipal and other housing stocks according to the norms fixed by law.”.*

21 Constituição da República da África do Sul, de 1996:

Artigo 26.<sup>o</sup>

*“(1) Everyone has the right to have access to adequate housing.*

*(2) The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of this right.*

Constitucionais, o direito à moradia adequada (artigos 4.º, 40.º e 26.º, respectivamente).

Parece evidente que a relevância global da questão relativa à moradia adequada — tema recorrente, como vimos, nos diversos instrumentos supranacionais e na ordem jurídica interna de numerosos Estados — reside no fato de que, na expressão de Garcia (2011), o respectivo direito vincula-se “diretamente ao direito à vida e à liberdade” (p. 984) e atende a uma “necessidade instintiva do ser humano” (p. 984), indispensável a seu bem-estar e saúde psíquica. Não está atrelado, portanto, ao direito de propriedade e deste não depende para sua consecução<sup>22</sup>, embora possa dele decorrer. Como direito fundamental, incluído no elenco dos chamados direitos de subsistência, sua potencial inobservância tem o efeito de fulminar os demais valores jurídicos subjacentes, como a própria vida, a dignidade humana (Sarlet, 2010)<sup>23</sup> e o desenvolvimento sustentável. Daí a pertinência do tema quando em conflito aparente com outros valores que encontram proteção internacional, regional e local de igual relevância e *status*, como o ambiente.

Ainda no campo da proteção da dignidade humana — hoje impregnada com a ideia da sadia qualidade de vida derivada de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da

---

(3) *No one may be evicted from their home, or have their home demolished, without an order of court made after considering all the relevant circumstances. No legislation may permit arbitrary evictions.*”.

22 Quanto à natureza do direito à moradia, Sarlet (2013, p. 10) observa que “[...] o direito à moradia é um direito fundamental autônomo, de forte conteúdo existencial, considerado até mesmo um direito de personalidade (pelo menos naquilo em que vinculado à dignidade da pessoa humana e às condições para o pleno desenvolvimento da personalidade), não se confundindo com o direito à (e de) propriedade, já que se trata de direito distintos. [...] Como os demais direitos fundamentais, o direito social à moradia abrange um complexo de posições jurídicas objetivas e subjetivas, de natureza negativa (direito de defesa) e positiva (direito de prestação).”.

23 Segundo Sarlet (2013, p. 46), é possível afirmar “[...] que os direitos fundamentais sociais, mais do que nunca, não constituem mero capricho, privilégio ou liberalidade, mas sim, premente necessidade, já que a sua supressão ou desconsideração fere de morte os mais elementares valores da vida e da dignidade da pessoa, em todas as suas manifestações. A eficácia (jurídica e social) do direito à moradia e dos direitos fundamentais sociais deverá, portanto, ser objeto de permanente e responsável otimização pelo Estado e pela sociedade, na medida em que levar a sério os direitos (e princípios) fundamentais, correspondente, em última análise, a ter como objetivo permanente a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, por sua vez, a mais sublime expressão da própria ideia de justiça.”.

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>> |

<< Sumário

Constituição brasileira e artigo 66.º da Constituição portuguesa), que, em última análise, conduz ao chamado *direito à busca da felicidade* (Rubin, 2010) —, Häberle (2009) afirma que a tarefa exige adaptações constantes à luz de novos valores humanos que são incorporados a seu conteúdo normativo, impondo medida mínima de proteção ambiental como objetivo do Estado Ambiental, assim como do Estado Social. Aliás, observa Jorge Miranda

[...] que o Estado social tem de ser também um Estado ambiental ou que um Estado ambiental não pode deixar de ser um Estado social, pela interconexão fortíssima entre o acesso aos bens ambientais e o acesso aos bens materiais e culturais (2016, p. 138).

Portanto, somente teremos uma proteção constitucionalmente adequada da *dignidade humana* e dos demais valores e direitos a ela inerentes — o *direito à moradia adequada* aí inserido — se contemplarmos, tanto uma dimensão social quanto uma dimensão ambiental, como bem observam Sarlet e Fensterseifer (2010), desse valor universal.

Não podemos aqui olvidar a relevância dos Planos Urbanísticos e de sua pluralidade de funções no ordenamento dos espaços urbanos e periurbanos. Uma das funções a merecer destaque, na visão de Alves Correia (2001), é a de *conformação do território*, por meio da “[...] qual se pretende alcançar um desenvolvimento harmonioso das diferentes parcelas do território pela otimização das implantações urbanas e do uso do espaço e pelo aproveitamento racional de seus recursos” (p. 43). Essa função abrange uma definição de princípios ou regras incidentes na organização do território e no uso racional dos espaços, não se sujeitando apenas a princípios e regras urbanísticas, mas também, entre outros, aos ditames, de raiz constitucional, da *moradia adequada* e da *sustentabilidade ambiental*, e também de espaços destinados à proteção do ambiente que funcionam como *buffers* ou *zonas de amortecimento* dos impactos urbanos indesejáveis.

No Brasil, o *plano diretor*, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, é o *instrumento básico* da política de *desenvolvimento e de expansão urbana*, nos termos do artigo 182, § 1º, da Constituição Federal de 1988. Isto porque a convivência



urbana pressupõe a existência de normas jurídicas claras e não dispersas, que disciplinem a ordenação<sup>24</sup> dos espaços urbanos habitáveis (Sobrane, 2005). Por sua vez, o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001) veio regulamentar a política urbana constante dos artigos 182 e 183 da Constituição brasileira, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade (artigo 2º), concebendo esse desenvolvimento lastreado em *cidades sustentáveis*, em que haja garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental e à infraestrutura urbana, num compromisso com as presentes e futuras gerações (artigo 2º, I).

Em Portugal, a Constituição da República, de 1976, estabelece que a programação e a execução da política de habitação se fazem por meio de Planos de Ordenamento Geral do Território, estes, por sua vez, apoiados em Planos de Urbanização (artigo 65.º, 2, a). A Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014) concretizou o programa constitucional português, em perfeita sintonia com os principais avanços normativos supranacionais, ao reconhecer como princípios gerais (artigo 3.º, 1) a solidariedade intra e intergeracional, responsabilidade, eficiência, equidade, participação dos cidadãos, compatibilização dos interesses público e privado, dentre outros, sem descuidar do desenvolvimento sustentável e de ações pertinentes (artigo 2.º, a-f). Conferiu ainda a todos “o direito a um ordenamento do território racional, proporcional e equilibrado” (artigo 5.º), ordenamento este, que, no conceito de Oliveira (2009), abrange

[...] a aplicação ao solo de todas as políticas públicas, designadamente económico-sociais, urbanís-

24 *A ordenação do território*, na concepção da Carta de Torremolinos (Carta Europeia do Ordenamento do Território, adotada pelo Conselho da Europa, em 1983), deve contemplar as dimensões: (a) *democrática*, com a participação da população abrangida e seus representantes políticos; (b) *global*, com a coordenação das diferentes políticas setoriais e sua integração por meio de um enfoque global; (c) *funcional*, a observar as peculiaridades, valores, culturas e interesses regionais comuns e as realidades constitucionais dos vários países; e (d) *prospectiva*, a considerar as tendências de longo prazo do desenvolvimento e os fenômenos econômicos, sociais, culturais e ambientais, levando-os em conta.

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

ticas e ambientais, visando a localização, organização e gestão correcta das atividades humanas, de forma a alcançar um desenvolvimento regional harmonioso e equilibrado (p.11).

Há, na referida lei de bases, relevante diferenciação entre *programas*, que vinculam as entidades públicas, e *planos*, que, além destas, vinculam direta e imediatamente os particulares, estando inserido neste último o *plano diretor municipal* (Oliveira, 2014; 2015; 2016), o que foi identificado por Alves Correia (2014) como *princípio da distinção entre programas e planos*.

## 2. A sustentabilidade ambiental como direito fundamental

A “Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento”, aprovada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, ratificou a histórica “Declaração de Estocolmo”, de 1972, sobre o meio ambiente, que reconheceu os graves problemas enfrentados no mundo, especialmente pelos países em desenvolvimento, com a degradação ambiental, alimentação, educação, saúde, higiene e habitação (Organização das Nações Unidas, 1972). A “Declaração do Rio”, além de proclamar que “[...] os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável”, e que têm “[...] direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza” (princípio 1, página 1), afirmou o compromisso intergeracional com o desenvolvimento e o meio ambiente (princípio 3); o caráter transversal da proteção ambiental, que não pode ser considerada isoladamente para alcançar o desenvolvimento sustentável (princípio 4), e a obrigação cooperativa de todos, Estados e indivíduos, na erradicação da pobreza, como requisito indispensável à consecução do desenvolvimento sustentável (princípio 5) (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, 1995).

O *princípio da sustentabilidade* deve ser aqui concebido no seu espectro mais amplo, abrangendo os clássicos três pilares, nomeadamente, *social, econômico e ecológico*, e suas projeções *interestatal, geracional e intergeracional*, ou ainda como *princípio, tarefa, incumbência, direito e dever fundamental*, nos ensinamentos

de Gomes Canotilho (2010). Os três pilares da sustentabilidade modelam o *direito à moradia adequada*, e que não pode ser concebido apartado de suas obrigatórias funções *social, econômica e ambiental*. Oliveira (2009) observa que o *princípio da sustentabilidade* ou do *desenvolvimento sustentável*

[...] implica a aceitação de que a qualidade do ambiente é o objetivo último dos processos de planejamento, sendo no entanto, mais amplo que as ideias da proteção ambiental, dado que tem dimensões econômicas e sociais e engloba noções de equidade entre povos e gerações (p. 13).

No mesmo sentido Gomes Canotilho (2008), para quem “a sustentabilidade não se concebe, hoje, sem a análise da problemática do planejamento” (p.11).

Nas palavras de Bosselmann (2008b), a *sustentabilidade* constitui o fundamento conceitual da ordem jurídica emergente, lastreada na justiça ambiental e nos direitos humanos. Aliás, a interdependência entre proteção ambiental e direitos humanos é cada vez mais reconhecida, tanto no direito internacional quanto no direito interno (Bosselmann, 2008a). Os direitos humanos, em contrapartida, são diretamente ameaçados pela degradação ambiental, que atinge, com maior gravidade, as sociedades política, social e economicamente mais vulneráveis. Todos os tratados internacionais, os princípios jurídicos e as leis estatais devem ser interpretados à luz do *princípio da sustentabilidade*, que, em última análise, constitui guia interpretativo-modelador do ordenamento jurídico<sup>25</sup> supra e infraestatal, e, portanto, do próprio qualificativo “adequado” do *direito à moradia*.

O desenvolvimento sustentável, como compromisso intergeracional, ao estabelecer um liame entre gerações presentes e futuras, que se sucedem, mas que não necessariamente tem conexão temporal direta, não constitui mero artifício de estética jurídica ou de retórica, “sem qualquer tradução jurídica”, como lembra Jorge Miranda (2016,

25 Na visão de Bosselmann (2008b): “[...] existing treaties, laws and legal principles need to be

p. 141)<sup>26</sup>. Já para Gomes Canotilho (2008), a sustentabilidade, como direito fundamental, possui consistência dogmática, à medida que produz “[...] (pré)efeitos jurídicos delimitadores dos direitos atualmente titulados pela geração presente” (p. 10). Essa delimitação modela e condiciona todos os demais direitos que encontram igual sede constitucional, como o *direito à moradia adequada*.

