



INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

DEPARTAMENTO DE DIREITO

CAMPUS AVANÇADO GOVERNADOR VALADARES

Andresa Cristina de Souza Doimo

**A FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL FACE À OCUPAÇÃO IRREGULAR DE APPS
URBANAS:**

Até onde vai a responsabilidade?

Governador Valadares

2026

Andresa Cristina de Souza Doimo

**A FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL FACE À OCUPAÇÃO IRREGULAR DE APPS
URBANAS:**

Até onde vai a responsabilidade?

Monografia apresentada ao Departamento de Direito
da UFJF, Campus Avançado Governador Valadares
como requisito parcial para a obtenção do título de
Bacharela em Direito, sob a orientação do prof.
Pós-doutor Eder Marques de Azevedo

Governador Valadares

2026

FOLHA DE APROVAÇÃO

Andresa Cristina de Souza Doimo

A FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL FACE À OCUPAÇÃO IRREGULAR DE APPS URBANAS:

Até onde vai a responsabilidade?

Monografia apresentada ao Departamento de Direito da UFJF, Campus Avançado Governador Valadares como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Direito, sob a orientação do prof. Pós-doutor Eder Marques de Azevedo

Aprovado em 20 de julho de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Pós-doutor Eder Marques de Azevedo - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora, *campus* Governador Valadares

Prof. Dr. Alisson Silva Martins
Universidade Federal de Juiz de Fora, *campus* Governador Valadares

Prof. Dr. Patrick Luiz Martins Freitas Silva
Universidade Federal de Juiz de Fora, *campus* Governador Valadares

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, inicialmente, à minha família: à minha mãe, Selma; à minha avó, Andresa; aos meus irmãos, Camila e Rian; e à minha cunhada, Monisa. Todos me apoiaram ao longo desse ciclo da faculdade e, mesmo diante das renúncias e dos momentos importantes dos quais precisei abdicar, sempre me acolheram de forma extraordinária. Foram vocês que me encorajaram a seguir em frente, especialmente nos momentos em que pensei em desistir de tudo.

Agradeço também ao meu namorado, que suportou com paciência as minhas angústias e ansiedades durante a construção deste trabalho. Sua presença foi fundamental para que eu conseguisse direcionar o olhar para além das preocupações acadêmicas e compreender a importância de descansar nos momentos certos.

Aos meus amigos, que compartilharam essa trajetória comigo, deixo igualmente o meu agradecimento. Graças a vocês, essa fase tornou-se mais leve, pois conseguimos rir e superar as dificuldades por meio de piadas, conversas e discursos motivacionais improvisados, embora nem sempre muito profissionais.

De maneira especial, agradeço à Dona Sônia por todos os cafés oferecidos ao longo desse caminho, bem como por cada palavra de afeto e encorajamento, que tornaram os dias mais acolhedores.

Agradeço, ainda, aos amigos que fiz durante o estágio na 1ª Vara Cível, especialmente Mateus e Rebecca. Sou grata por todas as tardes compartilhadas, pelo apoio incondicional e por sempre me incentivarem a crescer como pessoa e a acreditar no meu potencial.

Por fim, agradeço ao meu orientador, Pós-Doutor Éder Marques de Azevedo, por ter me apresentado os caminhos do Direito Administrativo e do Direito Ambiental, conduzindo-me até a escolha e o desenvolvimento do tema deste trabalho. Agradeço por toda a orientação oferecida durante a pesquisa e a escrita. Apesar da fama de rigoroso, foi um prazer ser sua orientanda, e cada comentário e apontamento contribuiu para que eu me empenhasse ainda mais na produção deste trabalho.

Agradeço também a todos os professores que fizeram parte da minha formação acadêmica e que, por meio de seus ensinamentos, contribuíram para que eu chegasse até aqui e pudesse concluir esta etapa tão importante.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Distribuição percentual da população brasileira por situação do domicílio.....	21
Gráfico 2 - Distribuição percentual da população residente em favelas e fora de favelas.....	21

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Órgãos envolvidos no controle de APP urbana.....	35
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
APP	Área de Preservação Permanente
ARC	Área Rural Consolidada
art.	artigo
AUC	Área Urbana Consolidada
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

RESUMO

Muito embora o Código Florestal brasileiro estabeleça as Áreas de Preservação Permanentes (APPs) urbanas como espaços ambientais com proteção especial não destinados à exploração econômica e à habitação humana, visando, dentre outros, a promoção do bem-estar da população já que essas áreas são, comumente, mapeadas por risco iminente se ocupadas, a realidade é que o fato contradiz a norma. A incidência de edificações irregulares impulsionadas pela segregação socioespacial decorrente da ausência ou insuficiência de fiscalização permite questionar se tal situação enseja a responsabilização civil omissiva no exercício do poder de polícia, já que incumbe ao Município a emissão de licença para construir e a intervenção por órgãos de defesa civil. Pautado em pesquisa exploratória, bibliográfica e interdisciplinar, este trabalho sustenta a hipótese de que compete ao ente local responder objetivamente pelos danos decorrentes de omissões pertinentes à atuação fiscalizatória relacionada às ocupações irregulares em APPs urbanas. Porém, não cabe à Administração Pública a prerrogativa de garantidora universal de direitos, ainda mais se constatada a culpa concorrente dos próprios ocupantes. O estudo conclui que a reserva do possível não afasta a responsabilidade civil ambiental nem reduz o dever de reparação integral, podendo apenas ser considerada, quando objetivamente comprovada, na organização material e temporal do cumprimento de medidas estruturais complexas. Conclui, ainda, que a remoção de famílias pode revelar-se juridicamente necessária como medida de proteção ambiental e de segurança, especialmente diante de riscos insuscetíveis de eliminação ou controle, devendo ser acompanhada de providências assistenciais e habitacionais, como reassentamento, aluguel social ou inclusão prioritária em programas de moradia adequada.

Palavras-chave: Áreas de Preservação Permanente urbanas; poder de polícia; ocupações irregulares; responsabilidade civil do Estado; cláusula da reserva do possível.

ABSTRACT

Although the Brazilian Forest Code establishes urban Permanent Preservation Areas (APPs) as environmentally protected spaces not intended for economic exploitation or human habitation—aiming, among other things, to promote the well-being of the population, since these areas are commonly identified as posing imminent risk if occupied—the reality contradicts the law. The prevalence of irregular structures driven by socio-spatial segregation resulting from the absence or inadequacy of oversight raises the question of whether this situation gives rise to civil liability for omission in the exercise of police powers, given that it is incumbent upon the Municipality to issue building permits and to enable intervention by civil defense agencies. Based on exploratory, bibliographic, and interdisciplinary research, this study supports the hypothesis that the local government is objectively liable for damages resulting from omissions in its oversight activities related to irregular occupations in urban protected areas (APPs). However, the Public Administration cannot be regarded as a universal guarantor of rights, particularly where the concurrent fault of the occupants themselves is established. The study concludes that the “reservation of the possible” doctrine does not exclude environmental civil liability or reduce the duty of full reparation, and may only be taken into account, when objectively demonstrated, in determining the material and temporal organization of compliance with complex structural measures. It further concludes that the removal of families may prove legally necessary as a measure of environmental protection and safety, especially where the risks cannot be eliminated or controlled, and must be accompanied by social and housing assistance measures, such as resettlement, housing assistance, or priority inclusion in adequate housing programs.

Keywords: Urban Permanent Preservation Areas; police power; illegal occupations; civil responsibility of the State; clause of the reservation of the possible.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1 - O DESPLANEJAMENTO URBANO E O CRESCIMENTO DESORDENADO DAS CIDADES: AS OCUPAÇÕES IRREGULARES COMO RESPOSTA À SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL.....	12
1.1 (Des)planejamento urbano, seletividade estatal e segregação socioespacial.....	12
1.2 Direito à moradia adequada e a indivisibilidade dos direitos fundamentais.....	15
1.3 Vulnerabilidade socioambiental e racismo ambiental: favelas, ocupações irregulares e conflito entre moradia e proteção ambiental.....	18
CAPÍTULO 2 - APP E O CONFLITO SOCIOAMBIENTAL URBANO.....	24
2.1 O instituto das APPs na tutela da flora.....	24
2.2 Excepcionalidades no manejo em APPs.....	27
2.3 Poder de polícia no controle e fiscalização de APPs.....	34
CAPÍTULO 3 - OS LIMITES DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL POR OMISSÃO MUNICIPAL EM CASO DE OCUPAÇÕES URBANAS IRREGULARES EM APPS.....	41
3.1 Entre omissões municipais à caracterização da responsabilidade civil ambiental pela violação de APPs urbanas.....	41
3.2 As implicações da reparação integral e a barreira da cláusula da reserva do possível.....	52
CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS.....	64

INTRODUÇÃO¹

O objeto desta pesquisa é a responsabilidade civil ambiental do Município pela omissão no exercício do poder de polícia diante de ocupações irregulares instaladas em Áreas de Preservação Permanente (APPs) urbanas para fins habitacionais. Investiga-se, especificamente, o seguinte problema: a ocupação irregular de APP urbana para fins habitacionais, decorrente da ausência ou insuficiência de fiscalização estatal, é apta a ensejar a responsabilização civil do Estado por omissão no exercício do poder de polícia?

Para sustentar essa investigação, adota-se como marco teórico central a perspectiva de segregação socioespacial desenvolvida por Milton Santos (2004), especialmente sua formulação sobre os dois circuitos da economia urbana, complementada pelas contribuições de João Sette Whitaker Ferreira (2005) e Ana Fani Alessandri Carlos (2020) acerca da segregação socioespacial, da propriedade e da exclusão urbana. Esse referencial é o eixo a partir do qual se torna possível compreender a ocupação irregular de APPs não como resultado isolado de condutas individuais contrárias à lei, mas como expressão de um processo histórico de seletividade estatal e distribuição desigual dos riscos urbanos e ambientais, processo que, justamente por envolver a atuação (ou a omissão) diferenciada do poder público sobre o território, é o que permite aferir, mais adiante, a existência ou não de responsabilidade civil do Estado pela omissão fiscalizatória.

É a partir dessa chave interpretativa que se pode afirmar: enquanto determinados territórios são submetidos a planejamento, fiscalização e investimentos públicos contínuos, outros se desenvolvem à margem da regulação estatal, reproduzindo formas precárias de ocupação do solo e expondo seus habitantes a enchentes, deslizamentos, ausência de saneamento básico e insegurança jurídica da posse, condições incompatíveis com o conteúdo jurídico do direito à moradia adequada. Quando essas ocupações incidem sobre APPs urbanas, evidencia-se uma tensão entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito social à moradia, tensão que não pode ser resolvida sem reconhecer a indivisibilidade e a interdependência desses direitos.

Complementam esse marco teórico central outros referenciais que sustentam o tema. No campo da informalidade urbana e do direito à cidade, dialoga-se com Edésio Fernandes

¹ Em observância ao art. 9.º, inciso I, alínea “c”, da Portaria CNPq n.º 2.664/2026, que institui a Política de Integridade na Atividade Científica, declara-se a utilização de ferramentas de Inteligência Artificial Generativa (IAG), notadamente ChatGPT, Gemini, Notebook LM e a plataforma AdaptaOne26, como instrumentos auxiliares de apoio à elaboração do presente trabalho. O uso restringiu-se à revisão textual, reorganização e redução de trechos, apoio à formatação e aperfeiçoamento estilístico do manuscrito, sem substituição da autoria intelectual, da análise crítica, da seleção metodológica, da interpretação dos dados empíricos ou das conclusões desenvolvidas pelos autores.

(2010) e Nabil Bonduki (1994). Para a análise da vulnerabilidade socioambiental e do racismo ambiental, recorre-se a Selene Herculano (2008), Jiuliani Santos Rocha e Priscila Elise Alves Vasconcelos (2018). Na articulação entre moradia, dignidade humana e proteção ambiental, utilizam-se as formulações de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014), José Afonso da Silva (2010), Édis Milaré (2015) e Luís Paulo Sirvinskaskas (2020). No campo do Direito Administrativo e da responsabilidade estatal, a pesquisa apoia-se em Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023), José dos Santos Carvalho Filho (2023), Marçal Justen Filho (2023), Celso Antônio Bandeira de Mello (2015) e Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014).

Parte-se da hipótese de que cumpre aos Municípios responder objetivamente pelos danos decorrentes de omissões no exercício do poder de polícia, hipótese na qual se insere a deficiência fiscalizatória quanto às ocupações irregulares em APPs urbanas. Não obstante, a Administração Pública não pode ser alçada à condição de garantidora universal de direitos, sobretudo diante da eventual culpa concorrente dos próprios ocupantes. Nessa perspectiva analisa-se a pertinência da invocação da reserva do possível como fator de mitigação do dever de indenizar, sendo juridicamente razoável, em determinadas circunstâncias, a remoção de famílias como medida compensatória, com vistas à proteção do direito à moradia. O objetivo geral do trabalho é analisar os pressupostos e os limites da responsabilidade civil ambiental do Município pela omissão no exercício do poder de polícia diante de ocupações irregulares destinadas à moradia em APPs urbanas.

Como objetivos específicos, busca-se: compreender a relação entre urbanização brasileira, segregação socioespacial e formação de assentamentos informais; examinar o regime jurídico das APPs urbanas e as hipóteses excepcionais de intervenção e regularização; identificar as atribuições municipais relacionadas ao ordenamento territorial, ao licenciamento, à fiscalização ambiental e à prevenção de riscos; e verificar de que modo a omissão administrativa pode integrar a cadeia causal do dano ambiental, bem como quais medidas reparatórias, ambientais e habitacionais podem ser impostas ao ente público.

Quanto à metodologia, trata-se de pesquisa exploratória, qualitativa, bibliográfica, documental e interdisciplinar, fundamentada na análise da legislação constitucional, ambiental, urbanística e administrativa, com destaque para a Constituição Federal de 1988, a Lei n.º 6.938/1981, o Código Florestal, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, o Estatuto da Cidade, a Lei n.º 12.608/2012, a Lei n.º 13.465/2017 e a Lei Complementar n.º 140/2011, além de precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) relacionados à proteção das APPs, à regularização fundiária, à teoria do fato consumado, à responsabilidade civil ambiental do Estado e à reserva do possível. A

abordagem é complementada por dados do IBGE e por documentos internacionais relativos ao direito à moradia adequada e ao desenvolvimento urbano sustentável.

O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro analisa o desplanejamento urbano, a seletividade estatal e a segregação socioespacial, relacionando a formação de ocupações irregulares à insuficiência das políticas habitacionais e à distribuição desigual dos riscos ambientais, além do conteúdo do direito à moradia adequada e dos conceitos de vulnerabilidade socioambiental e racismo ambiental. O segundo capítulo aborda o regime jurídico das APPs, suas funções ecológicas e sociais, as hipóteses excepcionais de intervenção, os limites da Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social (Reurb-S) em APPs e o poder de polícia ambiental e urbanístico. O terceiro capítulo investiga os pressupostos da responsabilidade civil ambiental do Município por omissão fiscalizatória, dever específico de atuação, dano, nexo causal, condição de poluidor indireto, solidariedade de execução subsidiária, teoria do risco integral, reparação integral e instrumentos processuais cabíveis, analisando também os limites da reserva do possível e as medidas de proteção ambiental e habitacional aplicáveis às famílias residentes em áreas de risco ou de preservação permanente.

CAPÍTULO 1 - O DESPLANEJAMENTO URBANO E O CRESCIMENTO DESORDENADO DAS CIDADES: AS OCUPAÇÕES IRREGULARES COMO RESPOSTA À SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

1.1 (Des)planejamento urbano, seletividade estatal e segregação socioespacial

O contexto socioespacial brasileiro é marcado por desigualdades territoriais, pela fragmentação urbana e pela consolidação de formas precárias de ocupação do solo, fenômenos que se intensificam especialmente nas periferias de cidades de médio e grande porte. Longe de decorrer de circunstâncias episódicas ou exclusivamente de escolhas individuais, tal configuração espacial resulta de um processo histórico caracterizado pela insuficiência do planejamento estatal e pela reprodução sistemática de mecanismos sociais excludentes, que contribuíram para a produção de um espaço urbano desigual.

Como observa Cunha (2010), parcela significativa da desordem urbana decorre das limitações enfrentadas pelo Poder Público no exercício efetivo de suas funções de gestão e regulação, especialmente diante das pressões sociais e econômicas incidentes sobre o território. Em outras palavras, o exercício do poder de polícia necessário à ordenação urbana foi marcado por omissões, seja pela ausência de fiscalização, pela insuficiência técnica ou pela atuação tardia, o que contribuiu para a expansão das ocupações urbanas irregulares e para o crescimento desordenado das cidades, sobretudo a partir da década de 1930.

Não obstante, a narrativa de uma suposta incapacidade estatal generalizada no ordenamento das cidades é controvertida, pois não se verifica a mesma insuficiência de atuação nos territórios ocupados pelas parcelas economicamente favorecidas da população, conforme ressalta Ferreira (2005). Segundo o autor, o que se observa é a atuação de um Estado seletivo e, portanto, segregador, cuja intervenção no território se orienta por uma lógica dual: de um lado, o planejamento se faz presente de forma estruturada, assegurando infraestrutura, valorização imobiliária e segurança jurídica nos espaços destinados às camadas mais favorecidas; de outro, verifica-se um padrão persistente de insuficiência regulatória e de investimentos públicos nas áreas ocupadas por parcelas da população em situação de vulnerabilidade (Ferreira, 2005; Bonduki, 1994).

Essa interpretação estrutural, contudo, não significa que toda falha administrativa específica decorra necessariamente de uma escolha consciente ou deliberada do agente público. A identificação de um padrão histórico de atuação estatal seletiva deve ser distinguida da análise jurídica de cada omissão concreta, na qual podem concorrer limitações materiais, técnicas, institucionais e orçamentárias efetivamente demonstradas.

A seletividade estatal reflete uma lógica estrutural em que o Estado, inserido nas pressões da economia globalizada, orienta parcela significativa de seus recursos para os territórios e grupos funcionalmente integrados aos circuitos de valorização do capital, relegando as periferias a condições recorrentes de insuficiência de infraestrutura e serviços públicos (Ferreira, 2005; Bonduki, 1994). No caso brasileiro, tal dinâmica resulta em um hiato entre o planejamento formal, voltado prioritariamente para os setores inseridos na rede de consumo global, e a regulação insuficiente das áreas periféricas, o que contribui para a desvalorização dos modos populares de produção do espaço, especialmente da autoconstrução, das práticas comunitárias de ocupação do solo (Bonduki, 1994) e das identidades étnico-raciais dos grupos que ali residem.

A chamada desordem urbana, portanto, não se configura apenas como desvio accidental, mas como resultado de uma gestão que distribui de forma desigual os recursos, os investimentos e os instrumentos de planejamento urbano. Nesse contexto, a ausência de planejamento formal nas periferias contribui para a manutenção da fragmentação socioespacial e para a redução dos custos associados à reprodução da força de trabalho (Ferreira, 2005; Bonduki, 1994).

A compreensão da segregação socioespacial pode ser aprofundada a partir da contribuição de Milton Santos (2004), especialmente por meio da teoria dos dois circuitos da economia urbana. Segundo o autor, o espaço urbano em países em desenvolvimento é estruturado de forma seletiva, a partir da coexistência de um circuito superior, vinculado a atividades modernas, intensivas em capital e com maior acesso a bens e serviços, e de um circuito inferior, formado por atividades de baixa escala, voltadas à absorção da população excluída dos padrões formais de produção e consumo (Santos, 2004)².

