

**DIREITO À MORADIA, OCUPAÇÃO DE ÁREAS DE RISCO E DESASTRE  
“NATURAL” À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO  
GRANDE DO SUL<sup>1</sup>**

**RIGHT TO HOUSING, OCCUPATION OF RISK AREA AND NATURAL DISASTER  
ACCORDING TO RIO GRANDE DO SUL COURT OF JUSTICE**

**Fernanda Dalla Libera Damacena<sup>2</sup>**

**Francine Dearmas Oliveira<sup>3</sup>**

**Julia Marta Drebes Dörr<sup>4</sup>**

**Resumo:** As inundações são os desastres que mais causam perdas humanas e ambientais no Brasil. Em geral decorrem por mais de uma variável, mas acabam sendo potencializadas pela ocupação irregular do solo, especialmente das áreas de preservação permanente. A partir dessa perspectiva, o artigo observará a relação entre direito à moradia, vulnerabilidade e desastres “naturais” (com destaque para as inundações e os deslizamentos de terra) bem como os critérios de decisão adotados pelo Poder Judiciário gaúcho, desde 2010 até o presente momento, em relação à matéria. Foi possível perceber que com a garantia da tutela ambiental o Poder Judiciário contribui para o processo de prevenção e mitigação dos desastres, postura que com o tempo tende a influenciar positivamente na melhoria da efetividade do direito à moradia e redução da magnitude de eventos extremos. A gestão das áreas de risco de forma planejada e eficiente, atenta à redução de vulnerabilidades e à especulação imobiliária negativa, possui grande relevância nesse contexto. O artigo valeu-se de raciocínio hipotético-dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, descritiva e exploratória.

**Palavras-Chave:** Direito à moradia; Vulnerabilidade; Ocupação de área de risco; Desastre “Natural”; Poder Judiciário.

**Abstract:** Floods cause big human and environmental losses in Brazil. In general, they occur for more than one variable, but their potentialization stems from the irregular occupation of the soil, especially in permanent preservation area. From this perspective, the article will observe the relationship between the right to housing, vulnerability and "natural" disasters (with emphasis on floods and landslides) as well as the decision criteria adopted by the Rio Grande do Sul Court of Justice, from 2010 to the present moment, in relation to matter. With the guarantee of environmental protection, the Judiciary Branch contributes to the process of disaster prevention and mitigation, a position that over time tends to influence the improvement of the right to housing. The management of risk areas, attentive to

---

<sup>1</sup> Recebido para publicação em 4 de abril de 2017 e aceito para publicação em 2 de agosto de 2017.

<sup>2</sup> Mestre e Especialista em Direito Público. Doutoranda em Direito e Professora do Curso de Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Advogada

<sup>3</sup> Graduanda em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

<sup>4</sup> Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

vulnerability reduction and negative real estate speculation, is very important in this context. The article was based on hypothetical-deductive reasoning, through bibliographic and jurisprudential, descriptive and exploratory research.

**Keywords:** Right to housing; Disaster; Vulnerability; Risk Area; Court.

## 1. Introdução

A urbanização dos países em desenvolvimento aconteceu de forma rápida e desordenada, modificou a estrutura das cidades e tem causado diversos problemas como a deterioração do ambiente, desorganização social, carência de habitação, desemprego, problemas de higiene, saneamento e desastres. Essa realidade representa uma série de privações, sobretudo de direitos, o que tende a piorar diante dos efeitos das mudanças climáticas. Os mais diretamente afetados nesse processo de deterioração social são as comunidades vulneráveis.

Algumas questões não justificam, mas explicam a relação entre direito à moradia, vulnerabilidade e desastre “natural”.<sup>5</sup> Para atender o objetivo proposto por este artigo três merecem destaque. Primeiramente, nem toda ocupação de área de risco é uma opção ou responsabilidade exclusiva do morador. Mais do que uma escolha, na maioria dos casos, essa decisão representa exatamente a ausência dessa possibilidade. Segundo, ainda que normas internacionais e nacionais garantam ao cidadão o direito à moradia digna, e a erradicação da pobreza seja um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, esse é um dos direitos mais carentes de efetividade no País. Terceiro, muito além da normatização, a efetividade desse direito carece de forte atuação Estatal em termos de fiscalização no momento da ocupação e reocupação de áreas irregulares, o que pode ser desenvolvido pela gestão administrativa dos riscos e por meio de políticas públicas.

Não são raras as vezes em que o Estado permite, incentiva e deixa de tomar providências no sentido remover e realocar famílias, nos termos da legislação, estabelecidas em áreas irregulares. Diante da omissão da Administração Pública, observa-se a possibilidade de atuação do Poder Judiciário, que, cumprindo seu papel constitucionalmente atribuído, em geral impulsionado pelo Ministério Público, intervém visando resguardar a vida e a qualidade

---

<sup>5</sup> A expressão desastre “natural” será utilizada entre aspas, pois com base no conhecimento científico dominante, salvo raras exceções, não há desastre unicamente natural. A maior parte dos desastres conta com a influência antropogênica (STOCKER, 2014).

de vida dos cidadãos, por meio da garantia de uma moradia digna e de um meio ambiente equilibrado.

Diante desse cenário, o artigo pretende observar a relação existente entre direito à moradia, vulnerabilidade e desastre “natural” (com destaque para inundações e deslizamento de terra) bem como analisar, a partir de decisões coletadas na ferramenta de pesquisa do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, de que maneira o Poder Judiciário gaúcho tem decidido em situações que envolvem essa relação. As decisões analisadas abrangem o lapso temporal compreendido entre os anos de 2010 e 2016.

Com vistas a melhor desenvolver o objetivo geral do trabalho, na primeira parte são expostos os principais aspectos do direito fundamental à moradia digna, bem como sua intrínseca relação com o direito ao meio ambiente, em um contexto de Estado Democrático de Direito. A segunda parte aborda o contexto socioambiental brasileiro, para melhor compreender a realidade da população em situação de vulnerabilidade à ocorrência de desastres “naturais”. Na parte final, destaca-se a atuação e os critérios de decisão adotados pelo do Poder Judiciário Gaúcho frente à omissão do poder público em garantir o direito à moradia digna, ocupação irregular de áreas de risco e sua gestão pela administração pública.

O artigo valeu-se de raciocínio hipotético-dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, descritiva e exploratória.

## **2. O direito fundamental à moradia no contexto do Estado Democrático de Direito**

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, 1948) não só previu o direito à moradia, como em seu artigo XXV tutelou o lar como pressuposto para o direito à vida:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

O direito à moradia possui uma intrínseca relação com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. José Afonso da Silva (2010, p. 18) qualifica o meio ambiente como o resultado da interação entre os aspectos naturais, artificiais e culturais que compõem o ambiente e buscam o desenvolvimento equilibrado da vida, em todas as suas formas. É notório que a vida humana somente pode se desenvolver de maneira saudável se o indivíduo

possuir uma habitação apropriada e segura. Assim, a moradia digna e adequada, que integra o conceito de direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é pressuposto para o exercício de outros direitos fundamentais, tais como a vida, a saúde, a intimidade, a liberdade, além da integridade física, psíquica e moral da pessoa (SOUZA, 2008, p. 154-164).

Em 1966, ainda a título de reconhecimento universal, foi aprovado o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em que os Estados Partes deveriam reconhecer a habitação como um dos direitos para a vida adequada (REIS, 2014, p. 294-301).

Diversos foram os tratados e convenções internacionais que vieram após este advento, reconhecendo a proteção da moradia como um Direito Humano (OSÓRIO, 2006, p. 31-32):

Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, art. 11 (1); Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, art. 5 (e) (iii); na Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978, art. 9 (2); na Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, art.14 (2) (h); Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, art. 27 (3); Convenção dos Trabalhadores Migrantes de 1990, art. 43; e Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989, arts. 13 a 19.