No que tange à proteção do ambiente em um quadro de desenvolvimento sustentável participativo, deve-se reconhecer, no âmbito dos Estados, o vanguardismo do ordenamento constitucional português, como lembra Reis (2013),

[...] já que foi a Constituição da República Portuguesa de 1976 que deu a formulação contemporânea ao tema, correlacionando-o com o direito à vida, quando institui, em seu art. 66, o direito de todos a um ambiente de vida humano sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de todos de defender esse ambiente (p. 162).

---

*interpreted in the light of the principle of sustainability. It provides crucial guidance for the interpretation of legal norms and sets the benchmark for the understanding of justice, human rights and state sovereignty. In doing so, sustainability represents the foundation concept of emerging ‘sustainability law’ based on ecological justice, human rights and institutions. [...] The other aspect concerns the various forms in which human rights are applied to the environment. They can be used to indirectly combat environmental degradation (threats to existing human rights), they can be used for more effective environmental decision-making processes (procedural environmental rights), and they can be used to more directly enforce environmental protection (human right to a healthy environment” (p. 54-55).*

26 Cf. Jorge Miranda (2016): “Por outras palavras, entre a dimensão intergeracional dos direitos fundamentais — que permite falar com propriedade jurídica de direitos das gerações futuras — e a teoria dos deveres estaduais de proteção existe uma ligação umbilical, uma vez que é esta que fornece o caminho dogmático que permite dar tradução prática àquela dimensão e àqueles direitos” (p. 144). No que tange à evolução dos direitos intergeracionais, observou-se que: “Uma terceira fase dir-se-ia surgir com a Constituição brasileira de 1988, ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225). E ela seria seguida pela Constituição sul-africana (art. 24), pela Constituição portuguesa após 1997 (art. 66º, n.º 2, alínea d), pela Constituição polaca de 1997 (art. 74º), pela Constituição alemã após 2002 (art. 20º-A), pela Constituição venezuelana (art. 127º), pela Constituição timorense (art. 61º, n.º 1), pela Carta Francesa do Meio Ambiente de 2008, pela Constituição angolana (art. 39º, n.º 2)” (p. 142).

Por sua vez, a Lei de Bases da Política de Ambiente de Portugal (Lei n.º 19/2014) estabelece que “[...] o direito ao ambiente está indissociavelmente ligado ao dever de o proteger, de o preservar e de o respeitar, de forma a assegurar o desenvolvimento sustentável a longo prazo, nomeadamente para as gerações futuras” (artigo 8.º, 1), incluindo-se também a *qualidade de vida*, “nos termos constitucional e internacionalmente estabelecidos” (artigo 5.º, 1).

A Constituição brasileira de 1988 seguiu a mesma linha vanguardista. Tratou o meio ambiente ecologicamente equilibrado *como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*, impondo a todos o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, no seu artigo 225, conformando-o, portanto, ao conceito supraestatal de sustentabilidade. Por abranger elementos essenciais à manutenção da vida sadia, o *direito ao ambiente ecologicamente equilibrado* alinha-se aos demais direitos fundamentais.

### 3. Ocupação ilícita de áreas de proteção ambiental e serviços públicos

Especialmente em países em desenvolvimento, como o Brasil, que enfrentam desafios no campo da erradicação da pobreza, da segurança alimentar, do analfabetismo, da mortalidade infantil, das estruturas de fornecimento de água, saneamento básico e eletricidade, observa-se um grande déficit habitacional e, conseqüentemente, de concretização do direito social fundamental à moradia adequada<sup>27</sup>. A garantia da *moradia adequada*, diante dessa ampla realidade de deficiência estrutural básica, assume viés ficcional. O fato é corroborado por Meireles e Vasconcelos (2012), ao observarem que

27 Sarlet (2010) bem observa “[...] que a crise de efetividade que atinge os direitos sociais, diretamente vinculada à exclusão social e falta de capacidade prestacional dos Estados, acaba contribuindo como elemento impulsionador e como agravante da crise dos demais direitos, do que dão conta — e bastariam tais exemplos para comprovar a assertiva — os crescentes níveis de violência social, acarretando um incremento assustador dos atos de agressão a bens fundamentais (como tais assegurados pelo direito positivo), como é o caso da vida, integridade física, liberdade sexual, patrimônio, apenas para citar as hipóteses onde se registram maior número de violações” (p. 8).

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

[...]o déficit habitacional não é apenas um indicativo quantitativo, incluindo também moradias carentes de infraestrutura básica, as quais não satisfazem o que preconiza a DUDH quando dispõe sobre o direito a um padrão de vida capaz de assegurar saúde e bem-estar às famílias aí residentes (p. 303).

No caso do Brasil, que contextualiza parcela do presente estudo, apesar da evidente evolução dos últimos anos — em que, pelos dados do IBGE, que utiliza os critérios do Banco Mundial (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2025), 8,6 milhões de pessoas saíram da linha da pobreza, entre 2023 e 2024 — há, ainda, muitos desafios para compatibilizar o atendimento das necessidades básicas da população e os primados da *moradia adequada* e do *desenvolvimento sustentável*. Ocorre constante tensão entre as múltiplas atividades humanas e a proteção do ambiente, ditada pela deficiência do Estado em fazer incidir o sofisticado conjunto normativo a seu dispor, para implementar uma ocupação organizada do solo, tanto nas áreas urbanas e periurbanas como nas zonas rurais.

Curiosamente, com políticas públicas que não atendem a contento importante contingente da população socialmente mais vulnerável, os embates entre os valores e bens jurídicos em questão, como *moradia* e *meio ambiente*, são deixados para o plano individual<sup>28</sup>. Surge, então, pela iniciativa individual, numa realidade de “cada um por si”, a conflituosa ocupação humana clandestina, sem titulação, autorização ou licenciamento, de áreas não destinadas à moradia, mas sim à proteção ambiental, na burla do deficiente — quando existente — controle público. Há uma “dupla ilegalidade urbanística” a que alude Calor (2017), à medida que as ocupações ocorrem, na maioria das vezes, em solos de domínio público, e as edificações não dispõem de “títulos de construção”. Trata-se de “apropriação silenciosa”, na

---

28 De acordo com Roaf, Fuentes e Thomas (2001), “[...] it is incredible to note that in many parts of the world the challenges of trying to reduce the catastrophic impacts of buildings on the environment are still left to individuals, including Britain” (p. 1).

expressão de Reis (2015), de áreas sob nenhum sistema eficiente de fiscalização, e que, portanto, não oferecem resistência<sup>29</sup>. Passa a ocorrer, nesses casos, o que a doutrina, de gênese alemã, denomina “mistura de usos” (Oliveira, 2011), ou seja, usos *misturados*, de moradia e proteção do ambiente, geralmente incompatíveis entre si, embora, como observa a citada autora, no âmbito do planejamento do território, “[...] a coexistência de usos nem sempre assume o mesmo recorte, tornando-se necessário identificá-lo devidamente em cada situação [...]” (p. 108). Essa ideia remete ao *princípio jurídico da separação de usos incompatíveis* ou, da sua versão ambiental, do *afastamento preventivo*, com o objetivo de solucionar situações de incompatibilidade, sendo, neste último caso —, de importância, no campo do Direito do Ambiente — a salvaguarda de áreas formalmente protegidas, ou conduz ainda ao *princípio do afastamento gradual*<sup>30</sup> (Oliveira, 2011). Observa Aragão (2002), que, “[...] frequentemente, os objetivos ecológicos entrarão em conflito com outros fins econômicos, culturais ou de recreio” (p. 30), o que impõe usos separados e “[...] abstenções de intervenção humana em certos espaços especialmente designados [...]” (p. 30). Mas aqui não se trata, tampouco, de propósito planejado e intencional de promoção da coexistência de usos urbanísticos variados, a que se refere Oliveira (2012), em favor de uma maior riqueza do tecido social ou do fortalecimento de sua coesão.

29 Reis (2015) lembra, com pertinência, que “[...] essas ocupações, ao longo da história da urbanização sempre foram ignoradas pelo Poder Público e pela cidade oficial, até por estarem inseridas fora do mercado imobiliário formal, que sempre teve com ela uma relação de convivência, promovendo anistias periódicas permitindo a regularização e o fornecimento em certa medida de infraestrutura urbana” (p. 59).

30 Quanto ao *princípio do afastamento gradual*, ensina Oliveira (2011) que “[...] quanto mais nociva for a atividade e mais alargados os seus impactos, maior deve ser o afastamento entre as áreas, então a fronteira a estabelecer não pode corresponder a um simples traço, definido em abstrato, de forma nítida e alterável, para além do qual é tudo proibido e aquém do qual tudo é permitido. A separação entre a zona a proteger e a zona susceptível de lhe provocar impactos negativos deve antes ser efetuada através do estabelecimento de zonas *buffer* ou zonas tampão, de extensão indefinida e cuja concretização e regime de ocupação é feita gradualmente, à medida do surgimento de novas atividades a desenvolver com susceptibilidade de produzir impactos na zona a salvaguardar” (p. 547).

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

A construção clandestina de moradias, em geral, de baixa renda, surge, então, caracterizada pela precariedade, pela ilegalidade urbanística e ausência de infraestrutura e serviços públicos básicos, concentradas em áreas ambientalmente vulneráveis e, portanto, interditas naturalmente ao uso que se quer clandestinamente impor, como ocorre nas encostas florestadas, nos topos de morros, nas áreas estuarinas e nas margens de rios e lagos, e, não raro, também nas áreas formalmente destinadas à proteção ambiental. Aliás, o Brasil possui inúmeros exemplos de áreas destinadas à proteção ambiental, situadas na zona urbana. São exemplos o Parque Nacional da Tijuca, o Parque Estadual da Pedra Branca e o Parque Estadual da Chacrinha<sup>31</sup>, entre outros, todos localizados na área urbana da cidade do Rio de Janeiro, e sob forte pressão de *processos de favelização*<sup>32</sup> no seu entorno. Reis (2015) cita outros casos de ocupação irregular, avessos ao urbanismo sustentável, que invadem “santuários ecológicos e áreas de mananciais” (p. 58), e que atingem, por exemplo, o entorno das represas Billings e Guarapiranga, na região metropolitana de São Paulo, e comprometem o abastecimento de água potável à megacidade. Temos aqui mais um exemplo de usos misturados que são mutuamente excludentes porque incompatíveis entre si.

As *favelas* — conhecidas também como *bairros de lata* — são assentamentos urbanos informais que não seguem nenhuma lógica urbanística ou regime jurídico, quer de ordenamento do solo, quer de índole ambiental. Retratam um processo desordenado de crescimento urbano gerado pela busca alternativa por moradia

31 Mendonça Filho et al. (1996) indicam as inúmeras unidades de conservação situadas no Estado do Rio de Janeiro, inclusive aquelas existentes na zona urbana da cidade do Rio de Janeiro.

