

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 07 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

**Editor-Chefe:**

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de  
Janeiro, 2022.**

**O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
NA GARANTIA DA MORADIA DIGNA E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE: 2022  
E UM NOVO DESASTRE HABITACIONAL/AMBIENTAL EM PETRÓPOLIS**

**THE ROLE OF THE JUDICIARY IN CONTROLLING PUBLIC POLICIES TO  
GUARANTEE DECENT HOUSING AND ENVIRONMENTAL PROTECTION: 2022  
AND A NEW HOUSING/ENVIRONMENTAL DISASTER IN PETRÓPOLIS**

Cecília Silva Campos<sup>1</sup>

Giulia Parola<sup>2</sup>

**RESUMO**

O presente artigo pretende abordar a relação entre o direito à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e as implicações da omissão estatal relacionadas a esses direitos fundamentais nos desastres ocorridos no município de Petrópolis, como em 2011 e agora em 2022. Para tanto, serão demonstradas as características geográficas do local, bem como um breve histórico dos eventos trágicos e o que foi aprendido com eles. Além disso, será analisado o papel do Poder Judiciário para ajudar na implementação de ações mitigadoras do sofrimento da população. Terá destaque o exame da Ação Civil Pública nº 0029860-56.2016.8.19.0042, ajuizada pelo Ministério Público, para exigir do município a implementação do Plano de Ação e o Serviço de Proteção para situações de calamidades públicas e de emergências. Por fim, será exposta a ideia da cidade como bem ambiental e a necessidade de cumprimento de sua função social.

**Palavras-chave:** moradia digna – proteção do meio ambiente – políticas públicas – desastre de Petrópolis 2022

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Advogada especializada em Direito Público. E-mail: ceciliacampos@edu.unirio.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3191324993861243>

<sup>2</sup> Pós-doutora em Direito Ambiental da UFF no Programa PPGDC (Mestrado em Direito Constitucional, UFF Rio de Janeiro). Doutora em Direito pela Université Paris V René Descartes (França) e Università degli Studi di Torino (Italia). E-mail: giuliaparola.law@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4983124123537082>

## ABSTRACT

This article aims to address the relationship between the right to adequate housing and an ecologically balanced environment and the implications of State's omission related to these fundamental rights in the disasters that occurred in the municipality of Petrópolis, as in 2011 and 2022. In order to do so, the geographical characteristics of the place will be demonstrated, as well as a brief history of the tragic events and what was learned from them. In addition, the role of the Judiciary to help in the implementation of actions to mitigate the suffering of the population will be analyzed. The examination of Civil Action nº 0029860-56.2016.8.19.0042, filed by the Public Prosecutor's Office, to demand from the municipality the implementation of the Action Plan and the Protection Service for situations of public calamities and emergencies will be highlighted. Finally, the idea of the city as an environmental asset and the need to fulfill its social function will be exposed.

**Keywords:** adequate housing – environmental protection – public policies – 2022 Petrópolis disaster

## INTRODUÇÃO

A moradia digna é indispensável para uma vida plena, assim como o meio ambiente saudável. Todos são direitos fundamentais que se complementam e essenciais para a garantia da dignidade da vida humana. A cidade, por sua vez, meio ambiente artificial criado pelo homem, também é instrumento que visa garantir uma vida decente no centro urbano. Assim, é impossível desvincular o direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado do direito à cidade e à vida.

A realidade brasileira é exemplo de construção de moradias desprovidas de infraestrutura urbana adequada e que não efetivam o exercício do direito à moradia digna e à proteção do meio ambiente. Verifica-se que do processo de urbanização no Brasil decorrem diversos impactos ambientais e sociais, especialmente advindas das ilegalidades cometidas pelos particulares na ocupação e parcelamento do solo e, também, da omissão do Poder Público (COSTA; VENÂNCIO, 2016).

É recorrente a ocupação de terrenos irregulares, sem anuência do Poder Público, em completa violação da legislação ambiental e urbanística. Além disso, também é manifesta a ausência de planejamento de políticas públicas para um desenvolvimento urbano sustentável.

Com isso, surgem as cidades irregulares, ou seja, o crescimento de comunidades à margem da sociedade e sem infraestrutura urbana adequada, gerando impacto ambiental e segregação social (COSTA; VENÂNCIO, 2016).