No Brasil, esse direito já estava consagrado desde a promulgação da Constituição de 1988 e, a partir de então, o Estado Brasileiro passou a ter como meta constitucional atuar ativamente na promoção de moradias dignas para toda população (REIS, 2014, p. 294-301). A Constituição Federal, em seu artigo 5<sup>o</sup>, versa sobre condições que visam à dignidade e, no seu artigo 6<sup>o</sup>, estabelece que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

---

<sup>6</sup> Art. 5<sup>o</sup> Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; [...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...] XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; [...] XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano; [...]XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento. (BRASIL, 1988)

Em 1991, o Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), comentário geral 4º, estabeleceu parâmetros mais objetivos que determinaram alguns aspectos a serem considerados para que o direito à moradia fosse garantido a contento. Segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços materiais, facilidades e infraestrutura, custo de manutenção da moradia acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural (NAÇÕES UNIDAS, 1991).

Ocorre que o alto valor agregado às áreas centralizadas das cidades, que são também as que recebem melhor tratamento público, contribuiu para que as pessoas de renda menor buscassem alternativas mais adequadas a sua condição social, formando as “cidades informais”, que nada mais são do que fruto da violação indireta do direito à moradia (OSÓRIO, 2006, p. 31-32).

O Estado de Direito representa uma evolução do Social, oportunidade que cresce a proteção das liberdades individuais em face do poder estatal e, também, a atribuição do Estado em relação a uma série de compromissos e atitudes a fim de aplacar as desigualdades nas relações de cunho material. Neste sentido, se pode afirmar que a Constituição de 1988 inaugurou o processo de construção do Estado Democrático de Direito no Brasil, pois

[...] restaurou a preeminência do respeito aos direitos individuais, proclamados juntamente com significativa série de direitos sociais. O Estado se comprometia a não interferir no que fosse próprio da autonomia das pessoas e a intervir na sociedade civil, no que fosse relevante para a construção de meios materiais à afirmação da dignidade de todos. (MENDES, 2014, p.102)

Embora se pretenda Democrático de Direito, alguns autores percebem no modelo de Estado brasileiro trazido pela Constituição de 1988 uma forte característica de Estado Social. Para Odete Medauar (2009, p. 29)<sup>7</sup>,

A Constituição de 1988 não menciona a expressão ‘Estado social’ [...]. Mas é indubitável a preocupação social, sobretudo pela presença de um capítulo dedicado aos direitos sociais. Existe um Estado social quando se verifica uma generalização dos instrumentos e das ações públicas de segurança e bem-estar social.

Porém, para além da inspiração liberal e social, o Estado Democrático de Direito assume uma preocupação com “a transformação do *status quo*” (STRECK, BOLZAN DE

---

<sup>7</sup> Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes (2006, p. 104-105) entendem que o Brasil não vivenciou realmente uma experiência de Estado Social, vindo este somente a marcar presença com a Constituição de 1988. Paulo Bonavides (2001, p. 336), por sua vez, percebe na Constituição de 1988 a real expressão do Estado Social no Brasil: “A Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição de Estado social. Portanto, os problemas constitucionais referentes a relações de poderes e exercício de direitos subjetivos têm que ser examinados e resolvidos à luz dos conceitos derivados daquela modalidade de ordenamento”.

MORAIS, 2006, p. 97) e se torna um “fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade” (STRECK, BOLZAN DE MORAIS, 2006, p. 98).

### **3. O risco social e a privação de direitos básicos de subsistência: uma reflexão sobre o direito à moradia**

Desde a antiguidade se tem estabelecida a ideia de moradia como um espaço territorial necessário para que a família possa se reunir como lar, sendo este inviolável, compreensão precípua que serviu de base para desenvolver a temática a nível de direito humano (REIS, 2014, p. 294-301).

Apesar de esta ser uma noção correta, para boa parte da população de baixa renda, o local para moradia é questão emergente e de sobrevivência, de maneira que a ocupação de locais arriscados passa a ser uma preocupação secundária. Muitas famílias veem-se diante da ponderação entre uma ameaça de caráter futuro e necessidade imediata (VARGAS, 2009, p. 84).

Visando refletir sobre estas questões sociológicas a respeito das relações entre moradias irregulares e os desastres, o Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (VARGAS, 2009, p. 80-95) desenvolveu um estudo que possibilitou compreender, entre outras temáticas, a motivação das pessoas a se submeterem a este tipo de moradia de risco, já que é sabido que a qualquer momento poderão ocorrer perdas de todas as espécies, inclusive de suas vidas. Os moradores apresentaram respostas que tratam das questões de ordem prática que são tanto de cunho afetivo como os laços e hábitos criados com a vizinhança que os acompanha, até mesmo a representatividade de todos os sacrifícios superados até a construção da sua moradia. Aspectos de ordem material também são mencionados, citando a impossibilidade de pagamento de aluguel, e até mesmo a solidariedade dos vizinhos que se auxiliam quando os recursos financeiros são insuficientes para a sobrevivência básica. Pelo estudo percebe-se que, além da deficitária atuação do Estado há um forte viés de comportamento humano e baixo grau de aversão ao risco (seja por desconhecimento da sua real gravidade ou por crenças das

mais diversas, traço típico da vulnerabilidade social e cultural de quem habita essas áreas) que precisa ser considerado nesse processo.

Os perfis das pessoas que estão mais sujeitas a ocuparem áreas de risco ambiental com fins de moradia demonstra uma identidade social característica e diferente daquelas pessoas que habitam áreas que não apresentam essa característica. Os residentes desses locais vulneráveis estão intrinsecamente inseridos em um contexto social discriminatório, tendo em vista que essas áreas são habitadas por uma concentração de pessoas de rendas ínfimas, baixos níveis de escolaridade e saneamento. Nessa linha, observa-se que ocupações irregulares estão diretamente ligadas às piores condições socioeconômicas e, conseqüente, maior exposição a riscos (ALVES, 2006, p. 43-59), o que gera um círculo negativo e propício a desastres de grande magnitude.

Em se tratando de um problema social, cabe ao Direito o enfrentamento da questão quando demandado (Poder Judiciário). O rompimento dessa sinergia negativa é difícil, pois envolve uma série de questões quase sempre deixadas de lado no País. Vulnerabilidade e desastre pertencem a um processo de retroalimentação negativo. Quanto mais vulnerabilidade, maior a suscetibilidade ao desastre e vice-versa. A regulamentação e as bases estruturantes do Direito precisam se fortalecer de forma equilibrada com vistas à construção de uma sociedade livre, justa, solidária, não discriminatória, porém, desenvolvida. Nesse sentido, é importante que a comunicação do Direito aos demais sistemas sociais denote a relevância de um processo conjunto de erradicação da pobreza, marginalização, redução de desigualdades sociais e regionais, proteção ambiental e a negativa ao discurso do "risco ambiental" com pretensões de legitimação de políticas de remoção, cujo fim seja unicamente especulativo. (DAMACENA, 2016).

A pobreza concentrada nas metrópoles é componente contributivo de uma clara divisão entre a cidade formal, que concentra investimentos públicos, e a cidade informal, que tem direitos negados e vive às margens da ilegalidade urbana, acentuando as diferenças socioambientais. Nesse contexto, “a precariedade e a ilegalidade são componentes genéticos para a formação de espaços urbanos sem atributos de urbanidade” (GROSTEIN, 2001, p. 13-19).

Sabendo da subjetividade que assola a questão da moradia, e com vista a reduzir ao máximo a ocorrência de moradia em área de risco, a Ficha Informativa nº 21 (NAÇÕES UNIDAS, 2002), publicada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas, estabelece que o

atendimento dos Direitos Humanos está intimamente ligado à questão de possuir uma moradia adequada.

Ter acesso a uma habitação condigna, salubre e segura, aumenta substancialmente a possibilidade de as pessoas gozarem outros direitos, uma vez que a habitação constitui a base de outros benefícios de natureza jurídica. Por exemplo, habitação e condições de vida adequadas estão estreitamente ligadas ao grau de realização efetiva do direito à higiene ambiental e do direito ao mais elevado nível possível de saúde mental e física. A Organização Mundial de Saúde considera a habitação como o fator ambiental mais importante associado à doença e ao aumento das taxas de mortalidade e mobilidade. O Direito Humano a uma Habitação Condigna • 13 Esta relação ou “permeabilidade” entre o direito a uma habitação adequada e outros direitos humanos mostra bem que as noções de indivisibilidade e de interdependência são fundamentais para a plena realização de todos os direitos.