32 As *favelas*, na designação brasileira, ou *bairros de lata*, na designação portuguesa, são ocupações informais por definição, caracterizadas por aglomerado de moradias precárias, de baixa renda, usualmente sem estrutura e serviços urbanos adequados, embora existam favelas com estrutura e serviços urbanos, como a Rocinha, no Rio de Janeiro, que invade, nas cotas mais elevadas, área de proteção ambiental. Segundo Barreira e Botelho (2008), “nas últimas décadas a expansão demográfica do Rio de Janeiro foi sempre acompanhada por um crescimento das favelas, num ritmo em média duas vezes maior que o restante da população. O significativo é que mesmo acompanhando a queda nos índices de crescimento populacional, a população das favelas continua a crescer [...]” (p. 18).



próxima dos mercados de trabalho, diante da ausência de opções melhores, sem preocupação com o conceito de moradia adequada. Seus moradores de baixa renda nada têm a perder, posto que não assumem qualquer ônus legal e não têm lastro patrimonial para arcar com penas pecuniárias, porventura impostas pelo Poder Público, ou pelos danos que venham a causar à coletividade e ao meio ambiente<sup>33</sup>.

### 3.1 A tutela jurídica das áreas destinadas à proteção ambiental e o princípio da interdição natural do terreno

Uma vez focalizada parcela do presente estudo na realidade brasileira, torna-se oportuno tecer breves comentários acerca do regime jurídico dispensado ao *princípio fundamental da sustentabilidade* e suas dimensões no campo da *proteção do ambiente*. Nesse sentido, a Constituição brasileira de 1988, no seu art. 225, *caput*, estabelece em favor de todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, em prol das presentes e futuras gerações. Uma das ações indispensáveis à densificação desse direito fundamental supraindividual, e por isso indivisível — mas que preserva, igualmente, sua natureza individual (Krell, 2013) — é a criação, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais com atributos tais que mereçam ser especialmente protegidos (art. 225, § 1º, III; Figueiredo; Leuzinger, 2001). Esses espaços são definidos como áreas “[...] dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentável [...]” (Silva, 2010, p. 69).

33 Scheid (2011) observa que “[...] muitos assentamentos ocorreram em áreas de preservação permanente, especialmente em mangues, mananciais e na beira de rios e córregos, pois foi (e continua sendo) a alternativa encontrada para ter viabilizado o acesso à água, seja para abastecimento, seja para esgotamento, já que não contam com serviços de fornecimento de água e saneamento. Justamente porque são irregulares e informais, o Poder Público não realiza qualquer tipo de obras nesses locais para proporcionar a infraestrutura necessária a tais serviços” (p. 1.113).

Todos os espaços que recebem proteção ambiental especial, independentemente da nomenclatura ou regime jurídico, nomeadamente, de unidades de conservação, Áreas de Preservação Permanente (APP), parques, refúgios ou reservas, públicas ou privadas, atendem com plenitude o objetivo explicitado no parágrafo 1º do art. 225 da Constituição do Brasil, voltado a assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Machado, 2013). Tem natureza de poder-dever constitucional que traduz um *munus* genérico direcionado ao Poder Público, conformando a atuação do legislador, do gestor público e do juiz (Benjamin, 2001). No campo da racionalidade da instituição de espaços especialmente protegidos, aponta Derani (2001) que “criar espaços especialmente protegidos por norma jurídica é instituir, pela idealização, ambientes racionalmente delimitados e de ação humana programada *a priori*” (p. 222). Sua criação na esfera municipal – *i.e.*, “instituição de unidades de conservação” (p. 223), constitui um dos instrumentos contemplados no Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257/2001, artigo 4º, V, “e”), além do próprio Plano Diretor (artigo 4º, III, “a”), com vistas a alcançar o ideal de *cidades sustentáveis*.

Para a configuração jurídico-ecológica dessas porções do território especialmente protegidas é indispensável delinear, designadamente, a importância da área em si para o ambiente, o oficialismo, a delimitação geográfica, o objetivo voltado à conservação, bem como o regime especial de proteção e o regime de administração. Observe-se que a relevância dessas áreas para o ambiente é crítica num país megadiverso como o Brasil, caracterizado por endemismos, biodiversidade única e ecótonos singulares, tudo sob acelerada degradação ambiental e grave risco de extinção em massa de espécies. A situação assim posta é gravíssima porque os

[...] bens ambientais dificilmente se compadecem com actuações de índole correctiva destinadas a reparar ou remediar os efeitos lesivos das intervenções humanas sobre a natureza e o meio ambiente (Aragão; Dias; Barradas, 1998, p. 93).

Mesmo as áreas e paisagens consideradas biologicamente comuns aos olhos dos cidadãos, quer estejam situadas na zona rural, quer nos grandes centros urbanos e suas periferias, abrigam biodiversidade suficiente ou desempenham funções ecológicas importantes o bastante para cumprir o pressuposto da relevância natural (Leme, 2015b).

No que tange aos limites da utilização humana de algumas dessas áreas, como as APPs, a comissão de notáveis juristas e agrônomos que elaborou, no Brasil, o anteprojeto de lei que gerou o Código Florestal, de 1965, desenvolveu um sistema calcado em critérios biológicos e hidrogeológicos de fácil compreensão, ao alcance do homem médio. A comissão identificou áreas específicas e processos ecológicos essenciais a elas relacionados, a serem preservados por todos, pelos efeitos da própria lei. Conforme claramente explicitado na exposição de motivos n.º 29/1965, que encaminhou o anteprojeto da saudosa Lei n.º 4.771/1965 (substituída pela Lei n.º 12.651/2012), bastaria ao leitor da lei, qualquer que fosse o nível de instrução ou o padrão social, por critérios de experiência comum e, diante dos fatos simples da natureza, verificar “[...] se está diante de uma floresta indispensável, ou se a mata poderá ser removida, sem prejuízo para a terra” (cf. Magalhães, 1980, p. 15). Adotou o pensamento de que “[...] se o Poder Público pode criar restrições ao uso da propriedade, que dizer daquelas que são impostas pela própria Natureza [...]?” (p. 15). E prosseguiu:

Assim como certas matas seguram pedras que ameaçam rolar, outras protegem fontes que poderiam secar, outras conservam o calado de um rio que poderia deixar de ser navegável, etc. São restrições impostas pela própria Natureza ao uso da terra, ditadas pelo bem-estar social. [...]. A lei que considera de preservação permanente as matas nas margens de um rio está apenas dizendo, *mutatis mutandi*, que um pantanal não é terreno adequado para plantar café (p. 15).

A comissão, ao assim estatuir, cunhou o *princípio da interdição natural do terreno*, em que a própria coisa, por suas características naturais limitadas e, portanto, limitantes, não

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

pode ser utilizada sob uma ótica tradicional de uso, inclusive para moradia. São áreas, na expressão de Oliveira (2010), que “[...] incluem um conjunto de condicionantes de ordem natural, como linhas de água, vales profundos, etc., que não denotavam já, independentemente da opção planificadora, qualquer vocação edificatória.” (p. 678). O único uso possível do terreno impregnado de valores ambientais passa a ser, então, o uso compatível com sua natureza e atributos, porque há aqui uma “vinculação situacional dos solos” (p. 678). O bem está naturalmente interdito para certos fins, especialmente os que alteram, consomem e destroem seus atributos naturais e comprometem suas funções ecológicas e hidrogeológicas.

Isso não quer dizer que, em algumas dessas áreas, sob especial regime de proteção, a lei não estabeleça a possibilidade de compatibilização da proteção do ambiente com atividades humanas, inclusive de viés urbanístico. No Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000) permite o uso compatível da proteção do ambiente com certo grau de ocupação humana sustentável, como é o caso da “Área de Proteção Ambiental” (APA, artigo 14.º, I) e da “Área de Relevante Interesse Ecológico” (ARIE, artigo 14.º, II), que abrangem terras públicas e privadas. Também em Portugal, embora a delimitação da Reserva Ecológica Nacional (REN) implique um imperativo de proteção de determinadas áreas com regras estritas de ocupação e uso do território<sup>34</sup>, são ali admissíveis operações urbanísticas voltadas a um enquadramento equilibrado das atividades humanas (Oliveira; Lopes, 2010)<sup>35</sup>, à luz

34 Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Portugal (Apelação 3931/2005, relator Desembargador Freitas Neto, julgada em 8 de março de 2006), reconheceu que a “proibição de construir em solos integrados em paisagem protegida, em espaço natural e cultural [...] ou em áreas previstas nos Planos Diretores Municipais, Planos de urbanização ou Planos de pormenor, é uma coarctação ao direito de propriedade, consequência da situação dos solos com tais características e da especial afetação que o legislador lhes confere”.

35 No campo das compatibilidades, o Supremo Tribunal de Justiça de Portugal (1ª Secção, revista 174/12.8TBLGS.E1.S1, relator Juiz Conselheiro Paulo Sá, julgado em 11 de fevereiro de 2015), proclamou, no âmbito de Reserva Agrícola Nacional (RAN), que “[...] por intermédio da RAN se pretendem seleccionar solos numa perspectiva dinâmica e abrangente que, sem descuidar o seu aproveitamento agrícola — nele se incluindo a exploração florestal —, concilie esse objectivo

de uma “[...] maior proporcionalidade entre os interesses privados de ocupação do território e o interesse público da salvaguarda dos recursos [...]” que a REN visa a preservar (Oliveira, 2007, p. 48).

Além do *princípio da interdição natural do terreno*, o Código Florestal brasileiro, de 1965, lançou também, na sua exposição de motivos, os primórdios do que podemos identificar como o *princípio da boa-fé objetiva ambiental*, intrinsecamente ligado à função socioambiental da propriedade<sup>36</sup>. Ao estabelecer que a conduta humana deve ser compatível com a realidade e limites impostos pela natureza nada mais fez do que impor um novo paradigma comportamental, diante da degradação sem precedentes do meio ambiente. Vinculou então a externalização da conduta — sem perquirir a intenção do agente — a critérios objetivos de retidão, probidade, lealdade, zelo e ética, próprios do homem de bem, que precisa conviver harmonicamente com a natureza, como estratégia de sobrevivência num mundo em rápida transformação ambiental (Leme, 2015a).

O vetusto Código Florestal, de 1965, antecipando-se ao constituinte de 1988, reconheceu, em uma perspectiva socioambiental contemporânea, que o domínio não mais se reveste do caráter absoluto e intangível de outrora, e que, entre os direitos associados à propriedade, não está o direito ilimitado inato de ocupar, indiscriminadamente, qualquer área, ou de transformar, negativamente, a configuração natural do bem em prejuízo próprio, da coletividade,

---

com outros como o lazer, a manutenção do ciclo da água, o carbono e a paisagem”. Aliás, no que diz respeito “[...] aos planos das áreas protegidas, o seu âmbito territorial da aplicação é um dos elementos da sua tipicidade” (Oliveira, 2006, p. 74). Observe-se que “[...] vigora no direito do urbanismo e do ordenamento do território português o princípio da tipicidade dos instrumentos de gestão territorial, de acordo com o qual a Administração não pode elaborar os planos que entender, mas apenas aqueles que a lei prevê de um modo típico” (Oliveira, 2016, p. 73).

