

## ATIVISMO JUDICIAL: OCUPAÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SOB A PERSPECTIVA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

### JUDICIAL ACTIVISM: IRREGULAR OCCUPATION IN A PERMANENT PRESERVATION AREA FROM THE PERSPECTIVE OF THE FEDERAL SUPREME COURT

#### **Sarah Clarimar Ribeiro de Miranda**

Mestra em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA.

Servidora Pública.

sarah.miranda@tjam.jus.br

<http://lattes.cnpq.br/6896450940553448>

<https://orcid.org/0009-0002-5727-8049>

#### **Sandro Nahmias Melo**

Pós-doutor em Direito pela Universidade de São Paulo – USP.

Professor Associado da Universidade do Estado do Amazonas – UEA.

Snmelo@uea.edu.br

<http://lattes.cnpq.br/4266625489820783>

<https://orcid.org/0000-0002-0538-3659>

#### **Sâmara Christina Souza Nogueira**

Mestra em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA.

Magistrada.

samara.nogueira@trt11.jus.br

<http://lattes.cnpq.br/0009122925408912>

<https://orcid.org/0009-0004-7754-1486>

#### RESUMO

Objetivo: o presente trabalho tem como escopo analisar a atuação do Supremo Tribunal Federal – STF diante do problema social das ocupações irregulares por famílias de baixa renda em Áreas de Preservação Permanente – APPs. A problemática consiste em compreender de que modo o STF se posiciona diante da omissão e da inércia do poder público na fiscalização e na implementação de políticas públicas voltadas tanto à proteção do meio ambiente como ao direito à moradia. A pesquisa examina os fundamentos teóricos do ativismo judicial, correlacionando-os com a jurisprudência do STF relacionada aos casos de ocupação em áreas protegidas. Método: a metodologia a ser aplicada é dedutiva, com abordagem qualitativa, utilizando-se da pesquisa bibliográfica, doutrinária, legislativa e jurisprudencial. Resultado: ao final, constata-se que, apesar da atuação judicial em matéria de políticas públicas ser excepcional, o STF tem admitido a intervenção do Judiciário em contextos de omissão e inércia estatal, objetivando dar efetividade aos direitos fundamentais constitucionais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em respeito ao Estado Democrático de Direito e seus valores e princípios constitucionais.

» PALAVRAS-CHAVE: ATIVISMO JUDICIAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DIREITO AMBIENTAL. OCUPAÇÃO IRREGULAR. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

#### ABSTRACT

Objective: This paper aims to analyze the actions of the Brazilian Supreme Court (STF) in the face of the social problem of irregular occupations by low-income families in Permanent Preservation Areas (APPs). The problem consists of understanding how the STF positions itself in the face of the omission and inertia of the government in monitoring and implementing public policies aimed at both environmental protection and the right to housing. The research examines the theoretical foundations of judicial activism, correlating them with the STF's case law related to cases of occupation in protected areas. Method: the methodology to be applied is deductive, with a qualitative approach, using bibliographical, doctrinal, legislative and case law research. Result: in the end, it is found that, despite judicial action in matters of public policies being exceptional, the

*STF has admitted the intervention of the Judiciary in contexts of state omission and inertia, aiming to give effect to the fundamental constitutional rights established in the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, in respect of the Democratic State of Law and its constitutional values and principles.*

» KEYWORDS: JUDICIAL ACTIVISM. PERMANENT PRESERVATION ÁREA. ENVIRONMENTAL LAW. IRREGULAR OCCUPATION. FEDERAL COURT OF JUSTICE.

Artigo recebido em 14/9/2024, aprovado em 9/4/2025 e publicado em 26/9/2025.

## INTRODUÇÃO

O ativismo judicial tem emergido como tema de considerável relevância e interesse no campo do direito ao longo dos últimos anos, provocando debates fervorosos e discussões profundas que ecoam por toda a sociedade. No cerne dessa discussão, encontra-se um campo particularmente sensível e complexo: as ocupações irregulares em Áreas de Preservação Permanente – APPs.

Este artigo tem como objetivo analisar, sob a perspectiva do Supremo Tribunal Federal – STF, a atuação do Poder Judiciário diante do fenômeno social das ocupações irregulares em áreas de preservação permanente. Busca-se examinar como o ativismo judicial se manifesta nessas situações complexas, nas quais se confrontam, de um lado, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, de outro, o direito à moradia digna. Pretende-se ainda avaliar de que forma essa atuação judicial contribui para a efetivação dos direitos assegurados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), colocando sob análise crítica tanto os méritos quanto os possíveis deméritos dessa abordagem, assim como os impactos do ativismo judicial no sistema jurídico brasileiro.

O estudo busca compreender a linha argumentativa predominante do STF e suas repercussões na efetivação dos direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em um cenário global marcado por desafios ambientais de magnitude alarmante, as áreas de preservação permanente desempenham papel fundamental na manutenção da biodiversidade, na proteção contra desastres naturais e na garantia da qualidade de vida e do meio ambiente para as gerações presentes e futuras. Contudo, essas áreas valiosas frequentemente se veem sob ameaça de ocupações irregulares, que podem resultar na degradação irreversível de ecossistemas frágeis e no comprometimento e risco de vida para as pessoas que vivem nessas áreas protegidas.

Nesse contexto, o ativismo judicial surge como resposta à necessidade premente de proteger essas áreas e os demais direitos fundamentais estabelecidos na CRFB/1988. O Poder Judiciário Brasileiro, por meio de interpretações e aplicação da lei, assume papel ativo, na tentativa de garantir o mínimo existencial e a solução dos conflitos sociais pertinentes à ocupação indevida de APPs, principalmente por famílias de baixa renda. Essa intervenção, no entanto, não está isenta de controvérsias e dilemas complexos como a questão da reserva do possível e da discricionariedade administrativa diante do Poder Judiciário.

Ao abordar o tema do ativismo judicial em relação às decisões do Poder Judiciário – STF quanto às ocupações irregulares para moradia em APPs, examina-se a questão da intervenção judicial, da discricionariedade administrativa e da ocorrência ou não da violação do princípio da separação dos poderes quanto a essa abordagem, considerando cuidadosamente as implicações legais, sociais e ambientais.

Justifica-se ainda o presente artigo em razão de ser importante avaliar como o ativismo judicial pode moldar a paisagem jurídica e influenciar as políticas públicas voltadas para a conservação ambiental e a proteção dos direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à moradia, à dignidade da pessoa humana e outros.

Questiona-se, assim, de que modo o STF tem-se posicionado quanto à possibilidade de o Poder Judiciário intervir nas políticas públicas diante da omissão, da morosidade e da inércia da Administração na fiscalização e na implantação de políticas públicas sobre o problema social das ocupações irregulares para moradia em área de preservação permanente, e a ponderação dos direitos fundamentais.

Adotou-se, na presente pesquisa, o método de abordagem dedutivo, partindo-se de conceitos gerais a respeito da ocupação irregular, APPs e ativismo judicial, para então examinar, à luz da jurisprudência do STF, os casos decorrentes de ocupação irregular por famílias de baixa renda em áreas ambientalmente protegidas. A pesquisa é de natureza qualitativa, voltada à compreensão dos aspectos judiciais que envolvem o tema.

Utilizou-se o método dedutivo, com procedimento monográfico, valendo-se de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Foram utilizados, ainda, doutrinas de direito administrativo, constitucional e ambiental, legislação, jurisprudência, em específico do STF, e artigos científicos sobre o tema, obtidos por meio da plataforma **Google Acadêmico** e **SciELO**.

Analisou-se a jurisprudência do STF que diz respeito à omissão do poder público e à questão da ocupação irregular em APPs por famílias de baixa renda, bem como a intervenção do Judiciário.

Para obter as informações e os dados jurisprudenciais da presente pesquisa, realizaram-se buscas na plataforma de consulta à jurisprudência, disponibilizada no portal do STF (<https://portal.stf.jus.br>), no item jurisprudência. No campo de busca, foram digitadas as seguintes palavras como parâmetros: ocupação irregular; área de preservação permanente; meio ambiente; discricionariedade; atuação judicial.

As decisões analisadas oferecem subsídios interpretativos sobre a atuação judicial em contextos de omissão administrativa, princípio da reserva do possível, discricionariedade, ponderação de direitos fundamentais e aplicação do princípio da separação dos poderes. Precedentes de grande importância tanto da Primeira como da Segunda Turma do STF são examinados.

Portanto, este ensaio não visa esgotar o assunto, mas sim contribuir para os debates e as reflexões acerca da temática e das questões que cercam o ativismo judicial nos julgados relacionados à ocupação por pessoas de baixa renda para moradia em áreas de preservação permanente, pela concepção do STF, considerando que o direito ao meio ambiente e à moradia são direitos fundamentais protegidos constitucionalmente, avaliam-se assim os efeitos da atuação do Poder Judiciário no sistema jurídico.

Por meio desta análise, busca-se contribuir para um entendimento equilibrado das complexas interações entre o fenômeno do ativismo judicial, o direito, a sociedade e o meio ambiente em um contexto de crescente conscientização ambiental e desafios ambientais cada vez mais urgentes. Além disso, avaliam-se riscos para a dignidade e a vida humana das pessoas que ocupam de forma irregular as APPs, bem como a omissão de políticas públicas por parte do poder público.