Portanto, o direito à moradia adequada não deve ser compreendido tão somente como as condições físicas da estrutura da residência, mas abrange a relação que diz respeito a proporcionar o acesso sustentável e não discriminatório em relação aos outros direitos humanos dos quais os cidadãos dependem para garantir seu próprio sustento e sua dignidade enquanto pessoa (FURTADO, SILVA, 2014, p. 42).

Considerando que as ocupações de áreas de risco estão associadas às maiores perdas humanas, materiais e ambientais relacionadas a desastres no País, e que a situação tende a piorar com as consequências das mudanças climáticas, duas vias de atuação conjunta precisam ser postas em prática. De um lado o dever-direto do Poder Público de promover ações. O “abandono” do poder público e, por vezes, a sua autorização, contribuem para ocupações de áreas irregulares e de risco (ALVES, 2015). O cenário de vulnerabilidade vislumbrado pelas ocupações de área de risco costuma ser retratado como uma opção unicamente dos moradores. Essa visão, contudo, é simplista, pois transfere para os residentes não só a responsabilidade por sua posição vulnerável, como também, uma solução autônoma por uma moradia segura.

Por outro lado, a postura do cidadão, enquanto integrante de uma comunidade precisa ser trabalhada com o esclarecimento em relação aos, riscos e incentivos que estimulem a desocupação de determinadas áreas. Esse raciocínio conduz a uma atuação conjunta do poder público com o cidadão. Ademais, importante lembrar que a percepção de risco também é alterada conforme os conhecimentos que o indivíduo adquiriu durante o seu processo de desenvolvimento cultural e social, que varia de acordo com aspectos psicológicos, éticos, econômicos, etc. (FONSECA, 2010) Todos esses fatores para um processo que vem sendo denominado “injustiça ambiental”, vez que os mais intensamente

afetados são os menos favorecidos, que dispõem de acesso limitado à informação, o que acaba por reduzir sua autonomia quanto a evitar determinados riscos por falta de conhecimento ou informação (FENSTERSEIFER).

Quando se fala em uma comunidade de condições econômicas fragilizadas, com nível de escolaridade precário, é razoável compreender que a concepção de risco dessas pessoas pode ser precária. É difícil agir ou se comportar de forma diferente em relação aquilo que não se sabe ou percebe como algo negativo. Por certo há os que conhecem os riscos, mas os desconsideram, pois sabem que podem contar com a atuação do poder público no pós-desastre, ou por estarem obtendo alguma vantagem para ali permanecerem. Todavia, nivelar o todo pelas ações de alguns é uma forma bastante interessante de se desincumbir das obrigações. A concepção de risco do ponto de vista sociológico pode ser uma aliada no processo de redução de vulnerabilidades, o que contribui para a efetividade do direito à moradia e redução do risco de desastres.

### **3.1. A noção de risco do ponto de vista sociológico**

O conceito de risco é trabalhado por diversos teóricos, especialmente no âmbito da sociologia. Niklas Luhmann (no que concerne à diferença entre risco e perigo) e Mary Douglas (pelo argumento da existência de riscos voluntários e involuntários) são dois representantes da relevância do estudo do risco para o âmbito do direito ambiental e dos desastres.

Nesse sentido, importante sublinhar a diferença entre risco e perigo, nomenclaturas que não têm o mesmo sentido. Enquanto o perigo é uma possibilidade de acontecimentos que foge da capacidade humana a contenção, o risco está inserido na ideia de previsibilidade, ainda que por meio de probabilidade/improbabilidade (CARVALHO, DAMACENA, 2012, p. 87). Para Luhmann (1991, p. 46-51), perigos derivam de acontecimentos independentes ou alheios à vontade humana, e provenientes de fatos externos. Já os riscos decorrem de acontecimentos que contaram com o ato de decisão a respeito daquela exposição.

Mary Douglas (2012, p. 15-19) desenvolveu uma teoria cultural a respeito dos riscos, centrada numa visão socioconstrutiva, razão pela qual defende a existência de riscos voluntários e involuntários. Os primeiros são os que o cidadão escolhe se submeter, enquanto

os involuntários são os que as pessoas se submetem por ignorância ou indução. De acordo com a autora, estes riscos não são dispostos de forma equitativa:

Em qualquer sociedade, a distribuição das oportunidades na vida dificilmente pode ser considerada equitativa. Certas classes de pessoas enfrentam riscos maiores que outras. Em média, os pobres adoecem mais que os ricos, morrem mais jovens, sofrem mais acidentes. Não seria possível afirmar que todos os grupos expostos a maiores riscos ao longo da vida empõem-se a eles de maneira voluntária. O sujeito pode correr o risco de sofrer um acidente industrial, ou submeter-se a determinado grau de poluição, a ficar desempregado; nesse caso, o risco é involuntário no sentido específico de que seria preferível que as coisas ocorressem de outra forma. Os riscos ocorridos talvez sejam aceitos contra a vontade, isto é, a pessoa não os aceitaria se fosse rica, bonita ou de origem nobre. (DOUGLAS, 2012, p.17)

Robert Holzmann e Steen Jorgensen (2001, p. 529-556), atribuem a boa gestão de risco social a um benefício de caráter coletivo essencial:

A existência e utilização de instrumentos de Gestão de Risco Social adequados para efetivamente e eficientemente lidar com o risco nas suas diversas formas, é importante porque (i) aumenta o bem-estar individual e social em um ambiente estático; (ii) contribui para o desenvolvimento econômico e crescimento a partir de uma perspectiva dinâmica; e (iii) servem como ingredientes cruciais para a efetiva redução da pobreza. (tradução nossa)

Ainda que os Direitos Humanos se baseiem na ideia de igualdade e universalidade quanto ao direito à moradia, a realidade demonstra que sua deficiência de acesso está concentrada nas famílias em que a renda mensal é de valor inferior a três salários mínimos (ALMEIDA, PEREIRA, 2014, p. 292-316). Isso porque desigualdade social, exclusão territorial, meio ambiente e desastre se interligam na perspectiva de sujeição, falta de cultura e situação de vulnerabilidade.

### **3.2. O contexto socioambiental de vulnerabilidade brasileiro como fator contributivo da ocorrência de desastre**

O crescimento urbano nos países desenvolvidos se deu de maneira progressiva, durou cerca de 100 anos, e evoluiu na medida que as melhores oportunidades de emprego se deslocaram para as áreas urbanas, atraindo especialmente moradores rurais em busca de melhora financeira. Já nos países em desenvolvimento esse processo foi rápido, modificou de modo acelerado a estrutura das cidades e, em consequência, gerou um déficit na qualidade das moradias, transporte público, empregos, infraestrutura e serviços básicos (CERATTI, 2013).

Embora a migração tenha como principal propósito a melhoria de vida, muitos aspectos negativos e um processo sem planejamento podem ser observados. Como bem

coloca José Afonso da Silva (1997, p. 21), “a urbanização gera enormes problemas, deteriora o ambiente urbano, provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana”.