Essa divisão não se restringe à dimensão econômica, projetando-se diretamente na organização do espaço urbano, na medida em que condiciona o acesso diferenciado à infraestrutura, serviços e oportunidades (Santos, 2004; Fernandes, 2010). Assim, a segregação socioespacial não se limita à oposição entre áreas formais e informais, mas se manifesta,

² A teoria dos dois circuitos da economia urbana, formulada por Milton Santos na década de 1970, propõe que o espaço urbano nos países subdesenvolvidos é um sistema bipolar composto por dois subsistemas interdependentes. O circuito superior é resultado direto da modernização tecnológica, caracterizando-se por ser capital-intensivo, de organização burocrática, escala elevada e acesso ao crédito institucional. O circuito inferior surge como resposta indireta à modernização, servindo de refúgio à população não absorvida pelo setor moderno, operando em pequena escala, com tecnologias adaptadas e crédito não institucional. Santos (2004) enfatiza que não se trata de um dualismo, mas de uma unidade funcional na qual o circuito inferior é dependente e subordinado ao superior, dotado de uma racionalidade própria de sobrevivência que o autor denomina "equilíbrio da miséria". (Santos, 2004).

sobretudo, na desigual capacidade de acesso às funções urbanas, evidenciando o caráter estrutural da exclusão no processo de produção do espaço.

Essa estrutura dual do espaço urbano não opera apenas como fenômeno econômico ou urbanístico, mas também como forma de controle social exercida sobre determinados grupos populacionais. A partir de uma leitura articulada dessas contribuições, é possível aproximar a análise econômica de Milton Santos (2004) a releitura foucaultiana desenvolvida por Azevedo, compreendendo a segregação não apenas como resultado das forças de mercado, mas também como produto de relações de poder inscritas no território (Santos, 2004; Azevedo, 2018).

Desse modo, a seletividade estatal pode ser compreendida não apenas como incúria administrativa, mas como um arranjo de poder que organiza o espaço urbano de forma estruturalmente desigual. Com base na concepção foucaultiana de biopoder, Azevedo (2018) relaciona a disciplina dos corpos e o controle da população à sua distribuição em espaços territorializados, apontando a segregação socioespacial como uma forma de isolamento e concentração dos grupos socialmente vulnerabilizados.

Nessa perspectiva, a concentração da população trabalhadora em territórios periféricos, marcados pela insuficiência de infraestrutura, regulação e serviços públicos, permite que ela permaneça integrada à dinâmica produtiva da cidade, embora excluída dos benefícios econômicos e urbanísticos associados aos espaços valorizados (Azevedo, 2018; Azevedo; Vieira, 2015). A segregação territorial pode, assim, funcionar como mecanismo de reprodução das relações de poder e das hierarquias urbanas, mantendo determinados grupos em condições de vulnerabilidade ao mesmo tempo que preserva sua inserção funcional na estrutura econômica da cidade.

Cumprе ressaltar, contudo, que a leitura estrutural aqui adotada, a qual identifica na seletividade estatal um padrão histórico de produção do espaço urbano, não dispensa, no plano jurídico, a análise das circunstâncias concretas de cada omissão. A constatação de que a ausência de planejamento opera, em escala macrossocial, como mecanismo de segregação, não equivale a afirmar que toda e qualquer falha fiscalizatória estatal decorra de escolha deliberada, podendo concorrer, em cada caso, limitações materiais, técnicas e orçamentárias reais da Administração local. Essa distinção entre o diagnóstico estrutural e a aferição jurídica da conduta do Estado em situações concretas será relevante para o exame das consequências de sua omissão no exercício do poder de polícia.

Esse quadro de exclusão estruturalmente produzida é o ponto de partida necessário para o exame dos direitos fundamentais sistematicamente violados por essa dinâmica, em

especial o direito à moradia adequada, cuja precarização não pode ser dissociada das relações de poder que organizam o espaço urbano brasileiro.

1.2 Direito à moradia adequada e a indivisibilidade dos direitos fundamentais

Nesse contexto de produção desigual do espaço urbano e de consolidação de padrões excludentes, o reconhecimento jurídico da moradia como direito fundamental não se apresenta como mera evolução normativa, mas como resposta necessária às dinâmicas estruturais de exclusão que caracterizam o processo de urbanização (Silva, 2010; Fernandes, 2010).

O direito à moradia foi expressamente incorporado ao rol dos direitos sociais pela Emenda Constitucional n.º 26, de 2000, que o incluiu no art. 6º da Constituição Federal de 1988, consolidando-o como elemento indispensável à garantia da dignidade da pessoa humana. Nesse cenário, a adequada compreensão desse direito exige a distinção entre os conceitos de habitação e moradia, os quais, embora usualmente tratados como sinônimos, possuem conteúdos distintos e relevantes implicações jurídicas e sociais (Schweizer; Pizza Junior, 1997). Enquanto a habitação se refere predominantemente à estrutura física destinada ao abrigo, à moradia compreende uma relação mais ampla de estabilidade, segurança, pertencimento e acesso às condições materiais indispensáveis à vida digna.³

Sob essa ótica, a segregação socioespacial reflete o próprio processo de produção do espaço urbano, evidenciando a responsabilidade do poder público não apenas no controle do uso e ocupação do solo, mas, sobretudo, na oferta e na distribuição territorialmente desigual de serviços essenciais, como saúde, educação e infraestrutura sanitária e viária (Cunha, 2010).

A compreensão do direito à moradia adequada exige sua interpretação em articulação com outros direitos, de modo a assegurar a dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, o art. 225 da Constituição Federal de 1988, ao garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como condição essencial à sadia qualidade de vida, evidencia que a promoção de condições dignas de existência ultrapassa a esfera individual, pressupondo a existência de um ambiente urbano adequado.

³ A habitação refere-se à estrutura física destinada ao abrigo humano, o imóvel em si, representando uma dimensão material vinculada à existência de um espaço de residência. A moradia, por sua vez, apresenta conteúdo mais amplo, abrangendo o conjunto de condições indispensáveis a uma vida digna, como o acesso à infraestrutura urbana, saneamento básico, mobilidade, serviços públicos, segurança e adequada inserção no espaço urbano (Schweizer; Pizza Junior, 1997; Bedê, 2015).

Nessa mesma linha, o art. 182 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ser orientada à realização das funções sociais da cidade e à promoção do bem-estar coletivo, reforçando o caráter estrutural da organização urbana na concretização desse direito.

Assim, a efetivação desse direito não se limita à oferta de unidades habitacionais. Pressupõe a inserção da habitação em um contexto territorial que proporcione segurança da posse, acessibilidade, infraestrutura, salubridade, proteção contra riscos e acesso aos serviços essenciais. Essas condições, em grande medida, não se verificam nas áreas marcadas pela ocupação irregular do solo urbano (Bedê, 2015; Cunha, 2010; Fernandes, 2010).

No plano internacional, o direito à moradia adequada encontra fundamento normativo no art. 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), internalizado pelo Decreto n.º 591/1992, que reconhece o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado, inclusive à moradia. O conteúdo desse direito foi densificado pelo Comentário Geral n.º 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1991), que identifica como elementos constitutivos da adequação habitacional a segurança jurídica da posse, a habitabilidade, a localização e a disponibilidade de serviços e infraestrutura, parâmetros que coincidem, em larga medida, com a distinção entre habitação e moradia adotada neste trabalho (Schweizer; Pizza Junior, 1997; Bedê, 2015).

Esse compromisso também se projeta na participação do Brasil no Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) e na adesão à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A Nova Agenda Urbana, adotada na Conferência Habitat III, em 2016, e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 reforçam o compromisso de promover cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis (UN-HABITAT, 2020). Destaca-se, para o objeto deste trabalho, a meta 11.1, que prevê, até 2030, “garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível” e urbanizar os assentamentos precários, bem como a meta 11.7, voltada ao acesso universal a espaços públicos seguros e verdes, especialmente para grupos em situação de vulnerabilidade (ONU, 2015, p. 27; UN-HABITAT, 2020)⁴.

O princípio da indivisibilidade dos direitos fundamentais estabelece que os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e ambientais formam uma unidade inseparável e interdependente, voltada à realização integral da dignidade da pessoa humana (Sarlet;

⁴ A Meta 11.7 dos ODS estabelece que as nações devem, até 2030, "proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência" (ONU, 2015, p. 27).

Fensterseifer, 2014). Trata-se de formulação consagrada na Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), segundo a qual todos os direitos humanos são “universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados” (ONU, 1993, p.4). Sob essa ótica, a proteção de um direito não pode ocorrer de forma isolada ou em sacrifício absoluto de outro, pois a violação de uma categoria de direito fundamental compromete as demais. No ordenamento jurídico brasileiro, essa compreensão encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, que inseriu a proteção ambiental no âmbito da Ordem Social (art. 225), evidenciando sua estreita relação com a promoção do bem-estar coletivo e da dignidade da pessoa humana (Silva, 2010).

Essa unidade entre as dimensões social e ambiental da dignidade da pessoa humana encontra expressão concreta na jurisprudência do STF. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 708/DF, a Corte reconheceu uma dimensão ecológica inerente ao princípio da dignidade da pessoa humana, exigindo um patamar mínimo de qualidade e integridade ecológica como premissa para uma vida digna e para o exercício dos demais direitos fundamentais, e afirmou, ainda, a vedação à proteção insuficiente do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado.⁵ Embora o Tribunal não empregue, como razão de decidir, a expressão “indivisibilidade dos direitos fundamentais”, é possível extrair dessa compreensão uma lógica de interdependência entre a proteção ambiental, a dignidade da pessoa humana e os demais direitos fundamentais.

A incidência desse princípio é central para a análise do conflito entre o direito à moradia adequada e a proteção das APPs em contexto urbano, na medida em que afasta a premissa de que a efetivação de um desses direitos exige a mitigação do outro. Ao contrário, parte-se da compreensão de que ambos podem e devem ser compatibilizados por meio de uma abordagem socioambiental integrada. Como já assinalado, a moradia adequada transcende o abrigo físico, exigindo condições ambientais salubres, acesso a saneamento básico e segurança contra riscos geotécnicos (Schweizer; Pizza Junior, 1997; Bedê, 2015).

Nessa perspectiva, moradia e meio ambiente equilibrado não se opõem, mas se integram como dimensões complementares da dignidade no espaço urbano. É essa, igualmente, a diretriz extraída da medida cautelar na ADI n.º 3.540/DF. No caso concreto, o STF, ao apreciar a disciplina da supressão de vegetação em APPs, assentou que para a efetividade do princípio do desenvolvimento sustentável se faz necessário o equilíbrio entre as exigências de cunho econômico e ecológico, sem que a solução do conflito entre valores

⁵ No julgamento, conhecido como “caso do Fundo Clima”, a Corte reconheceu a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e a vedação à proteção insuficiente em matéria ambiental, afirmando ainda o dever estatal de agir. (Brasil, STF, ADPF n.º 708/DF).

constitucionais relevantes comprometa ou esvazie o conteúdo essencial dos direitos fundamentais envolvidos.⁶ Desse modo, no contexto da problemática analisada, observa-se que os princípios envolvidos não apresentam natureza absoluta, exigindo interpretação harmonizadora capaz de compatibilizá-los conforme as particularidades do caso concreto (Mendonça, 2018; Silva, 2010).

No caso das ocupações irregulares consolidadas, a aplicação desse princípio impede que a atuação estatal se restrinja à dimensão repressiva. Se o desplanejamento urbano empurra populações vulnerabilizadas para áreas ambientalmente sensíveis, a resposta estatal não pode se resumir ao sacrifício desproporcional de sua dignidade ou à simples remoção desacompanhada de medidas sociais e habitacionais.

A indivisibilidade exige, ao contrário, a integração entre tutela ambiental e políticas habitacionais, de modo que a proteção do meio ambiente caminhe ao lado do saneamento, da promoção da moradia adequada e, quando juridicamente cabível, da REURB-S (Sirvinskas, 2020). Exige, ainda, reconhecer que os indivíduos privados de direitos sociais básicos são os que mais sofrem com a degradação ambiental, acumulando o ônus dos riscos ecológicos e da exclusão social (Herculano, 2008; Rocha; Vasconcelos, 2018). Por fim, impõe que o exercício do direito de propriedade e a fiscalização estatal se orientem pela função socioambiental da propriedade, assegurando a qualidade de vida da coletividade, inclusive das gerações futuras, nos termos do art. 225 da Constituição Federal (Silva, 2010).⁷

Dessa forma, o princípio da indivisibilidade atua como fundamento ético e jurídico para que o poder de polícia ambiental seja exercido de modo proporcional (Mendonça, 2018; Justen Filho, 2023), harmonizando a proteção dos processos ecológicos com a justiça social e a dignidade humana no espaço urbano, diretriz que será retomada no exame dos limites do poder de polícia sobre as APPs.

1.3 Vulnerabilidade socioambiental e racismo ambiental: favelas, ocupações irregulares e conflito entre moradia e proteção ambiental

A busca por cidades inclusivas confronta-se com uma realidade na qual a negação de direitos e a exposição a riscos não são distribuídas de forma aleatória entre a população. A

⁶ Registre-se que a ação foi posteriormente julgada prejudicada por perda superveniente de objeto (2015), em razão da revogação da Lei n.º 4.771/1965 pelo Código Florestal de 2012, permanecendo, contudo, a relevância doutrinária e jurisprudencial dos fundamentos assentados na medida cautelar. (Brasil. STF. ADI n.º 3.540/DF).

⁷ Nesse sentido, os precedentes fundadores RE 134.297/SP e MS 22.164/SP, ambos de relatoria do Min. Celso de Mello, que qualificam o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental de terceira geração, de titularidade difusa e vinculado à dignidade da pessoa humana. (Brasil, STF, RE 134.297/SP, j. 13.06.1995; Brasil, STF, MS 22.164/SP, j. 30.10.1995)

precariedade habitacional⁸ no Brasil revela uma seletividade histórica que destina os maiores ônus socioambientais do desenvolvimento a grupos específicos (Herculano, 2008; Ferreira, 2005), demonstrando que a segregação urbana brasileira também apresenta relevante dimensão racial e étnica (Herculano, 2008; Rocha; Vasconcelos, 2018). Essa faceta da exclusão, que penaliza grupos dotados de menor capacidade de influência nas esferas decisórias, permite compreender a crise urbana brasileira a partir do conceito de racismo ambiental.

Conforme apontam Rocha e Vasconcelos (2018) e Herculano (2008), a perpetuação do racismo ambiental implica, na prática, a condenação de parcelas de populações tradicionais, ribeirinhos, pescadores, pantaneiros e quilombolas, a condições precárias de vida. Isso ocorre porque esses grupos são, reiteradamente, deslocados ou mantidos em áreas instáveis e vulneráveis, denominadas zonas de sacrifício, sendo obrigados a conviver com riscos constantes (Herculano, 2008; Rocha; Vasconcelos, 2018).

Embora o conceito tenha sido desenvolvido e aplicado em diferentes contextos territoriais e sociais, interessa a este trabalho, especialmente, sua incidência sobre as populações urbanas vulnerabilizadas, concentradas em favelas, periferias e assentamentos informais caracterizados pela insuficiência de infraestrutura e pela exposição a riscos socioambientais.

Nesses territórios, os indivíduos ficam expostos tanto a eventos naturais, como enchentes e deslizamentos, quanto a impactos agravados pela ação humana, a exemplo da contaminação do solo por esgoto, agrotóxicos e outros agentes químicos (Herculano, 2008; Rocha Vasconcelos, 2018). Trata-se, portanto, de uma dinâmica estrutural que não apenas compromete a qualidade de vida, mas revela a distribuição desigual dos riscos ambientais, incidindo de forma desproporcional sobre esses grupos.

Essa exposição seletiva ao risco se materializa concretamente nas favelas e demais formas de ocupação irregular, onde a precariedade habitacional e a fragilidade ambiental se sobrepõem.

O cenário evidencia a distinção entre habitação e moradia, aspecto relevante para a análise das ocupações irregulares. A existência de uma estrutura física destinada ao abrigo não se confunde com a efetivação do direito à moradia adequada. Em assentamentos

⁸ Neste trabalho, a expressão “precariedade habitacional” é empregada em sentido amplo, abrangendo situações de insegurança da posse, insuficiência de infraestrutura e serviços públicos essenciais, inadequação construtiva, superlotação, comprometimento excessivo da renda com moradia e localização em áreas sujeitas a riscos ambientais. Não se confunde, portanto, exclusivamente com o déficit habitacional quantitativo (IBGE, 2024, p. 11-15).

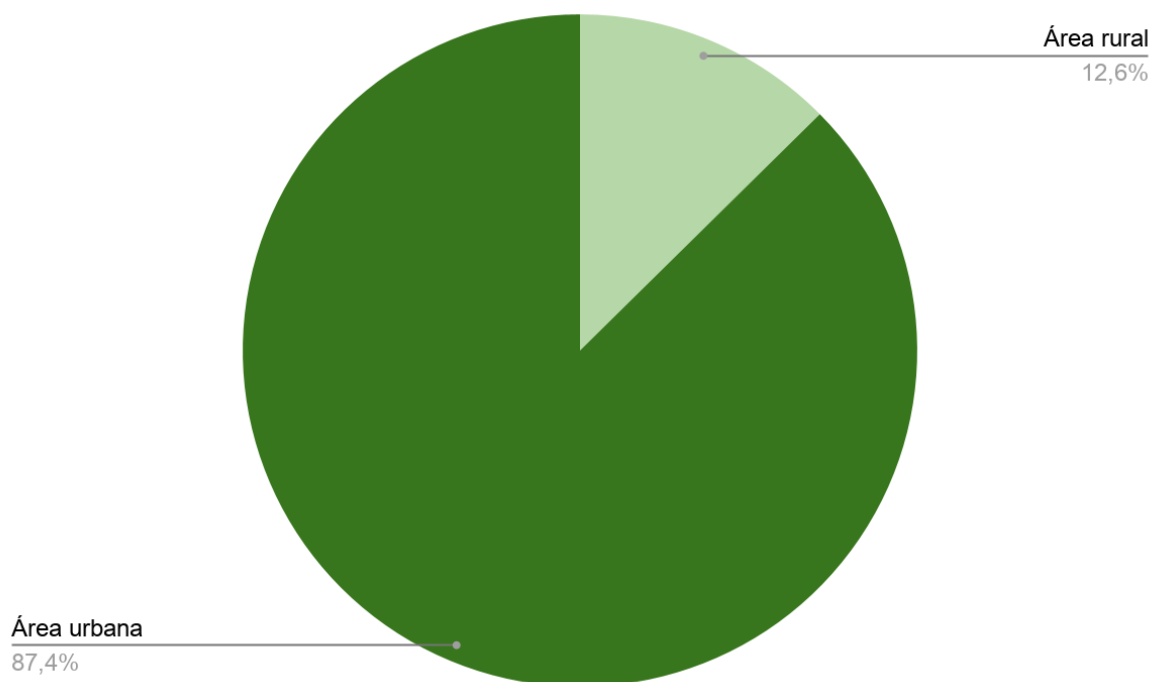
informais, embora haja edificações destinadas à habitação, essas construções frequentemente não atendem aos requisitos mínimos de dignidade, segurança, salubridade, infraestrutura e estabilidade da posse, o que revela o descompasso entre a realidade territorial e o parâmetro normativo constitucional.