## 1 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APPS E OCUPAÇÕES IRREGULARES

Antes de adentrar no fenômeno do ativismo judicial acerca das questões a respeito das ocupações irregulares em APPs, é fundamental entender o que são essas áreas e qual a sua importância ambiental.

As APPs são definidas como espaços territoriais protegidos, cobertos ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade e o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

A Lei 12.651/2012 (Brasil, 2012), novo Código Florestal, no que concerne ao conceito de APP, estabelece a definição do que seriam essas áreas no art. 3º, II, como:

[...] área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Assim, as APPs são áreas protegidas por lei devido à sua relevância na preservação dos recursos naturais e na manutenção do equilíbrio ecológico. Tais áreas englobam margens de rios, encostas de morros, topos de montanhas, entre outras, tanto na região urbana quanto na rural.

O Código Florestal (Lei 12.651/2012) estabelece no art. 7º que a vegetação da APP deverá ser mantida pelo proprietário da área, pelo possuidor ou ocupante, seja pessoa física ou jurídica, pública ou privada (Brasil, 2012).

Do comando normativo existente tanto no art. 225 da CRFB/1988 como no Código Florestal, depreende-se que as APPs devem ser protegidas, sem qualquer supressão ou ação antrópica, devem ser preservadas as suas condições naturais para que estes ambientes continuem a evitar danos ambientais ao ser humano, “**prestando os serviços ambientais que lhe são típicos**” (Citolin, 2014, p. 453), como, por exemplo: faixas de proteção ao longo de ferrovias e rodovias; proteção de sítios; atenuação da erosão das terras; transbordamento das águas dos igarapés e dos rios que ocasionam as enchentes; fixação de dunas; proteção da biodiversidade da fauna e flora; auxílio no clima da região; entre outros.

Acerca do dano ao meio ambiente ocasionado pela ação do ser humano na era do antropoceno, explicam Ribeiro de Miranda, Nogueira Júnior e Lisboa (2024, p. 139) que “A era do antropoceno seria uma nova época geológica a qual as condutas oriundas do ser humano estão causando danos irreversíveis ao meio ambiente”.

Excepcionalmente, o Código Florestal admite, no art. 8º, que a supressão da vegetação em APP somente poderá ocorrer na hipótese de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental previsto no próprio Código Florestal. Ainda, de forma excepcional, a intervenção em APP poderá ser autorizada para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda (§ 2º, art. 8º) (Brasil, 2012).

O ordenamento jurídico brasileiro prevê ainda a aplicação do conceito de área urbana consolidada, prevista no art. 16-C, § 2º, da Lei 9.636/1998 (Brasil, 1998) (com redação dada pela Lei 13.465/2017), para justificar o afastamento das disposições contidas no Código Florestal e a consequente incidência dos ditames da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, bem como a possibilidade de regularização fundiária para os casos de ocupação consolidada – Reurb. E, no tocante à urbanização em APP, depreende-se do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4.903 que o STF decidiu:

[...] (j) Art. 8º, § 2º: Ao possibilitar a intervenção em restingas e manguezais para a execução de obras habitacionais e de urbanização em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda, o legislador promoveu louvável compatibilização entre a proteção ambiental e os vetores constitucionais de erradicação da pobreza e da marginalização, e redução das desigualdades sociais (art. 3º, IV, da CRFB); de promoção do direito à moradia (art. 6º da CRFB); de promover a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, da CRFB); de combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X, da CRFB); e de estabelecer política de desenvolvimento urbano para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CRFB) (Brasil, 2018).

Dessa forma, nos termos do que dispõe o art. 8º, § 2º, do novo Código Florestal, e ainda como ficou decidido na ADI 4.903 do STF, o novo Código compatibilizou a proteção ambiental, o direito à moradia, a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Além disso, compatibilizou os vetores constitucionais de erradicação da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades sociais, combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, e o estabelecimento de política de desenvolvimento urbano para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes em harmonia com a sustentabilidade ambiental, competindo ao poder público realizar estudos de impacto ambiental, além dos instrumentos e das medidas compensatórias e de fiscalização administrativa, nos termos da CRFB/1988.

Os instrumentos de regularização fundiária previstos no ordenamento jurídico brasileiro (Lei 13.465/2017 e Lei 12.651/2012) (Brasil, 2017a, 2012) auxiliam na regularização dessas ocupações irregulares em área de preservação permanente e devem ser aplicados de acordo com cada caso, obser-

vando os exatos ditames da lei para evitar o aumento das invasões em áreas de preservação permanente, a degradação do meio ambiente, o aumento das desigualdades sociais e a desordem urbana.

No tocante à Lei 13.465/2017, destaca-se que tramitam perante o STF duas ADIs 5.771 e 5.787, de relatoria do ministro Dias Toffoli, pendentes de decisão. Em dezembro de 2024, o ministro Flávio Dino pediu vista dos autos das referidas ADIs<sup>1</sup>.

Na oportunidade, registra-se que, na Ação Civil Pública – ACP ajuizada pelo Ibama, objetivando, entre outras medidas, que os requerentes se abstivessem de interferir nos imóveis construídos na margem do rio Acaú/PB, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no julgamento do recurso de apelação interposto pelo Ibama, verificou a ocorrência de dano na APP, mas a Corte entendeu pela impossibilidade de demolição das edificações, considerando ser desproporcional a medida.

Porém, no julgamento do Recurso Especial – REsp 1.782.692/PB, interposto pelo Ibama, de relatoria do ministro Herman Benjamin, a Segunda Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, decidindo que a APP possui presunção absoluta de intocabilidade, enfatizando a excepcionalidade de intervenção na área de natureza *propter rem, in verbis*:

[...] O legislador, *iure et de iure*, presume valor e imprescindibilidade ambientais das APPs, presunção absoluta essa que se espalha para o prejuízo resultante de desrespeito à sua proteção (dano *in re ipsa*), daí a dispensabilidade de prova pericial. Logo, como regra geral, “Descabida a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP que não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 8º do Código Florestal (utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental)” (REsp 1.394.025/MS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 18/10/2013). Essa exatamente a posição do STJ enunciada reiteradamente: “em tema de direito ambiental, não se cogita em direito adquirido à devastação, nem se admite a incidência da teoria do fato consumado” (REsp 1.394.025/MS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe de 18.10.2013); (...) Essa proteção jurídica não serve para justificar o desmatamento da flora nativa e a ocupação de espaços especialmente protegidos pela legislação, tampouco para autorizar a manutenção de conduta nitidamente lesiva ao ecossistema” (AgInt no REsp 1.545.177/PR, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 22/11/2018). (...) (Brasil, 2019a).

A realidade dos municípios do Brasil quanto ao planejamento urbano e ao controle adequado do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano se revela deficitária, quando aliada a inúmeros problemas e fatores sociais, observa-se o crescimento de ocupações irregulares em áreas que deveriam ser preservadas e protegidas em benefício de todos, uma vez que as APPs são fundamentais para a conservação da biodiversidade e a preservação dos serviços ecossistêmicos.

As ocupações irregulares em áreas que deveriam ser protegidas, como as APPs, causam inúmeros danos ao meio ambiente. Como explicam Ribeiro de Miranda, Nascimento Rodrigues e Souza Nogueira (2024, p. 6), essas ocupações geram:

[...] desmatamento da vegetação local, a construção de moradias nas proximidades de igarapés, o despejo de lixo e esgoto doméstico diretamente no curso d’água, o que contribui para o alagamento e enchente em época de chuva, proliferação de doenças e do mau cheiro em regiões em que a infraestrutura (calçamento, energia, fornecimento de água) e o saneamento básico sejam inexistentes, entre outros danos que agravam a situação socioambiental dessas áreas.

Extrai-se dos ensinamentos de Pioli e Rossin (2006, p. 46) que a causa da ocupação irregular seria:

[...] em um país que concentra renda, com corrente migratória rural para o território urbano (baseada na miragem de emprego, melhores condições de vida, acesso à educação e serviços de saúde, dentre outros privilégios da vida nas cidades), a forma de garantir moradia acaba sendo a ocupação irregular, individualmente ou em grupos organizados. As áreas são ocupadas de forma precária, e nelas pululam autoconstruções ocupando morros, córregos, áreas de mananciais; palafitas são erguidas por sobre fétidos cursos d'água, e em áreas de risco; outras maneiras de ocupação irregular estão difundidas e disfarçadas no tecido urbano, como os cortiços. A população a ocupar essas áreas têm contingentes com alguma renda, ou mesmo assalariados, mas ainda à margem do mercado urbano formal. Com expressivo contingente de população urbana habitando áreas irregulares, desprovidas de infraestrutura e equipamentos urbanos, restou ao legislador impor a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda como diretriz da lei da política urbana.