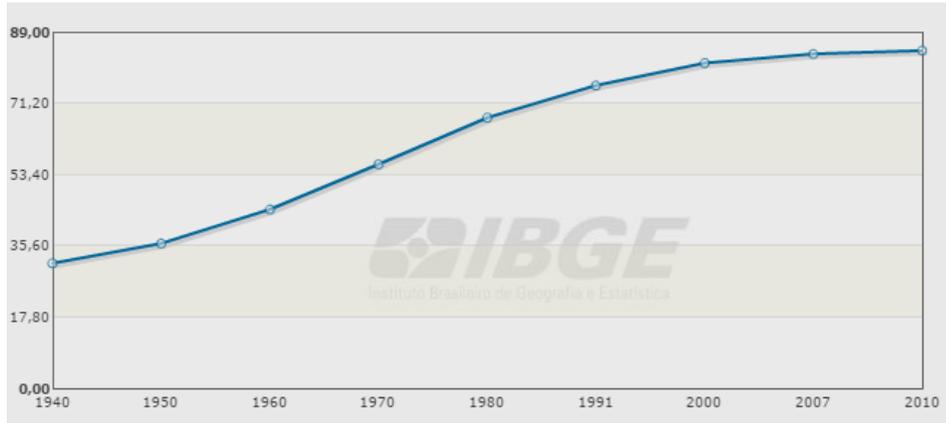
Somado ao processo migratório do meio rural para o urbano, em decorrência de pressões negativas e de evasão, a urbanização brasileira foi fruto de um modelo de modernização que cresceu de maneira desequilibrada, utilizando-se de uma lógica de desenvolvimento que priorizou favorecer o mercado imobiliário, exaltando obras paisagísticas, e nem sempre com o devido respeito à legislação ambiental. Em algumas circunstâncias, o resultado foi a expulsão social e segregação territorial de parte da população que não tinha recursos financeiros suficientes para ocupar estes locais (OSÓRIO, SAULE JÚNIOR, 2003).

O problema não se apresenta tão somente pelo avanço da urbanização, mas também pelo modo como ocorreu. A sustentabilidade do aglomerado populacional nas áreas urbanas envolve uma série de aspectos físico-urbanísticos, dentre os quais pode-se destacar (GROSTEIN, 2001, p. 13-19):

A forma de ocupar o território; a disponibilidade de insumos para seu funcionamento (disponibilidade de água); a descarga de resíduos (destino e tratamento de esgoto e lixo); o grau de mobilidade da população no espaço urbano (qualidade do transporte público de massa); a oferta e o atendimento às necessidades de moradia da população, equipamentos sociais e serviços; e a qualidade dos espaços públicos.

Considerando que a população brasileira está em crescimento e estima-se um número de 218.173.888 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013, p. 19) habitantes em 2060, a situação tende a se agravar, pois a expansão do espaço urbano também segue em constante crescimento. Os dados decenais apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE que demonstram o comportamento da urbanização brasileira (figura 1):

Figura 1 – Tendência de expansão do espaço urbano



Fonte: IBGE – Censo

Vários são os problemas que derivaram do crescimento desordenado das cidades. Ainda que o fator migração venha em busca de melhores condições de vida, muitas vezes a ausência de recursos e melhores oportunidades de emprego faz com que parte da população busque alternativas para suprir direitos básicos de sobrevivência. Entre estes está a *moradia*. O dramático desse processo é que a ocupação das cidades costuma ocorrer de maneira a atender as possibilidades de recursos da população de baixa renda que, não respeitando os limites das áreas naturais, se aloja em áreas de risco, lugares com elevadas possibilidades de alto impacto frente à ocorrência de eventos climáticos adversos (CASTRO, 1998).

A concentração populacional em áreas geograficamente desfavoráveis à moradia contribui significativamente para que um fenômeno climático extremo se transforme em um desastre. A ocupação de área irregular é um dos fatores amplificadores de risco que contribui diretamente para o grau de magnitude do evento. No Brasil, os casos de desastres estão cada vez mais relacionados com a ocupação de Áreas de Preservação Permanente (APP's) (CARVALHO, DAMACENA, 2013, p. 47-51).

Essas recorrentes ocupações, que violam os limites estabelecidos pelo Código Florestal vigente, estão diretamente relacionadas com a ocorrência de desastres. Essa foi uma das razões que desencadeou o maior desastre “natural” brasileiro. O Caso ocorreu em 2011, na região serrana do Rio de Janeiro, em que, após uma enchente áreas urbanas e rurais foram devastadas, causando a morte 947 pessoas.

O Ministério do Meio Ambiente, em seu relatório de inspeção, demonstrou de que maneira a intervenção humana vem dando causa a estes fenômenos naturais e sendo determinante para o grau de magnitude dos desastres. A análise feita nos locais em que

<http://www.culturasjuridicas.uff.br/>

ocorreram os deslizamentos demonstrou que em 92% das áreas atingidas havia alguma forma de intervenção antrópica no local, enquanto apenas 8% das áreas de vegetação preservada foram atingidas (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011, p. 89). Ademais, os locais com maiores danos estavam às margens da legislação que estabelece as áreas de preservação permanente.

As APP's são áreas especialmente protegidas, que existem com o fim de preservar a vegetação natural do ambiente, servindo justamente para atenuar os efeitos erosivos e a lixiviação dos solos, além de contribuir com a regularização do fluxo hídrico, redução do assoreamento dos cursos d'água e reservatórios (COSTA, SOUZA, BRITES, 1996, p. 121-127). *Área de preservação permanente tem valor ecológico!* Neste sentido:

Dada a relevância ecológica, a APP, especialmente a ciliar, qualifica-se como território *non aedificandi*, hostil à exploração econômica direta, desmatamento ou ocupação humana (com as ressalvas legais, de caráter totalmente excepcional e em *numerus clausus* – utilidade pública, interesse social, intervenção de baixo impacto). Por essa razão, a supressão de vegetação em APP é medida de rigorosa exceção, só justificável em casos expressamente previstos em lei, listados em *numerus clausus*, isto é, hipóteses legais incompatíveis com ampliação administrativa ou judicial. (DAMACENA, 2015, p. 71)

A exploração inadequada do solo acaba causando não apenas o que se pode denominar de vulnerabilidade natural, mas é também fator de incremento de vulnerabilidade social, pois coloca a comunidade local numa condição de maior suscetibilidade a desastres (UNISDR, 2004). Ao contrário da ideia comum acerca dos desastres, estes não são fenômenos físicos puramente ou “Atos de Deus”, ao contrário, dizem respeito a maneira como a humanidade se relacionando com o ambiente. São fatores sociais, produzidos em sociedade, que a partir da disfunção do comportamento humano frente no ambiente (FERNÁNDEZ, 1996, p. 7) causam danos mais severos do que o esperado.

Ademais, apesar das ocupações provirem de decisões aparentemente privadas, importante observar que elas nem sempre são resultado de uma escolha pessoal, mas uma decorrência da falta de eficácia de direitos fundamentais e, em alguns casos, da omissão ou inexistência de fiscalização por parte do poder público acerca do uso irregular destas áreas de risco (CARVALHO, 2013, p. 411) ou, ainda, da chancela do poder público para moradia em áreas de risco, como é o caso, por exemplo, dos loteamentos. Essas situações e os argumentos que fundamentam as decisões judiciais que os envolvem serão observadas no título que segue.

#### **4. Atuação do Poder Judiciário frente às demandas correlatas à concretização do direito à moradia digna e o meio ambiente ecologicamente equilibrado pós-constituição**

A partir da transição do Estado Social para o Estado Democrático de Direito a Constituição de 1988 delegou ao Poder Judiciário a importante tarefa de ser o seu guardião, tanto por meio do controle de constitucionalidade das leis, como da garantia, a partir de sua atuação, dos direitos fundamentais elencados no texto constitucional.

Este papel atribuído pela Constituição ao Poder Judiciário também provocou uma modificação da sua postura em relação às atividades da Administração Pública, que deixou de ser limitada ao controle de legalidade ou constitucionalidade dos atos administrativos, e alcançou uma dimensão positiva. Assim, se tornou possível que, por meio de decisões judiciais, o administrador seja obrigado a implementar medidas que visem garantir os direitos fundamentais que demandem uma atuação estatal positiva. Na ausência desta atuação por parte do Poder Executivo ou Legislativo, decorre do próprio compromisso constitucional a possibilidade de atuação do Poder Judiciário, a fim de sanar a omissão (FIGUEIREDO, 2008, p. 10).