É possível evidenciar o cenário retratado por meio de dados empíricos que demonstram a dimensão da precariedade habitacional no Brasil, especialmente nos assentamentos informais, nos quais se verificam, de maneira recorrente, a ausência de infraestrutura básica, a irregularidade fundiária e a exposição a riscos ambientais (Ferreira, 2005; Fernandes, 2010; Cunha, 2010). Nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) conceitua favelas e comunidades urbanas:

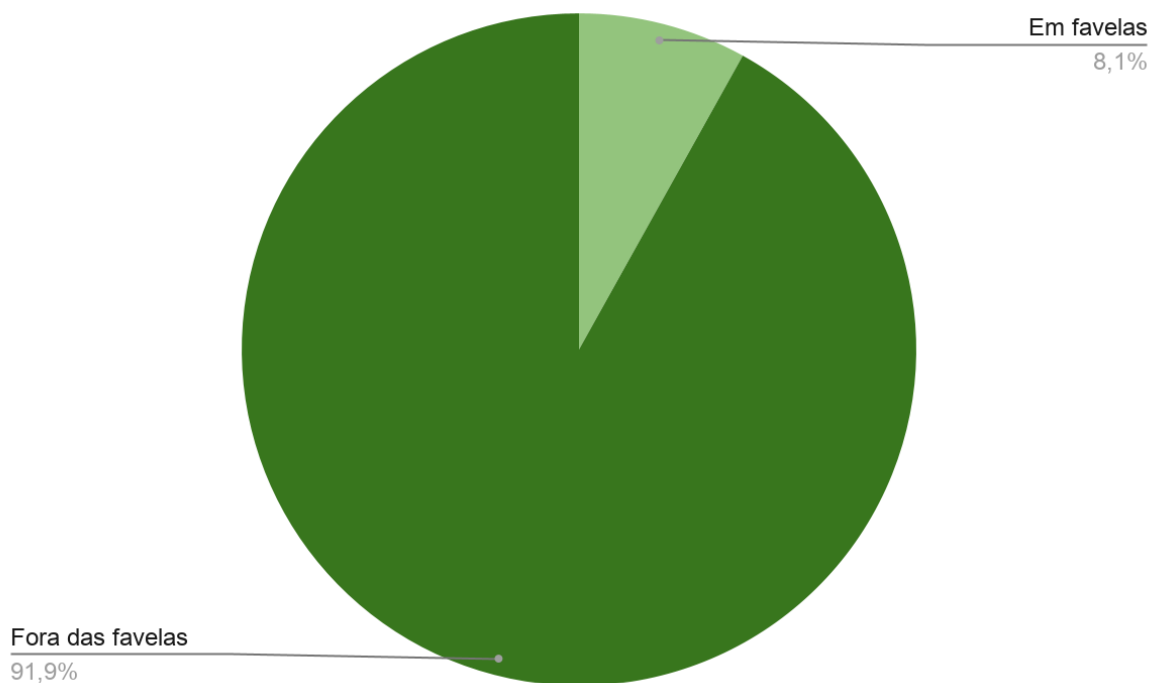
Favelas e comunidades urbanas expressam a desigualdade socioespacial da urbanização brasileira. Retratam a incompletude - no limite, a precariedade - das políticas governamentais e investimentos privados de dotação de infraestrutura urbana, serviços públicos, equipamentos coletivos e proteção ambiental aos sítios onde se localizam, reproduzindo condições de vulnerabilidade. Estas se tornam agravadas com a insegurança jurídica da posse, que também compromete a garantia do direito à moradia e a proteção legal contra despejos forçados e remoções. (IBGE, 2024, p. 52-53)

A definição evidencia que a vulnerabilidade desses territórios não decorre apenas da informalidade da posse, mas também da insuficiência de infraestrutura, serviços públicos, equipamentos coletivos e proteção ambiental.

Segundo dados do Censo Demográfico de 2022, o IBGE estima que a população brasileira totaliza 203.080.756 pessoas, das quais 177.508.417 (87,4%) residem em área urbana e 25.572.339 (12,6%) em área rural. Desse total, 16.390.790 pessoas (8,1% da população brasileira) residem em favelas e comunidades urbanas, ao passo que 186.689.966 (91,9%) residem fora desses aglomerados. Os dados podem ser visualizados nos Gráficos 1 e 2.

Gráfico 1 - Distribuição percentual da população brasileira por situação do domicílio

Fonte: IBGE, Censo 2022

Gráfico 2 - Distribuição percentual da população residente em favelas e fora de favelas

Fonte: IBGE, Censo 2022

Os dados demonstram que a precariedade habitacional não constitui fenômeno residual, mas elemento estruturante da urbanização brasileira, evidenciando a insuficiência

histórica das políticas públicas voltadas à universalização do acesso à moradia adequada (Fernandes, 2010; Ferreira, 2005). Enquanto o primeiro gráfico evidencia o predomínio da população urbana no Brasil, o segundo demonstra que milhões de pessoas permanecem inseridas em territórios caracterizados pela precariedade urbanística, fundiária e ambiental.

As favelas e demais formas de ocupações irregulares não podem ser compreendidas, portanto, como fenômenos marginais ou excepcionais, mas como expressões concretas da forma desigual de organização do espaço urbano no Brasil (Ferreira, 2005; Carlos, 2020), diretamente relacionadas à exclusão histórica do acesso à terra urbanizada e à insuficiência de políticas habitacionais capazes de absorver a demanda existente. Sua expansão evidencia um quadro de insustentabilidade urbana na medida em que ocorre de forma dissociada da oferta de infraestrutura e serviços públicos, resultando em déficits de saneamento básico, acúmulo de resíduos sólidos e degradação ambiental (Fernandes, 2010; Rocha; Vasconcelos, 2018).

Esses assentamentos, em regra, estabelecem-se em áreas inadequadas à urbanização, como encostas e zonas de preservação, expondo a população a riscos geotécnicos e hidrológicos e agravando sua condição de vulnerabilidade social (Azevedo; Vieira, 2015; Cunha, 2010). A isso, soma-se a insegurança jurídica da posse, que dificulta o acesso a serviços públicos essenciais e limita a proteção jurídica dos moradores, perpetuando sua condição de marginalização no espaço urbano (Carlos, 2020).

Dessa forma, as ocupações irregulares não se configuram apenas como resultado da ausência de planejamento urbano eficaz, mas também como estratégias de sobrevivência adotadas por parcelas da população que permanecem à margem do mercado formal de acesso à terra e à moradia. Nessa perspectiva, tais ocupações não podem ser reduzidas a meras manifestações de ilegalidade urbanística, devendo ser compreendidas como respostas socialmente construídas à exclusão sistemática do acesso à terra urbanizada, o que evidencia que a segregação socioespacial não apenas antecede, mas também condiciona e estrutura essas formas de ocupação.

Registre-se, contudo, que a ocupação de APPs urbanas não constitui fenômeno exclusivo das populações de baixa renda. Empreendimentos formais e ocupações de médio e alto padrão também incidem sobre esses espaços, frequentemente motivados pela valorização paisagística das margens de corpos d'água e das encostas (Carlos, 2020; Ferreira, 2005; Brasil, STJ, REsp nº 1.782.692/PB, j. 13.08.2019). Nessas hipóteses, a ocupação pode decorrer predominantemente de interesses econômicos, paisagísticos ou especulativos, e não de necessidade habitacional. Essa heterogeneidade é juridicamente relevante: os motivos que explicam a ocupação dessas áreas por grupos vulneráveis, como reflexo da exclusão

socioespacial, não se estendem automaticamente a quem dispunha de alternativas habitacionais, distinção que deve repercutir no tratamento conferido a cada situação pelo Poder Público.

Por fim, o modelo de desenvolvimento urbano orientado pela lógica do crescimento econômico e pela centralidade da livre iniciativa promove a progressiva apropriação do espaço urbano como ativo econômico, voltado à geração de rentabilidade e à acumulação de capital (Schweizer; Pizza Junior, 1997; Carlos, 2020). Nesse contexto, a valorização diferencial do solo fomenta práticas especulativas e intensifica a segregação socioespacial, dinâmica que se acentua com a urbanização acelerada decorrente da industrialização, que, ao atrair contingentes populacionais para os centros urbanos sem a correspondente ampliação de políticas habitacionais e de ordenamento territorial, aprofunda a fragmentação urbana.

A conversão da moradia em bem de caráter predominantemente econômico subordina as necessidades humanas à lógica de mercado, consolidando a propriedade como ativo de valorização e afastando-a de sua função enquanto necessidade fundamental e elemento de inserção social. Isso contribui para a transformação de indivíduos em meros ocupantes de espaços definidos pelos interesses do mercado ou por decisões estatais desarticuladas da realidade social (Schweizer; Pizza Junior, 1997; Carlos, 2020), tornando a ocupação de áreas de risco, encostas instáveis ou regiões de preservação permanente não apenas uma consequência da necessidade habitacional, mas a expressão mais visível da coexistência de violações a direitos fundamentais, tanto na dimensão social quanto na ambiental.

Nesse contexto, as ocupações irregulares deixam de ser compreendidas como simples disfunções urbanas e passam a revelar contradições estruturais do modelo brasileiro de urbanização, no qual a informalidade e a irregularidade constituem componentes recorrentes da produção seletiva e excludente do espaço (Fernandes, 2010; Ferreira, 2005). Reproduzem-se, desse modo, padrões de exclusão que aprofundam a tensão entre o direito fundamental à moradia e a lógica econômica de apropriação do território urbano (Cunha, 2010).

O deslocamento das populações vulnerabilizadas para as margens da cidade formal não produz apenas violações sociais, mas também amplia a ocupação de territórios ambientalmente frágeis (Ferreira, 2005; Cunha, 2010). Ao serem direcionadas às áreas disponíveis no mercado informal, muitas vezes classificadas pela legislação como ambientalmente protegidas, essas populações passam a enfrentar um novo tensionamento: o conflito entre a necessidade habitacional e a proteção das APPs, cuja disciplina jurídica será examinada no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2 - APP E O CONFLITO SOCIOAMBIENTAL URBANO

2.1 O instituto das APPs na tutela da flora

A consolidação das ocupações irregulares no espaço urbano brasileiro, conforme demonstrado no capítulo anterior, não se limita à expressão da precariedade habitacional decorrente da segregação socioespacial. O problema assume contornos ainda mais críticos quando essas ocupações incidem sobre áreas ambientalmente protegidas, especialmente sobre as APPs, cuja disciplina jurídica impõe, em regra, restrições à ocupação humana em razão de sua relevância para a proteção dos recursos naturais, da estabilidade geológica e da segurança coletiva.

As APPs representam um dos institutos centrais do Direito Ambiental brasileiro. De acordo com o artigo 3º, inciso II, do Código Florestal, a APP é definida 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. (Brasil, Lei n.º 12.651/2012)

Do ponto de vista constitucional, a APP possui natureza jurídica de espaço territorial “especialmente protegido”, em conformidade com o artigo 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal⁹. Sob a ótica do Direito Administrativo, sua instituição configura limitação administrativa¹⁰ ao exercício do direito de propriedade, com natureza de obrigação *propter rem*, de modo que o dever de manter ou recompor a vegetação adere ao imóvel e transmite-se aos sucessores (Milaré, 2015; Sirvinskas, 2020). Assim, embora o particular conserve o domínio do bem, seu direito de usar e gozar da propriedade fica condicionado ao

⁹Art. 225, caput e § 1º, III: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...]”, incumbindo ao Poder Público “[...] definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos [...]”, cuja alteração ou supressão somente pode ocorrer por lei, vedada qualquer utilização que comprometa os atributos que justificam sua proteção. (Brasil, CRFB/1988)

¹⁰ Segundo Carvalho Filho, as limitações administrativas são determinações gerais e abstratas por meio das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações de natureza positiva, negativa ou permissiva, com o objetivo de condicionar o uso da propriedade ao cumprimento de sua função social. Diferentemente da desapropriação, da servidão administrativa e da requisição, que recaem sobre bens específicos e determinados, a limitação administrativa atinge um universo indeterminado de propriedades, fundando-se no poder de polícia e na supremacia geral do Estado sobre os bens situados em seu território. Por não individualizar o sacrifício imposto, mas representar um ônus genérico suportado por toda a coletividade em prol do interesse público, a limitação administrativa não confere ao proprietário direito subjetivo à indenização, salvo se, a pretexto de impor a restrição geral, a Administração causar prejuízo concreto e individualizado a determinado particular. Trata-se, portanto, da modalidade mais branda dentre as formas de intervenção do Estado na propriedade privada, na medida em que não retira o domínio do bem, apenas condiciona seu exercício ao interesse coletivo. (Carvalho Filho, 2023, p. 1586-1592).

interesse socioambiental, em decorrência do princípio da função socioambiental da propriedade (Silva, 2010).

Um aspecto essencial desse regime é que a proteção conferida às APPs não depende da existência atual de vegetação nativa (Sirvinskas, 2020). O que a legislação resguarda é a própria área, em razão de seus atributos ecológicos, geográficos, topográficos e hidrológicos. Por isso, constatada a degradação do espaço protegido, impõe-se ao proprietário ou possuidor o dever jurídico de recomposição¹¹, uma vez que a finalidade da norma não se limita à conservação da cobertura vegetal, mas à preservação das funções ambientais exercidas por aquele território (Milaré, 2015; Sirvinskas, 2020).

Essa compreensão revela a dimensão preventiva do Direito Ambiental, especialmente vinculada aos princípios da prevenção e da precaução (Milaré, 2015). Assim, sua tutela possui natureza coletiva e difusa, pois protege bens ambientais indispensáveis à coletividade e condiciona o exercício da propriedade privada ao atendimento de sua função socioambiental (Silva, 2010).

O art. 4º do Código Florestal¹² enumera onze hipóteses de APP em contexto rural e urbano, das quais interessam particularmente a este trabalho aquelas sobre as quais incidem, de forma recorrente, as ocupações urbanas irregulares: as faixas marginais de cursos d'água, o entorno de lagos e lagoas, as encostas acentuadas e os topos de morro:

- I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:
- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
 - d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
 - e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

¹¹ Recomposição é a restituição do ecossistema degradado a uma condição não degradada, ainda que distinta da original (Dec. n.º 7.830/2012, art. 2º, VIII). Diferentemente da Reserva Legal, cuja recuperação já era prevista desde a legislação anterior, a obrigação de recompor APPs só se tornou expressa com a Lei n.º 12.651/2012, cujo art. 7º, § 1º, impõe ao proprietário, possuidor ou ocupante o dever de recompor a vegetação suprimida, independentemente de culpa. Trata-se de obrigação de natureza mista: administrativamente, é fiscalizada pelo órgão ambiental e pode ser formalizada via TAC ou PRA, como obrigação *propter rem*; civilmente, decorre da responsabilidade objetiva pelo dano ambiental (Lei n.º 6.938/1981, art. 14, § 1º), sendo a reparação *in natura* a via preferencial nas ações civis públicas ambientais. As esferas civil, administrativa e penal são independentes e cumulativas (CF, art. 225, § 3º) (Milaré, 2015, p. 1319-1320).

¹² Art. 4º, I a XI. As demais hipóteses do art. 4º: entorno de reservatórios artificiais e de nascentes (incisos III e IV), restingas e manguezais (VI e VII), bordas de tabuleiros ou chapadas (VIII), áreas em altitude superior a 1.800 metros (X) e veredas (XI), não guardam relação direta com o recorte urbano deste trabalho, razão pela qual se remete o leitor ao texto legal (Brasil, Lei n.º 12.651).

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:
 a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
 b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

(...)

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

(...)

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação [...] (Brasil, Lei n. 12.651/ 2012)

Nas áreas rurais, as APPs assumem função vinculada à preservação dos ecossistemas naturais, à proteção dos cursos d'água, à conservação do solo, à estabilidade das encostas e à manutenção da biodiversidade. Nesse contexto, sua disciplina jurídica busca conter processos de erosão, assoreamento, supressão vegetal e degradação de áreas essenciais ao equilíbrio ambiental e à própria sustentabilidade da atividade produtiva (Silva, 2010).

Nas cidades, essa finalidade adquire contornos próprios, pois as APPs passam a integrar a dinâmica do espaço construído. Assim, deixam de ser compreendidas apenas como áreas naturais isoladas e passam a se relacionar diretamente com o planejamento urbano, com a função social da cidade e com a qualidade de vida da população, razão que justifica, a priori, sua intocabilidade (Milaré, 2015; Silva, 2010).

As APPs situadas às margens de rios, em fundos de vale, encostas e topos de morro exercem papel relevante na drenagem das águas pluviais, na redução dos impactos da impermeabilização do solo, na contenção de inundações e na mitigação dos efeitos das ilhas de calor (Sirvinskas, 2020). Por isso, no espaço urbano, elas também funcionam como instrumentos de segurança ambiental e de ordenação territorial. Exercendo, assim, papel de amortecedores naturais contra desequilíbrios ambientais e climáticos, contribuindo para a integridade física do território e para a segurança da população (Milaré, 2015).

A exigência de faixas não edificáveis ao longo dos cursos d'água não decorre de mera formalidade legal, mas de uma razão técnica e hidrológica precisa: essas faixas correspondem ao espaço necessário para a expansão natural do leito do rio nos períodos de cheia (Sirvinskas, 2020; Silva, 2010). Isto é, quando o volume de água excede a capacidade do leito regular, é sobre essa área marginal, o chamado leito maior sazonal ou faixa de passagem de inundação, que as águas se espalham e escoam, dissipando a energia da enchente antes que ela atinja edificações e núcleos habitacionais, desse modo, ocupar essa faixa significa suprimir o espaço de escoamento da água, transferindo o risco de inundação diretamente para as construções ali erguidas (Milaré, 2015; Sirvinskas, 2020). É por isso que o art. 4º, inciso I, da Lei n.º

12.651/2012 gradua a largura da faixa marginal conforme a largura do próprio curso d'água: quanto maior o corpo hídrico, maior o volume potencial de cheia e, portanto, maior a área que deve permanecer livre para absorver esse transbordamento (Sirvinskaskas, 2020).

Raciocínio semelhante se aplica às APPs de encostas e topos de morro, instituídas sobre áreas com declividade superior a 45° ou situadas no terço superior de elevações com mais de 100 metros de altura, conforme o art. 4º, incisos V e IX, da Lei n.º 12.651/2012. Nessas áreas, a vegetação cumpre função de contenção mecânica do solo, e sua manutenção reduz a velocidade de infiltração da água e o risco de saturação do terreno, fatores diretamente associados à ocorrência de movimentos de massa e deslizamentos (Milaré, 2015; Sirvinskaskas, 2020). A faixa de preservação, nesse caso, corresponde à zona de amortecimento necessária para que o material eventualmente deslocado se disperse e perca energia antes de atingir imóveis e pessoas situados à jusante (Milaré, 2015; Sirvinskaskas, 2020). Em ambos os casos, margens de rio e encostas, portanto, a lógica normativa é reservar o espaço físico indispensável para que fenômenos naturais previsíveis ocorram sem consequências catastróficas sobre a vida e o patrimônio, o que explica por que a ocupação irregular dessas áreas converte um evento natural em desastre socioambiental.

Além de sua função ecológica, as APPs desempenham papel essencial na proteção da própria vida humana, razão pela qual o Código Florestal expressamente inclui, entre suas finalidades, o dever de assegurar o bem-estar das populações humanas¹³.

Ao mesmo tempo, a APP urbana está inserida em um contexto de intensa pressão socioeconômica. A especulação imobiliária, o adensamento populacional acelerado e o déficit habitacional das metrópoles periféricas fazem com que essas áreas sejam frequentemente ocupadas por populações vulnerabilizadas, sem acesso a alternativas habitacionais adequadas (Silva, 2010; Santos, 2004).

Em suma, enquanto a APP rural se volta à preservação dos ecossistemas naturais e à sustentabilidade produtiva do território, a APP urbana situa-se no centro do conflito entre meio ambiente natural e meio ambiente construído. Nela, a tutela ambiental precisa ser compatibilizada com a realidade social das cidades, especialmente quando a ocupação decorre da ausência histórica de alternativas habitacionais dignas.

2.2 Excepcionalidades no manejo em APPs

¹³ Art. 3º, II. Considera-se Área de Preservação Permanente (APP) a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, destinada à preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica e da biodiversidade, bem como à proteção do solo, à facilitação do fluxo gênico da fauna e da flora e à garantia do bem-estar das populações humanas (Brasil. Lei n.º 12.651).

Diante desse conflito, o próprio ordenamento jurídico reconhece que a proteção das APPs, embora qualificada e reforçada, não possui caráter absoluto. Ainda assim, a regra geral permanece sendo a intangibilidade das APPs, de modo que qualquer alteração ou supressão de sua vegetação nativa somente é admitida em hipóteses legalmente previstas, vedada qualquer utilização que comprometa os atributos que justificaram sua proteção original (Silva, 2010).

Segundo a doutrina de José Afonso da Silva (2010), as APPs são porções do território nacional dotadas de atributos ambientais que exigem sua sujeição a um regime jurídico de interesse público rigoroso (Silva, 2010). Esse regime impõe o princípio da relativa imodificabilidade, o que significa que tais áreas possuem uma utilização obrigatoriamente sustentada, visando à preservação da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas e à manutenção dos processos ecológicos essenciais (Silva, 2010; Sarlet; Fensterseifer, 2014).