Nesse sentido, verifica-se a contingência de um sopesamento entre dois direitos fundamentais. De um lado, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando a importância do instituto da APP, de interesse coletivo tanto para as presentes como para as futuras gerações. De outro, o direito à moradia pela população de baixa renda que ocupa de forma irregular as APPs, em decorrência da falta de gestão e fiscalização do poder público, como observam Silva, Squinca, De Oliveira e Pinheiro (2019, p. 4):

[...] Como foi exposto a APP é um importante instituto para a preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e que a todos, indistintamente, interessa. Porém a realidade de dificuldade da população de baixa renda e, muitas vezes desinteresse político e econômico na efetivação do direito à moradia, torna corriqueira as chamadas ocupações em APPs para a formação de assentamentos irregulares, que apesar de não serem as residências adequadas, representando risco às famílias com vulnerabilidade econômica, constituem a moradia de muitas pessoas, sendo necessária a mobilização estatal, por meio da esfera jurídica para a resolução de tal conflito, uma vez que tais localidades representam a manutenção da qualidade de vida para toda a população da cidade.

Destarte, a ocupação irregular para moradia de famílias de baixa renda em área de preservação permanente é um problema social que ocorre em grande parte dos municípios brasileiros. Muitas vezes esses problemas só são conhecidos em razão do ajuizamento de ações civis perante o Poder Judiciário, visando à intervenção judicial na tentativa de pacificar e solucionar os conflitos pertinentes à omissão de fiscalização e de políticas públicas do poder público, bem como à ponderação entre o direito à moradia e o meio ambiente.

## 2 DO DIREITO À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Os direitos à moradia, previsto no art. 6º, e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), são assegurados na CRFB/1988 e considerados como direitos fundamentais. Ensina Milaré (2014, p. 174): “A partir da Constituição Federal de 1988 o meio ambiente passou a ser tido como um bem tutelado juridicamente”.

Ao explicar sobre o direito à moradia, observa-se, na concepção de Nunes Júnior (2018, p. 1.106), que referido direito é considerado como **mínimo existencial dos direitos sociais**, passível de ser jurisdicionalizado. Assim, o direito social à moradia exige do Estado uma atuação eficaz, considerando o mínimo existencial para o ser humano, sendo um direito fundamental indispensável para uma vida digna e saudável.

Afirma Fiorillo (2023, p. 706) que o direito à moradia deve ser:

adaptado aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecidos no art. 3º da Constituição Federal em face das necessidades da família [...] mas dentro dos parâmetros de possibilidade econômica de cada Poder Público municipal como executor da política de desenvolvimento urbano.

Nesse panorama, o direito à moradia deve ser devidamente planejado e executado pelo poder público, respeitando os objetivos fundamentais da CRFB/1988, levando em conta as necessidades da família e considerando a realidade econômica dos municípios, que são responsáveis pela execução das políticas urbanas.

A legislação brasileira, por meio da Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), objetivando garantir o supracitado direito constitucional, regulamenta a política urbana, dispondo de diversas formas de intervenção do poder público sobre a propriedade particular e o solo urbano. Ademais, o direito à moradia é instrumentado pelas políticas públicas do Poder Executivo e, como afirmam Silva, Squinca, De Oliveira e Pinheiro (2019, p. 4), é também o **“direito fundamental que é violado a todo o momento [...] em virtude da realidade de ausência de residências adequadas”**.

O Estatuto da Cidade traz a previsão de vários instrumentos de regularização urbanística, destacando-se entre eles o Plano Diretor como eixo principal da regulação urbanística das cidades. Referido instrumento objetiva o desenvolvimento urbano em conformidade com a função social da propriedade, fomentando a legalização dos assentamentos e a regularização das ocupações irregulares, combatendo novas invasões e especulações imobiliárias, além de propiciar a urbanização e obras de infraestrutura para a população de baixa renda que mais sofre com esse problema habitacional.

De outro giro, quanto ao direito ao meio ambiente, este também é um direito fundamental, sendo inicialmente reconhecido na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada pela ONU em 1972, na cidade de Estocolmo. Esta conferência deu origem ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e à elaboração da “Declaração de Estocolmo”.

De igual modo, o STF no Recurso Extraordinário – RE 134297-8/SP “[...] **Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de um direito típico de terceira geração**” (Brasil, 1995).

O meio ambiente, na definição de Silva (2002, p. 20), é **“a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”**.

Para pacificar os conflitos existentes entre os direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia, em razão das ocupações irregulares em APPs, os legitimados a propor a ACP (art. 5º, Lei 7.347/1985) (Brasil, 1985) constantemente acionam o Poder Judiciário. Dessa forma, o Judiciário brasileiro necessita considerar as especificidades de cada caso concreto, objetivando assim reduzir o risco de uma decisão injusta e evitar que surjam novos conflitos além dos já existentes (Citolin, 2014, p. 457).

Destarte, um dos métodos muito usados para resolver esse conflito de direitos fundamentais é “a utilização do princípio da proporcionalidade” (Citolin, 2014, p. 457). Por sua vez, referido princípio justifica a restrição de determinados direitos fundamentais em prol de outros e justifica também as ações positivas em benefício dos desfavorecidos (Romita, 2005, p. 183).

Em razão da liberdade do julgador quanto à ponderação e utilização da proporcionalidade, tem-se gerado a discussão acerca da atuação ativista do Judiciário em relação às ocupações irregulares em APPs.

## 2.1 O PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

O princípio da reserva do possível é oriundo do direito constitucional alemão e significa que é necessário considerar a previsão do erário com base na economicidade, uma vez que, para a efetivação dos direitos fundamentais sociais, deve-se observar os limites orçamentários estatais “uma vez que os recursos são limitados, devendo existir efetivas e planejadas políticas públicas para implementação de tais direitos” (Assunção, 2023, p. 8).

Dos ensinamentos de Alexy (2011, p. 69), depreende-se que:

em uma constituição como a brasileira, que conhece direitos fundamentais numerosos, sociais generosamente formulados, nasce esse fundamento uma forte pressão de declarar todas as normas não plenamente cumpríveis, simplesmente, como não vinculantes, portanto, como meras proposições programáticas. A teoria dos princípios pode, pelo contrário, levar a sério a constituição sem exigir o impossível. Ela declara as normas não plenamente cumpríveis como princípios que, contra outros princípios, devem ser ponderados e, assim, estão sob uma “reserva do possível no sentido daquilo que o indivíduo pode requerer de modo razoável da sociedade.

Em outras palavras, Robert Alexy reconhece as limitações materiais do Estado. O autor sugere que, embora os direitos sociais sejam importantes, sua implementação deve ser ponderada conforme as possibilidades econômicas do Estado, sem exigir o impossível.

A respeito do princípio da reserva do possível, também chamado de princípio da reserva de consistência, para o direito fundamental social à moradia, ressaltam Mastrodi e Rosmaninho (2013, p. 116) que:

Os limites econômicos impõem que certas prestações, como a construção e entrega de moradias, situem-se dentro da chamada reserva do possível, isto é, da capacidade material de concretização desse direito. Ou seja, ainda que haja lei prevendo a construção de moradias, não há como construir casas para todos ao mesmo tempo.

Das lições de Sarlet e Fensterseifer (2020, p. 294), depreende-se que a reserva do possível seria “as condições financeiras e previsão orçamentária do Estado para contemplar tais medidas, já que representam gasto de dinheiro público”.

Nesse viés, apesar de o direito à moradia ser garantido pela CRFB/1988, há de se observar que a sua efetivação está condicionada aos limites econômicos e às capacidades materiais do poder público. Em outras palavras, é necessário considerar o princípio da **reserva do possível**, que implica reco-

nhecer que, em razão da escassez de recursos, não é possível garantir de forma imediata e universal a construção de moradias para toda a população. Assim, é necessário um planejamento gradual, aliado à definição de prioridades na implementação das políticas públicas de habitação.

No entanto, não se pode olvidar que o direito à moradia também diz respeito ao valor da dignidade: “a dignidade da pessoa humana reclama uma existência digna, que para tanto depende de recursos materiais mínimos [...] Logo o Estado, no exercício de seu poder, deve ter como meta a satisfação das condições materiais básicas para consecução deste fim” (Mastrodi e Rosmaninho, 2013, p. 127-128).

Cumprir lembrar que a CRFB/1988 assinala como fundamento do Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) (Brasil, 1988).

No mesmo sentido, afastando o princípio da reserva do possível quanto à efetivação dos direitos fundamentais sociais, Cunha Júnior (2011, p. 540) assinala que nem “[...] a reserva do possível, nem a reserva de competência orçamentária do legislador podem ser invocados como óbices, no direito brasileiro, ao reconhecimento e à efetivação de direitos sociais originários a prestações”.

Ao defender que o direito fundamental social e o meio ambiente equilibrado são integrantes do conteúdo do mínimo existencial, Sarlet e Fensterseifer (2020, p. 294) afirmam que “o óbice da reserva do possível não pode fazer frente, pois tal garantia mínima de direitos consubstancia o núcleo irreduzível da dignidade humana, e, sob nenhum pretexto, o Estado, e mesmo a sociedade, pode se abster de garantir tal patamar existencial mínimo”.