36 O Código Civil brasileiro, na reforma de 2002, proclamou o *princípio da probidade* e o *da boa-fé objetiva* (artigo 422.º), inspirado no Código Civil português, de 1966, que, na expressão de Menezes Cordeiro (2015), “nasceu sob o signo da boa-fé” (p. 438) e consagrou a *boa-fé* em sentido objetivo como *princípio geral obrigacional*, conforme artigos 227.º, 239.º e 762.º, 2, que, a par de outros *princípios*, como o *da cooperação* e o *da confiança*, deve conformar hodiernamente todas as relações humanas, inclusive na busca do acesso à moradia adequada, por meio de suas funções hermenêutica-integrativa, restritiva de direitos e extensiva de deveres jurídicos (Reis, 2015).

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

do meio ambiente e das regras de ordenamento do solo (Benjamin, 1997). Aliás, se no passado a propriedade foi conceituada como o poder de dispor de uma coisa de modo absoluto e insuscetível de limitação ou questionamento, a ordem jurídico-constitucional do Estado Socioambiental, no que tange ao direito de propriedade, conferiu uma inseparável dimensão ambiental à função social da propriedade, que impõe o dever de uso racional, adequado, compatível e sustentável da coisa com vista à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (Furlan; Fracalossi, 2010), o que, reafirme-se, é dever de todos.

### 3.2 A moradia clandestina em áreas destinadas à proteção ambiental: algumas hipóteses judicializadas

No Brasil, a inércia do Poder Público, no que diz respeito à implementação de políticas em vários setores das atividades tipicamente estatais, gerou uma tendência de *judicialização de políticas públicas*<sup>37</sup>, tanto com abrangência coletiva, como também para atender ao interesse individual. No que diz respeito à moradia, a judicialização individualizada de demandas surge, não pelo protagonismo do Poder Público em restaurar a higidez de seu domínio e proceder à retomada judicial das áreas ilegalmente invadidas — já que, nesse campo, como dito, prevalece a inércia<sup>38</sup> —, mas sim pela negativa das concessionárias de serviços públicos de fornecerem a respectiva

---

37 Embora possível de críticas, há os que entendem, como Dias (2012), que “[...] a judicialização das políticas públicas, aqui compreendida como implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário, harmoniza-se com a Constituição de 1988. A concretização do texto constitucional não é dever apenas do Poder Executivo e do Legislativo, mas também do Judiciário. É certo que, em regra, a implementação de políticas públicas é de alçada do Executivo e do Legislativo. Todavia, na hipótese de injustificada omissão, o Judiciário deve e pode agir para forçar os outros poderes a cumprirem o dever constitucional que lhes é imposto. É o posicionamento do Supremo Tribunal Federal na ADPF n.º 45, cujo relator foi o Ministro Celso de Mello.” (p. 13).

38 No campo dos direitos sociais fundamentais é pertinente a chamada *inconstitucionalidade por omissão*, que, nesse caso, nos dizeres de Tushnet (2014), “[...] implies that the government has a constitutional duty not only to provide the rights directly, as by developing a program of public housing, but also — at least if public provision is inadequate (perhaps because of the fiscal burdens on the government) — a duty to modify private law [...]” (p. 3).

infraestrutura, exatamente em razão da localização do imóvel em área legalmente destinada à proteção ambiental. Melhor seria se houvesse no Brasil, como é uma tendência em Portugal, a adoção clara de políticas da regularização de áreas urbanas de gênese ilegal (Oliveira; Lopes, 2016), estabelecendo, pragmaticamente, o que é possível ou não fazer, diante do interesse público e dos valores constitucionais e legais tutelados.

As hipóteses judicializadas, aqui destacadas, não abrangem, em geral, *desocupações forçadas*, que, na visão de Lima (2011), no caso de Angola — que reconhece, indiretamente, em sua Constituição de 2010, o direito à habitação —, envolvem atos do Estado, violadores do direito de habitação, para o despojamento de pessoas, famílias ou comunidades de suas moradias, contra sua vontade, sem realojamento em local adequado, ou sem qualquer compensação, para dar à área uma nova destinação. Na realidade apontada, segundo Villar (2015), deve prevalecer o *princípio da não desocupação*. Entretanto, trata-se aqui, ao contrário, de embates que tentam, de um lado, fazer valer as barreiras legais para impedir que a destinação original da área, vocacionada à proteção do ambiente e originalmente destinada a essa tarefa fundamental, seja descaracterizada pela ocupação clandestina de pessoas ou de grupos de pessoas, para fins de moradia, sem atender à necessária “adequação”.

Diante da colisão entre direitos fundamentais, interessamos, mais de perto, no presente estudo, de um lado, o *direito à moradia adequada*, e, de outro, o *direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado*, tendo como cenário o fornecimento de serviços públicos em áreas que servem de palco para o embate desses direitos. Na prática, na lição colhida de Zavascki (1995), “[...] nem sempre é possível estabelecer a convivência plena e simultânea do conjunto todo dos direitos fundamentais” (p. 18). Nesse campo específico, há os que sustentam, como Aquino (2014), que o magistrado não pode aplicar friamente o conteúdo da norma sem um juízo consequencialista<sup>39</sup>. Deve prestigiar os

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

39 Aquino (2014), numa visão superficial da interdependência das funções desempenhadas pelo ambiente, e.g., o ciclo hidrológico, e pelos chamados serviços ambientais, afirma que “[...] a

>>|

<< Sumário

objetivos constitucionais voltados à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, mediante o emprego do *princípio do equilíbrio*, por meio do qual se busca solução que melhor alcance um resultado globalmente justo.

Entretanto, na pertinente observação de Gomes Canotilho e Jónatas Machado (2008),

[...] a proteção de direitos e interesses constitucionais e de políticas públicas exige, frequentemente, a realização de ponderações multidimensionais, irredutíveis a falsos ou simplistas dilemas de estrutura bipolar. Essa necessária proteção exige a realização de ponderações que tenham em conta, não apenas uma visão estática de interesses de curto prazo, mas também uma perspectiva dinâmica de consideração sustentada dos interesses de médio e de longo prazo, sendo que ao longo prazo não é alheia a própria proteção dos direitos das gerações futuras, hoje cada vez mais considerados essenciais a uma constitucionalmente adequada formulação de políticas públicas (p. 41).

Nessa realidade, a casuística melhor dirá, na busca da chamada *concordância prática* dos direitos fundamentais tensionados, sobre qual dos direitos em colisão deverá prevalecer. Isso, não raro, poderá ditar a absoluta preponderância de um sobre o outro, sem que isso signifique debilitar o âmbito de incidência da respectiva norma

---

preferência pela conservação das Áreas de Preservação Permanente sobre a garantia do direito à moradia só deverá ocorrer quando estas áreas forem realmente imprescindíveis para a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Uma situação onde a regularização deve ser considerada inconcebível, seria nas áreas localizadas às margens de rios e açudes que abastecem as cidades; certamente o perigo de contaminação da água supera as vantagens de manter moradias nessa área, ao invés de tentar realocá-las. Moradias localizadas em encostas muito íngremes de morros também não devem ser regularizadas, pois não oferecem condições para uma moradia segura; caso contrário poderíamos presenciar desastres seguidos por morte, devido a soterramentos como os que ocorreram na região serrana do Rio de Janeiro nos últimos anos.” (p. 159).



afastada, mas, sim, no exercício de *ponderações multidimensionais* de bens e valores, reservar seu campo conformativo às hipóteses que reclamam, na exata proporção, sua inequívoca supremacia.

Em geral, não há uniformidade casuística para retratar os embates decorrentes da ocupação humana, para fins de moradia, das áreas destinadas à proteção ambiental. São várias as situações observadas, e que têm origens diversas, embora a consequência, em última análise, seja sempre a mesma, nomeadamente, a degradação ambiental e o comprometimento da qualidade de vida e da dignidade humana. Todos os casos têm, em comum, a ausência de titulação dos terrenos ocupados, à medida que trazem, na origem, uma invasão, e, portanto, uma ocupação clandestina, tanto de áreas privadas como também, usualmente, de áreas públicas, e, portanto, fora do comércio. Partilham, porque clandestinas, a completa ausência de licença ou autorização para construir.

Nesse contexto, é recorrente a expansão periférica de núcleos situados nas zonas urbanas, já consolidados por ocupações ocorridas há décadas, e que contam com alguma estrutura de serviços públicos, como água, eletricidade e telefone. A expansão desses núcleos invade, ou continua a invadir, áreas de manguezais, florestas, e do entorno de fontes hídricas. É representada por novas invasões, e os novos invasores valem-se do direito de ação para postular, judicialmente, sejam as empresas concessionárias de serviços públicos obrigadas a fornecer o respectivo serviço. Alega-se, nesse caso, violação do *princípio da isonomia*, já que o núcleo central mais antigo, e, portanto, consolidado pelo tempo, conta com esses serviços, embora as empresas concessionárias se neguem a prestá-los nas novas áreas subtraídas da proteção ambiental.

É também frequente a postulação judicial para a reinstalação de serviços interrompidos por motivos os mais variados, inclusive por retomada pública da área, seguida de sua reocupação clandestina. Igualmente, pode ocorrer ainda a pretensão, pura e simples, de fornecimento de serviços públicos à nova moradia invasora, alegando-se, nesse caso, compatibilidade do direito à moradia com a preservação do ambiente e a ausência de danos. Diante dessas situações, a jurisprudência dos vários tribunais do país tem revelado inconsistências que fazem com que, nem a *moradia adequada* seja alcançada, e muito menos o ambiente

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

ecologicamente sustentável seja tutelado a contento<sup>40</sup>, com grave repercussão nas insipientes políticas públicas nesses setores, a contribuir para a perpetuação do caos urbano e periurbano.

### 3.3 A jurisprudência brasileira na busca individual de um direito aproximado à *moradia adequada*

Não obstante os atos de ocupação clandestina, seguidos de construções com os mesmos atributos de ilegalidade, em áreas destinadas à preservação do ambiente, os ocupantes e invasores buscam, individualmente, por meio de ações judiciais, aproximar, tanto quanto possível, sua *moradia clandestina* da idealizada *moradia adequada* e, portanto, humanamente digna. Para isso, tentam obter, judicialmente, em detrimento de qualquer autorização administrativa, o direito a serviços públicos, especialmente água e eletricidade, que lhes foram negados pelas empresas concessionárias, exatamente em razão da situação ilegal de suas habitações. Contudo, lembram Rosseto e Rosseto (2014)

[...] que o exercício ao direito à moradia não é apenas um direito subjetivo, quer dizer, não é apenas livre o sujeito para encontrar o lugar que quiser para chamar de lar e ali exercer sua liberdade de maneira digna, mas há de se contrastar essa vontade subjetiva com as condições consideradas dignas objetivamente. [...] Além do mais, este exercício se reconhecido pelo direito acabaria por solapar os demais direitos considerados fundamentais coletivos, como o meio ambiente (p. 7.288).