Apesar do rigor protetivo, o ordenamento jurídico admite a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APP em caráter excepcional, desde que devidamente motivadas em procedimento administrativo próprio (Sirvinskaskas, 2020). De acordo com o art. 8º da Lei n.º 12.651/2012, tais medidas somente poderão ocorrer nas hipóteses em que estejam caracterizadas a utilidade pública, o interesse social ou o desenvolvimento de atividades de baixo impacto ambiental.¹⁴

A supressão de vegetação em APP, portanto, não é ato discricionário da Administração: depende da comprovação de que inexistente alternativa técnica ou locacional ao empreendimento proposto (Silva, 2010). Esse entendimento doutrinário, construído ainda sob a vigência do Código Florestal anterior, foi posteriormente elevado a patamar constitucional pelo STF que, ao julgar conjuntamente a Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) 42 e as Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADI) n.º 4.901, n.º 4.902, n.º 4.903 e n.º 4.937, conferiu interpretação conforme à Constituição aos VIII e IX do art. 3º do Código Florestal, condicionando expressamente toda intervenção excepcional em APP, seja por interesse social ou utilidade pública, à comprovada inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta (Brasil, STF, ADC n.º 42/DF; ADIs n.º 4.901/DF, n.º 4.902/DF, n.º 4.903/DF e n.º 4.937/DF).

¹⁴ A intervenção em APP somente é admitida, de forma excepcional, nas hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, nos termos do art. 8º da Lei n.º 12.651/2012, cujos conceitos encontram-se definidos no art. 3º, VIII, IX e X, do mesmo diploma legal. Tais hipóteses abrangem, respectivamente, obras e atividades essenciais de infraestrutura e defesa civil, medidas de proteção ambiental e regularização fundiária de interesse social, bem como intervenções pontuais de reduzida repercussão ambiental. (Cf. BRASIL. Lei n.º 12.651/12; Sirvinskaskas, 2020).

Nesse mesmo sentido, José Afonso da Silva (2010) já sustentava que o controle prévio pelo Poder Público é indispensável, podendo o órgão ambiental competente exigir Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) quando a atividade for potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. Ressalte-se, ainda, que a legislação veda a autorização de supressão em APP quando o objetivo for o interesse exclusivamente econômico ou o lucro individual, preservando-se o primado do equilíbrio ecológico sobre o direito de propriedade (Sirvinskaskas, 2020; Silva, 2010).

No contexto urbano, essa excepcionalidade assume contornos específicos, especialmente quando se trata de áreas já ocupadas e integradas à dinâmica da cidade. Conforme o art. 3º, inciso XXVI, do Código Florestal, considera-se Área Urbana Consolidada (AUC) aquela que atende, cumulativamente, aos requisitos previstos em lei, dentre os quais se destacam sua inserção no perímetro urbano, definido pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica, a existência de sistema viário implantado, a organização em quadras e lotes predominantemente edificados, o uso predominantemente urbano e a presença de, no mínimo, dois equipamentos de infraestrutura urbana.¹⁵

Entre esses equipamentos, a lei menciona a drenagem de águas pluviais, o esgotamento sanitário, o abastecimento de água potável, a distribuição de energia elétrica e iluminação pública, além da limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos. Assim, a caracterização da área urbana consolidada exige a presença de elementos mínimos de urbanização, capazes de demonstrar que o espaço já se encontra integrado à dinâmica urbana do município (Sirvinskaskas, 2020).

Por consequência, entende-se por área urbana não consolidada aquela que, embora possa estar inserida no perímetro urbano ou em zona de expansão urbana, ainda não reúne os elementos mínimos de urbanização exigidos para sua caracterização como área consolidada (Sirvinskaskas, 2020). A área urbana não consolidada representa, nesse sentido, um estágio de transição entre o espaço rural e o espaço urbano efetivamente estruturado. Desse modo, a ocupação ainda não se mostra plenamente integrada à dinâmica urbana, seja pela baixa densidade de edificações, seja pela carência de infraestrutura apta a sustentar a urbanização de forma adequada (Sirvinskaskas, 2020).

¹⁵ Art. 3º, XXVI, com redação dada pela Lei n.º 14.285/2021. Considera-se área urbana consolidada aquela inserida em perímetro urbano ou zona urbana definida por plano diretor ou lei municipal específica, dotada de sistema viário implantado, organizada em quadras e lotes predominantemente edificados, com uso predominantemente urbano e com, no mínimo, dois equipamentos de infraestrutura urbana implantados, tais como drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica e iluminação pública, ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos. (Brasil. Lei n.º 12.651/2012).

A caracterização de determinada ocupação como AUC produz relevante efeito jurídico, por permitir a incidência de regime normativo compatível com espaços urbanos já integrados à dinâmica municipal. No campo jurídico-urbanístico, a doutrina destaca a necessidade de reconhecer a cidade efetivamente constituída e de admitir normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo, evitando que a regularização imponha a desconstituição indiscriminada de assentamentos existentes, sem prejuízo dos requisitos de habitabilidade, sustentabilidade e proteção ambiental (Alfonsin, 2015; Mazza, 2023).

Em sentido aproximativo, a disciplina das áreas consolidadas pode ser relacionada à ideia de anistia de infrações ambientais pretéritas. Ao examinar o regime da Reserva Legal, Milaré reproduz crítica de Daniel Roberto Fink segundo a qual a adoção de 22 de julho de 2008 como marco temporal representaria “verdadeira anistia aos infratores ambientais” (Fink apud Milaré, 2015, p. 1.329). A aproximação com a AUC, entretanto, constitui construção analítica desta pesquisa e não implica equiparação integral entre os regimes rural e urbano.¹⁶

Tal aproximação, contudo, não autoriza concluir que as modificações produzidas pelo homem afastam a natureza jurídica da APP ou dispensam automaticamente sua recuperação. Ao contrário, a regularização de ocupações urbanas em áreas protegidas permanece condicionada à demonstração de melhoria das condições ambientais, à prevenção de riscos e à recuperação das parcelas não passíveis de regularização, conforme exigem os arts. 64 e 65 da Lei n.º 12.651/2012.

Essa anistia, contudo, não é geral, irrestrita, tampouco automática, conforme entendimento do STJ, firmado no REsp n. 1.770.374/PR, o art. 59, §§ 4º e 5º, do Código Florestal “não anistiou geral e irrestritamente às infrações ou extinguiu a ilicitude de condutas anteriores” ao marco temporal, de modo que autos de infração já lavrados permanecem válidos como ato jurídico perfeito, ficando apenas suspensa sua exigibilidade monetária até o cumprimento das obrigações do Programa de Regularização Ambiental ou do Termo de Compromisso.¹⁷ Isto é, nem a ARC nem a AUC podem ser reconhecidas quando já exista condenação administrativa consumada relativa àquela mesma ocupação, sob pena de a consolidação operar como subterfúgio para afastar retroativamente uma infração já constituída.¹⁸

¹⁶ A expressão é empregada por Daniel Roberto Fink em comentário reproduzido por Milaré ao examinar o marco temporal adotado pelo Código Florestal para a regularização do déficit de Reserva Legal. A crítica dirige-se à desconsideração das infrações praticadas sob a legislação anterior e não trata especificamente da Área Urbana Consolidada. A aproximação com a AUC é desenvolvida neste trabalho em caráter analítico, sem implicar equiparação integral entre os regimes rural e urbano. (Milaré, 2015, p. 1329).

¹⁷ Brasil, STJ, REsp n. 1.770.374/PR, j. 03.10. 2019).

¹⁸ Idem.

Esse entendimento foi referendado pelo STF que, ao apreciar a ADC 42 e as ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937, declarou a constitucionalidade do regime das áreas rurais consolidadas previsto nos arts. 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67, bem como do art. 66, § 3º, todos do Código Florestal, reconhecendo que o legislador dispõe de legitimidade constitucional para criar regimes de transição entre marcos regulatórios ambientais, por imperativos de segurança jurídica (art. 5º, *caput*, da CRFB) e de política legislativa (arts. 21, XVII, e 48, VIII, da CRFB), sem que isso configure anistia ampla e irrestrita, mas sim regramento escalonado e proporcional ao porte do imóvel (Brasil, STF, ADC n.º 42/DF; ADIs n.º 4.901/DF, n.º 4.902/DF, n.º 4.903/DF e n.º 4.937/DF).

Em virtude do princípio *tempus regit actum*, a lei nova não pode retroagir para atingir situações jurídicas já consolidadas sob o império da norma anterior (Sirvinskas, 2020). Ademais, a exoneração de natureza administrativa não alcança as esferas civil e penal: a obrigação de reparar o dano ambiental, de natureza objetiva e *propter rem*, subsiste independentemente de culpa e é imprescritível, assim como permanece hígida a eventual responsabilização criminal, nos termos da autonomia das instâncias de responsabilização prevista no art. 225, § 3º, da Constituição Federal (Sirvinskas, 2020; Sarlet; Fensterseifer, 2014).

Nesse contexto, a Lei n.º 14.285/2021 aprofundou essa lógica de flexibilização ao inserir o § 10 no art. 4º do Código Florestal, atribuindo aos Municípios e ao Distrito Federal competência para, mediante lei específica, fixar faixas marginais de APP distintas daquelas estabelecidas pela norma geral federal em áreas urbanas consolidadas¹⁹. A Nota Técnica Conjunta CAOMA-CAOURB n.º 01/2024, do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, sustenta que essa alteração enfraqueceu a proteção jurídica das APPs, ao permitir a redução local de parâmetros anteriormente uniformes e ao possibilitar a adoção de diferentes níveis de proteção para um mesmo bem ambiental, com riscos de fragmentação normativa, proteção insuficiente e retrocesso socioambiental (Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2024). A constitucionalidade desse regime é objeto da ADI n.º 7.146, ainda pendente de julgamento de mérito pelo STF.²⁰

¹⁹ A disciplina jurídica da regularização fundiária urbana em Áreas de Preservação Permanente encontra fundamento, principalmente, na Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, e na Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Merece destaque a alteração promovida pela Lei n.º 14.285, de 29 de dezembro de 2021, que incluiu o § 10 ao art. 4º do Código Florestal, autorizando que leis municipais ou distritais definam faixas marginais de APP distintas das previstas na legislação federal para áreas urbanas consolidadas, desde que observadas a não ocupação de áreas de risco, as diretrizes dos planos de recursos hídricos, de bacia, de drenagem ou saneamento básico e as hipóteses legais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental. (Cf. Brasil. Lei n.º 12.651/12, art. 4º, § 10 incluído pela Lei n.º 14.285/21; Brasil, Lei n.º 13.465/17).

²⁰ Brasil. STF. ADI n.º 7.146/DF.

A principal distinção entre essas categorias está no tratamento jurídico conferido às intervenções em APPs. Nas AUCs, a legislação admite, em caráter excepcional, a REURB-S em APPs, nos termos do art. 8º, § 2º, e dos arts. 64 e 65 da Lei n.º 12.651/2012, c/c o art. 11, incisos I e II, e § 2º, da Lei n.º 13.465/2017²¹, especialmente quando se tratar de assentamentos ocupados por população de baixa renda. A admissão dessa hipótese não é automática: a lei exige a elaboração de estudo técnico que demonstre, concretamente, a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, o que pressupõe medidas efetivas de saneamento, contenção de riscos geotécnicos e recuperação de áreas degradadas, e não a mera chancela documental de uma ocupação já existente (Sirvinskaskas, 2020).

Essa excepcionalidade, contudo, encontra um limite adicional em nível regulamentar. Nos termos do art. 36 do Decreto Federal n.º 9.310/2018, responsável por regulamentar a Lei n.º 13.465/2017, quando um núcleo urbano informal está situado em área de risco geotécnico, de inundação ou de outro risco especificado em lei, é obrigatória a elaboração de estudo técnico destinado a examinar a possibilidade de eliminação, correção ou administração deste risco, sendo a implantação das medidas indicadas nesse estudo condição indispensável à própria aprovação da Regularização Urbana Fundiária (REURB) (art. 36, *caput* e § 1º).

Mais importante ainda: caso se constate que o risco não comporta eliminação, correção ou administração, a norma não autoriza a regularização, determina, ao contrário, que o Poder Público (na Reurb-S) ou os responsáveis pela implantação do núcleo, os beneficiários ou o legitimado promotor (na Reurb-E) providenciem a realocação dos ocupantes (art. 36, §§ 4º a 6º). Ou seja, a própria arquitetura normativa da REURB reconhece um limite material à regularização: quando a exposição ao perigo não puder ser efetivamente neutralizada, a

²¹ O art. 8º, § 2º, do Código Florestal autoriza, excepcionalmente, a intervenção em manguezais e restingas (hipóteses dos incisos VI e VII do art. 4º) cuja função ecológica esteja comprometida, 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. Já os arts. 64 e 65 do mesmo diploma disciplinam a regularização em APP de forma mais ampla, não restrita a manguezais e restingas: o art. 64 trata da Reurb-S, exigindo projeto de regularização fundiária acompanhado de estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior; o art. 65 trata da Reurb-E, submetendo-a a exigências ainda mais rigorosas e excluindo expressamente as áreas identificadas como de risco. Por sua vez, o art. 11, incisos I e II, da Lei n.º 13.465/2017 define as duas modalidades de regularização fundiária urbana: a Reurb-S, destinada aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, e a Reurb-E, aplicável aos núcleos ocupados por população não enquadrada nessa condição. Já o § 2º do mesmo artigo determina que, constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em Área de Preservação Permanente, a Reurb deverá observar, também, o disposto nos arts. 64 e 65 do Código Florestal, tornando obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive mediante compensações ambientais, quando necessário. (Brasil, Lei n.º 12.651/12; Brasil, Lei n.º 13.465/2017)

solução legalmente prevista é a remoção com realocação da população, e não a permanência regularizada no local de risco.

Além do limite material ligado ao risco, a REURB-S encontra também um limite subjetivo, relativo a quem pode efetivamente se beneficiar dela, entendimento que o STJ já teve oportunidade de aplicar com rigor. No REsp n. 1.782.692/PB, a Corte reformou acórdão que havia permitido a manutenção de construções em área de preservação permanente sob o argumento da regularização fundiária de interesse social, por entender que o fundamento ético-político da REURB-S, o direito à moradia da população de baixa renda, havia sido "aplicado indevidamente [...] a casas de veraneio e estabelecimentos comerciais", situações que, por sua própria natureza, não se enquadram na hipótese legal. O relator afastou expressamente a teoria do fato consumado ao aplicar a Súmula 613 do STJ²², consignando competir exclusivamente à Administração, mediante procedimento técnico próprio e "na forma da lei", autorizar esse tipo de regularização, não sendo lícito, portanto, ao Judiciário, tampouco à inércia do Poder Público, convalidar ocupações irregulares "edificação por edificação", à revelia dos estudos e cautelas exigidos.

Esses dois limites: material (risco insuperável) e subjetivo (destinação exclusiva à população de baixa renda); evidenciam que a REURB-S não é um mecanismo de regularização irrestrita: ao contrário, ela corre o risco de esvaziar a própria finalidade que justifica a existência da APP como instituto, qual seja "assegurar o bem-estar das populações humanas", nos termos do art. 3º, II, do Código Florestal, caso seja aplicada fora desses parâmetros. A crítica não implica, contudo, que a remoção seja sempre a resposta adequada: como se verá adiante, a remoção sem alternativa habitacional digna também viola a indivisibilidade dos direitos fundamentais.

Nas áreas urbanas não consolidadas, contudo, o regime de proteção tende a ser mais rigoroso. Isso porque ainda não há um fato urbanístico plenamente consumado, mas um espaço em processo de ocupação ou expansão, no qual o planejamento urbano deve atuar de forma preventiva para evitar a supressão indevida de vegetação nativa, a degradação de recursos hídricos e a consolidação de moradias em áreas ambientalmente sensíveis ou sujeitas a risco (Silva, 2010; Sirvinskis, 2020).

Essa diferenciação ganhou novo capítulo a partir do julgamento, pelo STJ, do Tema Repetitivo n.º 1.010 (REsp 1.770.760/SC, j. 28.04.2021), no qual se fixou que, na vigência do novo Código Florestal, a extensão não edificável nas APPs de qualquer curso d'água, em

²² "Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental". (Brasil. Súmula 613, 2018).

trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar as faixas do art. 4º, caput, inciso I, da Lei n.º 12.651/2012²³, prevalecendo sobre o parâmetro reduzido da Lei n.º 6.766/1979, em nome da mais ampla garantia ambiental²⁴. Posteriormente, sobreveio a Lei n.º 14.285/2021,²⁵, que conferiu aos Municípios e ao Distrito Federal competência para, em AUC, fixar por lei local faixas marginais de cursos d'água distintas daquelas previstas no Código Florestal. A Nota Técnica Conjunta CAOMA-CAOURB n.º 01/2024, do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, sustenta que essa alteração legislativa contraria diretamente a *ratio decidendi* firmada pelo STJ no Tema 1.010, que priorizava a norma mais protetiva ao meio ambiente, na medida em que permite justamente o resultado que aquele precedente buscava afastar: a redução do patamar de proteção das APPs urbanas por norma local menos rigorosa que a federal (Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2024). O documento interpreta essa sucessão normativa como reação legislativa ao entendimento jurisprudencial consolidado, e não propriamente como esforço de harmonização entre os diplomas legais.

Dessa forma, embora o regime jurídico das APPs tenha como ponto de partida a preservação e a relativa imodificabilidade desses espaços, o próprio ordenamento admite exceções juridicamente controladas. No ambiente urbano consolidado, tais exceções buscam compatibilizar a tutela ambiental com situações sociais já estabelecidas, sem afastar a exigência de estudos técnicos, controle público e demonstração de melhoria ambiental e urbanística.

2.3 Poder de polícia no controle e fiscalização de APPs

²³ Art. 4º, § 10, incluído pela Lei n.º 14.285/2021. O dispositivo permite que, em áreas urbanas consolidadas, lei municipal ou distrital defina faixas marginais de APP distintas daquelas previstas na regra geral do art. 4º, I, desde que sejam ouvidos os conselhos ambientais competentes e observadas regras mínimas, como a não ocupação de áreas com risco de desastres, a compatibilidade com os planos de recursos hídricos, de bacia, de drenagem ou de saneamento básico, quando existentes, e a observância das hipóteses legais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental. (Brasil, Lei n.º 12.651/2012).

²⁴ Tese fixada: na vigência do novo Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o disciplinado pelo art. 4º, caput, inciso I, alíneas “a” a “e”, daquele diploma. (Brasil, STJ, REsp n.º 1.770.760/SC, julgado em: 18.04.2021)

²⁵ A norma alterou o Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012), a Lei de Regularização Fundiária (Lei n.º 11.952/2009) e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n.º 6.766/1979) com o objetivo de definir e aprimorar o conceito de área urbana consolidada, disciplinar as faixas marginais de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas e consolidar obras já finalizadas nessas áreas. Entre as principais alterações, incluiu o § 10 ao art. 4º do Código Florestal, autorizando que leis municipais ou distritais estabeleçam faixas marginais de APP distintas da regra geral, observados critérios ambientais e urbanísticos específicos. (Brasil, Lei n.º 12.651/2012; Brasil, Lei n.º 11.952/2009; Brasil, Lei n.º 6.766/1979)

Uma vez que o regime jurídico das APPs admite exceções exclusivamente mediante rigoroso escrutínio estatal e observância à lei, a efetividade desse controle depende de instrumentos específicos, exercidos por meio do poder de polícia em suas diferentes manifestações. No âmbito ambiental, essa prerrogativa adquire contornos específicos e mais exigentes, na medida em que o bem tutelado (o meio ambiente ecologicamente equilibrado) possui natureza difusa e titularidade coletiva, conforme o art. 225 da Constituição Federal, impondo ao Estado o dever de agir preventiva e repressivamente contra sua degradação. Seu fundamento, nesse contexto, encontra-se, também, na Lei de Crimes Ambientais (Lei n.º 9.605/1998)²⁶ e no Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012)²⁷, que atribuem ao Poder Público o dever de fiscalizar, autuar e sancionar condutas lesivas ao meio ambiente, a fim de coibir a perpetuação ou produção de comportamentos que prejudiquem a coletividade (Di Pietro, 2023).