Enfatiza Lima (2005, p. 192):

No Brasil, qualquer dificuldade, por menor que seja, é utilizada como desculpa para não implementar direitos sociais. Quando não é uma desculpa bem banal, como a alegação de que os direitos sociais são normas meramente programáticas ou a alegação de que a Administração tem plena discricionariedade nessa seara ou uma suposta ilegitimidade do ministério público ou outra do estilo, parte-se para construções mais elaboradas, como a reserva do possível, que tem se tornado um verdadeiro instrumento de neutralização dos direitos socioeconômicos.

Logo, para o exercício do mínimo existencial, não se pode cogitar o princípio da reserva do possível, podendo assim o Poder Judiciário determinar a entrega da prestação jurisdicional, pois tais direitos não se encontram na esfera da livre discricionariedade do legislador, nem da administração.

Nesse contexto, a reserva do possível não pode servir como obstáculo para a efetivação do direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois tais direitos fundamentais dizem respeito ao mínimo existencial que garante a dignidade humana.

### 3 O ATIVISMO JUDICIAL

Neste ponto, serão abordadas a origem e a definição acerca do ativismo e, na sequência, será feita uma abordagem das decisões do STF nos casos pertinentes à ocupação irregular para moradia em APP.

A expressão ativismo judicial tem origem na jurisprudência norte-americana, como explica Barroso (2009, p. 22):

Foi na atuação proativa da Suprema Corte que os setores mais reacionários encontraram amparo para a segregação racial (*Dred Scott v. Sanford*, 1857) e para a invalidação das leis sociais em geral (*Era Lochner*, 1905-1937), culminando no confronto entre o Presidente Roosevelt e a Corte, com a mudança da orientação jurisprudencial contrária ao intervencionismo estatal (*West Coast v. Parrish*, 1937). A situação se inverteu completamente a partir da década de 50, quando a Suprema Corte, sob a presidência de Warren (1953-1969) e nos primeiros anos da Corte Burger (até 1973), produziu jurisprudência progressista em matéria de direitos fundamentais, sobretudo envolvendo negros (*Brown v. Board of Education*, 1954), acusados em processo criminal (*Miranda v. Arizona*, 1966) e mulheres (*Richardson v. Frontiero*, 1973), assim como no tocante ao direito de privacidade (*Griswold v. Connecticut*, 1965) e de interrupção da gestação (*Roe v. Wade*, 1973).

Na perspectiva de Barroso (2009, p. 22), ativismo judicial é “[...] **uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance**”. Já na visão de Streck (2012, p. 22), o fenômeno do ativismo judicial acontece quando o Poder Judiciário ultrapassa os limites estabelecidos na Constituição e acaba por fazer a **política judiciária**.

Quanto aos reflexos negativos do ativismo judicial, Becattini (2012, s/n) aponta que a atuação judicial seria o óbice para a mudança política na sociedade, destacando:

A concretização dos direitos e das garantias individuais, contudo, não pode ser deixada a cargo somente dos magistrados. A judicialização das relações sociais, tal como tem ocorrido no Brasil, pouco tem contribuído para a solução das graves questões nacionais. No mínimo, a judicialização das relações sociais e o ativismo judicial oferecem uma forma de escape contra decisões morais e políticas que não beneficiam a classe política dominante. Se, de um lado, a classe política deixa de receber as pressões pela mudança social, deixadas a cargo de um corpo técnico, de outro, continua garantido seu acesso privilegiado aos tribunais, por meio de mecanismos como a nomeação de ministros aos tribunais superiores. Logo, o ativismo judicial pode ser uma forma de evitar mudanças na sociedade.

Para Asensi e Ribeiro (2018, p. 276), “**A independência do judiciário é inegável, mas sua independência limita-se à lei, ninguém está acima da lei, muito menos o judiciário o qual possui a função de aplicá-la, interpretá-la, mas não de criá-la**”.

Entretanto, na concepção de Cappelletti (1999, p. 13), o ativismo judicial seria a: “**criatividade da função jurisdicional**” e explica que os juízes “**são chamados a interpretar e, por isso, inevitavelmente a esclarecer, integrar, plasmar e transformar, e não raro a criar *ex novo* o direito. Isto não significa, porém, que sejam legisladores**” (Cappelletti, 1999, p. 74).

Ainda na percepção de Cappelletti (1999), o ato de interpretar o direito não diverge do ato de criar, isto é, interpretar abrange criar; porém, destaca que o juiz deve observar certas limitações à sua liberdade judicial, quais sejam, os limites substanciais (variáveis no tempo, por exemplo, jurisprudências, leis etc.) e processuais (desenvolve a função jurisdicional), principalmente os processuais (por exemplo: imparcialidade, princípio da inércia, contraditório etc.), que envolvem a própria natureza do processo judicial e não tornam o juiz legislador.

Sobre o tema, Cappelletti (1999, p. 19) esclarece que “[...] **a expansão do papel do judiciário representa o necessário contrapeso, segundo entendo, num sistema democrático de ‘checks and balances’, à paralela expansão dos ‘ramos políticos’ do estado moderno**”.

O problema não seria a questão de interpretar ou criar o direito, mas sim “[...] o grau de criatividade e dos modos, limites e aceitabilidade da criação do direito por obra dos tribunais judiciais” (Cappelletti, 1999, p. 21).

E, considerando os conflitos existentes de uma sociedade pluralística em constante evolução, bem como os vagos preceitos existentes na lei, o Poder Judiciário é provocado e chamado a interpretar, integrar, transformar para pacificar os conflitos de interesse e assegurar os direitos sociais previstos constitucionalmente, mas não efetivados, o que implica certo grau de criatividade. Essa liberdade judicial possui como limites os chamados **os limites processuais e substanciais** como ensina Cappelletti (1999, p. 22).

Ademais, em decorrência da inobservância do Estado aos direitos fundamentais, bem como na perspectiva de sanar as omissões e as inércias dos Poderes Legislativo e Executivo e garantir a efetividade dos direitos e garantias fundamentais, o Poder Judiciário tem sido acionado para atuar e intervir, interpretando a lei e a constituição no caso concreto.

Isto é, o Judiciário é acionado para pacificar os conflitos de interesses existentes que lhe são submetidos, uma vez que o Judiciário não age sem ser provocado (princípio da inércia) e, diferentemente do que ocorre nos procedimentos legislativo e administrativo, o processo judicial exige postura passiva, não podendo ser inaugurado de ofício. É necessário um autor, cuja ação constitui a condição sem a qual o juiz não pode exercer em concreto o poder jurisdicional (Cappelletti, 1999, p. 76).

Acerca do ativismo em decorrência da inobservância da concretização e efetividade aos direitos fundamentais por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, Rodrigues (2023, p. 72) destaca que:

[...] primeiro, o Estado persiste sendo o principal violador [...]; segundo, as instâncias tradicionais de poder (Executivo e Legislativo) não são eficientes em implementar os direitos fundamentais, abrindo espaço para o ativismo, quase inevitável, de instituições meritocráticas.

Acionado, compete ao Poder Judiciário “dar resposta/solução a todas as questões que lhe são postas pelo jurisdicionado através do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional” (Jacob, 2018, p. 73).

Por sua vez, o princípio da inafastabilidade da jurisdição ou do acesso à justiça, previsto no art. 5º, inciso XXXV, da CRFB/1988 (Brasil, 1988), garante que a lei não excluirá a possibilidade de o Poder Judiciário analisar lesão ou ameaça ao direito, assegurando a todos, sem qualquer restrição, o direito de pleitear jurisdicionalmente.

É importante ressaltar que, para Montesquieu (1995, p. 168), o juiz, ao proferir sua decisão, deve reproduzir de forma fiel a lei.

Extrai-se, pois, uma visão restrita da aplicação da lei que não permite a interpretação da legislação, principalmente nas questões que envolvem os direitos fundamentais, muitos deles pendentes de legislação a regulamentar tais direitos.

Para Jacob (2018, p. 73), “São os casos concretos e os debates sobre a cidadania que fazem com que o ‘ativismo judicial’ se aperfeiçoe e o texto constitucional seja interpretado de forma inovadora, garantindo a efetivação dos direitos fundamentais”.

Nesse diapasão, depreende-se a judicialização de diversas demandas sob o argumento de suposta omissão do poder público na proteção e garantia dos direitos fundamentais, como o direito à moradia e ao meio ambiente, em razão do problema social da ocupação irregular em área de preservação permanente. Diante do descumprimento do papel do Poder Executivo e do Poder Legislativo, o Poder Judiciário é provocado a atuar e, nesse panorama, principalmente constatando a inércia e a omissão dos demais Poderes, tem agido de forma proativa na resolução da pacificação dos conflitos sociais, visando à proteção dos direitos à moradia e ao meio ambiente.

No tocante ao aspecto positivo e negativo do ativismo, Barroso (2009, p. 24) afirma:

O fenômeno tem uma face positiva: o Judiciário está atendendo a demandas da sociedade que não puderam ser satisfeitas pelo parlamento, em temas como greve no serviço público, eliminação do nepotismo ou regras eleitorais. O aspecto negativo é que ele exhibe as dificuldades enfrentadas pelo Poder Legislativo — e isso não se passa apenas no Brasil — na atual quadra histórica. A adiada reforma política é uma necessidade dramática do país, para fomentar autenticidade partidária, estimular vocações e reaproximar a classe política da sociedade civil. Decisões ativistas devem ser eventuais, em momentos históricos determinados. Mas não há democracia sólida sem atividade política intensa e saudável, nem tampouco sem Congresso atuante e investido de credibilidade.