---

40 A oscilação do teor jurisprudencial parece retratar os conflitos mundividenciais próprios do tema, como observa Fernandes (2004), pois “[...] a questão dos assentamentos informais em áreas ambientais continua dividindo opiniões e grupos. Trata-se na verdade de mais uma expressão de um velho conflito entre os defensores da chamada ‘agenda verde’ do meio ambiente e os defensores da chamada ‘agenda marrom’ das cidades, conflito esse que tem se traduzido também no crescimento paralelo, e com frequência potencialmente antagônico, de dois ramos do Direito Público brasileiro, quais sejam, o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico.” (p. 1).

Os tribunais superiores do Brasil, destacadamente, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, diante dos conflitos entre o *direito à moradia* e o *direito ao ambiente ecologicamente equilibrado*, fazem, usualmente, prevalecer este último, por beneficiar um universo indeterminado de pessoas, e porque as áreas clandestinamente ocupadas já eram anteriormente destinadas, nos termos da lei, à proteção do ambiente, salvaguardando a *proteção de posição jurídica*, não dos postulantes, mas, de modo reverso, do próprio domínio público<sup>41</sup>, que não pode ser apropriado pelo particular. Entretanto, são poucos os julgados sobre o tema.

No Supremo Tribunal Federal, decisão monocrática da Ministra Ellen Gracie manteve acórdão que condenou a União Federal, em termos indenizatórios, por ato de empresa concessionária de serviço público que forneceu indevidamente energia elétrica a loteamento clandestino em área de preservação permanente, em contrariedade a Plano Diretor do Município<sup>42</sup>, prestigiando, com a decisão, a ocupação ordenada do território urbano. Em outro julgado, o STF, sem adentrar na esfera probatória ou abordar mais detidamente a colisão dos valores constitucionais em questão, confirmou decisão da instância recursal ordinária que determinou a demolição de imóvel construído, sem autorização, em área de preservação permanente, em defesa, portanto, de seus atributos

41 Sobre o tema, há educativo acórdão em Portugal, do Tribunal Central Administrativo do Sul (processo 08452/12, Secção CA-2.º Juízo, datado de 26 de abril de 2012, relator Juiz Desembargador Paulo Pereira Gouveia), a saber: “1. O art. 68º nº 1, alínea “c” do CPTA, dispensa o prévio requerimento à Adm. P.(v. arts. 66º e 67º CPTA) pelo MP, quando ali se prevê a acção pública para as situações de omissão ilegal em que o dever objetivo de praticar o ato administrativo resulte diretamente da lei e esteja em causa a ofensa de direitos fundamentais, de um interesse público especialmente relevante ou de a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais. 2. Uma obra particular num arruamento público é ilegalizável, já que o domínio público não pode ser apropriado por particulares e não pode ser comercializado ou objeto de tráfego jurídico por qualquer modo, a não ser que ocorra uma desafetação da coisa por motivo de interesse público/bem comum, aspeto aqui fora de questão. 3. Pelo que demolir tal obra é algo imposto por lei e, assim, não viola o princípio da proporcionalidade administrativa.”.

42 STF, recurso extraordinário 414875-SC, relatora Ministra Ellen Gracie, julgado em 22 de dezembro de 2009.

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

naturais<sup>43</sup>. Mais proximamente do tema objeto do estudo, decisão monocrática do mesmo relator, Ministro Dias Toffoli, não vislumbrou afronta ao direito fundamental social de moradia na decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que impediu o fornecimento de energia elétrica em imóvel situado em área de parcelamento irregular do solo em zona de preservação permanente<sup>44</sup>. Foi destacado na decisão, valendo-se dos argumentos da instância inferior, que

[...] o Poder Judiciário, diante desse quadro, não pode dar seu aval a essas irregularidades e simplesmente reconhecer o direito de um particular à energia elétrica, na medida em que, com essa postura, negaria vigência ao sistema legal que visa à proteção do meio ambiente e à regular ocupação do solo.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, afirmou que o interesse particular daqueles que, carentes de recursos, sonham obter moradias mais dignas, por meio de loteamento clandestino em zona de manancial que abastece a grande cidade de São Paulo (Reservatório Billings), não pode preponderar, uma vez constatada a impossibilidade de conciliação de valores jurídicos, diante do interesse público que beneficia, pela proteção do meio ambiente e o abastecimento urbano de água, um número muito maior de pessoas, mesmo que haja a necessidade de remover famílias ilegalmente instaladas no local<sup>45</sup>.

43 STF, agravo regimental no recurso extraordinário 605.482-SC, relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 10 de setembro de 2013.

44 STF, agravo em recurso extraordinário 955693-SP, relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 29 de agosto de 2016.

45 Consta da ementa do acórdão do STJ, proferido no Recurso Especial 403190/SP, pela Segunda Turma, relator Ministro João Otávio de Noronha, julgado em 27 de junho de 2006, que “A destruição ambiental verificada nos limites do Reservatório Billings, que serve de água grande parte da cidade de São Paulo, provocando assoreamentos, somados à destruição da Mata Atlântica, impõe a condenação dos responsáveis, ainda que, para tanto, haja necessidade de se remover famílias instaladas no local de forma clandestina, em decorrência de loteamento irregular implementado na região. Não se trata tão somente de restauração de matas em prejuízo de famílias carentes de recursos financeiros, que, provavelmente deixaram-se enganar pelos

Entretanto, quando a área considerada de preservação permanente se encontrar completamente descaracterizada, não mais ostentando os atributos naturais que antes justificavam sua designação como tal, entendeu o mesmo Superior Tribunal de Justiça que, uma vez consolidada a ocupação humana no local, não pode a fornecedora de energia elétrica interromper abruptamente o serviço que há anos vinha sendo prestado. Foi nesse sentido a decisão monocrática do Ministro Herman Benjamin<sup>46</sup>, a prestigiar os *princípios da proteção da confiança e da segurança jurídica*, já que pela existência contínua e ostensiva de serviços públicos no local, o Poder Público propaga a ideia da licitude da moradia ou, quando muito, de situação de mera irregularidade, e não de intransponível ilegalidade, criando a chamada *legítima expectativa*. É razoável que assim seja, até como projeção da “*garantia da igualdade de tratamento*”, amplamente reconhecida na realidade jurídica portuguesa, conformadora do ordenamento do território e do urbanismo (Correia, 1998), perfeitamente adequada, pelo teor isonômico, ao universo constitucional brasileiro.

Com viés muito mais amplo, decisão da Ministra Regina Costa, também do Superior Tribunal de Justiça, rejeitou recurso interposto contra decisão do Tribunal de Justiça da Bahia, que considerou ser líquido e certo o direito de um morador de obter fornecimento de energia elétrica, mesmo em ocupação irregular em área de preservação permanente quando outros moradores na mesma área já possuem o serviço, pouco importando o *status* da ocupação humana (*i.e.*, se recente ou se consolidada pelo tempo). Considerou — a decisão estadual prestigiada — que a defesa do meio ambiente não pode ser intransigente e violar outro direito fundamental que tem, segundo a decisão, maior relevo, a saber,

---

idealizadores de loteamentos irregulares na ânsia de obterem moradias mais dignas, mas de preservação de reservatório de abastecimento urbano, que beneficia um número muito maior de pessoas do que as residentes na área de preservação. No conflito entre o interesse público e o particular há de prevalecer aquele em detrimento deste quando impossível a conciliação de ambos.”.

46 STJ, agravo em Recurso Especial 81967-RS, julgado em 16 de novembro de 2011. No mesmo sentido, TJRJ, Vigésima Sétima Câmara Cível, apelação 0030212-82.2014.8.19.0042, relatora Desembargadora Maria Luiza de Freitas Carvalho, julgada em 8 de junho de 2016.

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

a vida digna<sup>47</sup>. No plano dos tribunais estaduais, são vários os acórdãos com abordagem semelhante do tema<sup>48</sup>, existindo até decisão que autoriza a instalação do serviço, por não ostentar a concessionária de serviços públicos competência para avaliar eventual descumprimento das posturas municipais ou ambientais, por parte do usuário<sup>49</sup>. Tal decisão desconsidera, por completo, que é *dever de todos* a preservação do meio ambiente equilibrado, para as presentes e futuras gerações, por comando expresso no artigo 225.<sup>o</sup> da Constituição brasileira de 1988, incumbindo a todos, igualmente, a obrigação de zelar pela aplicação da lei e demais atos normativos que densificam esse comando. Nesse contexto, se, de um lado, “a Administração tem de conservar os poderes necessários para fiscalizar a atividade dos particulares e garantir que esta se desenvolva no estrito cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis” (Oliveira; Neves; Lopes, 2016, p. 697), de outro, aqueles que atuam em seu nome, como as concessionárias de serviços públicos, não podem operar cegamente, sem uma orientação segura, lastreada, no caso, no universo normativo de observância obrigatória e conformador de seus serviços.

---

47 STJ, agravo em Recurso Especial 663140-BA, julgado em 26 de abril de 2016. Nesse julgado monocrático, a Relatora, ao rejeitar o recurso, fez prevalecer o entendimento do acórdão estadual que considerou que “[...] não é razoável a negação ao direito de acesso aos serviços públicos de energia elétrica a determinada pessoa, quando elevado número de casas vizinhas já possuem instalação elétrica. A intensão do Poder Público em proteger determinados valores fundamentais, como o meio ambiente, deve ceder quando a observância intransigente de tal orientação importar a violação de outro direito fundamental mais valorado, como a vida digna.”.

48 Nesse sentido, são os seguintes acórdãos: TJSP, Vigésima Nova Câmara de Direito Privado, agravo de instrumento 2063759-45.2016.8.26.0000, relatora Desembargadora Silvia Rocha, julgado em 25 de maio de 2016; TJSP, Vigésima Quinta Câmara de Direito Privado, apelação 3001513-67.2013.8.26.0075, relator Desembargador Cláudio Hamilton, julgado em 4 de fevereiro de 2016; TJSP, Vigésima Nona Câmara de Direito Privado, apelação 1003886-37.2015.8.26.0269, relator Desembargador Carlos Henrique Miguel Trevisan, julgado em 17 de abril de 2017, decisão por maioria, divergindo o Desembargador Fortes Barbosa, para quem, quanto aos serviços públicos, “[...] muito embora a universalização seja um objetivo legítimo, ela não pode se sobrepor aos valores constitucionalmente protegidos e correspondentes ao adequado ordenamento territorial urbano e ao direito ao meio ambiente equilibrado.”.

49 Cf. TJSP, Trigésima Quarta Câmara de Direito Privado, apelação 0005913-41.2014.8.26.0279, relator Desembargador Antonio Tadeu Ottoni, julgada em 17 de fevereiro de 2016.

Ainda no que diz respeito a áreas com ocupação plenamente consolidada pelo tempo, que marcam posições juridicamente consolidadas, e que já contam com alguma infraestrutura urbana, e, desde que não sejam imprescindíveis à proteção ambiental como o são, *e.g.*, as zonas de entorno de mananciais —, os invasores e moradores clandestinos teriam direito à chamada *regularização fundiária*, a ser promovida pelo Poder Público. Nesse caso, essa regularização, como sustenta Avzaradel (2012), não mais seria discricionária, mas sim vinculada, como concretização do Direito Constitucional à moradia adequada. Entretanto, o referido autor observa que

[...] não se deve aplicar de forma geral e sem grandes cautelas o chamado “fato consumado” na descaracterização de áreas de preservação permanente como áreas consolidadas para efeitos de programas de regularização fundiária. Isto porque tal atitude, generalizada, levaria mesmo ao desaparecimento quase que por completo de áreas de preservação permanente (p. 222).