No contexto urbano, esse controle não se concentra em um único órgão, mas se distribui entre diferentes esferas de atuação administrativa, com fundamento na competência comum de proteção ao meio ambiente atribuída pelo art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal a todos os entes federativos. Os principais órgãos envolvidos no controle de APP urbana, e suas respectivas prerrogativas, podem ser assim sintetizados:

Tabela 1 — Órgãos envolvidos no controle de APP urbana

Órgão	Prerrogativa exercida
Órgão ambiental (municipal, se capacitado; senão estadual; supletivamente, IBAMA)	Autuação por dano/infração ambiental; embargo por degradação de APP (Brasil, 1998; Brasil, 2011)
Secretaria Municipal de Obras, de Planejamento ou de Licenciamento Urbanístico	Concessão de licença de construção, como ato administrativo vinculado; embargo por irregularidade urbanística (Di Pietro, 2023; Carvalho Filho, 2023)
Defesa Civil	Mapeamento de áreas de risco, interdição e remoção emergencial (Brasil, 2012)

Fonte: elaboração própria, com base na legislação e doutrina citadas.

²⁶ Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. O dispositivo também estabelece que a apuração da infração deve ocorrer mediante processo administrativo próprio, assegurados o contraditório e a ampla defesa, competindo às autoridades ambientais integrantes do SISNAMA, no exercício do poder de polícia ambiental, lavar auto de infração e instaurar o respectivo processo administrativo. (Brasil, Lei n.º 9.605/98).

²⁷ O dever estatal de fiscalização e proteção ambiental também se evidencia nos arts. 51 e 82 da Lei n.º 12.651/2012: o primeiro impõe ao órgão ambiental competente o dever de embargar obra ou atividade decorrente de desmatamento irregular; o segundo autoriza os entes federativos a estruturarem instituições florestais ou afins, no âmbito do SISNAMA, para assegurar a plena execução do Código Florestal. (Brasil, Lei n.º 12.651/2012)

Essa distribuição de competências é cumulativa e não excludente: nos termos do art. 17 da Lei Complementar n.º 140/2011, a competência para fiscalizar não se confunde com a competência para licenciar. O STF ao interpretar esse dispositivo conforme a Constituição, firmou o entendimento de que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória (Brasil, STF, ADI n.º 4.757/DF, j. 13.12.2022).

Entre os principais atributos do poder de polícia, destaca-se a discricionariedade, que confere à Administração certa margem de avaliação quanto à oportunidade e conveniência da atuação, embora o ato possa ser vinculado quando a lei estabelecer requisitos objetivos (Di Pietro, 2023).²⁸ Outro atributo relevante é a autoexecutoriedade, pela qual a Administração Pública pode, em situações urgentes ou previstas em lei, executar diretamente suas decisões sem necessidade de prévia autorização judicial (Di Pietro, 2023). Soma-se a isso a coercibilidade, uma vez que as determinações administrativas possuem caráter impositivo e vinculam os particulares ao seu cumprimento (Di Pietro, 2023).

No campo ambiental e urbanístico, o poder de polícia assume especial relevância, pois permite à Administração atuar preventivamente, mediante a imposição de obrigações de fazer ou de não fazer, bem como repressivamente, quando a lesão ao interesse público já se encontra configurada (Justen Filho, 2023; Di Pietro, 2023). Assim, sua atuação não se limita à aplicação de sanções, mas também compreende outras atividades como a de fiscalização, controle, licenciamento, embargo e interdição. O próprio STJ, ao apreciar caso de omissão fiscalizatória municipal em matéria de poluição sonora, mas fixando tese de aplicação geral, reconhece que:

(...) o ordenamento jurídico brasileiro confere a todos os entes federativos o dever-poder de polícia ambiental, que engloba a competência de fiscalização, regida pelo princípio do compartilhamento de atribuição, e a competência de licenciamento, na qual prevalece o princípio da concentração mitigada de atribuição" (Brasil, STJ, AgInt no REsp n. 1.676.465/SP, j. 08.10.2019)

Trata-se de decorrência do princípio do federalismo cooperativo ambiental consagrado na Lei Complementar n.º 140/2011, aplicável tanto às hipóteses de poluição em geral quanto, por identidade de razões, à fiscalização de ocupações irregulares em APPs. Desse modo, o

²⁸ Segundo Di Pietro, o poder de polícia, embora possa envolver certa discricionariedade administrativa, deve observar os limites legais de competência, forma, finalidade, motivo e objeto, sendo orientado pelo interesse público e pelo princípio da proporcionalidade, de modo que a restrição a direitos individuais não ultrapasse o necessário à proteção da coletividade. (Di Pietro, 2023, p. 327).

poder de polícia busca harmonizar a autonomia privada com a proteção dos processos ecológicos essenciais previstos constitucionalmente (Justen Filho, 2023).

Cumprе ressaltar que a proteção ambiental, especialmente quando relacionada à ocupação do solo, à moradia e ao saneamento básico, insere-se no âmbito das competências constitucionais atribuídas aos entes federativos (Sirvinskas, 2020). Nos termos do art. 23 da Constituição Federal, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas, promover programas de construção de moradias e melhorar as condições habitacionais e de saneamento básico. O texto constitucional estabelece, ainda, em seu art. 24, a competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para dispor sobre matérias relacionadas ao direito urbanístico, à conservação da natureza, à proteção do meio ambiente e ao controle da poluição. Essa arquitetura constitucional evidencia que a tutela das APPs em contexto urbano exige a articulação normativa e administrativa entre os diferentes níveis de governo (Sirvinskas, 2020; Justen Filho, 2023).

Dessa forma, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), instituído pela Lei n.º 6.938/1981, estruturou a proteção ambiental brasileira como uma política pública de expressão nacional, congregando órgãos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Sarlet; Fensterseifer, 2014; Sirvinskas, 2020). Essa organização fundamenta-se na descentralização administrativa, estabelecendo que cada ente federativo exerça o controle e a fiscalização ambiental em sua respectiva esfera de competência, na forma da Lei Complementar n.º 140/2011, arranjo que estrutura a proteção ambiental como uma rede de governança com competências distribuídas e complementares entre os entes federativos²⁹ (Sirvinskas, 2020; Sarlet; Fensterseifer, 2014). Nesse arranjo federativo, os Municípios figuram como órgãos locais do sistema, detendo a responsabilidade primária pelo adequado ordenamento territorial e pelo controle do uso e ocupação do solo urbano (Sirvinskas, 2020; Justen Filho, 2023; Mazza, 2023).

O exercício do poder de polícia encontra, contudo, limites no princípio da proporcionalidade, que se desdobra nos testes de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (Justen Filho, 2023; Mazza, 2023). Na perspectiva de Mendonça (2018), esta última é compreendida como uma análise de custo-benefício que exige do aplicador do

²⁹ Esse arranjo de soberania compartilhada entre níveis institucionais que se articulam em torno de objetivos comuns guarda correspondência com o que Castells (2005) denomina "Estado em rede", em que cada ente opera como nó de uma rede de governança com competências próprias e complementares. (Castells, 2005)

direito uma ponderação racional entre os ônus impostos pela medida estatal e os ganhos obtidos para a coletividade.

No contexto das APPs urbanas, o custo da intervenção corresponde à intensidade do sacrifício imposto aos direitos fundamentais dos atingidos, notadamente o direito à moradia e a segurança habitacional de famílias sem alternativa locacional, além do agravamento da segregação socioespacial já historicamente consolidada. O benefício, por sua vez, corresponde à importância dos objetivos perseguidos: a preservação de recursos hídricos, o controle de erosão, a estabilidade geológica e, sobretudo, a segurança coletiva contra enchentes e deslizamentos em encostas e topos de morro (Sarlet; Fensterseifer, 2014; Santos, 2004). A decisão administrativa somente será proporcional se as vantagens obtidas com a proteção da APP compensarem os sacrifícios impostos, vedando medidas que, embora adequadas e necessárias, causem dano social superior ao benefício ambiental pretendido e aniquilem o núcleo essencial de direitos fundamentais já consolidados no espaço urbano (Mendonça, 2018; Justen Filho, 2023).

Não obstante, é preciso cautela quanto ao alcance concreto que essa ponderação assume na jurisprudência. O STJ, no já citado REsp n. 1.782.692/PB, rejeitou expressamente a tese de que a proporcionalidade impediria a remoção de ocupações irregulares em APP mesmo quando envolvida população de baixa renda: para o relator, a "completa desolação ecológica" das APPs não pode ser combatida à custa da perpetuação da degradação ambiental, sob pena de se admitir uma verdadeira "anistia tácita e contra *legem*" a partir do simples adensamento populacional da área. Nas palavras da própria decisão, tratando-se de ocupantes efetivamente pobres que edificaram moradia estritamente residencial antes da autuação, "caberá ao Município omissis assegurar-lhes apoio material, inclusive 'aluguel social', e prioridade em programas habitacionais, dever esse não condicionante nem impeditivo da execução imediata da ordem judicial de remoção das construções ilegítimas" (Brasil, STJ, REsp n. 1.782.692/PB, j. 13.08.2019). Ou seja, a proporcionalidade não veda a remoção em si, mas impõe ao Estado um dever paralelo e autônomo de amparo social às famílias removidas, dever que se soma à remoção, sem suspendê-la.

Essa posição é reiterada e uniforme no âmbito do próprio STJ, que tem revertido, de forma consistente, decisões de tribunais regionais que tentam afastar a demolição com base na consolidação urbana da área.³⁰ Em sentido semelhante, a Corte já reformou decisão que havia

³⁰ Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo IBAMA contra particular que edificara imóvel residencial em área de manguezal às margens do rio Acaú, no Município de Pitimbu/PB, a mesma região objeto do REsp n. 1.782.692/PB, referido anteriormente. Na origem, tanto o juízo de primeiro grau quanto o Tribunal Regional Federal da 5ª Região negaram o pedido de demolição, sob o fundamento de que se tratava de ocupação antiga,

autorizado, com fundamento na proporcionalidade e na urbanização da área, a continuidade de um clube construído em APPs.³¹ A divergência, portanto, não se verifica propriamente dentro do STJ, mas entre essa jurisprudência consolidada e decisões de tribunais regionais que ocasionalmente tentam abrir exceções com base na consolidação urbana, tensão que também será explorada, sob a ótica da responsabilidade civil estatal, no capítulo seguinte.

Isso significa que a medida administrativa de controle deve ser estritamente necessária e eficaz para atingir o fim protetivo, sem suprimir o núcleo essencial dos direitos fundamentais dos cidadãos, especialmente em contextos de conflitos socioambientais urbanos que envolvam populações vulnerabilizadas (Mendonça, 2018; Justen Filho, 2023). Nesse cenário, a atuação estatal deve buscar a harmonização entre a proteção dos processos ecológicos e a dignidade humana, evitando que a fiscalização ambiental resulte em mitigações desproporcionais a direitos fundamentais já consolidados no espaço urbano (Mendonça, 2018).

Portanto, no contexto das APPs urbanas, o exercício desse poder enfrenta tensões particulares, especialmente quando as ocupações irregulares consolidadas envolvem populações em situação de vulnerabilidade (Justen Filho, 2023). Nesses casos, a atuação estatal deve articular o exercício de seu poder de polícia e o cumprimento das normas à fiscalização, regularização e promoção de condições dignas de moradia (Justen Filho, 2023; Di Pietro, 2023).

Mesmo quando a remoção se impõe, como nas hipóteses de risco geológico iminente, em que a permanência ameaça a própria vida dos ocupantes, sua legitimidade está condicionada à oferta de alternativa habitacional adequada, sob pena de a medida converter-se

densamente povoada por famílias de baixa e baixíssima renda, já dotada de certo grau de urbanização (fornecimento de energia elétrica, calçamento, posto de saúde, escola), de modo que a demolição de um único imóvel, isoladamente, não resolveria o problema ambiental acumulado, sendo mais adequada uma solução urbanística coordenada pelo Poder Público. O STJ reformou essa decisão, por unanimidade, sob a relatoria do Ministro Paulo Sérgio Domingues, por entender que reconhecer esse argumento equivaleria a admitir, por via oblíqua, a teoria do fato consumado em matéria ambiental, expressamente vedada pela Súmula n. 613 do STJ, e que "o adensamento populacional e a transformação antrópica da área" não podem justificar ou legitimar a degradação ambiental. (Brasil, STJ, AgInt no Recurso Especial n. 1.989.757/PB, j. 09/12/2025)

³¹ O caso envolve um clube recreativo (colônia de férias) com nove blocos de apartamentos, piscina, capela, restaurante e salão de jogos, construído às margens do reservatório de uma usina hidrelétrica em Paulicéia/SP, dentro de Área de Preservação Permanente, e frequentado por cerca de nove mil sócios. O Tribunal Regional Federal da 3ª Região havia afastado a ordem de demolição, sob o fundamento de que os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da finalidade recomendariam a adoção de outras medidas ambientais protetivas, menos gravosas que a destruição de toda a estrutura já consolidada. O STJ, provocado por recurso do IBAMA e do Ministério Público Federal, reformou o acórdão, por entender inadmissível invocar tais princípios para autorizar a continuidade do uso do imóvel, já que a urbanização de uma área ocupada ilegalmente não figura, no Código Florestal, entre as hipóteses legais que autorizam a manutenção de edificações em APP. (Brasil, STJ, REsp n. 1.983.214/SP, j. 14/06/2022)

em nova violação do direito que pretende resguardar, em afronta à indivisibilidade dos direitos fundamentais(Sarlet; Fensterseifer, 2014; Justen Filho, 2023).

O poder de polícia atua, portanto, não apenas como instrumento sancionatório, mas como mecanismo de efetivação da função socioambiental da propriedade, conciliando a proteção do meio ambiente com a necessidade de assegurar condições urbanas dignas às populações historicamente empurradas para essas áreas (Justen Filho, 2023; Di Pietro, 2023).

Resta, contudo, analisar quais as consequências do descumprimento do dever de fiscalizar para o próprio Estado que se omitiu, questão a ser analisada no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3 - OS LIMITES DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL POR OMISSÃO MUNICIPAL EM CASO DE OCUPAÇÕES URBANAS IRREGULARES EM APPS

3.1 Entre omissões municipais à caracterização da responsabilidade civil ambiental pela violação de APPs urbanas

Embora a omissão municipal em matéria de ocupações irregulares em APPs possa, em tese, ensejar a responsabilidade civil do Estado sob o regime geral do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, o presente trabalho direciona-se especificamente à análise da responsabilidade civil ambiental, na medida em que o bem jurídico lesado, o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal), possui natureza de direito fundamental difuso. Desse modo, a análise deve articular o regime constitucional da responsabilidade estatal com o microssistema protetivo da Lei n.º 6.938/1981, especialmente no que se refere à responsabilidade objetiva, ao conceito amplo de poluidor e à solidariedade entre os responsáveis pela degradação.³²

As ocupações irregulares de APPs situadas em espaços urbanos poderiam ser mitigadas ou evitadas mediante a atuação comissiva do Município no exercício efetivo de suas atribuições de ordenamento territorial, controle urbanístico, fiscalização e repressão administrativa. Essa atuação pressupõe a observância de um ciclo ordenado de intervenção estatal, inserido no âmbito do poder de polícia administrativa, definido por Marçal Justen Filho como a “competência para disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade” (2023, p. 681).

O exercício do poder de polícia não constitui um bloco unitário e indivisível, mas se desenvolve, conforme sistematizado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014), por meio de quatro fases distintas e articuladas: “a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia” (Moreira Neto, 2014, p. 440). Cada uma dessas etapas corresponde a um momento específico da intervenção administrativa sobre as

³² Tal recorte de pesquisa é importante, pois, em sede de responsabilidade civil do Estado, adotam-se teorias distintas daquelas aplicáveis à responsabilidade civil ambiental. Enquanto aquela se baseia na teoria objetiva, sob o fundamento do risco administrativo, para condutas comissivas, admitindo hipóteses de excludentes de responsabilidade, e adere à teoria subjetiva (ou da *faute du service*) nos casos de omissão genérica, esta é pautada, predominantemente, na teoria do risco integral, tal como adotada pelo Superior Tribunal de Justiça, não obstante a existência de corrente minoritária que sustenta a aplicação da teoria do risco criado. Nesse sentido, o foco da responsabilidade civil ambiental prioriza a reparação do dano difuso ou coletivo, mediante ações de tutela coletiva, como a Ação Popular ou a Ação Civil Pública, ao passo que a responsabilidade civil do Estado prioriza a reparação do dano provocado a vítimas específicas, embora também possa incidir sobre o dano coletivo reivindicado por organizações da sociedade civil constituídas para a defesa de interesses de grupos determinados de pessoas.

atividades e condutas dos particulares, permitindo prevenir, identificar e reprimir violações a áreas juridicamente protegidas, entre as quais se inserem as APPs urbanas.

Nesse contexto, a atuação fiscalizatória ambiental, quando presentes os pressupostos legais, não configura mera faculdade administrativa, mas exercício de competência vinculada ao dever estatal de proteção do meio ambiente. A coercibilidade, por sua vez, expressa a aptidão das medidas de polícia para se imporem independentemente da concordância do particular, admitindo-se, nos limites legais e quando necessária, a adoção de meios materiais destinados a assegurar seu cumprimento (Di Pietro, 2023).

A ordem de polícia constitui a etapa normativa do ciclo, por meio da qual o ordenamento jurídico estabelece proibições, deveres, condicionamentos e limitações ao exercício de direitos e atividades privadas. Desse modo, a norma pode impedir determinada conduta ou subordinar seu exercício à prévia manifestação da Administração Pública (Moreira Neto, 2014). No âmbito urbanístico e ambiental, essa fase compreende, por exemplo, as normas que restringem a ocupação de APPs e condicionam a realização de intervenções, obras ou edificações à obtenção das licenças, autorizações e alvarás necessários para sua conformidade com o dispositivo legal.

Quando a legislação condiciona o exercício de determinada atividade à manifestação prévia da Administração, inicia-se a etapa do consentimento de polícia. Nessa fase, o Poder Público examina a pretensão do particular e verifica sua compatibilidade com as normas aplicáveis, formalizando eventual anuência por meio do instrumento administrativo adequado (Moreira Neto, 2014). A fiscalização de polícia, por sua vez, consiste na verificação do cumprimento das normas e das condições impostas nos atos de consentimento. Possui, assim, dupla dimensão: preventivamente, busca impedir a constituição da infração ou evitar o agravamento de seus efeitos; repressivamente, permite identificar a irregularidade, individualizar os responsáveis e reunir os elementos necessários à adoção das medidas administrativas cabíveis (Moreira Neto, 2014).

No contexto das ocupações irregulares em APPs urbanas, é precisamente na fiscalização que o ciclo de polícia administrativa frequentemente se mostra deficiente. A ausência de vistorias, monitoramento territorial e atuação tempestiva dificulta a identificação, ainda em estágio inicial, de parcelamentos clandestinos, supressões de vegetação, movimentações de solo e construções ambientalmente irregulares. Sirvinskas (2020) observa, nesse sentido, que a ocupação desordenada do solo, associada ao despreparo do Poder Público e à deficiência da infraestrutura urbana, contribui para o agravamento dos riscos ambientais e sociais, especialmente em áreas sujeitas a enchentes, deslizamentos e outros desastres.

Essa deficiência fiscalizatória, contudo, nem sempre decorre de uma intenção deliberada de inércia administrativa. A omissão pode estar associada a limitações estruturais, institucionais, técnicas e orçamentárias da Administração Pública, capazes de comprometer o planejamento, a coordenação entre os órgãos e a efetividade das ações de fiscalização e gestão territorial (Azevedo, 2018; Sirvinskas, 2020; Carvalho Filho, 2023). Tais circunstâncias constituem elementos relevantes para a contextualização da omissão estatal, pois evidenciam que a falha administrativa pode decorrer não apenas de condutas individuais, mas também de déficits organizacionais persistentes.

Ainda assim, essas limitações não afastam, por si sós, o dever jurídico de fiscalização e proteção das APPs urbanas. Ao contrário, reforçam a necessidade de planejamento, priorização de riscos, modernização administrativa e adoção de instrumentos capazes de compensar a escassez de recursos, de modo que a precariedade estrutural não se converta em causa permanente de inefetividade da tutela ambiental. A repercussão jurídica dessas limitações sobre a forma e o momento de execução das providências reparatórias será examinada no item 3.2.