O Poder Judiciário, em situações em que a proteção do direito à moradia colide com a preservação ambiental irreversível, já proferiu decisões tanto no sentido de ponderar ambos os direitos, harmonizando-os, quanto no sentido de preservar o meio ambiente, considerando a importância das APPs na manutenção da saúde de toda a coletividade. Além disso, o Judiciário tem reconhecido ainda a impossibilidade de intervenção judicial em políticas públicas, respeitando a discricionariedade do poder público.

Portanto, o ativismo judicial desempenha papel multifacetado e complexo em casos relacionados à ocupação irregular para moradia em APPs, buscando harmonizar a proteção ambiental com o direito social à moradia e os interesses coletivos e individuais, enquanto equilibra cuidadosamente os valores sociais, econômicos e legais. A busca por soluções equitativas e sustentáveis, nesse contexto, demanda análise cuidadosa e consideração das complexas interações entre direitos individuais e responsabilidade ambiental.

#### **4 INTERVENÇÃO JUDICIAL NAS OCUPAÇÕES IRREGULARES PARA MORADIA EM APP - ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

O problema social envolvendo a ocupação irregular para moradia de famílias de baixa renda em área de preservação permanente é um tema que gera ampla discussão e interpretações perante os tribunais superiores.

E, um dos principais argumentos utilizados pelo poder público em sua defesa perante o Poder Judiciário quanto a essas questões, além das questões processuais, seria, em síntese: a ausência de

abuso de poder ou omissão ilegal pelo poder público, apta a ensejar a intervenção do Judiciário em políticas públicas; ingerência na discricionariedade administrativa; violação ao princípio da separação dos poderes; invasão do mérito administrativo pelo Judiciário; invasão indireta de competências por meio da realização de controle do poder de polícia etc.

No entanto, questiona-se: qual o posicionamento adotado pelo STF diante dos conflitos envolvendo ocupações irregulares para moradia por famílias de baixa renda em área de preservação permanente?

Inicialmente, destaca-se que o STF possui entendimento de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos fundamentais, reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2º da CRFB/1988 ou ingerência na discricionariedade administrativa (conforme RE 563.144-AgrR; RE 559.646-AgrR) (Brasil, 2013a, 2011). No entanto, a Primeira e Segunda Turmas do STF têm interpretado e sopesado os direitos fundamentais envolvidos na hipótese de ocupação irregular em APP de forma distinta.

No julgamento do Agravo Regimental no RE com Agravo 1.343.059/SP (Brasil, 2021), de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, DJe 13/12/2021, a Segunda Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator, *in verbis*:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. ÁREA COM RISCO DE DESABAMENTO. MONITORAMENTO. FATOS E PROVAS. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 279/STF. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA. INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

Na hipótese, o recurso foi interposto em razão do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, que negou provimento ao recurso do Município e manteve, na íntegra, os termos da sentença de primeiro grau proferida nos autos da ação civil ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo, que, em decorrência dos riscos de inundações e deslizamentos na área denominada Córrego Água Branca, solicitou o cadastramento das famílias e a remoção dos moradores, com posterior demolição das construções e inclusão das famílias em programas habitacionais de aquisição de moradia. Requereu, ainda, que o Poder Executivo realize o devido monitoramento e a fiscalização da área pública, evitando novas ocupações e construção de habitações precárias que colocam em risco não apenas o adequado ordenamento urbano e a qualidade das águas, mas principalmente a segurança e a vida dos ocupantes.

Do mencionado recurso, extrai-se o argumento da municipalidade de que o TJSP não poderia determinar ao Município a realização de monitoramento de área com risco de desabamento por tempo indeterminado, pois isso configuraria a imposição de obrigação não prevista em lei, desvirtuando as atribuições constitucionais e submetendo o Poder Executivo ao Poder Judiciário. Tal determinação transformaria uma prerrogativa de proceder ao monitoramento e vigilância de bens públicos em uma obrigação, configurando ofensa ao art. 30 da CRFB/1988.

Todavia, o STF afastou as alegações do Município de violação ao princípio da separação dos poderes, com fundamento na CRFB/1988 e nos precedentes jurisprudenciais da Corte em julgados similares (ARE 1.215.729-AgR/PR, relator: ministro Ricardo Lewandowski; RE 909.943-AgR/SE, relator: ministro Edson Fachin e outros) (Brasil, 2019b, 2017b).

Depreende-se que a Segunda Turma do STF, no supracitado julgado, interpretando a CRFB/1988, ponderou os direitos fundamentais envolvidos, quais sejam, o direito à moradia (art. 6º da CRFB/1988) e o direito ao meio ambiente (art. 225 da CRFB/1988), importantes tanto de forma coletiva quanto individual, considerando que a Corte de Justiça do TJSP detectou a inobservância pelo Poder Executivo aos deveres constitucionais e legais, bem como a omissão do poder público quanto à fiscalização e à implementação de políticas públicas, assegurando também o direito à vida, à saúde e à dignidade humana (art. 1º da CRFB/1988) dos munícipes que se encontravam na área de risco.

Observa-se igual posicionamento no julgamento do Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo – AgRg no ARE 1.327.824/RJ (Brasil, 2022a), de relatoria do ministro Edson Fachin, datado de 18/10/2022, no qual a Segunda Turma do STF negou provimento ao recurso do Município, destacando a inexistência de ofensa ao princípio da separação dos poderes, em decorrência da omissão do poder público na fiscalização e na falta de implementação de políticas públicas quanto à ocupação desordenada no morro Boa Vista – Rio de Janeiro, mantendo, assim, a decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – TJRJ, que determinou a relocação das famílias residentes na área e o cadastramento dos moradores em projetos sociais.

Na hipótese, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ACP contra o Município de Niterói, apontando omissão da administração municipal em seu dever de implementar políticas públicas e de realizar com efetividade o seu poder de polícia para proteger o meio ambiente e o direito social à moradia.

Nesse deslinde, o magistrado de primeiro grau verificou nos autos a inexistência da efetiva demonstração da realização de regularização urbanística e fundiária dos moradores residentes no local afetado, responsabilizando o Município pela falta de proteção ao meio ambiente e ao direito à moradia e pela ausência de execução de medidas para diminuição do risco de deslizamentos de encostas na região, que evitassem ainda a degradação ambiental e a ocupação irregular na APP, sob o fundamento de que o Município detém competência para promover as intervenções e ordenar a ocupação do solo, notadamente quando a questão versa sobre a ocupação irregular em área de especial interesse nos termos dos arts. 29, 30, 182 e 225 da CRFB/1988.

É imperioso destacar que, ao explicar sobre a obrigação do poder público municipal quanto à fiscalização e controle das construções no perímetro urbano da cidade, Meirelles (1998, p. 425) afirma: “é atribuição específica do Município, não só para assegurar o ordenamento da cidade em seu conjunto, como para certificar-se da segurança, da salubridade e da funcionalidade de cada edificação”.

A sentença de primeiro grau foi confirmada pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, e, ir-resignado, o Município interpôs RE, o qual foi inadmitido. Em seguida, foi interposto agravo, ocasião em que o recurso foi submetido ao STF, sendo negado provimento monocraticamente pelo relator. Posteriormente, foi interposto agravo regimental, que foi desprovido, nos seguintes termos:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. OCUPAÇÃO DESORDENADA. MORRO BOA VISTA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RELOCAÇÃO DE FAMÍLIAS RESIDENTES NA ÁREA. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. IMPROCEDÊNCIA. PRECEDENTES. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279/STF. 1. O acórdão recorrido está em sintonia com a jurisprudência desta Corte, a qual firmou o entendimento no sentido de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes, uma vez que não se trata de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro. (...) (Brasil, 2022).

No mais, constata-se que, adotando o mesmo posicionamento no sentido de garantir a defesa do direito fundamental à moradia e ao meio ambiente equilibrado diante da inércia e da omissão do poder público, e, afastando a alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes quanto à ocupação irregular para moradia de família de baixa renda em APP, verificam-se as seguintes decisões do STF, todas da Segunda Turma: AgRg no ARE 1.017.664/DF; AgR no ARE 1.356.138; ARE 1.383.614-ED-AgR/RJ, relator: ministro Edson Fachin, Segunda Turma, Dj 13/4/2023 (Brasil, 2019c, 2022b, 2023a).

Nesse panorama, verifica-se que o STF admite a intervenção do Poder Judiciário diante da inércia e da omissão da Administração Pública em garantir os direitos e garantias fundamentais, com fundamento de que a CRFB/1988 atribui como competência do Município a fiscalização quanto à questão urbanística, assim como a promoção do controle do uso do solo (art. 30, VIII), de modo que a sua não execução ou execução deficitária constitui omissão ilegal, assim como a falta de fiscalização e preservação da área de proteção permanente e a questão pertinente à realização de obras de infraestrutura e saneamento básico, para melhor qualidade de vida e moradia aos munícipes, sem que isso configure ingerência ilegítima de um poder sobre o outro.