O Poder Judiciário, portanto, passa a intervir, dentro de certos limites, em políticas públicas cuja formulação e implementação seriam de competência do Poder Executivo. Políticas públicas são “[...] um conjunto heterogêneo de medidas e decisões tomadas por todos aqueles obrigados pelo Direito a atender ou realizar um fim ou uma meta consoante com o interesse público” (FIGUEIREDO, 2008, p. 15)<sup>8</sup>. Por conseguinte,

As políticas públicas são os instrumentos que possuem os governos para tanto e o planejamento constitui requisito indispensável para o sucesso das políticas públicas, sendo o orçamento a principal peça do planejamento. Não se fazem governos sem políticas públicas, não se fazem políticas públicas sem planejamento e não se faz planejamento sem orçamentação. (BOGOSSIAN, 2015, p. 190)

Neste contexto, as políticas públicas sociais precisam sempre levar em consideração a dimensão ambiental (YOSHIDA, 2005, p. 443). O Poder Público, portanto, deve desenvolver políticas públicas para promover e garantir aos cidadãos o direito constitucional a uma moradia segura e adequada, no cumprimento do dever constitucional de proteção e

---

<sup>8</sup> Outra definição de políticas públicas se extrai de Cristiano Lange dos Santos (2014, p. 79-80): “[...] a política pública deve ser um processo, que representa uma sequência de atos sempre coordenados com a realização de determinados fins, porquanto institui uma continuidade de manifestações dos mais diversos atores sociais, contrária ou favorável, reducionista ou ampliadora, mas sempre se discutindo os prós e contras da atuação ou implementação da intervenção estatal na realização de determinados fins”.

promoção ao meio ambiente, diante da peculiar relação existente entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia digna.

Desta forma, a garantia do direito à moradia é especialmente importante para que o Estado cumpra seu papel a contento. Quando, porém, o Estado for inerte, o Poder Judiciário, respeitando alguns limites, está autorizado a intervir em políticas públicas.

A Constituição de 1988, assim, alargou e estimulou o papel desempenhado pelo Poder Judiciário, que também passou a ter uma forte interferência em matéria ambiental, na defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Percebe-se este fato por meio das inúmeras e recentes ações judiciais que tramitam nos Tribunais brasileiros, como ações civis públicas que tratam de questões ambientais (ANTUNES, 2013, p. 126). Neste sentido, Paulo Marcio Cruz e Zenildo Bodnar (2012, p. 82) afirmam:

Incumbe ao Poder Judiciário a importante missão constitucional de promover o tratamento dos conflitos, sempre objetivando assegurar e harmonizar dialeticamente a fruição dos direitos fundamentais e imputar o respeito e o cumprimento dos deveres fundamentais, em especial ao Poder Público.

Assim, atuação judicial surge como um dos resultados deste não esgotamento do projeto democrático no Brasil. O processo judicial, dessa forma, deixou de ser apenas um meio de garantia das liberdades individuais, mas passou a ser um importante instrumento para a concretização da transformação social – que é o objetivo fundamental do Estado Democrático de Direito (SILVA, 2015, p. 8).

#### **4.1. Política pública, direito à moradia e áreas de risco: uma análise das decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**

Muitas são as situações em que o poder público falha (pela inércia ou pela falta de recursos) no seu dever de garantir aos cidadãos uma moradia adequada, permitindo, tolerando e até mesmo incentivando a ocupação de determinadas áreas de risco por pessoas de baixa renda, o que coloca a vida das pessoas e a qualidade do ambiente e de subsistência em risco. Atualmente essas situações têm desencadeado a atuação do Poder Judiciário, que é provocado a intervir em políticas públicas envolvendo o meio ambiente e a moradia digna por meio de diversos remédios legais, em especial a ação civil pública proposta pelo Ministério Público.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul tem sido vanguardista a respeito da temática, especialmente no que tange à responsabilidade do Estado por desastre. Diferentemente, o tópico do presente artigo é relação entre direito à moradia, vulnerabilidade e desastre à luz dos critérios decisórios adotados pela Corte Gaúcha, pois o Estado é um dos mais afetados por desastre “naturais”, com destaque para inundação e deslizamento. Com vistas a elucidar o posicionamento do Tribunal, passa-se ao exame de algumas decisões pontuais, datadas dos anos de 2010 até 2016.

Em uma primeira situação destaca-se fato ocorrido no Município de Santo Ângelo, onde moradores estavam em situação de risco de vida, em decorrência de ocupação irregular de uma área, um barranco. Escavações irregulares feitas por moradores afetaram a estabilidade do terreno, colocando em risco o meio ambiente e a vida das pessoas que ali moravam. Assim, o Ministério Público propôs ação civil pública em face do ente municipal, visando a imposição de obrigação de fazer com o objetivo de realizar levantamento topográfico, demarcação das áreas de risco, bem como a adotar medidas de contenção do barranco. Além disso, o Município deveria notificar os moradores e buscar a sua realocação, mantendo intensa fiscalização<sup>9</sup> do local, para que não fossem construídas novas moradias irregulares<sup>10</sup>.

Contudo, o Município de Santo Ângelo permaneceu inerte, e novas construções irregulares sobrevieram na área de risco. Assim, a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça (RIO GRANDE DO SUL, 2016), exaltando o direito à moradia digna e ao meio ambiente, determinou que o Município cumprisse seu dever de fiscalização, regularizasse a área e removesse as moradias irregulares, realocando as famílias. Os julgadores afirmaram não desconhecer a discricionariedade administrativa na gestão dos recursos públicos, contudo, pontuaram que existem limites legais e direitos constitucionais que devem ser respeitados, especialmente em relação às políticas públicas.

---

<sup>9</sup> No mesmo sentido, sobre a responsabilidade de fiscalização do Ente Público: Apelação Cível nº 70035614536 (RIO GRANDE DO SUL, 2011b).

<sup>10</sup> Em relação ao dever de notificação dos moradores, o art. 22 da Lei n.º 12.608/2012 alterou a Lei n.º 12.340/2010, incluindo o art. 3º-B, que assim determina: Art. 3º-B Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro. §1º A efetivação da remoção somente se dará mediante a prévia observância dos seguintes procedimentos: [...] II - notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar seu direito à moradia. (BRASIL, 2012)

Em Santa Maria, moradores da Vila Bilibio corriam risco de vida, porque a área ocupada poderia a qualquer momento sofrer inundações e deslizamentos de terra. O Ministério Público ajuizou ação civil pública, que foi julgada procedente e o Município ficou obrigado a remover as famílias da área de risco, realocando-as em moradias dignas. O Município, contudo, recorreu desta decisão, esperando que o Tribunal de Justiça reformasse em parte a sentença, para determinar a remoção somente dos moradores em área de alto risco, não da totalidade das famílias<sup>11</sup>. A Vigésima Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça, reconhecendo a necessidade da ingerência do Poder Judiciário na questão, negou provimento ao recurso interposto pelo Município de Santa Maria, e reafirmou os termos da sentença de primeiro grau, determinando a remoção e realocação todas as famílias ocupantes da área de risco (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

No denominado “Beco dos Soares”, município de Viamão, famílias de baixíssima renda ocuparam área de preservação permanente e de risco de inundação, de maneira que o Ministério Público propôs ação civil pública pretendendo a remoção dos moradores da localidade, pois corriam risco de vida em razão da grave possibilidade de inundação da área, sendo que até mesmo algumas casas já haviam sido inundadas no passado.

A sentença foi de parcial procedência, condenando o ente público somente à colocação de placas de alerta aos moradores do risco de desmoronamento e inundação, bem como à notificação dos moradores para que construam fossas sépticas e sumidouros e à retirada de cercas e construções que estavam impedindo a passagem das máquinas que trabalhavam na desobstrução do arroio. Contudo, a decisão teve pouco ou nenhum efeito prático em relação à necessidade urgente de proteção do meio ambiente e da vida daquelas famílias, que estavam morando em condições extremamente precárias. As placas de alerta não são suficientes para impedir a ocupação da área com a construção de moradias, porque as famílias ali se assentaram justamente por não possuírem outra alternativa de moradia.