Como consequência da atuação fiscalizatória insuficiente ou tardia, ocupações inicialmente pontuais podem se expandir e alcançar elevado grau de consolidação, ampliando os danos ambientais e tornando a posterior intervenção administrativa mais complexa, onerosa e socialmente sensível. Nessas situações, a resposta estatal deixa de se limitar à interrupção da irregularidade e à recuperação ambiental, podendo exigir medidas articuladas de reassentamento, acompanhamento social das famílias atingidas e, quando preenchidos os pressupostos legais, regularização fundiária. Nesse sentido, Sirvinskas (2020) reconhece a regularização fundiária e a urbanização como instrumentos relevantes para prevenir problemas urbanos associados às chuvas. A inércia inicial, portanto, pode transformar uma irregularidade ainda controlável em problema urbano-ambiental de maior dimensão, cujo enfrentamento demanda atuação coordenada de diferentes setores da Administração Pública.

Identificada a infração, tem lugar a etapa sancionatória, destinada a reprimir a conduta ilícita, interromper seus efeitos e promover, quando jurídica e materialmente possível, o restabelecimento da legalidade (Moreira Neto, 2014). A Administração poderá impor medidas como multa, embargo, interdição, demolição, apreensão de instrumentos ou materiais e obrigação de reparar o dano ambiental, observados o devido processo administrativo, a proporcionalidade e as disposições da legislação aplicável (Bandeira de Mello, 2015). A sanção, portanto, não possui finalidade exclusivamente punitiva, mas também preventiva,

corretiva e restauradora, pois busca impedir a continuidade da ocupação irregular e reduzir seus impactos sobre o espaço urbano e o meio ambiente (Bandeira de Mello, 2015).

Nesse sentido, o STJ reafirma que a atuação do Município no controle do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano é um dever vinculado, ou seja, uma obrigação legal imperativa, e não uma atividade discricionária. Isso implica que a omissão na fiscalização representa o descumprimento de um dever atribuído ao ente público, e não uma mera escolha administrativa (Brasil, STJ, REsp 1.826.761/RJ, j. 17.10.2019; Brasil, STJ, AgInt no AREsp 1.436.701/SP, j. 14.08.2023).

A proteção das APPs urbanas depende, portanto, do funcionamento articulado das diferentes fases componentes desse ciclo do poder de polícia. Falhas no licenciamento, na fiscalização ou na adoção das medidas sancionatórias reduzem a capacidade preventiva do Município e favorecem a transformação de intervenções pontuais em ocupações consolidadas, cujos efeitos passam a envolver, simultaneamente, questões ambientais, urbanísticas, fundiárias e sociais (Moreira Neto, 2014; Sirvinskas, 2020).

A análise desse ciclo também permite identificar, em cada caso, qual providência era juridicamente exigível do Município e em que medida sua ausência pode ter contribuído para a degradação ambiental.

Essas falhas, contudo, não se distribuem de modo uniforme entre os órgãos municipais envolvidos com o ciclo de polícia no controle de APPs urbanas e na proibição de sua ocupação para fins habitacionais. Cabe, portanto, examinar com maior detalhamento a atuação de dois órgãos que concentram, na prática administrativo-ambiental municipal, as etapas de consentimento e de fiscalização examinadas acima: a Secretaria Municipal de Planejamento, Obras ou Licenciamento Urbanístico e o órgão municipal de Defesa Civil.

A competência para promover o adequado ordenamento territorial e controlar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano é municipal, nos termos do art. 30, VIII, da Constituição Federal, sendo exercida, entre outros instrumentos, por meio da expedição de licenças e alvarás de construção (Silva, 2010; Carvalho Filho, 2023). A licença urbanística possui natureza vinculada, sendo normalmente exteriorizada por meio de alvará. Diferentemente do que ocorre com a autorização, cujo deferimento pode depender de um juízo de conveniência e oportunidade da Administração, na licença o órgão municipal não dispõe de margem de escolha quanto à sua expedição, restando-lhe verificar, diante do caso concreto, se o particular reúne os requisitos previamente estabelecidos pela legislação urbanística (Carvalho Filho, 2023). Diante disso, uma vez atendidas as exigências legais, o interessado passa a titularizar direito subjetivo à obtenção da licença, cabendo à

Administração aferir a legalidade do pedido, sem adentrar na conveniência da obra (Carvalho Filho, 2023; Di Pietro, 2023).

A regularização fundiária, conforme examinado no capítulo anterior, não constitui consequência automática da consolidação da ocupação nem direito adquirido do ocupante. Sua admissibilidade depende do atendimento dos pressupostos legais e técnicos aplicáveis, não sendo possível utilizar o decurso do tempo como fundamento autônomo para afastar o regime de proteção ambiental, conforme estabelece a Súmula 613 do STJ e reafirma o REsp n.º 1.782.692/PB (Brasil, STJ, REsp 1.782.692/PB, j. 13.08.2019).

Por se tratar de ato vinculado à verificação objetiva dos requisitos legais, a expedição da licença urbanística pressupõe que o imóvel esteja juridicamente apto a receber a edificação pretendida (Bandeira de Mello, 2015; Justen Filho, 2023). Tratando-se de imóvel situado em APP, a licença não poderá ser concedida enquanto a intervenção pretendida não estiver enquadrada em uma das hipóteses excepcionais admitidas pela legislação ambiental e, quando exigível, não tiver sido previamente autorizada pelo órgão ambiental competente. A APP não constitui espaço absolutamente intangível, pois o Código Florestal admite intervenções excepcionais, mas sua ocupação é, como regra, vedada e submetida a regime jurídico restritivo.

Assim, a existência de simples requerimento ou o atendimento das exigências ordinárias do Código Municipal de Obras não gera direito subjetivo à licença. Não se trata, aqui, de discricionariedade administrativa exercida em desfavor do particular, mas de incompatibilidade jurídica da intervenção pretendida com o regime protetivo da área, o que impede a constituição do direito subjetivo à licença (Bandeira de Mello, 2015; Moreira Neto, 2014).

Cumprе notar que esse poder-dever, embora existente, não é ilimitado. Ao julgar o REsp n.º 1.164.893/SE, a Primeira Seção do STJ assentou que a atuação municipal voltada à regularização de loteamentos clandestinos ou irregulares deve observar os padrões urbanístico-ambientais aplicáveis e restringir-se às obras essenciais necessárias à inserção das áreas já ocupadas na malha urbana, como vias, esgotamento sanitário, energia e iluminação pública. Permanece assegurada à Administração a possibilidade de exigir dos responsáveis o ressarcimento dos custos decorrentes das medidas saneadoras adotadas (Brasil, STJ, REsp 1.164.893/SE, j. 23.11.2016).

Ao lado dos órgãos municipais de planejamento, obras e licenciamento, a Defesa Civil desempenha papel de particular relevância no controle das ocupações irregulares em APP, na medida em que sua atuação preventiva permite identificar antecipadamente situações de risco,

impedir a formação de novos núcleos habitacionais em áreas vulneráveis e reduzir a exposição da população a eventos geotécnicos e hidrológicos.

A Lei n.º 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e disciplinou o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), atribuiu aos Municípios um conjunto de competências específicas, entre as quais se destacam, nos termos do art. 8º, a identificação e o mapeamento das áreas de risco de desastres, a promoção da fiscalização dessas áreas com a vedação de novas ocupações, e a vistoria de edificações e áreas de risco, com a correspondente intervenção preventiva e evacuação da população quando constatado alto risco³³. A elaboração do mapeamento, portanto, não constitui mera faculdade administrativa, mas dever legal destinado a fornecer ao Município o conhecimento técnico necessário à adoção de medidas preventivas. Seu descumprimento poderá caracterizar omissão juridicamente relevante quando, diante de risco identificável e de possibilidade concreta de atuação, a inércia municipal impedir ou retardar a fiscalização, a interdição ou a adoção de outras providências destinadas a evitar novas ocupações ou a reduzir os danos em áreas vulneráveis, inclusive naquelas que coincidam com APP.

A partir do mapeamento das áreas vulneráveis, é possível sistematizar a atuação da Defesa Civil em três modalidades, graduadas conforme a natureza e a intensidade do risco identificado. A primeira consiste na interdição, mediante vistoria e intervenção preventiva em edificações ou áreas de alto risco, com restrição de seu uso enquanto não forem eliminadas ou mitigadas as condições de perigo. A segunda corresponde à remoção preventiva, compreendida como a evacuação da população exposta e, quando inviável a neutralização do risco, sua posterior realocação para local seguro. A terceira compreende as ações de resposta ao desastre, entre elas o socorro e o resgate da população atingida e o restabelecimento das condições mínimas de segurança da área afetada.³⁴

Nos casos em que o imóvel esteja situado em área mapeada ou tecnicamente identificável como sujeita a risco, a análise do licenciamento urbanístico deve considerar as informações produzidas pelos órgãos responsáveis pela proteção e defesa civil. Enquanto a Secretaria de Obras, Planejamento ou Licenciamento verifica a conformidade urbanística e ambiental do pedido, inclusive quanto à incidência de APP, cabe à Defesa Civil produzir e disponibilizar o substrato técnico relacionado às áreas sujeitas a risco. Esses órgãos exercem competências administrativas complementares de planejamento, prevenção, controle

³³ Vide: Art. 8º, IV, V e VII, da Lei n.º 12.608/2012.

³⁴ Vide: art. 8º, VII da Lei n.º 12.608/2012; art. 11, § 2º da Lei n.º 13.465/2017; art. 36 do Decreto n.º 9.310/2018; Decreto n.º 10.593/2020.

urbanístico, fiscalização e gestão de riscos, algumas das quais se inserem no exercício do poder de polícia ambiental e urbanística. Consequentemente, a omissão no desempenho dessas atribuições, seja pelo deferimento indevido de licença, seja pela ausência de mapeamento ou fiscalização juridicamente exigível, poderá integrar a cadeia causal do dano ambiental, desde que demonstrada sua efetiva contribuição para o resultado lesivo (Bandeira de Mello, 2015; Carvalho Filho, 2023).

O descumprimento dessas atribuições poderá caracterizar omissão juridicamente relevante quando houver dever concreto de atuação, possibilidade de conhecimento da irregularidade e disponibilidade de medidas juridicamente exigíveis para prevenir, interromper ou reduzir a degradação. A simples existência de ocupação irregular no território municipal não basta para responsabilizar o ente público, sendo indispensável demonstrar que sua conduta comissiva ou omissiva participou causalmente da produção, continuidade ou intensificação do dano ambiental (Carvalho Filho, 2023; Brasil, STJ, REsp nº 1.071.741/SP, j. 24.03.2009).

A contribuição causal da omissão municipal poderá ser identificada, entre outros elementos, pela existência de denúncias, notificações ou autuações anteriores; pelo conhecimento formal da ocupação; pelo prévio mapeamento da área; pela expansão progressiva e perceptível do núcleo; pela emissão indevida de licenças; pela ausência de embargo após a ciência da irregularidade; ou pela inércia diante de medidas administrativas concretamente disponíveis para impedir a continuidade ou o agravamento da degradação.

Quanto ao primeiro desses elementos, a atuação estatal pode se manifestar por ação ou omissão. Na primeira hipótese, o Poder Público adota medida que participa da cadeia de produção do dano, como ocorre na concessão irregular de licença para edificação em área submetida a proteção ambiental ou na execução de obra incompatível com o regime jurídico da APP. Na segunda, a Administração deixa de adotar providência que lhe era juridicamente exigível, a exemplo da fiscalização, do embargo ou da interdição necessários para impedir a continuidade de intervenção ilícita em espaço protegido (Bandeira de Mello, 2015; Carvalho Filho, 2023).

As limitações financeiras e administrativas eventualmente invocadas pelo Município não afastam, por si sós, a relevância jurídica da omissão. Seu alcance sobre a responsabilidade já constituída e sobre a execução de políticas públicas complexas será examinado especificamente no item 3.2.

A omissão pode decorrer tanto da completa ausência do serviço quanto de seu funcionamento tardio, insuficiente ou defeituoso, hipótese relacionada à teoria da *faute du*

service, segundo a qual a responsabilidade estatal emerge quando o serviço não funciona, funciona com atraso ou funciona de maneira inadequada (Bandeira de Mello, 2015; Carvalho Filho, 2023).

Em matéria ambiental, a fundamentação subjetiva chegou a ser adotada pelo próprio STJ. No REsp nº 647.493/SC, julgado em 22 de maio de 2007, a Corte reconheceu natureza subjetiva à responsabilidade estatal por omissão fiscalizatória em matéria ambiental, por entender que a ilicitude da conduta omissiva deveria ser aferida a partir da existência de dever legal de agir. A orientação, contudo, não era pacífica, pois o REsp nº 604.725/PR, julgado anteriormente, já havia submetido ao regime objetivo uma hipótese de atuação e omissão fiscalizatória estatal.

A orientação pela incidência da responsabilidade objetiva foi progressivamente consolidada, especialmente a partir do REsp nº 1.071.741/SP, julgado em 24 de março de 2009. Nesse precedente, o STJ submeteu a omissão fiscalizatória ambiental ao regime objetivo dos arts. 3º, IV, e 14, § 1º, da Lei n.º 6.938/1981, considerando também o dever de proteção decorrente da competência comum estabelecida pelo art. 23, VI, da Constituição Federal. O entendimento foi reafirmado em julgados posteriores e posteriormente sintetizado na Súmula 652 do STJ, segundo a qual a responsabilidade civil da Administração Pública por danos ambientais decorrentes de omissão fiscalizatória é solidária, mas sua execução possui caráter subsidiário

Assim, comprovados o dever específico de atuação, o dano e o nexo causal entre a omissão municipal e a degradação, incide o regime objetivo previsto na Lei n.º 6.938/1981, aplicável tanto ao poluidor direto quanto ao indireto, dispensando-se a demonstração de culpa do agente público. A omissão fiscalizatória que contribua causalmente para o dano permite, portanto, o enquadramento do Município como poluidor indireto (Brasil, STJ, AREsp nº 1.678.232/SP, j. 06.04.2021).

Quanto ao dano, deve-se distinguir a lesão ambiental efetivamente produzida da simples existência de risco. Também é necessário diferenciar o dano ecológico material, o dano extrapatrimonial coletivo e os prejuízos individuais eventualmente suportados pelas pessoas afetadas. No que se refere ao dano moral coletivo ambiental, sua configuração não depende da demonstração de sofrimento psíquico individual, pois a lesão é aferida a partir da ofensa objetiva aos valores transindividuais tutelados. Entretanto, a simples violação de norma ambiental não basta, por si só, para caracterizá-lo, sendo necessário que a conduta produza ofensa relevante e socialmente grave ao meio ambiente e aos interesses fundamentais da coletividade (Brasil, STJ, AgInt nos EDcl no REsp nº 2.117.939/MT, j. 19.05.2026).

Diversamente, no que se refere ao dano ecológico material causado pela intervenção irregular em APP, o STJ reconhece sua configuração *in re ipsa*. Assim, quem, fora das hipóteses legalmente admitidas, ocupa, desmata, explora ou impede a regeneração de uma APP causa dano ecológico independentemente da demonstração pericial de uma consequência naturalística adicional, como o assoreamento efetivo de um curso d'água ou a comprovação de determinado volume de erosão (Brasil, STJ, REsp nº 1.245.149/MS, j. 09.10.2012). O reconhecimento do dano ecológico *in re ipsa* fundamenta, prioritariamente, o dever de cessar a intervenção irregular e recuperar a área degradada. A eventual condenação pecuniária, inclusive por danos interinos, residuais, extrapatrimoniais ou individuais, dependerá da configuração dos pressupostos próprios de cada modalidade de dano (Milaré, 2015; Sirvinskas, 2020; Brasil, STJ, REsp nº 1.114.893/MG, j. 16.03.2010).

Essa presunção decorre da própria natureza do bem jurídico tutelado, uma vez que a legislação qualificou previamente a APP como espaço ambiental especialmente protegido. Desse modo, não é necessário aguardar a comprovação de uma consequência ecológica adicional para reconhecer a lesividade da intervenção irregular e impor as providências destinadas à recuperação da área.

A ocorrência de deslizamento, inundação ou outro desastre não constitui condição para a imposição de medidas preventivas ou inibitórias ao Município. O risco concreto e tecnicamente identificável reforça o dever preventivo municipal e pode justificar medidas de fiscalização, embargo, interdição, remoção ou tutela inibitória, materializadas em obrigações de fazer ou de não fazer. Essas providências distinguem-se da obrigação de indenizar propriamente dita, que depende da configuração do dano correspondente. O próprio STJ consolidou a possibilidade de cumulação dessas medidas na Súmula 629, segundo a qual, “quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar”. A atuação preventiva é orientada pelos princípios da prevenção, aplicável aos riscos conhecidos, e da precaução, incidente diante de incerteza científica relevante, de modo que a ausência de desastre consumado não autoriza o adiamento das providências protetivas (Sarlet; Fensterseifer, 2014).

A recuperação física do espaço degradado pode, contudo, não abranger todas as dimensões do prejuízo ambiental, especialmente quando subsistirem danos temporários, residuais ou extrapatrimoniais. As formas de reparação e a possibilidade de sua cumulação serão aprofundadas no item seguinte.

Em decisão monocrática proferida no AREsp nº 2.840.965/PR, o STJ entendeu que, no caso concreto, cabia prioritariamente ao Município acompanhar e adotar as providências

necessárias à retirada das construções irregulares e à recuperação da APP degradada. A atuação do Ibama foi reconhecida como supletiva, condicionada à constatação de omissão ou insuficiência da fiscalização exercida pelo ente local (Brasil, STJ, AREsp nº 2.840.965/PR, j. 11.08.2025).

O nexo de causalidade³⁵ assume especial relevância nas ocupações irregulares de APP, pois o resultado lesivo pode decorrer da conjugação entre a atuação direta do ocupante e a omissão municipal no exercício do controle urbanístico e ambiental. A conduta do particular não exclui, por si só, a relevância causal da inércia administrativa, desde que demonstrado que a ausência de fiscalização, embargo ou outra providência exigível contribuiu para a formação, continuidade ou agravamento da degradação (Stoco, 2014; Carvalho Filho, 2023).

Essa compreensão encontra apoio no REsp n.º 604.725/PR, no qual o STJ consignou que “o repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz do Iguaçu (ação), a ausência das cautelas fiscalizatórias [...] (omissão), concorreram para a produção do dano ambiental”. A conjugação dessas condutas foi considerada suficiente para estabelecer o nexo causal e justificar a responsabilização objetiva do ente estatal (Brasil, STJ, REsp 604.725/PR, j. 21.06.2005).

A solidariedade decorre do conceito amplo de poluidor previsto no art. 3º, IV, da Lei n.º 6.938/1981, que alcança quem contribui direta ou indiretamente para a degradação, em articulação com o art. 14, § 1º, do mesmo diploma e com o art. 942 do Código Civil. A pluralidade de responsáveis não reduz o conteúdo da obrigação de recompor integralmente o meio ambiente perante a coletividade, embora a distribuição interna do encargo possa ser discutida entre os corresponsáveis, inclusive mediante direito de regresso (Milaré, 2015; Sirvinskas, 2020; Brasil, STJ, REsp 604.725/PR, j. 21.06.2005).

No REsp nº 1.071.741/SP, o STJ reconheceu que o Poder Público responde objetiva e solidariamente pelos danos urbanístico-ambientais quando sua omissão fiscalizatória contribui para a produção, consolidação ou perpetuação da degradação. A Corte esclareceu, entretanto, que a execução contra a Administração possui caráter subsidiário, com preferência pelo degradador direto, entendimento posteriormente consolidado na Súmula 652 do STJ (Brasil, STJ, REsp 1.071.741/SP, j. 24.03.2009).