Destaca-se que uma das características notáveis e, por vezes, controversas do ativismo judicial é a sua capacidade inerente de interpretar e aplicar a legislação de forma ampla e, em certos casos, até mesmo ultrapassando os limites do que está expressamente previsto na lei.

No âmbito das ocupações irregulares para moradia em APPs, essa abordagem pode ser considerada benéfica em diversos aspectos, uma vez que contribui para assegurar proteção mais abrangente e rigorosa dessas áreas essenciais para o equilíbrio ambiental e para assegurar o direito à moradia. Além disso, o Judiciário aplica e dá efetividade aos direitos fundamentais previstos na CRFB/1988, os quais são constantemente inobservados pelo poder público, o que contribui para a consolidação, ao longo dos anos, de ocupações irregulares em APPs.

No entanto, o STF possui julgado no sentido de não admitir a intervenção do Poder Judiciário em matéria reservada ao mérito administrativo (art. 2º da CRFB/1988). Isso é o que se extrai do julga-

mento do AgRg no ARE 1.396.272/SP, Primeira Turma, relator: ministro Dias Toffoli, DJe 13/12/2022, interposto pelo Ministério Público de São Paulo, que possui a seguinte ementa:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. Constitucional. Ação civil pública. Direito à moradia. Ocupação irregular. Remoção dos moradores e demolição das edificações. Implementação de políticas públicas. Intervenção excepcional do Poder Judiciário. Violação do princípio da separação dos poderes. Ocorrência. Precedentes. 1. Segundo a firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da execução das políticas públicas, cabe ao administrador público a avaliação de conveniência e oportunidade. 2. Agravo regimental não provido (Brasil, 2023b).

Na origem, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ACP, objetivando a condenação do Município às seguintes obrigações de fazer: 1) cadastramento das residências e moradores da favela Jaguaré; 2) desocupação do local; 3) alojamento das famílias em local apropriado; e 4) desfazimento das obras irregulares. O MP fundamentou seu pedido no sentido de afastar o risco a que estariam sujeitos os moradores da favela Jaguaré, além de solucionar os problemas ambientais e urbanísticos existentes em razão das obras irregulares na localidade.

O magistrado de primeiro grau julgou parcialmente procedentes os pedidos para, tão somente, condenar o Município a retirar os moradores da localidade e a demolir as edificações ali existentes. Contra a sentença, tanto o MP quanto o Município interpuseram recurso de apelação. Distribuídos ambos os recursos, a Sétima Câmara de Direito Público do TJSP manteve, na íntegra, a sentença. Sendo interposto RE pelo Município, que não foi admitido pelo TJSP, ocasião em que foi interposto agravo e distribuído para o STF.

Em sede de RE, o relator da Primeira Turma, ministro Dias Toffoli, proferiu decisão monocrática dando provimento ao recurso do Município de São Paulo, julgando assim improcedentes os pedidos da ACP ajuizada pelo MP, sob o fundamento de violação ao princípio da separação dos poderes, com o entendimento de que o acórdão do TJSP decidiu, em dissonância com a jurisprudência do STF, intervindo em matéria reservada ao mérito administrativo e contrariando o disposto no art. 2º da CRFB/1988. O acórdão confirmou a sentença que julgou parcialmente os pedidos do MP na ACP, condenando o Município a retirar os moradores da localidade e a demolir as edificações ali existentes no prazo de noventa dias, sem ponderar a possibilidade de realização de outras obras ou intervenções para solucionar problemas que afligem os moradores que ocuparam indevidamente o bem público, de uso comum de todos, em área de risco.

Irresignado, o MP interpôs agravo regimental contra a decisão monocrática em RE do ministro.

Porém, o supracitado recurso não foi provido pelos membros da Primeira Turma, que acompanharam na íntegra o voto do relator, sob o fundamento de que a matéria se refere à observância das atribuições precípua conferidas pela CRFB/1988 a cada um dos Poderes da República.

O ministro relator destacou em seu voto que, em se tratando de matéria de execução de políticas públicas, o STF possui jurisprudência pacífica de que o Poder Judiciário, somente em situações excepcio-

nais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos reconhecidos pela CRFB/1988 como essenciais, sem configurar violação do princípio da separação dos poderes.

E enfatizou que o Poder Judiciário, ao ser acionado, não poderia negar ao jurisdicionado a efetivação dos direitos fundamentais individuais e coletivos cuja fruição está sendo dificultada em razão da omissão ou morosidade da Administração em implementar as políticas públicas, sob pena de comprometer a eficácia da Constituição, ressaltando os seguintes julgados: AI 810.410 AgR, Primeira Turma, relator: ministro Dias Toffoli, julgado em 28/5/2013 (Brasil, 2013b); RE 862.137 AgR, Segunda Turma, relatora: ministra Cármen Lúcia, julgado em 10/10/2020 (Brasil, 2020); e RE 851.097 AgR, Primeira Turma, relator: ministro Luiz Fux, julgado em 16/10/2017 (Brasil, 2017c).

No entanto, o ministro relator, interpretando de forma diversa a interpretação dada pela Segunda Turma do STF, asseverou que, no caso em exame, ficariam configuradas a ofensa ao princípio da separação dos poderes e a ingerência do Poder Judiciário no mérito administrativo quanto às decisões de conveniência e oportunidade do administrador, no sentido de estipular as políticas públicas cabíveis para cada esfera da vida social, sendo assim inconstitucional. Mencionou, na ocasião, o precedente do STF contido no ARE 1.357.910 AgR, Primeira Turma, relator: ministro Alexandre de Moraes, julgado em 2/3/2022, DJe de 8/3/2022 (Brasil, 2022c).

Em seu voto, o relator evidenciou que a hipótese revela a intervenção do Poder Judiciário de forma individualizada e assistemática na maneira como o poder público municipal atua em relação ao problema de habitação e de ocupação irregular de áreas públicas. Logo, ao determinar a retirada dos moradores da área, essa atuação pode provocar potenciais violações a direitos fundamentais, cuja reparação, por sua vez, de igual modo dependerá do uso de recursos públicos para serem solucionados.

Assinala que o desfazimento da ocupação irregular não gera a garantia de que os moradores de baixa renda, retirados da referida área, poderão possuir moradias adequadas e seguras. Denota ainda que **“as condições habitacionais descritas pelo autor da ação são consequência de um problema social mais amplo e abrangente, a demandar soluções sob múltiplas perspectivas”** (Brasil, 2023b, p. 12).

O relator ressaltou que o ordenamento jurídico proporciona outras formas de resolver a questão da ocupação irregular de áreas públicas que não resultem na retirada dos moradores, o que significa a conveniência e oportunidade conferida ao administrador para adotar a decisão. Sob este viés, considerou configurada a ofensa ao art. 2º da CRFB/1988 diante da intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas de competência do Executivo quanto ao mérito administrativo.

Ao final do julgamento do recurso (AgRg no ARE 1.396.272/SP) (Brasil, 2023b), o ministro relator destacou, entretanto, que o Município de São Paulo não está exonerado da obrigação de adotar as medidas necessárias para promover condições dignas de moradia aos seus cidadãos, nem de gerenciar e reduzir riscos às pessoas e ao meio ambiente provenientes de ocupações irregulares de áreas públicas ou privadas. Ressaltou que a discricionariedade quanto ao mérito administrativo possui

consequência, como a responsabilização por suas decisões, mantendo assim a decisão monocrática que julgou improcedente a ACP ajuizada pelo MP de São Paulo.

A respeito da omissão e da inércia do poder público, explicam Silva, Squinca, De Oliveira e Pinheiro (2019, p. 10) que “[...] apenas fomenta a relação entre o déficit habitacional e as ocupações irregulares de áreas de preservação permanente pela população economicamente hipossuficiente, promovendo ainda mais marginalização e disparidades”.

Nesse contexto, nota-se, no julgado em análise, que, apesar de o ministro relator fazer menção à jurisprudência pacífica do STF, a qual, de forma excepcional, admite a intervenção do Poder Judiciário para que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, a omissão e a inércia da Administração destacadas pelo tribunal de origem não foram levadas em consideração pela turma.

Ademais, no referido julgado, verifica-se ainda que, com relação aos riscos à vida, à dignidade humana, à proteção das APPs e aos danos ambientais, de igual modo, nada foi dito no julgamento, desconsiderando-se, assim, tanto o direito fundamental à moradia como ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como os prejuízos aos interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos decorrentes da inércia do poder público.

Isto é, as ofensas aos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente, no caso do supracitado julgado, não foram sopesadas e observadas, sendo, pois, omissos o julgado tanto em assegurar a proteção ao meio ambiente quanto em garantir o direito à moradia, à vida e à dignidade humana dos ocupantes que se encontram há anos morando irregularmente na área.

Assim, a inércia da Administração continuará a existir até o momento em que decidir observar os preceitos legais e constitucionais existentes no ordenamento jurídico, conforme a conveniência e a oportunidade conferidas ao administrador – mérito administrativo, escolhendo e adotando a solução quanto à melhor política pública a ser implementada na hipótese para as famílias em situação de risco e a efetiva fiscalização na proteção da APP da localidade, haja vista que, no julgamento do AgRg no ARE 1.396.272/SP, as prerrogativas do poder público foram observadas e resguardadas pela Primeira Turma do STF.