Em que pese a alegação do Município de que não haveria verba<sup>12</sup> suficiente para a remoção das famílias do local de risco, a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça (RIO GRANDE DO SUL, 2010) deu provimento ao apelo do órgão ministerial, condenando o ente

---

<sup>11</sup> No mesmo sentido de responsabilização do Estado: Apelação Cível nº 70051369494 (RIO GRANDE DO SUL, 2013b).

<sup>12</sup> No mesmo sentido, sobre a impossibilidade de alegação da reserva do possível nestes casos: Agravo de Instrumento nº 70050831767 (RIO GRANDE DO SUL, 2013a, p. 7-8).

municipal a remover os moradores e a realocá-los em local que ofereça condições dignas e adequadas de moradia.

Não são em todos os casos, entretanto, que o Poder Judiciário entende por intervir em políticas públicas de moradia e meio ambiente. É compreensível que assim o seja, pois não se pode desconsiderar que gestão de risco tem custo e depende de estrutura pública, planejamento e política pública. Mais do que isso, a mera decisão nem sempre resolve a questão. E mais, muitas vezes o cumprimento de uma decisão judicial de forma abrupta é ineficaz a longo prazo e compromete outros direitos.

Em processo proveniente do Município de Viamão, o Ministério Público também propôs ação civil pública pretendendo a remoção de moradores de uma área de risco no quarteirão formado pelas ruas Camobi, Pedro Moreira Lobato, Cristo Rei, Avenida Tradição e Travessa da Sanga. As famílias construíram suas casas às margens de curso d'água, em área de preservação permanente, onde existia grave risco de inundação, além do evidente prejuízo ao meio ambiente em virtude da poluição do recurso hídrico por meio do lançamento de esgoto doméstico e resíduos sólidos.

Contudo, este caso foi julgado de forma diferente. O Décimo Primeiro Grupo Cível do Tribunal de Justiça, ao julgar embargos infringentes opostos pelo órgão ministerial, entendeu que não cabe ao Poder Judiciário intervir em políticas públicas que visem à proteção de direitos fundamentais como o meio ambiente e a moradia digna, pois isto representaria uma ofensa ao princípio da separação de poderes, além de uma inadequada interferência no planejamento orçamentário do Município. Nas palavras dos julgadores, “se o Poder Judiciário passasse a acolher, indistintamente, pretensões similares do Ministério Público, ao fim e ao cabo, terminaria por substituir o gestor público nas escolhas que lhe cabem, em evidente usurpação das competências a ele atribuídas na Constituição Federal” (RIO GRANDE DO SUL, 2013c, p. 8).

Em outro caso, ação civil pública em face do Município de São Leopoldo, objetivava a responsabilização do ente municipal a construir uma estação elevatória nos loteamentos Santo Antônio I e II, em razão da ocorrência de alagamentos no local. Foi constatado que os alagamentos estavam ocorrendo porque os empreendimentos estavam abaixo da cota limite para inundações, sendo que o Município havia aprovado o projeto dos loteamentos, sem fazer qualquer exigência em relação a estas cotas de edificação. No caso em tela pode-se observar a falta de cuidado por parte do poder público, que aprovou um projeto de loteamento cuja

execução não respeitava as normas e os limites adequados para a proteção das casas. O Ministério Público requereu antecipação de tutela que foi indeferida com base em dois argumentos: ausência dos requisitos processuais de urgência de medida, vez que a situação vinha se alastrando desde 2007; e irreversibilidade do provimento pleiteado pelo órgão ministerial (construção de estação elevatória) (RIO GRANDE DO SUL, 2011a).<sup>13</sup>

Diante do indeferimento do pedido de antecipação de tutela o órgão ministerial interpôs agravo de instrumento, julgado pela Vigésima Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça (RIO GRANDE DO SUL, 2011a). O desembargador relator, julgou o caso monocraticamente, apesar de considerar a gravidade da situação e a importância dos direitos em risco. Entendeu não ser possível ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo de tais decisões. Afirmou, invocando o princípio da separação de poderes, que a ação civil pública não pode constituir instrumento para que o Poder Judiciário direcione a utilização das verbas públicas e determine a ordem das prioridades a serem atendidas. Pontuou, ainda, que o direito à moradia digna, pautado em políticas fundiárias, urbanísticas e de meio ambiente, é essencial para o desenvolvimento da vida do ser humano e se encontra assegurado pela Constituição Federal, porém, “os meios de ‘como’ fazê-lo, a melhor forma de executar tais previsões, por exigir realização de despesas e emprego de receitas, é medida que cabe à Administração Pública, no âmbito do sistema orçamentário” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 5).

Por certo o espaço oportunizado por um artigo não permite a análise de um número maior de decisões, mas é suficiente para vislumbrar de que forma o Poder Judiciário vem atuando no processo de garantia e concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia digna, o que diretamente influencia na redução de vulnerabilidades e prevenção de desastres. É essencial, entretanto, que esse papel seja exercido de maneira razoável e proporcional, especialmente em casos de flagrante conduta equivocada da Administração Pública. A coibição de comportamentos omissos e equivocados por parte do Poder Executivo, como a aprovação de loteamentos irregulares é fundamental. Trata-se, sobretudo após 2012, de cumprimento da legislação de proteção e defesa civil brasileira.

---

<sup>13</sup> Em 2012 a Lei n. 12.608/2012 (BRASIL, 2012) trouxe inúmeras inovações em relação à defesa civil e ao monitoramento e gestão de desastres, e também tornou proibida a aprovação de projeto de loteamento em área de risco, por meio de seu artigo 27<sup>13</sup>, que alterou o artigo 12, §3º, da Lei n. 6.766/1979 (BRASIL, 1979).

Ademais, inegável que o poder público vive sob a égide da escassez diante de necessidades infindáveis. Contudo, se por um lado o orçamento, especialmente dos municípios, é restrito, por outro, não é rara a destinação de quotas aprovadas no orçamento anual para outras necessidades. Não resta dúvidas de que a efetivação de direitos tem custo, mas em alguns casos a omissão diante desses direitos pode ser ainda mais onerosa. Os recentes desastres no Brasil são exemplos dessa realidade. É muito mais caro recuperar do que prevenir. Esse não é um papel apenas do Direito.

Decisões pautadas em critérios técnicos e de eficiência, após profunda reflexão a respeito das consequências daquele comando judicial para o poder público, meio ambiente e a sociedade como um todo são fundamentais para a estruturação do entendimento jurisprudencial em torno da matéria que aos poucos vai se consolidando

## **5. Conclusão**

O artigo demonstrou a relação existente entre direito à moradia, vulnerabilidade e desastre, e analisou de que forma o Poder Judiciário gaúcho tem tutelado o direito à moradia em um contexto de situações que reúnem ocupação de área de risco e vulnerabilidade a desastres naturais.

A investigação partiu do conceito de direito à moradia digna e sua relação com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, no contexto do Estado Democrático de Direito, normas e recomendações internacionais. Na sequência, destacou-se as motivações subjacentes à ocorrência de um desastre, dentre elas, as mesmas que, muitas vezes, levam as pessoas a se submeterem à uma moradia de risco.

A análise das decisões permite observar que o Poder Judiciário gaúcho está fortemente inclinado no sentido de tornar efetivas as tutelas constitucionais do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da moradia digna, o que contribui para prevenção e mitigação dos desastres. Por outro lado, é possível inferir que os Municípios gaúchos ainda estão em fase adaptativa e pouco eficiente no que tange à matéria. Ademais, é possível constatar uma tendência de atribuição de responsabilidade ao Poder Público pela tutela do ambiente equilibrado e a proteção das pessoas diante de situações de riscos, o que muitas vezes envolve suas moradias. Permitir que pessoas permaneçam em áreas impróprias em geral de preservação permanente, com iminente risco de desastres, é descumprir a legislação no Brasil.