A região serrana do Estado do Rio de Janeiro, especialmente o município de Petrópolis, sofre com desastres ambientais profundamente relacionados à crise habitacional brasileira, consequências da omissão estatal e da desigualdade social. A cidade é referência em tragédias durante o período chuvoso do verão, em que ocorrem desabamentos e inundações que assolam a cidade e a vida.

A localidade possui geografia e climas muito propícios a tais eventos, como um funcionamento normal da natureza (ASSUMPCÃO, 2015). No entanto, diante do atual avanço tecnológico e mesmo de recursos financeiros, não é aceitável que essa inércia governamental se mantenha, destruindo famílias e a economia local.

Uma vez que os governos municipal e estadual não apresentam medidas efetivas para solução do problema, o Poder Judiciário é frequentemente acionado para solucionar conflitos sociais decorrentes dos desastres, especialmente aqueles de cunho assistencial e de efetivação de políticas públicas emergenciais. No entanto, como será demonstrado, o trâmite processual pode ser uma dificuldade para a urgência do assunto.

A cidade deve ser pensada como um ambiente acolhedor da vida humana, com vistas à prosperidade de sua população. Para o cumprimento de sua função social, torna-se indispensável a participação dos moradores, em verdadeiro exercício de cidadania, e a proteção do meio ambiente.

Este trabalho foi desenvolvido em três partes. Inicialmente, foram analisados estudos geográficos, geomorfológicos e meteorológicos sobre a localidade para demonstrar o funcionamento do clima e do relevo e sua influência nos eventos desastrosos.

Uma vez evidenciada a peculiaridade da região, foi realizado um breve histórico nas tragédias ocorridas no município de Petrópolis para demonstrar que as fortes chuvas e o movimento do solo são, na verdade, um fenômeno natural. O problema, todavia, como será esclarecido, é a irregularidade na ocupação e parcelamento do solo realizados pelos particulares em áreas delicadas, com completa omissão do Estado. Por consequência, ocorrem os desastres conhecidos, como aquele em 2011 e agora, novamente, em 2022.

Em seguida, será analisada a Ação Civil Pública nº 0029860-56.2016.8.19.0042, proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPE) contra o Município de

Petrópolis, para demonstrar o papel do Poder Judiciário em busca de solução para o problema.

Por fim, serão tratados o direito à moradia e à cidade sustentável como pressupostos da existência digna no meio urbano e como as ciências sociais e jurídicas devem se complementar para cuidar do assunto.

O artigo, portanto, foi realizado por meio de pesquisas bibliográfica, legislativa e descritiva, com abordagem qualitativa.

## **I – DESASTRES AMBIENTAIS-HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS**

### **1.1 Características geográficas do local**

O município de Petrópolis, localizado a aproximadamente 70km da capital do Estado do Rio de Janeiro, está localizado na região serrana do estado e tem sua área central urbana localizada no topo da Serra da Estrela, pertencente ao conjunto montanhoso da Serra dos Órgãos, subsetor da Serra do Mar.

O Estado do Rio de Janeiro possui, em geral, um clima tropical úmido. No entanto, sobre a Serra do Mar, prepondera o clima tropical de altitude, com verões úmidos e quentes e invernos secos e frios. O alto relevo, formado por montanhas de grandes altitudes, tem grande influência no clima do município. A serra, portanto, atua como um paredão montanhoso às massas de ar quente-úmidas do litoral do Estado que, ao serem bloqueadas, acabam se concentrando e subindo grandes altitudes. É nessa hora que, em contato com o ar frio da serra, acontecem as chuvas torrenciais, características do período do verão, quando são presenciadas, em regra, as tragédias em Petrópolis e em toda a região serrana.

Além disso, o município possui relevo bastante acidentado e com muita ocorrência de deslizamentos. Como é uma área de chuvas constantes, o solo fica encharcado, atribuindo um alto grau de instabilidade ao local e aumentando o risco de deslizamentos durante eventos chuvosos extremos. A região também é rica em recursos hidrológicos, conforme descreve LOPES (2003, p. 3):

A área de estudo em questão se situa na Serra do Mar (Serra dos Órgãos), ou seja, em um grande divisor das águas entre o Vale do Paraíba do Sul e a Baixada Fluminense Litorânea. Comumente, a grande quantidade de chuva, associada ao clima ameno e a vegetação mais densa (Floresta Atlântica e Campos de Altitude), estabelecem uma grande umidade local, assim como nascentes (ou mananciais) perenes.