Autores como Scheid (2011) e Fernandes (2004) sustentam também a necessidade de regularização dos assentamentos informais em áreas ambientais, utilizando-se, para tanto, a *concessão especial de uso para fins de moradia*, prevista no artigo 4º, V, “h”, da Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que concretiza o direito fundamental social à moradia, previsto na Constituição Federal.

No âmbito dos tribunais estaduais, não existe uma linha jurisprudencial claramente consolidada sobre o tema. Tratando da hipótese de existência de outras moradias em área reservada à proteção ambiental, acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro decidiu que, quando há conflito aparente de normas constitucionais,

[...] a ocupação do solo urbano deve ser condicionada à proteção ambiental, não podendo o direito de moradia sobrepujar o direito-dever de manutenção

**Doutrina**  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, tratando-se de bem de uso comum do povo, nos termos da Constituição da República<sup>50,51</sup>.

Em situações tais, conforme decidido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a existência de ilegalidade não justifica que outra ilegalidade seja cometida, perpetuando a situação contrária à lei<sup>52</sup>.

Mas não é sempre assim. Na ponderação de valores, o mesmo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro decidiu que “[...] sopesados os riscos mediante juízo de ponderação entre os bens jurídicos em jogo”, o morador clandestino assume risco muito maior com a privação do serviço essencial, que assim, deve ser garantido<sup>53</sup>. Ou ainda, como decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que, havendo

---

50 Cf. TJRJ, Décima Sétima Câmara Cível, apelação 0017464-97.2010.8.19.0061, relator Desembargador Elton Leme, julgada em 11 de junho de 2014. No mesmo sentido: TJSP, Trigésima Terceira Câmara de Direito Privado, apelação 1000061-21.2015.8.26.0549, relator Desembargador Mario A. Silveira, julgado em 14 de março de 2016; TJRJ, Segunda Câmara Cível, agravo de instrumento 0065493-36.2011.8.19.0000, relatora Desembargadora Elisabete Filizzola Assunção, julgado em 19 de dezembro de 2011; TJRS, Vigésima Primeira Câmara Cível, apelação 0000504-06.2017.8.21.7000, relator Desembargador Almir Porto da Rocha Filho, julgado em 22 de março de 2017; TJRS, Vigésima Segunda Câmara Cível, apelação 0065721-93.2017.8.21.7000, relator Desembargador Miguel Ângelo da Silva, julgado em 27 de abril de 2017.

51 Em Portugal, embora diante de realidade normativa e social bem distinta, acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul (processo 07990/11, relatora Juíza Desembargadora Sofia David, julgado em 8 de maio de 2014) adotou lógica semelhante, ao considerar que “IV - as áreas de dunas secundárias e de faixas de protecção a arribas, para além de terem uma aptidão inata para serem incluídas nas áreas REN, terão sempre de ser consideradas zonas com risco de erosão intensa, relativamente às quais não deve ser permitida qualquer construção”. Considerou-se, ainda, que: “VI - Não obstante ser inegável existir uma forte discricionariedade nas escolhas feitas pela Administração em sede de decisão de planeamento urbanístico, esta discricionariedade não permite que se arredem em absoluto os princípios da preservação do ambiente e património natural, da vinculação situacional dos terrenos e da prevenção, fazendo incluir na classificação de ‘estrutura urbana consolidada’, com solo que se ‘destina predominantemente à construção’, uma área de duna secundária, que estará incluída na faixa de protecção à arriba e que apresentará ‘elevados riscos naturais’, porque ‘zona com risco de erosão intensa’”.

52 TJSP, Seção de Direito Público, agravo de instrumento 0581491-26.2010.8.26.0000, relator Desembargador Antonio Celso Aguilar Cortez, julgado em 1º de dezembro de 2011.

53 TJRJ, Vigésima Sétima Câmara Cível/Consumidor, agravo de instrumento 0053778-21.2016.8.19.000, relator Desembargador Marcos Alcino de Azevedo Torres, julgado em 22 de março de 2017.



pedido de religação de energia, não pode a concessionária fazer exigência, como a relacionada à autorização do órgão ambiental, se havia dispensado essa exigência anteriormente<sup>54</sup>. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em outro julgado, positivou que

[...] constitui direito subjetivo do administrado o acesso à energia elétrica, serviço público de natureza essencial, desde que existente viabilidade técnica, sendo obrigatória a prestação pela concessionária do serviço adequado, observados, entre outros, o princípio da generalidade, abrangendo a maior amplitude possível de interessados e observando a isonomia<sup>55</sup>.

Tais posicionamentos talvez retratem, embora não conscientemente, vertente social do princípio da sustentabilidade, como observa Oliveira (2009), de modo que as opções espaciais – por óbvio sem qualquer planejamento nos casos retratados, e guardadas as devidas proporções realísticas – são selecionadas “[...] como instrumento de combate à segregação espacial urbana, uma das formas da segregação e exclusão social” (p. 150)<sup>56</sup>.

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, a seu turno, negou o fornecimento de energia elétrica a empreendimento imobiliário em área de proteção ambiental pela ausência de licenciamento do órgão ambiental, considerando que, nesse caso, é legítima a

54 TJMG, Primeira Câmara Cível, apelação 0896691-04.2004.8.13.0701, relatora Desembargadora Vanessa Verdolim Hudson Andrade, julgada em 7 de junho de 2005.

55 TJMG, Sétima Câmara Cível, apelação 1922739-75.2007.8.13.0701, relatora Desembargadora Heloísa Combat, julgada em 29 de setembro de 2009.

56 Ao desenvolver o tema, Oliveira (2011), observa que “esta vertente social da sustentabilidade obriga a integrar no planejamento do território um conjunto de preocupações relevantes tendentes a fomentar o desenvolvimento social e a evitar fenômenos de segregação espacial de uma sociedade diversificada do ponto de vista social e étnico, impondo a inclusão nos planos de políticas sociais e culturais, de combate à pobreza e de apoio a setores da população mais vulneráveis, de políticas de segurança urbana, de habitação, de oferta de serviços públicos, de transportes públicos e de promoção de acessibilidade e mobilidade urbana. Um planejamento integrado, por isso.”.

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

recusa da empresa concessionária do serviço público<sup>57</sup>. Decidiu, no mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, quanto ao fornecimento de água a imóvel situado em área de preservação permanente<sup>58</sup>. Conforme observação contida em acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul,

[...] mesmo em se tratando de bem vital, como o é a água, tal não leva a que a concessionária seja compelida a efetuar ligação em imóvel situado em área de preservação ambiental, numa autorização judicial à agressão de bem que toca a todos e a mais de uma geração, dando-se intolerável supremacia ao individual em face do coletivo<sup>59</sup>.

Há, ainda, decisões que estabelecem solução intermediária, autorizando a manutenção ou o fornecimento do serviço público, como água e eletricidade, a moradias clandestinamente instaladas em áreas de proteção ambiental, enquanto o Poder Público não providenciar a obrigatória remoção das respectivas famílias e a realocação em local adequado<sup>60</sup>. Com isso, atende-se, de um lado, à proteção do ambiente, e, do outro, pela transferência de lugar, garante-se o direito à moradia adequada, sem vulnerar a dignidade humana. Entretanto, a histórica inércia do Poder Público brasileiro, quanto à desocupação das áreas ilegalmente tomadas da proteção ambiental, sugere a tendência de perpetuação das ocupações ilegais, agora providas, pelo teor da decisão judicial, de alguma infraestrutura de serviços, o que pode conduzir à consolidação da ocupação, ao longo do tempo, à sua expansão e à

57 TJRJ, Quinta Câmara Cível, apelação 0001808-34.2008.8.19.0041, relator Desembargador Milton Fernandes de Souza, julgada em 14 de janeiro de 2014.

58 TJDF, apelação 0020530-41.2009.8.07.0001, relator Desembargador Cruz Macedo, julgada em 1º de abril de 2014. No mesmo sentido: TJDF, Quarta Turma Cível, apelação 20090111483016 APC, relator Desembargador Fernando Habibe, julgada em 19 de março de 2014.

59 TJRS, Vigésima Primeira Câmara Cível, apelação 0092651-56.2014.8.21.7000, relator Desembargador Arminio José Abreu Lima da Rosa, julgada em 20 de março de 2014.

60 Cf. TJRS, Segunda Câmara Cível, apelação 70013039516, relator Desembargador João Armando Bezerra Campos, julgada em 4 de outubro de 2006.

perda dos atributos naturais justificadores da proteção. Tal situação dá lastro à *política do fato consumado*, e, em última análise, conduz a decisões como a do Superior Tribunal de Justiça, citada anteriormente (ver nota 29). Por isso, acórdão recente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, mesmo tratando do obrigatório reassentamento de 50 famílias oriundas de loteamento clandestino em área de proteção ambiental, considerou temerário possibilitar a instalação provisória do serviço público, mantida a legitimidade da recusa pela concessionária do fornecimento de energia elétrica<sup>61</sup>.

Solução também intermediária, visando à redução de danos ambientais, mas não completamente eliminando esses danos, foi proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Determinou-se, no caso, a cessação dos danos ao ambiente, de novas intervenções, e a demolição<sup>62</sup> de todas as construções erigidas em área de preservação permanente, com exceção da casa destinada à moradia, que deveria, nesse caso, ser mantida, à luz do “princípio da concordância prática ou harmonização”. No voto do Desembargador Souza Nery, foi destacado que

[...] ao lado do direito ambiental, há que se atentar para a força jurídica do direito fundamental à moradia. A atuação estatal, aí incluídas a ação do

61 TJRJ, apelação 0801313-53.2022.8.19.0012, relatora Desembargadora Adriana Ramos de Mello, julgada em 25 de fevereiro de 2025.

62 Tanto no Brasil como em Portugal, a *demolição* deve funcionar como *ultima ratio*, conforme destaca Oliveira (2015a), “[...] na medida em que ela pode ser evitada se a obra for suscetível de ser legalizada ou se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis, mediante realização de trabalhos de correção ou de alteração [...]”. No mesmo sentido, Lopes (2004) e Calor (2017). Esse entendimento é corroborado por acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte (processo 00422-A/96-Porto, em que atuaram os Juízes Desembargadores José Augusto Araújo Veloso, Ana Paula Portela e Jorge Miguel Barroso de Aragão Seia, julgado em 6 de setembro de 2007), citado por Oliveira (2015b), que determinou a demolição de prédio por vício de licença, admitindo, entretanto, a demolição parcial, no caso de vir a ser entendido que parte da construção pode ser legalizada, mediante o respectivo ato válido de licenciamento. O reforço, em Portugal, de medidas, ou a criação de mecanismos voltados à regulação de operações urbanísticas, as chamadas áreas urbanas de gênese ilegal, à luz do interesse público e ambiental, pode ser extraído do Decreto-Lei n.º 136/2014, conforme destacam Oliveira, Neves e Lopes (2016) e Oliveira e Lopes (2016).