O descumprimento da legislação é uma das maiores causas de desastre no mundo. (FARBER, 2015; CARVALHO; DAMACENA, 2013; FARBER, CARVALHO, 2016)

Essa é uma compreensão baseada no entendimento da maioria dos julgados analisados, mas também existe posicionamento divergente, que entende não ser possível ao Poder Judiciário intervir em políticas públicas, porque isso representaria uma afronta ao princípio da separação de poderes, bem como uma indevida ingerência na gestão do orçamento público. Isso porque uma decisão judicial que determina a implementação de uma política pública reflete diretamente no planejamento orçamentário do ente público envolvido. Políticas públicas necessitam de dinheiro para que sejam executadas, por isso precisam ser planejadas tendo em conta custo, benefício e eficiência.

A ponderação ente o respeito à questão orçamentária, levando em consideração o limite da reserva do possível, sem desconsiderar direitos fundamentais pode ser representada pela determinação judicial de inclusão da verba necessária para o cumprimento da medida judicial no orçamento público do próximo exercício. Em casos de urgência não extrema, decisões com esse conteúdo representam uma análise ponderada, razoável e equilibrada, que pretende a proteção ambiental, mas reconhece que o Estado enfrenta dificuldades financeiras e operacionais para o atendimento de todas as demandas que lhe são pertinentes.

Pertinente destacar que apesar da divergência da matéria no que tange ao tópico política pública, a compreensão acerca da responsabilidade do poder público em garantir o direito ao meio ambiente equilibrado e a moradia digna é uma constante em todos os julgados analisados. Nas decisões que foram favoráveis à intervenção do Poder Judiciário, os Municípios foram compelidos a remover as residências que se constituem em área de possível desastre, prevenindo que sejam atingidas pelos eventos extremos, bem como a realocar os moradores para locais adequados e seguros.

Essa é apenas uma primeira observação dos critérios de julgamento em relação a uma matéria nova nos tribunais brasileiros. A novidade das situações apresentadas está exatamente na relação entre direitos fundamentais e prevenção de desastres. Por essa razão, no momento, é possível falar apenas em tendências. De toda forma, percebe-se forte conexão, que é positiva, no enfrentamento da complexa relação entre direito à moradia, gestão de áreas de risco, prevenção de desastres e política pública. Nesse contexto, a perspectiva preventiva ganha destaque, sobretudo, na estimulação da ação em detrimento da omissão. Prevenir é menos oneroso do que recupera e reconstruir. Essa consciência contribui muito positivamente

para a redução do agravamento da vulnerabilidade socioambiental, que tem no direito à moradia um dos direitos mais prejudicados. O enfrentamento dessa questão parece ser um dos grandes desafios do Direito brasileiro na atualidade, o que tende a agravar-se frente as esperadas consequências das mudanças climáticas.

## 6. Referências

ALMEIDA, Sávio Silva de; PEREIRA, Mônica Cox de Britto. O direito à moradia e a cidadania: a ideologia dos direitos humanos e a ideologia do Estado democrático de direito encaram a realidade às margens do Rio Beberibe/PE. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 3, n. 1, p. 292-316, 2014. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/revistamseu/index.php/revista/article/view/68>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

ALVES, Henrique Rosmaninho. **A gestão de riscos de desastres naturais no Brasil face as mudanças sociais e ambientais desencadeadas pelo processo de urbanização**. 2015. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <[http://domhelder.edu.br/mestrado/editor/assets/arquivos\\_dissertacoesdefendidas/feeadb5f5bd229f57cd6d100db0041e9.pdf](http://domhelder.edu.br/mestrado/editor/assets/arquivos_dissertacoesdefendidas/feeadb5f5bd229f57cd6d100db0041e9.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2017.

ALVES, Humberto Prates da Fonseca. Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: Uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 43-59, 2006. Disponível em: <<https://www.rebep.org.br/revista/article/view/228>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BEDIN, Gilmar Antonio. **Estado de direito, jurisdição universal e terrorismo: levando o direito internacional a sério**. Ijuí: Unijuí, 2009.

BOGOSSIAN, André. Levando o orçamento a sério como instrumento de controle de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 178-198, jan./dez. 2015. Disponível em: <[http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/3283/pdf\\_1](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/3283/pdf_1)>. Acesso em: 29 mar. 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. BRASIL. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 1o de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm)>. Acesso em: 21 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm)>. Acesso em: 21 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. **Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro,** 2011. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/182/\\_arquivos/relatoriotragediarj\\_182.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/relatoriotragediarj_182.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2017.

CARVALHO, Délton Winter de. As mudanças climáticas e a formação do direito dos desastres. **Novos Estudos Jurídicos,** Itajaí, v. 18, n. 3, p. 397-415, 2013. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5130>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos desastres.** Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2013.

\_\_\_\_\_. A intensificação dos desastres naturais, as mudanças climáticas e o papel do Direito Ambiental. **Revista de Informação Legislativa,** Brasília, a. 49, n. 193, jan./mar. 2012, p. 83-97. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496559/000940648.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de (Coord.). **Glossário de defesa civil estudos de riscos e medicina de desastres.** 2. ed. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1998. Disponível em: <[www.defesacivil.pr.gov.br/arquivos/File/publicacoes/glossario.doc](http://www.defesacivil.pr.gov.br/arquivos/File/publicacoes/glossario.doc)>. Acesso em: 29 mar. 2017.

CERATTI, Mariana. No Brasil e em outros países emergentes, a urbanização ainda é um desafio a vencer. **The World Bank,** Washington, 28 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2013/01/28/What-city-leaders-Brazil-Latin-America-need-to-know-as-countries-urbanize>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

COSTA, Thomaz Corrêa e Castro da; SOUZA, Marília Gonçalves de; BRITES, Ricardo Seixas. Delimitação e caracterização de áreas de preservação permanente, por meio de um Sistema de Informações Geográficas (SIG). In SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 8, 1996, Salvador. **Anais...** Salvador: INPE, 8, 1996, p.121-127. Disponível em:

<<http://martе.sid.inpe.br/col/sid.inpe.br/deise/1999/01.27.16.17/doc/T48.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

CRUZ, Paulo Marcio; BODNAR, Zenildo. A atuação do Poder Judiciário na implementação das políticas públicas ambientais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, São Leopoldo, v. 4, n. 1, p. 81-89, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2012.41.08>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Fundamentos jurídicos para redução da vulnerabilidade hídrica. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 5, n. 1, p. 54-79, 2015.

Disponível em:

<<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3841/2313>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. V Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva. O Direito por um Planeta Verde" (IDPV). **A injustiça por trás do desastre e o papel do Direito na redução da vulnerabilidade**. In: Leite, José Rubens Morato; Benjamin, Hermann (Orgs). E-book artigos premiados no 21º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 11º Congresso de Estudantes de Direito Ambiental e 11º Congresso de Direito Ambiental dos Países de Língua Portuguesa e Espanhola, Brasil, 2016.

DOUGLAS, Mary; WILDAVSKY, Aaron. **Risco e Cultura: um ensaio sobre a seleção de riscos tecnológicos e ambientais**. Tradução Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

FARBER, Daniel A. et al. **Disaster law and policy**. Wolters Kluwer, 2015.

FARBER, Daniel A; CARVALHO, Délton (orgs). **Estudos aprofundados em direito dos desastres**. Cultura: Prismas, 2017.

FENSTERSEIFER, Tiago. **A responsabilidade do Estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais associados às mudanças climáticas: uma análise à luz dos deveres de proteção ambiental do Estado e da proibição de insuficiência na tutela do direito fundamental ao ambiente**. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/12.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

FERNÁNDEZ, María Augusta (Comp.). **Ciudades em riesgo: degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres en América Latina**. [S.l]: Lared. 1996.