Nesse sentido, por se tratar de local de grande potencial hidrológico, mais evidente ainda a necessidade de proteção ambiental específica para proteção da vegetação e, conseqüentemente, das nascentes de água. A cobertura vegetal é essencial para isso, pois funciona como uma barreira protetora, mantendo a umidade e protegendo a área da forte exposição solar e também da força hidráulica erosiva.

Por isso, o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) considera Área de Preservação Permanente (APP), em zonas rurais ou urbanas, o entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes (art. 4º, IV).

Nesse sentido, Petrópolis possui diversas Unidades de Conservação (UC) de natureza federal, estadual, municipal e também particular (Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN), como exemplo<sup>3</sup>:

<b>UC Federal</b>	Área de Proteção Ambiental de Petrópolis (APA Petrópolis)
	Parque Nacional da Serra dos Órgãos (PARNASO)
	Reserva Biológica do Tinguá (Rebio Tinguá)
	Refúgio de Vida Silvestre
<b>UC Estadual</b>	Reserva Biológica de Araras.
<b>UC Municipal</b>	Parque Natural Municipal Padre Quinha
	Monumento Natural da Pedra do Elefante
<b>UC Particular</b>	RPPN Pedra dos Amarílis

<sup>3</sup><https://www.petropolis.rj.gov.br/sma/index.php/protecao-e-conservacao/unidades-de-conservacao.html>

	RPPN Fazenda da Limeira
	RPPN Graziela Maciel Barroso
	RPPN Mata dos Pilões
	RPPN Sítio Casal Buono, Moinho Preto

Entretanto, não basta a instituição das unidades de conservação, sendo necessário que o Poder Público, em todas as esferas federativas, e também a população, exerça uma séria fiscalização visando o respeito às limitações das áreas de proteção ambiental. Evitando, assim, o processo de urbanização irregular e a expansão de moradias sobre áreas de floresta nativa, essenciais para a garantia dos processos naturais.

A falta de fiscalização e a conseqüente expansão de construções em locais de proteção ambiental não apenas causam diversos danos ambientais, mas também podem colocar em risco a vida da população e a economia municipal.

A retirada da cobertura vegetal, a urbanização irregular e a impermeabilização que vêm sendo executadas em diversas regiões do município, estão levando não somente à extinção ou poluição das fontes hidrológicas, mas também ao aumento de processos erosivos, frequentemente relacionados as tragédias habitacionais conhecidas (LOPES et al, 2003).

## 1.2 Eventos trágicos sem aparente solução

A região serrana do Estado do Rio de Janeiro e, especialmente, a cidade de Petrópolis estão sempre nos noticiários em decorrência de catástrofes relacionadas a fortes chuvas e destruição de moradias. É importante destacar que o município de Petrópolis sofre desastres naturais há muito tempo, com relatos de eventos de enchentes e desabamentos, alguns com vítimas fatais, em diversos períodos da história, desde o século XIX (ASSUMPCÃO, 2015).

Em 2011, a região serrana sofreu um desastre de grandes proporções, deixando quase mil mortos por ocasião de chuvas intensas ocorridas em janeiro, mas não foi a primeira vez que uma grande tragédia aconteceu na região, nem a última.

Conforme relatado pelo Ministério do Meio Ambiente (Brasil, 2011, p. 28):

Em 1987 deslizamentos em Petrópolis e Teresópolis mataram 282. Um ano

após, Petrópolis teve sua pior enchente, com 277 mortos e 2 mil desabrigados. Em 2000, Friburgo, Petrópolis e Teresópolis foram devastados pela chuva, resultando em 5 óbitos. No ano seguinte, Petrópolis voltou a sofrer, registrando 48 mortes e 793 desabrigados. Em 2003, foram 33 mortos. Em 2007, 10 morreram em Friburgo, 8 em Sumidouro, 3 em Petrópolis e 2 em Teresópolis. Petrópolis registra mais 9 mortes em 2008.

Acerca da tragédia de 2011, diversos documentos oficiais apontaram um consenso sobre os motivos determinantes para o desastre: primeiramente, as fortes chuvas que antecederam o acidente associadas às características geográficas da região; em segundo lugar, a ocupação e o parcelamento irregular do solo, levando ao crescimento urbano desordenado; por último, a falta de planos de prevenção e emergência locais. Tudo isso ocasionou a tragédia que deixou quase mil mortos (ASSUMPCÃO, 2015).