**Doutrina**  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

Ministério Público Federal e o exercício do poder jurisdicional, não pode olvidar este dado normativo fundamental, sob pena de enfraquecimento do texto constitucional, que deve ser interpretado de acordo com os princípios hermenêuticos da força normativa da Constituição e da eficácia integradora<sup>63</sup>.

## Considerações finais

Os conflitos gerados pela busca do direito à moradia adequada, sem preocupação com as condicionantes principiológicas, normativas ou situacionais, em detrimento do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado e do conceito de desenvolvimento sustentável, conduz à árdua tarefa de conciliar, na esfera individual, os valores trazidos à ponderação do Poder Judiciário. Nesse campo, devemos sempre considerar, como enunciam Gomes Canotilho e Jónatas Machado (2014), que, “[...] numa sociedade pluralista, os conflitos são reais, as restrições implicam a respectiva justificação, e há que descobrir, nos casos concretos, como proceder ao balanceamento” (p. 131). Parece evidente, segundo os referidos autores, que,

[...] em algumas situações, impõe-se o balanceamento “caso a caso” ou particularístico, confiado aos tribunais. São estes, que perante circunstâncias específicas, descobrem, em termos prudenciais e equitativos, a razoabilidade de um dizer o direito em face dos interesses contrapostos (p. 132).

Entretanto, a solução de conflitos confiada aos tribunais, embora constitua primado civilizatório, não prescinde, na concretização do *princípio da sustentabilidade* — que é dirigido, não apenas aos Estados, mas a todos os cidadãos —, de políticas públicas claras

---

63 T.JSP, Segunda Câmara Reservada ao Meio Ambiente, apelação 0004414-75.2011.8.26.0642, relator Desembargador José Orestes de Souza Nery, julgada em 24 de outubro de 2013.

e efetivas, voltadas ao uso e à ocupação ordenada do solo, a exigir, em contrapartida, condutas individuais que espelhem *boa-fé objetiva ambiental* no exercício do *direito à moradia adequada*, sem perder de vista o ideal de bem comum.

Embora não exista “[...] uma solução neutral para os conflitos mundividenciais que satisfaça todas as partes envolvidas” (Machado, 2008, p. 13), é aqui bem apropriada a observação da Earth Charter Initiative<sup>64</sup>, que destaca que a

[...] vida frequentemente envolve a tensão entre importantes valores. Isso pode significar escolhas difíceis. Entretanto, temos que, obrigatoriamente, encontrar meios para harmonizar diversidade e unidade, o exercício das liberdades com o bem comum e os objetivos mais imediatos com as metas de longo prazo (p. 4).

Não há dúvidas de que, nas sociedades profundamente divididas, quanto a seus valores primordiais, e sobre quais projetos devem compor a centralidade de suas ações, quer na esfera econômica ou social, quer no que diz respeito à proteção do ambiente, os operadores do Direito sempre encontram dificuldades para enfrentar, de maneira clara e objetiva, os problemas daí decorrentes (Sadeleer, 2008). Embora o Poder Judiciário possa exercer papel importante na intermediação de conflitos sociais e ambientais, e impor, também, certos limites à discricionariedade de planejamento territorial (Oliveira, 2011) — a indicar, no balanceamento das normas e à luz dos princípios incidentes, para além da concretização de direitos, os caminhos juridicamente mais sólidos a seguir —, sua atuação, no campo das políticas públicas, é apenas subsidiária<sup>65</sup>. Não substitui e não pode prevalecer, apartado

64 Cf. “The Way Forward. [...] Life often involves tensions between important values. This can mean difficult choices. However, we must find ways to harmonize diversity with unity, the exercise of freedom with the common good, short-term objectives with long-term goals” (Earth Chart Initiative, s. d., p. 4).

65 Diferentemente da realidade de Portugal, há os que entendem ser necessária no Brasil, diante da omissão dos outros poderes, uma atuação mais vigorosa do Poder Judiciário em matéria de direitos sociais (Villar, 2015).

das hipóteses de omissão grave e do resgate da legalidade, diante das funções primordiais que devem ser exercidas, nos termos das regras constitucionais, pelos poderes Executivo e Legislativo.

A visão imediatista, de cunho quase emergencial, na busca do atendimento de necessidades da população mais vulnerável e na tutela de valores inerentes à dignidade humana — incluído aí o inegável *direito fundamental à moradia adequada* — descortina quase irresistível opção de suprir essas premências, por meio de decisões judiciais, em detrimento de regras básicas de planejamento do uso do solo e do ordenamento dos espaços urbanos. Entretanto, na expressão de Gomes Canotilho (2004), “hoje, todos devemos ocupar-nos e preocuparmo-nos com a vida na terra” (p. 111). Por isso, não é possível passar ao largo da obrigatória visão de longo prazo e da necessidade de viabilização existencial da humanidade do porvir, especialmente quando os bens jurídicos projetados nessa perspectiva, judicializados ou não, são a espécie humana, as áreas protegidas e o ambiente ecologicamente equilibrado que, à guisa de síntese, possibilita, abriga e rege a vida saudável no Planeta.

## Referências

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. Almedina: Coimbra, 2016.

AQUINO, Vinícius Salomão de. Harmonização entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: moradias localizadas em áreas de preservação permanente (p. 137-166). In: OLIVEIRA, Flávia de Paiva Medeiros; PADILHA, Norma Sueli; COSTA, Beatriz Souza (org.). *Direito Ambiental II: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI sobre humanização do Direito e a horizontalização da Justiça no século XXI*. João Pessoa: CONPEDI/UFPB, 2014.

Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=163>. Acesso em: 11 jun. 2017.

ARAGÃO, Maria Alexandra; DIAS, José Eduardo Figueiredo; BARRADAS, Maria Ana. Presente e futuro da AIA em Portugal: notas sobre uma “reforma anunciada”. In: *RevCEDOUA: Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, v. 1, n. 2, p. 89-110, 1998.

ARAGÃO, Maria Alexandra. Instituição concreta e protecção efectiva da Rede Natura 2000: alguns problemas. In: *RevCEDOUA: Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Coimbra, v. 5, n. 10, p. 13-44, 2002.

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Sustentabilidade ambiental e suas múltiplas

faces. In: FLORES, Nilton Cesar (org.). *A sustentabilidade ambiental e suas múltiplas faces*. (p. 207-23). Campinas: Millenium Editora, 2012.

BARREIRA, Marcos Rodrigues Alves; BOTELHO, Maurílio Lima. Crise urbana e favelização no Rio de Janeiro: para uma crítica da “questão urbana” contemporânea. In: *III Simpósio Lutas Sociais Na América Latina*, 2008, Londrina. Anais... Londrina, 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/marcosrodrigues.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BENJAMIN, Antonio Herman. Introdução à lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação p. 276-316). In: BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BENJAMIN, Antonio Herman. Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente. In: *Revista CEJ*, Brasília, v. 1, n. 3, p. 33-41, 1997.

BOSELMMANN, Klaus. Direitos humanos, ambiente e sustentabilidade [editorial]. In: *RevCEDOUA: Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, v. 11, n. 21, p. 9-38, 2008a.

BOSELMMANN, Klaus. *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*. England: Ashgate Publishing Limited, 2008b.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com referência em 1º de julho de 2025*. [Rio de Janeiro: IBGE], 2025. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2025/POP2025\\_20251031.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2025/POP2025_20251031.pdf). Acesso em: 12 jan. 2025.

CALOR, Inês Alhandra Marques Gonçalves. *A ilegalidade urbanística e o sistema de planeamento territorial: perspetiva comparada sobre políticas de controlo urbanístico de obras*. 2017. 316 f. Tese (Doutoramento em Geografia e Planeamento Territorial) – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2017. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Capítulo 7, 1992. Disponível em: cap07.doc. Acesso em: 12 jan. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. In: *Revista de Estudos Politécnicos*, v. 8, n. 13, p. 7-18, 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Sustentabilidade e Planeamento. In: *RevCEDOUA: Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Coimbra, v. 11, n. 21, p. 9-19, 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes. O regresso dos deuses turbulentos. In: *RevCEDOUA: Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, v. 7, n. 14, p. 101-111, 2004.

CANOTILHO, J. J. Gomes; BRANDÃO, Nuno. Colaboração premiada e auxílio judiciário em matéria penal: a ordem pública como obstáculo à cooperação com a Operação Lava Jato. In: *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, v. 146, n. 4000, p. 16-38, 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MACHADO, Jónatas E. M. Constituição e Código Civil brasileiro: âmbito de proteção de biografias não autorizadas. In: GAIO-JÚNIOR,

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

- Antônio P.; SANTOS, Márcio G. T. dos (coord.). *Constituição brasileira de 1988: reflexões em comemoração ao seu 25º aniversário*. Curitiba: Juruá, 2014, p. 121-165.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MACHADO, Jónatas E. M. *A questão da constitucionalidade das patentes “pipeline” à luz da Constituição Federal Brasileira de 1988*. Colaboração de Vera Lúcia Raposo. Coimbra: Almedina, 2008.
- CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO RACIAL, 1966. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d65810.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html). Acesso em: 12 jan. 2025.
- CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER, 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm). Acesso em: 12 jan. 2025.
- CORDEIRO, António Menezes. *Da boa-fé no direito civil*. Coimbra: Almedina, 2015. 1406 p. (Coleção Teses).
- CORREIA, Fernando Alves. A nova Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo: alguns princípios fundamentais. In: *RevCEDOUA: Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, v. 17, n. 34, p. 9-21, 2014.
- CORREIA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Almedina, 2001. 708 p. (Coleção Teses).
- CORREIA, Fernando Alves. Problemas actuais do direito do urbanismo em Portugal. In: *RevCEDOUA: Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, v. 1, n. 2, p. 9-32, 1998.
- DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- DIAS, Daniella S. O direito à moradia digna e a eficácia dos direitos fundamentais sociais. In: *Revista Eletrônica do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Rio Grande do Sul (CEAF)*, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2012. Disponível em: [https://www.mprs.mp.br/areas/biblioteca/arquivos/revista/edicao\\_01/vol1no1art1.pdf](https://www.mprs.mp.br/areas/biblioteca/arquivos/revista/edicao_01/vol1no1art1.pdf). Acesso em: 11 jun. 2017.
- DIREÇÃO-GERAL DO TERRITÓRIO; NAÇÕES UNIDAS – HABITAT III. Relatório Nacional – Portugal. Lisboa: Direção-Geral do Território; ONU Habitat III, 2016. Disponível em: [https://habitat3.org/wp-content/uploads/PT\\_UN-HabitatIII\\_NationalReport\\_2016\\_08\\_04\\_PT.pdf](https://habitat3.org/wp-content/uploads/PT_UN-HabitatIII_NationalReport_2016_08_04_PT.pdf). Acesso em: 12 jan. 2025.
- DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Moradia não é mercadoria. In: *Revista de Direito da Cidade*, v. 5, n. 1, p. 197-233, 2013.
- DOSSIER. Urbanismo, ordenamento do território e ambiente na lusofonia. Colaboração de Alexandra Aragão et al. In: *RevCEDOUA: Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, v. 17, n. 34, p. 113-143, 2014.
- EARTH CHARTER INITIATIVE. *The Earth Charter (A Carta da Terra)*. San José: Earth Charter International Secretariat. Disponível em: [https://earthcharter.org/wp-content/uploads/2020/03/earthcharter\\_english.pdf](https://earthcharter.org/wp-content/uploads/2020/03/earthcharter_english.pdf). Acesso em: 7 jun. 2017.