Por oportuno, sobre a atuação do Poder Judiciário, Herman Benjamin destaca:

[...] 22. No ordenamento jurídico brasileiro, o legislador atribui ao juiz enormes poderes, menos o de deixar de julgar a lide e de garantir a cada um – inclusive à coletividade e às gerações futuras – o que lhe concerne, segundo o Direito vigente. Portanto, reconhecer abertamente a infração para, logo em seguida, negar o remédio legal pleiteado pelo autor, devolvendo o conflito ao Administrador, ele próprio corréu por desleixo, equivale a renunciar à jurisdição e a afrontar, por conseguinte, o princípio de vedação do *non liquet*. Ao optar por não aplicar norma inequívoca de previsão de direito ou dever, o juiz em rigor, pela porta dos fundos, evita decidir, mesmo que, ao fazê-lo, não alegue expressamente lacuna ou obscuridade normativa, já que as hipóteses previstas no art. 140, *caput*, do Código

de Processo Civil de 2015 estão listadas de forma exemplificativa e não em *numerusclausus*. [...] (Brasil, 2019a).

Destarte, sob a ótica de uma interpretação restritiva aos ditames da CRFB/1988 e da contenção judicial, deixando de analisar e sopesar a ofensa aos direitos fundamentais, o supracitado julgado acolheu a tese recursal do Município, assegurando-lhe a discricionariedade de decidir acerca do problema da moradia das famílias em situação de risco na área de preservação permanente ocupada irregularmente, não admitindo a ingerência do Poder Judiciário em políticas públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ativismo judicial nas ocupações irregulares para moradia de famílias de baixa renda em áreas de preservação permanente é um tema polêmico que gera grandes reflexões. Embora exista vasta legislação destinada a garantir proteção ambiental mais efetiva, depreendem-se os desafios relacionados à segurança jurídica, à dignidade humana, à moradia em razão das ocupações irregulares na APP.

Para tanto, é essencial encontrar um equilíbrio que permita a preservação das APPs sem desconsiderar completamente os interesses dos moradores dessas áreas e da sociedade ao meio ambiente. Nesse sentido, a discussão e o debate contínuo são cruciais para a evolução das políticas públicas e das decisões judiciais nesse contexto.

A interpretação ampla da legislação por parte dos tribunais superiores pode-se traduzir em medidas mais eficazes na proteção dos direitos constitucionais, assim como na preservação das APPs. Isso ocorre porque, muitas vezes, as leis e os regulamentos ambientais podem ser formulados de maneira genérica, deixando espaço para diferentes interpretações. O ativismo judicial permite que os juízes analisem o espírito da lei, seus objetivos subjacentes e o contexto atual para tomar decisões que vão além de uma interpretação estrita da legislação.

Em alguns casos, depreendem-se julgados que resultam em decisões que buscam minimizar danos ao meio ambiente sem necessariamente proibir completamente as atividades humanas na área, o que pode ser alcançado por meio de medidas compensatórias, planejamento urbano adequado e adoção de práticas mais sustentáveis.

Verifica-se ainda que o ativismo judicial, muitas vezes, também pode ser percebido como uma forma de proteção dos direitos fundamentais, equilibrando a necessária proteção ambiental com os interesses dos moradores das áreas ocupadas irregularmente, afastando em grande maioria os argumentos de violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CRFB/1988), da ingerência do Judiciário em políticas públicas, da reserva do possível, entre outros.

Esse aspecto é fundamental para compreender a complexidade do ativismo judicial em casos relacionados com ocupações irregulares em APPs e apreciar sua importância em garantir uma abordagem justa e equitativa, considerando a complexidade multifacetada, uma vez que o ativismo judicial nas APPs

é um tema que envolve múltiplos aspectos, desde a proteção ambiental até os direitos individuais e sociais, incluindo o direito à vida, à dignidade, à saúde, à moradia e ao desenvolvimento econômico.

O Poder Judiciário, ao reconhecer que o direito à moradia digna é parte do mínimo existencial para assegurar a dignidade humana (art. 1º, III, da CRFB/1988), assim como o direito ao meio ambiente, representa grande avanço para a efetividade das garantias e direitos constitucionais estabelecidos na CRFB/1988, contribuindo até mesmo para que o poder público organize e faça uma logística orçamentária para a concretização desses direitos, afastando a omissão do Estado.

Na hipótese das ocupações irregulares para moradia de famílias de baixa renda em APP, o ativismo judicial possui fundamento na própria CRFB/1988, com o objetivo de assegurar a efetividade de direitos fundamentais diante da inobservância dos deveres constitucionais e legais do poder público. Dessa forma, deixar sem resposta, ou seja, sem resolutividade, um conflito social quando acionado em razão da omissão e da inércia da Administração, além de ferir o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CRFB/1988), deixa de efetivar e assegurar direitos constitucionais violados, contribuindo com a omissão dos outros Poderes, renunciando à jurisdição e deixando de interpretar e dizer o direito.

A atuação ativa do Judiciário nas ocupações irregulares em APPs é um desafio complexo que exige uma abordagem equilibrada e sensível aos interesses ambientais e sociais. A busca por soluções justas e sustentáveis requer análise aprofundada de cada situação e compromisso contínuo com a proteção do meio ambiente e a promoção do bem-estar das comunidades locais.

Em outras palavras, o Judiciário deve atuar com cautela, evitando o excesso quanto à omissão dos demais Poderes. Verificou-se no presente estudo que a intervenção do STF em políticas públicas, quando motivada pela proteção dos direitos fundamentais, não representa violação ao princípio da reserva do possível nem da separação dos poderes, mas sim reforço ao pacto constitucional.

A realidade social no Brasil, marcada pelas desigualdades sociais e estruturais, bem como pela ineficiência de políticas públicas, demanda uma atuação do Poder Judiciário mais sensível e comprometido com a justiça social e ambiental.

É imperioso salientar que o ativismo judicial não pode ser banalizado. A judicialização excessiva pode enfraquecer a legitimidade democrática das instituições eleitas e comprometer o planejamento de políticas públicas duradouras. É preciso, portanto, que o STF continue agindo com equilíbrio, respeitando os limites institucionais e dialogando com os demais Poderes para garantir que sua atuação, ainda que necessária, não substitua o papel do Estado, mas o complemente em benefício de uma sociedade mais justa e sustentável.

Ademais, o entendimento do STF diante da questão das ocupações irregulares em APP, ao decidir afastar as alegações de violação ao art. 2º e art. 30, ambos da CRFB/1988, admitindo, de forma excepcional, a intervenção do Poder Judiciário nos demais Poderes, em razão da omissão do poder

público, em momento algum deixou de ter como base as normas constitucionais e legais existentes no ordenamento jurídico tradicionalmente estabelecido pelos mecanismos democráticos.

Dessa forma, não se pode afirmar a existência de uma resposta única ou definitiva acerca da interface entre o ativismo judicial e as reiteradas decisões do STF sobre a ocupação irregular em APPs. Verifica-se que a jurisprudência da Suprema Corte tende a privilegiar a proteção dos direitos fundamentais, admitindo, em caráter excepcional, a intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas diante da omissão ou inércia do poder público competente.

Portanto, cada caso deve ser analisado de forma crítica e contextualizada, considerando tanto os argumentos jurídicos quanto os extrajurídicos apresentados pelas partes envolvidas, sempre com foco na tutela dos direitos fundamentais e no estado democrático de direito.

No mais, a atuação ativa do Poder Judiciário diante da omissão e da inércia dos demais Poderes não viola o princípio da separação dos poderes, da discricionariedade nem da reserva do possível, pois serve, na verdade, como reforço para que os direitos fundamentais previstos na CRFB/1988 não sejam esquecidos durante a organização orçamentária das políticas públicas pelos Poderes Executivo e Legislativo. Ou seja, a postura ativa do Judiciário contribui para frear a omissão do Estado e garantir a efetivação e a concretização de um Estado Democrático de Direito mais justo, acessível, equânime e sustentável, além de assegurar a dignidade humana das presentes e futuras gerações.

## NOTAS

- 1 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.787 DISTRITO FEDERAL. Relator: ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>. Acesso em: 7 abr. 2025.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Tradução: Luís Afonso Heck. 3. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. 168 p.