FIGUEIREDO, Marcelo. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário no Brasil – uma visão geral. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC-SP**, São Paulo, v. 1, p. 01-55, jan./dez. 2008. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/red/article/view/736/509>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

FONSECA, France Dielle de Freitas. **Riscos de desastres ambientais urbanos: estudo de diferentes áreas de conhecimento uma perspectiva teórica para a geotecnia**. 2016. 100 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia

Ambiental Urbana, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp137871.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

FURTADO, Janaína Rocha; SILVA, Marcela Souza (Orgs.). **Proteção aos Direitos Humanos das Pessoas Afetadas por Desastre**. Florianópolis: CEPED-UFSC, 2014. Disponível em: <<http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/01/Protecao-aos-Direitos-Humanos.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

GROSTEIN, Marta Dora. MetrÓpole e expansão urbana: a persistência de processos insustentáveis. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 13-19, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 mar. 2017.

HOLZMANN, Robert; JORGENSEN, Steen. **Social Risk Management: a new conceptual framework for Social Protection, and beyond**. [S.l]: **International Tax and Public Finance**, v. 8, n. 4, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Banco de Dados Séries Estatísticas & Séries Históricas. [19--]. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 2000/2060 e projeção da população das Unidades da Federação por sexo e idade para o período 2000/2030. 2013. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Projecao\\_da\\_Populacao/Projecao\\_da\\_Populacao\\_2013/nota\\_metodologica\\_2013.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Projecao_da_Populacao/Projecao_da_Populacao_2013/nota_metodologica_2013.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2017.

LUHMANN, Niklas. **Sociología del riesgo**. México: Universidad Iberoamericana, 1991.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC). General Comment n° 4. (General Comments): The right to adequate housing (Artigo 11 (1)), 1991. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Assembleia Geral. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> Acesso em: 29 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Direitos Humanos: o direito humano à uma habitação condigna. **Ficha Informativa sobre Direitos Humanos**, [S.l], n° 21, 2002. Disponível em: <[http://www.gddc.pt/direitos-humanos/Ficha\\_Informativa\\_21.pdf](http://www.gddc.pt/direitos-humanos/Ficha_Informativa_21.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2017.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

OSÓRIO, Letícia; SAULE JUNIOR, Nelson. Direito à moradia no Brasil. **Relatório Nacional do Projeto de Relatores Nacionais do DhESC**. São Paulo, 2003.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. **Veredas do Direito**: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p. 57-78, 2009. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/77>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

REIS, João Emilio de Assis. Direito ao Ambiente e o Direito à Moradia: Colisão e Ponderação de Direitos Fundamentais. **Veredas do Direito**: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, p. 294- 301, 2014. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/416>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n.º 70041619610**, da Vigésima Segunda Câmara Cível. Agravante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Agravado: Município de São Leopoldo. Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro. Porto Alegre, RS, 14 mar. 2011a. Disponível em: <[http://www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70041619610&ano=2011&codigo=317913](http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70041619610&ano=2011&codigo=317913)>. Acesso em: 24 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n.º 70061491270**, da Vigésima Primeira Câmara Cível. Agravante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Agravado: Município de Santa Maria. Relator: Marcelo Bandeira Pereira. Porto Alegre, RS, 15 abr. 2015. Disponível em: <[http://www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70061491270&ano=2015&codigo=529225](http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70061491270&ano=2015&codigo=529225)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n.º 70050831767**, da Vigésima Segunda Câmara Cível. Agravante: Município de Canoas. Agravado: Ministério Público. Relator: Desembargador Eduardo Kraemer. Porto Alegre, RS, 18 mar. 2013a. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70050831767&ano=2012&codigo=1640707](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70050831767&ano=2012&codigo=1640707)>. Acesso em 04 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n.º 70029495025**, da Quarta Câmara Cível. Apelante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Apelado: Município de Viamão. Relator: Alexandre Mussoi Moreira. Porto Alegre, RS, 17 mar. 2010. Disponível em: <[http://www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70029495025&ano=2010&codigo=448298](http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70029495025&ano=2010&codigo=448298)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n.º 70071308597**, da Segunda Câmara Cível. Apelante: Município de Santo Ângelo. Apelado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do

Sul. Relatora: Lúcia de Fátima Cerveira. Porto Alegre, RS, 18 nov. 2016. Disponível em: <[http://www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70071308597&ano=2016&codigo=2201372](http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70071308597&ano=2016&codigo=2201372)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70035614536**, da Vigésima Primeira Câmara Cível. Porto Alegre, RS, 25 maio 2011b. Apelante/Apelado: Fabio Cabral Silva. Apelante/Apelado: Município de Porto Alegre. Relator: Des. Genaro José Baroni Borges. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_acordaos.php?Numero\\_Processo=70035614536&code=4073&entrancia=2&id\\_comarca=700&nomecomarca=Tribunal%20de%20Justi%20E7a&orgao=TRIBUNAL%20DE%20JUSTI%20C7A%20-%202021.%20CAMARA%20CIVEL](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_acordaos.php?Numero_Processo=70035614536&code=4073&entrancia=2&id_comarca=700&nomecomarca=Tribunal%20de%20Justi%20E7a&orgao=TRIBUNAL%20DE%20JUSTI%20C7A%20-%202021.%20CAMARA%20CIVEL)>. Acesso em 04 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70051369494**, da Primeira Câmara Cível. Apelante/Recorrido Adesivo: Município de São Leopoldo. Recorrente Adesivo/Apelado: Ministério Público. Apelado: Belarmino Fontoura e outros. Porto Alegre, RS, 24 abr. 2013b. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php%3Fnome\\_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao\\_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id\\_comarca%3D700%26num\\_processo\\_mask%3D70051369494%26num\\_processo%3D70051369494%26codEmenta%3D5236697+++++&proxystylesheet=tjrs\\_index&client=tjrs\\_index&ie=UTF-8&lr=lang\\_pt&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70051369494&comarca=Comarca%20de%20S%C3%A3o%20Leopoldo&dtJulg=24/04/2013&relator=Carlos%20Roberto%20Lofego%20Canibal&aba=juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70051369494%26num_processo%3D70051369494%26codEmenta%3D5236697+++++&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&lr=lang_pt&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70051369494&comarca=Comarca%20de%20S%C3%A3o%20Leopoldo&dtJulg=24/04/2013&relator=Carlos%20Roberto%20Lofego%20Canibal&aba=juris)>. Acesso em: 04 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Embargos Infringentes n.º 70057367245**, do Décimo Primeiro Grupo Cível. Embargante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Embargado: Município de Viamão. Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa. Porto Alegre, RS, 13 de dez. 2013c. Disponível em: <[http://www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70057367245&ano=2013&codigo=2238979](http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70057367245&ano=2013&codigo=2238979)>. Acesso em: 24 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 70050831767**, da Vigésima Segunda Câmara Cível. Agravante: Município de Canoas. Agravado: Ministério Público. Relator: Desembargador Eduardo Kraemer. Porto Alegre, RS, 18 mar. 2013d. p. 7-8. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70050831767&ano=2012&codigo=1640707](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70050831767&ano=2012&codigo=1640707)>. Acesso em 04 set. 2017.

SANTOS, Cristiano Lange dos. **Controle judicial de políticas públicas**: estudo sobre a constitucionalização do direito ao meio ambiente. Porto Alegre: Fi, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

SILVA, Lorena Mesquita. Controle judicial e direitos fundamentais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 23, n. 91, p. 1-14, abr./jun. 2015.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2008.

STOCKER, Thomas (Ed.). **Climate change 2013**: the physical science basis: Working Group I contribution to the Fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, 2014.

STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Ciência política e teoria do estado**. 5. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

THE UNITED Nations office for Disaster Reduction. Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives. Geneve: United Nations/ISDR. 2004. 3.v. Disponível em: <<http://www.unisdr.org/we/inform/publications/657>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

VARGAS, Dora. “Eu fui embora de lá, mas não fui” – a construção social da moradia de risco. In: VALENCIO, Norma et al. (Orgs.) **Sociologia dos Desastres**. São Carlos: Rima, 2009.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. A efetividade da proteção do meio ambiente e a participação do judiciário. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org.). **Desafios do direito ambiental no século XXI**: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 426-454.