³⁵ O nexo de causalidade é o pressuposto da responsabilidade civil segundo o qual cabe ao lesado demonstrar que o prejuízo sofrido se originou da conduta estatal, independentemente de dolo ou culpa, daí decorrer que, inexistindo o fato administrativo (o fato imputável à Administração), não haverá, por consequência, o nexo causal, afastando-se o dever de indenizar. Trata-se de elemento de fundamental importância na aplicação da responsabilidade objetiva do Estado, pois exige que se verifique, com rigor, se de fato existiu um fato administrativo, se houve dano à vítima e se esse dano decorreu efetivamente daquele fato não bastando a mera coexistência temporal entre a conduta estatal e o resultado lesivo. (Carvalho Filho, 2023, p. 1120-1122).

O mesmo precedente assentou que a responsabilidade civil ambiental é regida, entre outros, pelo princípio do *favor debilis*, o qual pode legitimar a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental. A inversão deve ser determinada no caso concreto e não dispensa a delimitação inicial do dano, do dever jurídico de atuação e da possível contribuição causal da omissão. Uma vez invertido o ônus probatório, caberá ao ente público apresentar os documentos e informações administrativas sob sua disponibilidade, demonstrando as providências fiscalizatórias adotadas ou a inexistência de contribuição causal de sua conduta para a degradação (Brasil, STJ, REsp nº 1.071.741/SP, j. 24.03.2009).

A delimitação da responsabilidade municipal também aparece na distinção entre os danos ambiental-urbanísticos e os prejuízos patrimoniais individuais sofridos pelos adquirentes de lotes irregulares. No AgInt no REsp n.º 1.721.679/SP, o STJ reconheceu que o Município responde objetiva e solidariamente pelos danos ambientais e urbanísticos quando sua omissão fiscalizatória contribui para a implantação do loteamento clandestino. Diferentemente, os prejuízos econômicos suportados pelos adquirentes decorrem de relação privada e de negócio jurídico ilegal celebrado com o loteador, não podendo ser automaticamente imputados ao Município sob o regime da responsabilidade ambiental (Brasil, STJ, AgInt no REsp 1.721.679/SP, 2026, j. 25.03.2026).

Tal distinção demonstra que o regime objetivo e solidário da responsabilidade ambiental não se estende automaticamente às consequências econômicas das relações privadas estabelecidas entre loteadores e adquirentes.

Esse regime também se fundamenta na teoria do risco integral, conforme entendimento firmado pelo STJ em julgamento repetitivo. Segundo a Corte, “a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato” (Brasil, STJ, REsp nº 1.374.284/MG, j. 27.08.2014). A teoria do risco integral não elimina, entretanto, a exigência de nexo causal. A responsabilização municipal pressupõe prova de que sua ação ou omissão contribuiu para a produção, continuidade ou agravamento da degradação. Somente depois de estabelecida essa relação deixam de ser admitidas as excludentes ordinárias, como caso fortuito, força maior, fato de terceiro ou culpa exclusiva da vítima. (Brasil, STJ, REsp nº 1.374.284/MG, j. 27.08.2014; Brasil, STJ, REsp nº 1.071.741/SP, j. 24.03.2009).

Além disso, a incidência do risco integral não afasta o caráter subsidiário da execução contra a Administração omissa, pois esse elemento se relaciona à ordem de cumprimento da obrigação entre o poluidor direto e o ente público, e não à exclusão da responsabilidade

ambiental já reconhecida. A solução contrária converteria o Município em garantidor universal de toda lesão ambiental ocorrida em seu território, resultado incompatível com o regime de causalidade adotado pela jurisprudência do STJ (Brasil, STJ, REsp nº 1.071.741/SP, j. 24.03.2009; Brasil, STJ, Súmula 652).

3.2 As implicações da reparação integral e a barreira da cláusula da reserva do possível

A responsabilidade civil ambiental, uma vez configurada, impõe ao responsável o dever de reparação integral do dano, com fundamento nos arts. 225, § 3º, da Constituição Federal e 4º, VII, da Lei n.º 6.938/1981. Nesse regime, atribui-se prioridade à reparação *in natura*, destinada à restauração do bem ambiental lesado e ao restabelecimento de suas funções ecológicas, mediante a cessação da atividade degradadora e a reposição da situação ao estado mais próximo possível daquele anterior ao dano (Milaré, 2015).

No caso das ocupações irregulares em APP, essa providência pode compreender, conforme as circunstâncias concretas, a desocupação da área, a demolição das edificações irregulares e a recomposição da vegetação suprimida. Quando a restauração integral não for técnica ou materialmente possível, admite-se a adoção de medidas compensatórias ambientalmente equivalentes, sem prejuízo de eventual indenização destinada a contemplar prejuízos temporários, remanescentes ou de natureza extrapatrimonial que não sejam reparados pela recuperação física do bem ambiental (Milaré, 2015; Sirvinskas, 2020; Sarlet; Fensterseifer, 2014).

A indenização pecuniária não possui caráter necessariamente alternativo à recomposição específica. Conforme reconhecido pelo STJ no REsp nº 1.114.893/MG, a obrigação de recuperar *in natura* o meio ambiente degradado é compatível e cumulável com indenização destinada a abranger danos que não sejam integralmente absorvidos pela restauração física, como o dano interino, correspondente ao período compreendido entre a ocorrência da lesão e a plena recuperação ambiental, o dano residual e eventual dano moral coletivo. A Corte esclareceu, contudo, que, se a restauração for imediata, completa e suficiente para abranger todas as dimensões do prejuízo ambiental, não haverá fundamento para a imposição automática de indenização adicional (Brasil, STJ, REsp nº 1.114.893/MG, j. 16.03.2010).

Essa prioridade conferida à reparação específica revela maior complexidade quando aplicada às ocupações urbanas consolidadas em APP. Nessas hipóteses, a recuperação ambiental pode exigir não apenas a recomposição vegetal, mas também a retirada de famílias

e a demolição de suas habitações, o que impõe ao Poder Público a adoção de medidas de proteção social e habitacional destinadas à população vulnerável.

No REsp n.º 1.782.692/PB, o STJ afastou a aplicação da teoria do fato consumado e reconheceu que a ocupação consolidada não impede a demolição das construções situadas em APP. Quanto às famílias de baixa renda que haviam construído suas residências antes da autuação e interdição administrativa, o Tribunal determinou que o Município omisso lhes assegurasse apoio material, inclusive aluguel social e prioridade em programas habitacionais, ressaltando que as providências assistenciais deveriam ser adotadas de forma articulada com a remoção, sem servirem como fundamento para a perpetuação da ocupação ambientalmente irregular (Brasil, STJ, REsp nº 1.782.692/PB, j. 13.08.2019).

Reconhecida a responsabilidade civil do Município pela omissão fiscalizatória, resta indagar por meio de qual instrumento processual essa responsabilização pode ser efetivamente exigida. A via processual por excelência é a Ação Civil Pública, prevista no art. 129, III, da Constituição Federal e disciplinada pela Lei n.º 7.347/1985. Nos termos do art. 5º da Lei n.º 7.347/1985, possuem legitimidade para sua propositura o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as entidades da Administração indireta legalmente indicadas e as associações que atendam aos requisitos legais, inclusive quanto à constituição há pelo menos um ano e à pertinência temática em relação à temática ambiental, ressalvada a possibilidade de dispensa judicial do requisito temporal diante de manifesto interesse social.

A Ação Civil Pública não se limita, contudo, à reparação de danos já consumados. Diante da continuidade da ocupação ou do risco de novas intervenções em APP, admite-se a concessão de tutela preventiva ou inibitória, destinada a impedir a ampliação da degradação, suspender obras, proibir novas edificações e determinar a adoção imediata de medidas fiscalizatórias. Para assegurar o cumprimento específico dessas obrigações, o magistrado poderá fixar multa coercitiva e adotar outras providências necessárias à obtenção do resultado prático equivalente, nos termos dos arts. 11 e 12 da Lei n.º 7.347/1985 e 497 e 536 do Código de Processo Civil.

Na ação civil pública, podem ser cumuladas obrigações de fazer, como a recuperação da área degradada e a demolição de edificações irregulares, obrigações de não fazer, como a vedação de novas intervenções, e a condenação ao pagamento de indenização, nos termos do art. 3º da Lei n.º 7.347/1985. Essa possibilidade encontra-se consolidada na Súmula 629 do STJ e decorre do princípio da reparação integral, segundo o qual a restauração material do

bem ambiental pode não alcançar todas as dimensões temporais, residuais e extrapatrimoniais do dano (Milaré, 2015; Sirvinskas, 2020; Brasil, STJ, REsp 1.114.893/MG, j. 16 Março 2010)

Quando a recuperação específica for total ou parcialmente inviável, admite-se sua substituição, na extensão necessária, por indenização pecuniária. A indenização também poderá ser cumulada com a reparação *in natura* para abranger danos interinos, residuais ou extrapatrimoniais que não tenham sido eliminados pela recomposição física da área (Milaré, 2015; Sirvinskas, 2020; STJ, REsp 1.114.893/MG). Os valores fixados a título de indenização por dano ambiental difuso ou coletivo devem ser destinados ao fundo previsto no art. 13 da Lei n.º 7.347/1985, cabendo, na esfera federal, ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, disciplinado pela Lei n.º 9.008/1995. Essa destinação não se confunde com prestações de natureza individual ou assistencial eventualmente devidas aos ocupantes, como aluguel social, auxílio habitacional ou indenização por prejuízos pessoais. Os recursos do fundo devem ser aplicados na reconstituição dos bens lesados e em projetos relacionados à proteção dos direitos difusos e coletivos, não se vinculando necessariamente, em todos os casos, à execução direta da recuperação da mesma APP objeto da demanda.

Essa estrutura processual deve ser conjugada com a orientação consolidada na Súmula 652 do STJ. Reconhecida a solidariedade entre o degradador direto e o Município cuja omissão tenha contribuído para o dano ambiental, a execução contra o ente público possui caráter subsidiário. Conforme esclarecido no REsp n.º 1.071.741/SP, o Estado integra o título executivo como devedor-reserva e somente será chamado a cumprir a obrigação quando o responsável material não puder satisfazê-la, total ou parcialmente, por insuficiência patrimonial ou incapacidade técnica, permanecendo assegurado o direito de regresso (Brasil, STJ, REsp 1.071.741/SP, j. 24/03/2009).

Não obstante essas considerações sobre a reparação dos danos decorrentes da omissão na fiscalização de APPs, cabe analisar os limites da responsabilidade atribuída ao Município. A reserva do possível, frequentemente invocada pelos entes públicos, refere-se às limitações materiais, técnicas e financeiras que podem afetar a concretização de determinadas prestações estatais, sobretudo daquelas dependentes de planejamento administrativo, disponibilidade orçamentária e formulação de políticas públicas (Carvalho Filho, 2023). Sua invocação, entretanto, não afasta automaticamente a responsabilidade civil já constituída por dano concretamente demonstrado.

No REsp n.º 1.366.331/RS, o STJ assentou que a alegação de limitação financeira deve estar apoiada em elementos objetivos, não sendo suficiente a invocação abstrata da escassez de recursos (Brasil, STJ, REsp 1.366.331/RS, j. 16.12.2014). Em sentido semelhante,

a decisão proferida na ADPF nº 45 reconheceu que dificuldades orçamentárias efetivamente demonstradas podem ser consideradas, mas não autorizam o Poder Público a criar obstáculos artificiais à efetivação dos direitos fundamentais nem a comprometer seu núcleo essencial (Brasil, STF, ADPF nº 45 MC/DF, j. 29.03.2004).

A distinção entre a execução de políticas públicas e o dever de reparar danos já produzidos foi explicitada pelo STF no RE nº 580.252/MS (Tema 365, j. 16.02.2017). Embora o precedente trate da responsabilidade geral do Estado com fundamento no art. 37, §6º, da Constituição, regime do risco administrativo, que admite excludentes, a Corte assentou que a reserva do possível não pode ser invocada para afastar o dever de indenizar lesões já concretamente demonstradas, cabendo-lhe relevância apenas na estruturação de prestações estatais futuras, dependentes de escolhas orçamentárias.

Esse entendimento é aplicável, com maior intensidade, à responsabilidade civil ambiental. Diferentemente do regime geral do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a responsabilidade por dano ambiental funda-se no art. 225, § 3º, da Constituição, em articulação com o art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981, sendo informada pela teoria do risco integral. Uma vez demonstrados a omissão juridicamente relevante, o dano e o nexo causal, a insuficiência financeira ou estrutural do Município não atua como excludente da responsabilidade. Isso não impede, contudo, que limitações técnicas e orçamentárias efetivamente comprovadas sejam consideradas na definição da forma e do cronograma de cumprimento das obrigações estruturais, desde que não eliminem o núcleo essencial da reparação nem autorizem a continuidade do ilícito (Brasil, STF, RE nº 580.252/MS, j. 16.02.2017; Brasil, STJ, REsp nº 1.366.331/RS, j. 16.12.2014).

Devem ser diferenciadas, portanto, as providências imediatamente exigíveis daquelas que demandam execução estrutural progressiva. Permanecem imediatamente exigíveis a interrupção de novas intervenções, a fiscalização das áreas vulneráveis, o embargo de obras irregulares, a contenção de situações de risco e a adoção de medidas destinadas a impedir o agravamento da degradação. Já providências complexas, como reassentamento coletivo, implantação de infraestrutura, saneamento e recuperação integral de áreas extensas, podem admitir execução escalonada, desde que acompanhada de cronograma, metas verificáveis e mecanismos de controle e fiscalização, sem que isso importe exclusão ou suspensão indefinida do dever de reparação (Carvalho Filho, 2023; Brasil, STF, RE nº 580.252/MS, j. 16.02.2017; Brasil, STJ, REsp nº 1.071.741/SP, j. 24.03.2009).

A possibilidade de execução progressiva não autoriza, entretanto, a paralisação completa da atuação municipal. Permanecem exigíveis as medidas destinadas a impedir novas

ocupações, interromper intervenções ilícitas, fiscalizar áreas vulneráveis, conter situações de risco e evitar o agravamento da degradação, em conformidade com os deveres municipais previstos no art. 30, VIII, da Constituição Federal, no art. 8º da Lei n.º 12.608/2012 e no poder-dever de fiscalização ambiental reconhecido pela jurisprudência do STJ (Brasil, STJ, REsp 1.071.741/SP).

Nas ocupações consolidadas, a definição das providências cabíveis deve considerar que a passagem do tempo e a eventual caracterização da área como AUC não produzem convalidação automática da irregularidade nem direito incondicionado à permanência. A teoria do fato consumado não é admitida em matéria ambiental, conforme estabelece a Súmula 613 do STJ. Além disso, a Reurb depende do preenchimento dos requisitos legais, da elaboração dos estudos técnicos exigíveis e da demonstração de compatibilidade entre a permanência do núcleo, a redução dos riscos e a proteção ambiental, nos termos da Lei n.º 13.465/2017 e dos arts. 64 e 65 da Lei n.º 12.651/2012 (Brasil, STJ, REsp 1.782.692/PB).

Caberá ao Município, diante das características concretas da ocupação e dos estudos técnicos produzidos, identificar e propor se a solução juridicamente adequada consiste na recuperação integral da APP, na remoção das edificações, na regularização acompanhada de medidas urbanísticas, sociais e ambientais ou na combinação dessas providências. Essa avaliação administrativa não é inteiramente discricionária, pois deve observar os requisitos legais da Reurb, o regime de proteção das APPs, os estudos de risco, a possibilidade de recuperação ambiental e a vedação à teoria do fato consumado. A ausência de medidas urgentes e juridicamente exigíveis poderá caracterizar nova omissão administrativa quando contribuir para a continuidade ou o agravamento do dano, nos termos do regime objetivo da Lei n.º 6.938/1981 e da orientação firmada no REsp nº 1.071.741/SP.

Não obstante essa delimitação no plano teórico, sustenta-se que a exigência jurisprudencial de comprovação objetiva das limitações técnicas e financeiras, embora corretamente formulada pelo STJ e pelo STF, enfrenta um risco estrutural relevante. Por sua natureza genérica e pela dificuldade de refutação técnica em juízo, a reserva do possível pode ser invocada pelos Municípios como justificativa para a inércia na recuperação de áreas degradadas, mesmo quando desprovida do lastro probatório exigido pela jurisprudência.

Caso as alegações orçamentárias não sejam submetidas a escrutínio judicial rigoroso, existe o risco de que o discurso da escassez de recursos se converta em expediente de esvaziamento progressivo da eficácia das disposições protetivas do Código Florestal. Como adverte Milaré:

(...) não se pode conceber as APPs desprovidas dessas funções que lhe são precípuas, todas referendadas pela Lei 12.651/2012 — o novo Código Florestal, como tem sido chamado —, sob pena de tornar letra morta a legislação inspiradora de sua criação, protegendo espaços indignos de tal tutela (MILARÉ, 2015, p. 1311).

Nessa perspectiva, defende-se que a reserva do possível somente preserva sua legitimidade como instrumento de organização material da reparação quando efetivamente lastreada em prova concreta das limitações orçamentárias e técnicas do Município. Admitida de forma genérica ou indiscriminada, poderá converter-se em fator de erosão da tutela ambiental e de esvaziamento da eficácia normativa das regras protetivas das APPs.

Conclui-se, portanto, que a reserva do possível não afasta a responsabilidade civil ambiental do Município quando demonstrados o dever jurídico de atuação, o dano e o nexo causal entre a omissão administrativa e a degradação. Sua incidência pode, no máximo, ser considerada na organização material e temporal de providências estruturais complexas, desde que as limitações alegadas sejam objetivamente comprovadas por elementos orçamentários, administrativos e técnicos verificáveis e não impliquem paralisação da atuação estatal.

Permanecem imediatamente exigíveis as medidas necessárias à interrupção do ilícito, à contenção dos riscos, à prevenção de novas ocupações e à proteção da população afetada, preservando-se, em qualquer hipótese, o princípio da reparação integral. A execução progressiva das providências estruturais deve ser acompanhada de cronograma, metas concretas e mecanismos de fiscalização, de maneira a impedir que a reserva do possível seja utilizada como justificativa para o descumprimento indefinido do dever de reparação.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa partiu do problema relativo à possibilidade de responsabilização civil do Estado diante da ocupação irregular de APP urbana para fins habitacionais, quando a formação ou a consolidação da ocupação estiver relacionada à ausência ou à insuficiência de fiscalização municipal.

A análise desenvolvida permitiu concluir que a ocupação irregular de APPs urbanas não constitui fenômeno exclusivamente ambiental ou urbanístico. Ela se insere em um processo histórico de produção desigual do espaço, marcado pela segregação socioespacial, pela concentração da propriedade, pela insuficiência de políticas habitacionais e pela atuação seletiva do Poder Público. Em muitos casos, populações vulnerabilizadas são conduzidas às áreas periféricas, encostas, margens de cursos d'água e demais espaços ambientalmente frágeis não por livre escolha, mas pela impossibilidade econômica de acessar a terra urbanizada e o mercado formal de moradia.

Essa constatação, contudo, não transforma toda ocupação irregular em consequência exclusiva da omissão estatal. O estudo demonstrou que as APPs também podem ser ocupadas por empreendimentos formais, edificações de médio e alto padrão, estabelecimentos comerciais ou imóveis de lazer, hipóteses em que a intervenção decorre de conveniência econômica, especulação ou aproveitamento paisagístico, e não de necessidade habitacional. A heterogeneidade das situações exige que a atuação administrativa e a responsabilização sejam definidas a partir das circunstâncias concretas de cada caso.

Também se verificou que as APPs urbanas exercem funções indispensáveis à proteção do meio ambiente, das populações presentes e das futuras gerações. Sua preservação contribui para a manutenção dos recursos hídricos, da estabilidade geológica, da drenagem urbana, da contenção de enchentes, da proteção do solo e da redução dos riscos de deslizamentos. A ocupação dessas áreas pode comprometer os processos ecológicos e, simultaneamente, expor os próprios moradores a situações de risco, revelando que o direito à moradia adequada e o direito ao meio ambiente equilibrado não são direitos antagônicos, mas dimensões interdependentes da dignidade da pessoa humana.