FERNANDES, Edésio. *Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito*. Aula ministrada em São Paulo. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2004. Disponível em: <http://www.irib.org.br/boletins/detalhes/2425>. Acesso em: 5 jun. 2015.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Áreas protegidas e direito ambiental (p. 465-489). In: BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). In: *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. FURLAN, Anderson; FRACALLOSSI, Willian. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GARCIA, Maria. A cidade e o direito à habitação: normas programáticas na Constituição Federal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira (org.). *Doutrinas essenciais de direitos humanos*, v. 3, p. 983-998, 2015.

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal (p. 45-103). In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Dimensões da dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 8,6 milhões de pessoas saíram da pobreza entre 2023 e 2024. In: *Agência de Notícias IBGE*, 3 dez. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/45344-8-6-milhoes-de-pessoas-sairam-da-pobreza-entre-2023-e-2024>. Acesso em: 12 jan. 2025.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). “Carta do Rio” de junho de 1992. Conferência Geral das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20do%20Rio%201992.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2025.

KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao artigo 225 (p. 2.077-2.086). In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo; Coimbra: Saraiva; Almedina, 2013.

LEME, Elton M. C. Obrigação ambiental *ex lege* e *propter rem* (p. 172-182). In: BENJAMIN, Antonio Herman; LEITE, José Rubens Morato; CAPPELLI, Sílvia (org.). *Direito Ambiental*. *Revista do Superior Tribunal de Justiça*, n. 238 (volume temático). Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2015a.

LEME, Elton M. C. Áreas de proteção integral. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LEITE, José Rubens Morato; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. *Revista do Superior Tribunal de Justiça*, n. 239, v. 1 (volume temático). Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2015b. p. 580-586.

LIMA, Alexandra Carina Melo. *O direito à habitação em Angola inserido nos direitos fundamentais*. 2011. 91 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro, Aveiro, 2011.

LOPES, Dulce Margarida de Jesus. Medidas de tutela da legalidade urbanística. In: *RevCEDOUA: Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, v. 7, n. 14, p. 49-90, 2004.

Doutrina  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

MACHADO, Jónatas E. M. Estado constitucional e neutralidade religiosa. In: *Revista Jurídica da UniCesumar*, v. 8, n. 1, p. 1-31, 2008.

MACHADO, Jónatas E. M. *Direito internacional: do paradigma clássico ao pós-11 de setembro*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013. 802 p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Das áreas de preservação permanente. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.). *Novo Código Florestal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 155-165.

MAGALHÃES, Juraci Perez de. *Comentários ao Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965)*. Brasília: Senado Federal, 1980.

MARQUES, Teresa Sá; MATOS, Fátima Loureiro de; GUERRA, Paula; RIBEIRO, Diogo. Housing problems in Portugal: a challenge to define a territorialised policy in times of crisis. In: *Proceedings of the International Conference "The Welfare State in Portugal in the Age of Austerity"*. 2014, p. 1-15. Disponível em: <http://www.iseg.ulisboa.pt/mkt/content/the-welfare-state-in-portugal-in-the-age-of-austerity/Papers/Housing%20problems%20in%20Portugal%20a%20challenge%20to%20define%20a%20territorialised%20policy%20in%20times%20of%20crisis.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2025.

MEIRELES, Gustavo Fernandes; VASCONCELOS, Lara Barreira de. Integrando sustentabilidade ao direito à habitação: uma abordagem a partir do Direito Internacional. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 20, n. 80, p. 299-315, jul.-set. 2012.

MENDONÇA FILHO, Wilson Ferreira; QUEIROZ, Delson Luiz Martins; PEDREIRA, Luiz Otávio de Lima. Unidades de conservação no Estado do Rio de Janeiro. In: *Floresta e Ambiente*, v. 3, p. 190-199, 1996.

MIRANDA, Jorge. O meio ambiente e a Constituição. In: *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, n. 61, p. 137-149, 2016.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. Algumas questões relativas aos programas enquanto instrumentos de gestão territorial (p. 71-92). In: MIRANDA, João; MONTEIRO, Cláudio; VALE, Mário (coord.). *O novo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial*. Coimbra: Almedina, 2016.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Direito do urbanismo: do planeamento à gestão*. Coimbra: Associação de Estudos de Direito Regional e Local; Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais, 2015a.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Nulidades urbanísticas*. Coimbra: Almedina, 2015b.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. Três sistemas de planeamento territorial da lusofonia: o sistema português entre o hipercomplexo sistema angolano e o simplificado sistema macaense. In: *RevCEDOUA: Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, v. 17, n. 34, p. 45-66, 2014.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Novas tendências do direito do urbanismo: de um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação e de coesão social*. Coimbra: Almedina, 2012.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa*. Coimbra: Almedina, 2011.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. O montante da indenização por expropriação: o caso do Parque da Cidade do Porto. In: OLIVEIRA, Fernanda Paula (coord.). *O urbanismo, o ordenamento do território e os tribunais* (p. 663-716). Coimbra: Almedina, 2010.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Portugal: território e ordenamento*. Coimbra: Almedina, 2009.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. A reserva ecológica nacional e o planeamento do território: a necessária consideração integrada de distintos interesses públicos. In: *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n. 27/28, p. 33-52, 2007.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. Planos especiais de ordenamento do território: tipicidade e estado da arte. Em especial os planos de ordenamento de áreas protegidas. In: *RevCEDOUA:Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, v. 9, n. 17, p. 71-81, 2006.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. Os caminhos “a direito” para um urbanismo operativo. In: *RevCEDOUA:Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, v. 7, n. 14, p. 9-30, 2004.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; NEVES, Maria José; LOPES, Dulce. *Regime jurídico da urbanização e edificação comentado*. Coimbra: Almedina, 2016. 859 p.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce. *As áreas urbanas de génese ilegal (AUGIs) no contexto da política de legalização*. Coimbra: Almedina, 2016. 124 p.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce. *Direito do urbanismo: casos práticos resolvidos*. Coimbra: Almedina, 2010. 239 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos. Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), Istambul, Turquia, 3-14 jun. 1996. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>. Acesso em: 12 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nova York: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 12 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration)*. 1972. Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1>. Acesso em: 12 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *New Urban Agenda*. New York: United Nations, 2016. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/858344?v=pdf>. Acesso em: 12 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11: Cidades e comunidades sustentáveis. Nações Unidas no Brasil, s. d. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>. Acesso em: 12 jan. 2025.

Acesso em: 12 jan. 2025.

**Doutrina**  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário

- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *The Vancouver Declaration on Human Settlements: Habitat I, Vancouver, 31 May – 11 June 1976*. [S. l.]: ONU, 1976.
- Disponível em: [https://sdgs.un.org/sites/default/files/documents/7252The\\_Vancouver\\_Declaration1976.pdf](https://sdgs.un.org/sites/default/files/documents/7252The_Vancouver_Declaration1976.pdf). Acesso em: 12 jan. 2025.
- Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 19 dez. 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 12 jan. 2025.
- RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. *Das comunidades à União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.
- REIS, João Emilio de Assis. *O crescimento desordenado das cidades sobre áreas de proteção ambiental: o princípio da boa-fé e a proteção ao direito de moradia*. Tese de doutorado em Direito – Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.
- REIS, João Emilio de Assis. O direito ao ambiente e o direito à moradia: colisão e ponderação de direitos fundamentais. In: *Veredas do Direito*, v. 10, n. 19, p. 157-176, jan.-jun. 2013.
- ROAF, Sue; FUENTES, Manuel; THOMAS, Stephanie. *Ecohouse – a design guide*. Oxford: Architectural Press, 2001.
- ROSSETO, Jefferson Matos; ROSSETO, Ana Paula Gracioli. A efetividade do direito à moradia nos tribunais. In: *Revista do Instituto do Direito Brasileiro – RIDB*, v. 3, n. 9, p. 7.263-7.293, 2014.
- RUBIN, Beatriz. O direito à busca da felicidade. In: *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, v. 16, p. 35-49, 2010.
- SADELEER, Nicolas de. *Environmental Principle: From Political Slogans to Legal Rules*. New York: Oxford University Press, 2008.
- SARLET, Ingo Sarlet. Dos direitos sociais (p. 533-548). In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. Rio de Janeiro; Coimbra: Saraiva; Almedina, 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. In: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 20, p. 1-46, 2010.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações (p. 11-38). In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- SCHEID, Cintia Maria. Concessão especial de uso para fins de moradia: a interface entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente sustentável em Áreas de Preservação Permanente. In: *Doutrinas Essenciais de Direito Registral*, v. 5, p. 1.109-1.125, 2011.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SOBRANE, Marcia Alvarenga de Oliveira. A cidade e sua normatização constitucional urbanística (p. 205-230). In: GARCIA, Marcia (org.). *A cidade e seu estatuto*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.

TUSHNET, Mark. Social and Economic Rights: Historical Origins and Contemporary Issues. In: *E-Pública: Revista Eletrônica de Direito Público*, Lisboa, n. 3, Edição Especial, p. 1-10, out. 2014. Disponível em: [www.e-publica.pt](http://www.e-publica.pt). Acesso em: 12 jan. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Resolução B4-0581*. [S. l.]: *Publications Office of the European Union*, 1996. Disponível em: Resultados da pesquisa - EUR-Lex. Acesso em: 12 jan. 2025.

UNITED NATIONS. *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (art. 11(1) of the Covenant)*. Adopted in the Sixth Session of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). U.N. Doc. E/1992/23, annex III at 114. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 1991, 7 p. Disponível em: <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/epcomm4.htm>. Acesso em: 12 jan. 2025.

UNITED NATIONS. *The Right to Adequate Housing*. UN Habitat, Human Rights, Fact Sheet 21 (Rev. 1). Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Switzerland, 2009, 52 p.

Disponível em: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf). Acesso em: 12 jan. 2025.

UNITED NATIONS. *World Urbanization Prospect 2025: Summary of Results*. UN DESA/POP/2025/TR/No. 12. New York: United Nations, 2025, 109 p. Disponível em: [https://population.un.org/wup/assets/Publications/undesa\\_pd\\_2025\\_wup2025\\_summary\\_of\\_results\\_final.pdf](https://population.un.org/wup/assets/Publications/undesa_pd_2025_wup2025_summary_of_results_final.pdf). Acesso em: 12 jan. 2025.

VILLAR, Paola Mavropoulos Beekhuizen. *O direito fundamental à habitação e o direito do urbanismo: uma análise do Direito português e do Direito brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015, 154 p.

WORLD URBAN CAMPAIGN. World Urban Campaign. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2010. Disponível em: <https://www.worldurbancampaign.org/>. Acesso em: 12 jan. 2025.

ZAVASCKI, Teori Albino. Antecipação da tutela e colisão de direitos fundamentais. In: *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 15-32, jul.-set. 1995.

**Doutrina**  
Direito Público

Doutrina  
Direito Privado

Doutrina  
Direito Penal

>>|

<< Sumário