ASENSI, Felipe Dutra; RIBEIRO, Rafael Pacheco Lanes. Breve análise do ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal. In: LOURENÇO, Haroldo; SILVA, Larissa Pochmann da (org.). **Solução de conflitos e instituições jurídicas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Ágora21, 2018, p. 265-283. Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/58222690/solucao-de-conflitos-e-instituicoes-juridicas-libre.pdf?1548090632=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3Dsolucao\\_de\\_conflitos\\_e\\_instituicoes\\_juri.pdf&Expires=1746035482&Signature=c0N1NOibKUv2FhA2Xzq-86buTlclP~zh13wyfcHSdaEh~rmanoYqHsbL3xPgAk4m49ufFHyUMrsIvYq~vcEA1yU9xyE1h~CGJ8m61A3SoN-RvdsCtnVL1o9uRmfsFY4vhs9XDXoKADsW79xCWcKmjZ55hHwoer1CN0--hwVVnNO~4cM5q7HK~-uGS~-hgEqvMkD8Saa5O9Gxf6ZPwu3p1iOBFDtns4kQ5~luQj32qevDP7GwsFyXZK5bxotPusopRzQEIn~xlyt7MV86uL05Z6Jm7fDK3HjTPKHIHpy9ANKII7TI1cMKJ21GgodJBznTduAOsDd9dhJbU7eUWunZbNA\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/58222690/solucao-de-conflitos-e-instituicoes-juridicas-libre.pdf?1548090632=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3Dsolucao_de_conflitos_e_instituicoes_juri.pdf&Expires=1746035482&Signature=c0N1NOibKUv2FhA2Xzq-86buTlclP~zh13wyfcHSdaEh~rmanoYqHsbL3xPgAk4m49ufFHyUMrsIvYq~vcEA1yU9xyE1h~CGJ8m61A3SoN-RvdsCtnVL1o9uRmfsFY4vhs9XDXoKADsW79xCWcKmjZ55hHwoer1CN0--hwVVnNO~4cM5q7HK~-uGS~-hgEqvMkD8Saa5O9Gxf6ZPwu3p1iOBFDtns4kQ5~luQj32qevDP7GwsFyXZK5bxotPusopRzQEIn~xlyt7MV86uL05Z6Jm7fDK3HjTPKHIHpy9ANKII7TI1cMKJ21GgodJBznTduAOsDd9dhJbU7eUWunZbNA__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA). Acesso em: 11 set. 2024.

ASSUNÇÃO, Revardiêre Rodrigues. A dignidade humana à luz do primado da igualdade: eficácia, aplicabilidade e reserva do possível. **Revista de Doutrina Jurídica**, Brasília, v. 114, n. 00, p. e023006, 2023. Disponível em: <https://revistajuridica.tjdft.jus.br/index.php/rdj/article/view/861>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Madrid, n. 13, p. 17-32, 2009. Disponível em: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/27551luisrobertobarrosoaibjc13.pdf>. Acesso em: 9 set. 2024.

BECATTINI, Sérgio Rubens Birchal. **Dilemas da atuação do poder judiciário**: ativismo judicial sob a ótica do pensamento de Ronald Dworkin. Orientador: José Adércio Leite Sampaio. 2012. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: [www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_BecattiniSRB\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_BecattiniSRB_1.pdf). Acesso em: 9 set. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 22 set. 2024.

BRASIL. LEI Nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. LEI Nº 9.636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9636.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm). Acesso em: 1º set. 2024.

BRASIL. LEI Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 1º set. 2024.

BRASIL. LEI Nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. LEI Nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2017a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 1º set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). RECURSO ESPECIAL Nº 1.782.692 – PB. Relator: ministro Herman Benjamin, 13 ago. 2019. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 5 nov. 2019a. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado?componente=ITA&sequencial=1798757&num\\_registro=201802687677&data=20191105&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado?componente=ITA&sequencial=1798757&num_registro=201802687677&data=20191105&formato=PDF). Acesso em: 1º set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.903 DISTRICTO FEDERAL. Relator: ministro Luiz Fux, 28 fev. 2018. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 2 mar. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355144>. Acesso em: 1º set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 810.410 GOIÁS. Relator: ministro Dias Toffoli, 28 maio 2013. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 8 ago. 2013b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4291294>. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 851.097 MINAS GERAIS. Relator: ministro Luiz Fux, 16 out. 2017. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 27 out. 2017c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13947080>. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 862.137 PERNAMBUCO. Relatora: ministra Cármen Lúcia, 13 out. 2020. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 16 out. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754115420>. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 909.943 SERGIPE. Relator: ministro Edson Fachin, 2 jun. 2017. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 30 jun. 2017b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13109293>. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.343.059 SÃO PAULO. Relator: ministro Ricardo Lewandowski, 6 dez. 2021. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 13 dez. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758659755>. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.356.138 SÃO PAULO. Relator: ministro Edson Fachin, 14 set. 2022. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 21 set. 2022b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763272647>. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). AG.REG. NOS EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.383.614 RIO DE JANEIRO. Relator: ministro Edson Fachin, 13 abr. 2023. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 20 abr. 2023a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767098584>. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 559.646 PARANÁ. Relatora: ministra Ellen Gracie, 7 jun. 2011. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 24 jun. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=624471>. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 563.144 DISTRITO FEDERAL. Relator: ministro Gilmar Mendes, 19 mar. 2013. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 16 abr. 2013a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3649537>. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.215.729 PARANÁ. Relator: ministro Ricardo Lewandowski, 6 dez. 2019. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 18 dez. 2019b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751677812>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.327.824 RIO DE JANEIRO. Relator: ministro Edson Fachin, 18 out. 2022. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 27 out. 2022a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764014321>. Acesso em: 23 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.017.664 DISTRITO FEDERAL. Relator: ministro Edson Fachin, 25 out. 2019. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 8 nov. 2019c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751348166>. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.357.910 SÃO PAULO. Relator: ministro Alexandre de Moraes, 2 mar. 2022. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 8 mar. 2022c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759522733>. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.396.272 SÃO PAULO. Relator: ministro Dias Toffoli, 13 dez. 2022. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 24 fev. 2023b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765744438>. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 134.297-8 SÃO PAULO. Relator: ministro Celso de Mello, 13 jun. 1995. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 22 set. 1995. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207731>. Acesso em: 10 set. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juizes legisladores?** Tradução: Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999. 134 p.

CITOLIN, Eduardo Tonin. Ocupação irregular de áreas de preservação permanente e o direito fundamental à moradia. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 41, n. 133, p. 449-465, mar. 2014. Disponível em: <http://www.revistada-ajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/236/171>. Acesso em: 10 set. 2024.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2011. 1296 p.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 23. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. 1096 p.

JACOB, Muriel Amaral. Ativismo judicial: uma realidade no judiciário brasileiro. *Status Libertatis*, Paranaíba, MS, v. 1, n. 1, p. 64-79, 2018. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/libertatis/article/view/2590/2062>. Acesso em: 13 set. 2023.

LIMA, George Marmelstein. *Efetivação judicial dos direitos econômicos, sociais e culturais*. Orientador: Francisco Gérson de Marques Lima. 2005. 232 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12453/1/2005\\_dis\\_gmlima.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12453/1/2005_dis_gmlima.pdf). Acesso em: 7 abr. 2025.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dias. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14.1, p. 113-134, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://revistaeletronica.rfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/317>. Acesso em: 7 abr. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 10. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1998. 695 p.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 1680 p.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O espírito das leis*. Tradução: Fernando Henrique Cardoso, Leôncio Martins Rodrigues. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. 1706 p.

PIOLI, Maria Sulema M. de Budin; ROSSIN, Antonio Carlos. O meio ambiente e a ocupação irregular do espaço urbano. *Revista Brasileira de Ciências Ambientais*, Rio de Janeiro, n. 03, p. 40-56, 2006. Disponível em: [https://www.rbciamb.com.br/Publicacoes\\_RBCIAMB/article/view/481/411](https://www.rbciamb.com.br/Publicacoes_RBCIAMB/article/view/481/411). Acesso em: 13 set. 2023.

RIBEIRO DE MIRANDA, Sarah Clarimar; NASCIMENTO RODRIGUES, Izaura; SOUZA NOGUEIRA, Sâmara Christina. Ocupação irregular em área de preservação permanente: análise da atuação do Ministério Público no Igarapé do Crespo no município de Manaus. *Revista da Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, v. 2, n. 1, p. e-2101, 2024. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/revista2/article/view/811>. Acesso em: 4 abr. 2025.

RIBEIRO DE MIRANDA, Sarah Clarimar; NOGUEIRA JÚNIOR, Bianor Saraiva; LISBOA, Rebeca Cruz. Mudança climática na era do antropoceno: interface entre justiça climática e a legística no Estado do Amazonas. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 25, p. 136-161, jul./dez. 2024. Disponível em: [https://es.mpsp.mp.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/563](https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/563). Acesso em: 7 abr. 2025.

RODRIGUES, João Gaspar. *Ministério Público resolutivo: o guardião das promessas constitucionais*. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2023. 264 p.

ROMITA, Arion Sayão. *Direitos fundamentais nas relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 2005. 439 p.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 915 p.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002. 349 p.

SILVA, João Pedro Quimenton; SQUINCA, Murilo Baldi; DE OLIVEIRA, Mateus Eduardo; PINHEIRO, Ana Claudia Duarte. Análise de decisões judiciais sobre ocupações irregulares de área de preservação permanente e a justiça ambiental. *Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos; Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais; Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental*, Londrina, v. 3, n. 1, p. e3273, 2019. Disponível em: <https://anais.uel.br/portal/index.php/conserdigeo/article/view/3273/3003>. Acesso em: 3 set. 2024.

STRECK, Lenio Luiz. *O que é isto: decido conforme minha consciência?* 3. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2012. 118 p.