A indivisibilidade dos direitos fundamentais impede tanto a adoção de uma tutela ambiental indiferente à vulnerabilidade social quanto a utilização do direito à moradia como fundamento para perpetuar ocupações que coloquem em risco a vida ou inviabilizem as funções ambientais da APP. A solução jurídica, portanto, deve buscar a compatibilização entre

proteção ambiental, segurança habitacional, regularização fundiária, saneamento e reassentamento, conforme as condições técnicas e jurídicas de cada ocupação.

No que diz respeito ao poder de polícia, constatou-se que o Município possui atribuições constitucionais e legais relacionadas ao ordenamento territorial, ao controle do uso e ocupação do solo, à concessão de licenças de construção, à fiscalização de obras, ao embargo de intervenções irregulares e ao mapeamento e controle das áreas de risco. Essas atribuições não constituem mera faculdade administrativa, mas poder-dever, especialmente quando a legislação estabelece providências concretas destinadas à proteção ambiental e à prevenção de desastres.

A omissão municipal juridicamente relevante pode manifestar-se pela completa ausência do serviço, pelo funcionamento tardio, insuficiente ou defeituoso da fiscalização ou pela falta de adoção das medidas necessárias após o conhecimento da irregularidade. A simples existência de uma ocupação em APP, entretanto, não gera automaticamente a responsabilidade do ente público. Para que se configure o dever de reparar, devem estar presentes o dever específico de atuação, o dano ambiental e o nexo causal entre a conduta omissiva e a formação, continuidade ou agravamento da degradação.

Desse modo, o problema central da pesquisa deve ser enfrentado afirmativamente, mas com ressalvas: a ocupação irregular de APP urbana para fins habitacionais pode ensejar a responsabilidade civil ambiental do Município por omissão no exercício do poder de polícia, desde que demonstrado que a Administração possuía dever concreto, possibilidade de agir e que sua inércia contribuiu causalmente para a produção, perpetuação ou intensificação do dano ambiental.

Nessas circunstâncias, o Município pode ser qualificado como poluidor indireto, submetendo-se ao regime objetivo previsto nos arts. 3º, IV, e 14, § 1º, da Lei n.º 6.938/1981. A responsabilidade não depende da comprovação de culpa pessoal do agente público, mas exige a demonstração do nexo causal. A teoria do risco integral não elimina esse requisito; apenas impede que, uma vez estabelecida a relação causal, sejam utilizadas as excludentes ordinárias para afastar o dever de reparar.

A conduta dos ocupantes, loteadores ou empreendedores não exclui necessariamente a responsabilidade estatal, pois o dano pode resultar da conjugação entre a atuação do degradador direto e a omissão fiscalizatória municipal. Nesse caso, a responsabilidade é solidária, em razão do conceito amplo de poluidor adotado pela legislação ambiental. Todavia, conforme a Súmula 652 do STJ, a execução contra a Administração Pública possui caráter subsidiário, devendo ser direcionada prioritariamente ao causador material da degradação. O

Município atua, assim, como devedor-reserva, sem prejuízo do direito de regresso contra os demais responsáveis.

Esse regime impede que a Administração seja convertida em garantidora universal de todo dano ambiental ocorrido em seu território. A responsabilização não decorre da mera competência genérica de fiscalização, mas da demonstração de que uma providência concreta era juridicamente exigível e poderia ter evitado ou reduzido o resultado lesivo. Também não se pode imputar automaticamente ao Município os prejuízos econômicos individuais decorrentes dos negócios privados celebrados entre loteadores e adquirentes, pois esses danos possuem natureza distinta da lesão ambiental e urbanística.

Confirmada a responsabilidade, incide o princípio da reparação integral. A providência prioritária é a recuperação in natura do espaço degradado, que poderá envolver a cessação da intervenção, a demolição das edificações e a recomposição da vegetação. A indenização pecuniária poderá ser cumulada com a obrigação de fazer quando a recuperação física não abranger os danos temporários, residuais ou extrapatrimoniais. A ação civil pública apresenta-se como instrumento processual adequado para exigir obrigações de fazer e não fazer, tutela inibitória, recuperação ambiental e indenização.

Nas ocupações habitacionais consolidadas, contudo, a reparação ambiental pode demandar a remoção das famílias residentes. A jurisprudência do STJ afasta a teoria do fato consumado em matéria ambiental e reconhece que o adensamento populacional ou a urbanização da área não legitimam, por si sós, a permanência das edificações irregulares. A remoção poderá ser necessária, especialmente quando houver risco geotécnico, hidrológico ou impossibilidade de recuperação ambiental compatível com a permanência dos moradores.

Essa medida, porém, não deve ser compreendida como compensação autônoma. A remoção constitui providência de proteção ambiental e de segurança. A dimensão compensatória ou assistencial encontra-se na obrigação paralela de assegurar apoio material, aluguel social, reassentamento, prioridade em programas habitacionais ou outra alternativa de moradia adequada às famílias vulneráveis. A proteção do meio ambiente não legitima o simples deslocamento da população para outra situação de precariedade.

A regularização fundiária também não constitui consequência automática da consolidação da ocupação. Sua admissibilidade depende dos requisitos da Lei n.º 13.465/2017 e dos arts. 64 e 65 do Código Florestal, incluindo estudos técnicos, melhoria das condições ambientais e possibilidade de eliminação, correção ou administração dos riscos. Quando o risco não puder ser neutralizado, a solução legal é a realocação dos ocupantes, e não a regularização da permanência em local inseguro.

Quanto à reserva do possível, os resultados da pesquisa demonstram que sua utilização no âmbito da tutela das APPs deve ser examinada com especial rigor. Embora limitações materiais, técnicas e orçamentárias efetivamente comprovadas possam ser consideradas na definição da forma e do cronograma de cumprimento de medidas estruturais complexas, como reassentamento, saneamento e recuperação de áreas degradadas, a invocação recorrente e genérica dessas limitações produz um problema que ultrapassa o caso concreto.

Quando a impossibilidade financeira é aceita como justificativa para a não realização da reparação integral, para a postergação indefinida das providências ambientais ou para a manutenção de situações ilícitas consolidadas, compromete-se a própria eficácia das normas protetivas previstas no Código Florestal e nos demais diplomas voltados à tutela das APPs. Embora essas normas permaneçam formalmente válidas, sua aplicação concreta passa a ser condicionada à disponibilidade orçamentária alegada pela Administração, circunstância que fragiliza sua imperatividade e reduz a segurança jurídica da proteção ambiental.

Forma-se, assim, uma contradição. O ordenamento reconhece as APPs como espaços territoriais especialmente protegidos, indispensáveis à preservação dos recursos hídricos, da estabilidade geológica, da biodiversidade, do solo e do bem-estar das populações presentes e futuras, mas admite que sua efetiva recuperação seja sucessivamente afastada ou adiada por argumentos financeiros. Nessa dinâmica, a proteção ambiental corre o risco de subsistir apenas no plano formal, enquanto, no plano material, as áreas degradadas permanecem sem recuperação e novas ocupações continuam a se consolidar.

A situação é agravada pela coexistência entre a reserva do possível e alterações legislativas que flexibilizam os parâmetros de proteção das APPs urbanas. A conjugação entre normas permissivas, consolidação de ocupações irregulares e alegações de insuficiência orçamentária pode converter o regime de exceção em regra prática, reduzindo progressivamente o alcance da proteção instituída pelo Código Florestal. Com isso, normas concebidas para impedir a degradação ambiental passam a atuar apenas depois da consolidação do dano ou deixam de produzir consequências efetivas, tornando-se comandos jurídicos formalmente existentes, porém materialmente esvaziados.

Não se sustenta que toda limitação orçamentária seja fictícia ou juridicamente irrelevante. O que se afasta é sua utilização abstrata como fundamento suficiente para neutralizar obrigações ambientais legalmente impostas. A reserva do possível somente pode ser admitida quando acompanhada de demonstração objetiva da insuficiência de recursos, da impossibilidade técnica da providência imediata, da adoção de medidas alternativas e da apresentação de planejamento concreto para o cumprimento progressivo da obrigação.

Ausentes esses elementos, o argumento financeiro deixa de funcionar como instrumento legítimo de organização administrativa e passa a operar como mecanismo de proteção insuficiente do meio ambiente.

Por essa razão, a reserva do possível não pode afastar a responsabilidade civil ambiental, reduzir o conteúdo da obrigação de reparação integral nem autorizar a paralisação indefinida das providências exigidas. Sua incidência deve limitar-se à organização excepcional da execução material, sem comprometer o núcleo essencial da tutela das APPs. Permanecem imediatamente exigíveis a interrupção do ilícito, a fiscalização da área, o impedimento de novas ocupações, a contenção dos riscos e a adoção de medidas destinadas à proteção da população atingida.

Assim, a hipótese foi parcialmente confirmada quanto à possibilidade de responsabilização objetiva do Município pela omissão fiscalizatória, mas exige correção quanto à utilização da reserva do possível como mecanismo de mitigação do próprio dever de reparar. Sua incidência restringe-se à organização material e temporal de determinadas obrigações estruturais, sem afastar a responsabilidade já configurada e sem comprometer o princípio da reparação integral.

Conclui-se, portanto, que a aceitação indiscriminada da reserva do possível ameaça a eficácia normativa do sistema de proteção ambiental. Quando as restrições orçamentárias deixam de ser exceção concretamente demonstrada e passam a constituir justificativa ordinária para o descumprimento das obrigações legais, o Código Florestal e as demais normas protetivas das APPs permanecem vigentes apenas em sentido formal, mas perdem capacidade real de orientar a atuação administrativa, prevenir danos e assegurar a reparação ambiental. Nesse cenário, a legislação ambiental corre o risco de tornar-se simbólica, incapaz de garantir proteção efetiva às populações presentes e às futuras gerações.

A responsabilidade municipal deve ser construída, portanto, a partir de um equilíbrio entre causalidade, proteção ambiental e justiça social. O reconhecimento da omissão estatal não elimina a responsabilidade dos degradadores diretos, assim como a proteção das APPs não autoriza o abandono das famílias atingidas. A resposta juridicamente adequada exige fiscalização preventiva, interrupção tempestiva das irregularidades, recuperação ambiental, responsabilização dos agentes que contribuíram para o dano e, quando necessária a remoção, oferta de solução habitacional compatível com a dignidade humana.

A tutela efetiva das APPs urbanas depende, em última análise, de uma atuação municipal que não se limite à repressão tardia nem utilize a escassez orçamentária como justificativa genérica para a inércia. O exercício do poder de polícia deve ser acompanhado de

planejamento territorial, fiscalização preventiva, políticas habitacionais, mapeamento de riscos, saneamento, recuperação ambiental e regularização fundiária juridicamente admissível. Sem a implementação concreta dessas medidas, as normas protetivas continuarão formalmente inseridas no ordenamento, mas progressivamente destituídas de eficácia prática, comprometendo a segurança ambiental, o direito à moradia adequada e a proteção das presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Planejamento urbano no contexto dos instrumentos de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade**. In: FERNANDES JÚNIOR, Edésio; ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber de (org.). *Entre o urbano, o social e o ambiental: a práxis em perspectiva*. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2015. p. 131-149.

AZEVEDO, Eder Marques de. **O Estado administrativo em crise: aspectos jurídicos do planejamento no Direito Administrativo Econômico**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

AZEVEDO, Eder Marques de; VIEIRA, Julia de Paula. **O direito a favelas sustentáveis: a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável à luz do princípio da dignidade da pessoa humana**. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 24., 2015, Belo Horizonte. *Direito urbanístico, cidade e alteridade*. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 282-308. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/2p7e8wdv>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. **Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular: 1993-1996**. In: FERNANDES JÚNIOR, Edésio; ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber de (org.). *Entre o urbano, o social e o ambiental: a práxis em perspectiva*. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2015. p. 410-414.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. *Análise Social*, Lisboa, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 maio 2026.

BRASIL. Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992. **Atos internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Promulgação. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 25 abr. 2026.

BRASIL. Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012. **Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural e estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 out. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm. Acesso em: 27 maio 2026.

BRASIL. Decreto n.º 9.310, de 15 de março de 2018. **Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para avaliação e alienação dos imóveis da União**. Diário Oficial da União:

seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000. **Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 fev. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Lei n.º 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**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 3 jul. 2026.

BRASIL. Lei n.º 9.008, de 21 de março de 1995. **Cria, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal de que trata o art. 13 da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 mar. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9008.htm. Acesso em: 5 jul. 2026.

BRASIL. Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 7 jun. 2026.

BRASIL. Lei n.º 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: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 5 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009. **Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm. Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. Lei n.º 12.340, de 1º de dezembro de 2010. **Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e recuperação em**

áreas atingidas por desastres. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 dez. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112340.htm. Acesso em: 4 jul. 2026.

BRASIL. Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 dez. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 11 jun. 2026.

BRASIL. Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012. **Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 abr. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm. Acesso em: 6 jul. 2026.

BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. **Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 17 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 8 jun. 2026.

BRASIL. Lei n.º 14.285, de 29 de dezembro de 2021. **Altera as Leis n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, e n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114285.htm. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada.** Brasília, DF: Coordenação-Geral de Educação em Direitos Humanos; Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 76 p. (Por uma cultura de direitos humanos). Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 30 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Recurso Especial n.º 1.770.760/SC.** Tema Repetitivo 1.010. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 28 abr. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 10 maio 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802631242&dt_publicacao=10/05/2021. Acesso em: 21 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial n.º 1.989.757/PB.** Relator: Ministro Paulo Sérgio Domingues. Julgado em 10 dez. 2025. Diário de Justiça Eletrônico Nacional, Brasília, DF, 15

dez. 2025. Disponível em:
https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200651247&dt_publicacao=15/12/2025. Acesso em: 12 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 2.840.965/PR**. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Brasília, DF, 11 ago. 2025. Publicado no DJEN/CNJ em 14 ago. 2025. Disponível em:
https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=328239551&num_registro=202500212342&data=20250814&tipo=0. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.436.701/SP**. Relator: Ministro Paulo Sérgio Domingues. Primeira Turma. Brasília, DF, julgado em 14 ago. 2023. Diário da Justiça eletrônico, 18 ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial n.º 1.676.465/SP**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 17 out. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 30 out. 2019. Disponível em:
https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700707188&dt_publicacao=30/10/2019. Acesso em: 27 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial n.º 1.678.232/SP**. Relator: Ministro Francisco Falcão. Segunda Turma. Brasília, DF, julgado em 6 abr. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 12 abr. 2021. Disponível em:
https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202000590624&dt_publicacao=16/08/2021. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.721.679/SP**. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Segunda Turma. Brasília, DF, julgado em 25 mar. 2026. Disponível em:
https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800021890&dt_publicacao=30/03/2026. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 2.117.939/MT**. Relator: Ministro Paulo Sérgio Domingues. Primeira Turma. Brasília, DF, julgado em 19 mai. 2026. Diário da Justiça eletrônico nacional, 22 mai. 2026. Disponível em:
https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202400094000&dt_publicacao=22/05/2026. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.071.741/SP**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 24 mar. 2009. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 16 dez. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.114.893/MG**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 16 mar. 2010. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 fev. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.164.893/SE**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 23 nov. 2010. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 1º jul. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.245.149/MS**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 9 out. 2012. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 jun. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.374.284/MG**. Tema Repetitivo 707. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em 27 ago. 2014. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 set. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.770.374/PR**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 3 out. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 15 set. 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802552035&dt_publicacao=15/09/2020. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.782.692/PB**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 13 ago. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 nov. 2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1798757&tipo=0&nreg=201802687677&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20191105&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 26 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.983.214/SP**. Relator: Ministro Og Fernandes. Julgado em 14 jun. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 24 jun. 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200252214&dt_publicacao=24/06/2022. Acesso em: 9 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.366.331/RS**. Relator: Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Brasília, DF, julgado em 16 dez. 2014. Diário da Justiça eletrônico, 19 dez. 2014. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201255122&dt_publicacao=19/12/2014. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.826.761/RJ**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Brasília, DF, julgado em 17 out. 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901646427&dt_publicacao=29/10/2019. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 604.725/PR**. Relator: Ministro Castro Meira. Segunda Turma. Brasília, DF, julgado em 21 jun. 2005. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200301954005&dt_publicacao=22/08/2005. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 647.493/SC**. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Segunda Turma. Brasília, DF, julgado em 22 maio 2007. Diário da Justiça, Brasília, DF, 22 out. 2007. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200400327854&dt_publicacao=22/10/2007. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 613. Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.** Primeira Seção, aprovada em 9 maio 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 14 maio 2018. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?livre=@CNOT=016650>. Acesso em: 29 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 629. Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar.** Primeira Seção, aprovada em 12 dez. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 17 dez. 2018. Acesso em: 8 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 652. A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária.** Primeira Seção, aprovada em 2 dez. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 6 dez. 2021. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 42/DF.** Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 28 fev. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 ago. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4961436>. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.540 MC/DF.** Relator: Ministro Celso de Mello. Julgada em 1º set. 2005. Diário da Justiça, Brasília, DF, 3 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.757/DF.** Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgada em 13 dez. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 17 mar. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356653473&ext=.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.901/DF.** Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 28 fev. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 ago. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355097>. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.902/DF.** Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 28 fev. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 ago. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355128>. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.903/DF.** Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 28 fev. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 ago. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355144>. Acesso em: 20 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.937/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 28 fev. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 ago. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4388129>. Acesso em: 20 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.146/DF**. Relator: Ministro André Mendonça. Requerentes: Partido dos Trabalhadores, Partido Socialista Brasileiro, Partido Socialismo e Liberdade e Rede Sustentabilidade. Brasília, DF, ajuizada em 18 abr. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6387022>. Acesso em: 7 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 708/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgada em 4 jul. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 set. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 2 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 45 MC/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, decisão monocrática de 29 abr. 2004. Diário da Justiça, 4 maio 2004. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 22.164/SP**. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília, DF, julgado em 30 out. 1995. Diário da Justiça, 17 nov. 1995. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur23459/false>. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 580.252/MS**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Redator do acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 16 fev. 2017. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 11 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 654.833/AC**. Tema 999 da repercussão geral. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 20 abr. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 157, 24 jun. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077366>. Acesso em: 11 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 134.297/SP**. Relator: Ministro Celso de Mello. Primeira Turma. Brasília, DF, julgado em 13 jun. 1995. Diário da Justiça, 22 set. 1995. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur144685/false>. Acesso em: 15 jul. 2026.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Segregação socioespacial e o direito à cidade**. GEOUSP Espaço e Tempo, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 412-424, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 37. ed. Barueri: Atlas, 2023.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (org.). **A sociedade em rede: do conhecimento à ação política**. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2005.

CUNHA, Egláisa Micheline Pontes. **O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. **Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte? Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 34, p. 171-200, 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/171>. Acesso em: 18 abr. 2026.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. In: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 2005, Bauru. Anais [...]. Bauru: UNESP, 2005.

HERCULANO, Selene. **O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental**. InterfacEHS: Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente, São Paulo, v. 3, n. 1, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: plataforma geográfica interativa**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/apps/pgi/#/home/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Favelas e comunidades urbanas: notas metodológicas n. 01: sobre a mudança de aglomerados subnormais para favelas e comunidades urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. 79 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102062.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **ODS: metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Agenda 2030**. Brasília, DF: Ipea, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito constitucional econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente; Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística. **Nota Técnica Conjunta CAOMA-CAOURB n.º 01/2024: áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas**. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2024. Disponível em:

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/arquivos/MPRS/6_nt_caoma_caurb_01_2024_1_f_14285_2021_apps_vf.pdf. Acesso em: 7 jul. 2026.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e Programa de Ação de Viena. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos**, Viena, 14-25 jun. 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado pela Resolução n.º 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 dez. 1966. [S. l.]: ONU, 1966.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. [S. l.]: Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 7 maio 2026.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS. **Nova Agenda Urbana**. Quito: ONU-Habitat, 2020.

ROCHA, Jiuliani Santos; VASCONCELOS, Priscila Elise Alves. **Racismo ambiental**. Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça, Dourados, v. 5, n. 6, 2018. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/RJDSJ/article/view/2294/2036>. Acesso em: 27 abr. 2026.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SCHWEIZER, Peter José; PIZZA JUNIOR, Wilson. **Casa, moradia, habitação**. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 44, n. 221, p. 20-27, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 10. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.