A necessidade de criação e implementação de política pública para moradia e proteção do meio ambiente é evidente. Petrópolis possui um déficit habitacional superior a 15.000 unidades habitacionais para a população em área de risco, mas, como afirma ASSUMPCÃO (2015, p. 191) “falar de política habitacional consistente parece uma quimera”. São diversas residências localizadas em áreas de risco alto e muito alto para deslizamentos de terra.

No entanto, o que se percebe ao longo dos anos é exatamente o contrário do que precisa ser feito em relação ao controle da densidade habitacional nas áreas de perigo iminente. O município carece de estrutura urbanística adequada, controle urbano e soluções de habitação e, nos últimos anos, o que verifica é um adensamento populacional em áreas de risco cada vez maior.

Importante destacar que esses eventos não só tiram vidas e bens materiais de toda a população, mas também trazem um prejuízo à economia local enorme. Conforme relato do Banco Mundial no documento publicado sobre Avaliação de Perdas e Danos, no desastre de 2011 (2012, p. 10):

“Com relação às perdas e danos, estimativas do Banco Mundial apontam para custos totais da ordem de R\$ 4.78 bilhões. Dentre estes custos, aproximadamente R\$ 3.15 bilhões correspondem ao setor público e R\$ 1.62 bilhões são de propriedade privada. Em relação a propriedade dos danos, o setor habitacional foi o que registrou custos privados mais relevantes (R\$

647 milhões).

Os setores sociais foram os que mais sustentaram perdas e danos, com um custo total estimado em R\$ 2.69 bilhões. Em segundo lugar, o setor de infraestruturas foi impactado em cerca de R\$ 1 bilhão. Os setores produtivos tiveram custos diretos e indiretos estimados em R\$ 896 milhões, enquanto os impactos ambientais foram estimados em R\$ 71.4 milhões.”

Percebe-se, portanto, que é muito mais benéfico e econômico para todos uma ação preventiva, com o intuito de evitar tamanha danosidade e sofrimento para as pessoas e também para a economia local.

O desastre de 2011 também deixou clara a necessidade de mudanças na estrutura governamental. No âmbito federal foram criados o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), a Força Nacional do Sistema Único de Saúde e a Lei 12.608/12, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Ao mesmo tempo, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) para apurar as responsabilidades dos agentes políticos, públicos e privados envolvidos. Também foi debatida a necessidade de melhorar a legislação pertinente e outras medidas preventivas e de defesa civil, com o objetivo de evitar calamidades semelhantes e, em caso de ocorrência, que elas possam ser enfrentadas com maior eficácia. Conforme registra ASSUMPÇÃO (2015, p. 202):

Sobre o acontecido a CPI reconhece, em seu Relatório Final, que pelas proporções que teve o desastre não haveria como impedir que houvesse danos e prejuízos. No entanto, “ficou evidenciada, a inexistência, ou no mínimo, a imprevidência e ineficácia de planos de emergência e de sua correspondente estrutura logística que dispunham, ou deveriam dispor os Governos de Estado e dos Municípios atingidos”, considerando que estes se houvessem sido bem formulados poderiam ter impedido mortes e perda maiores (ALERJ, 2011, p.11). O relatório continua reconhecendo que os governos sempre agiram de forma imprevidente e omissa com relação à legislação de uso e ocupação do solo, não fazendo sua parte, que seria a de impedir as construções em áreas de risco.

O relatório da CPI demonstrou, ainda, a precariedade dos investimentos nos anos anteriores em áreas chaves relacionadas ao desastre, como habitação, defesa civil, gestão ambiental, encostas, mapeamento geológico, regularização fundiária e drenagem e macrodrenagem. E demonstra a ausência de uma política pública de ocupação e uso do solo associada à crise habitacional, levando ao crescimento de ocupações irregulares e de alto risco para a população mais vulnerável (ASSUMPCÃO, 2015).

Com toda essa investigação e apontamentos sobre as ações que precisam ser tomadas para se evitar novos desastres, não se esperava que a população do município continuaria a sofrer tamanho sofrimento com as tragédias na região. No entanto, não é o que se verifica, tendo ocorrido desastres semelhantes com frequência no local.

### **1.3 Até quando vamos presenciar essas tragédias? Algumas soluções**

Mais recentemente, o município de Petrópolis sofreu, novamente, uma catástrofe no dia 15 de fevereiro de 2022, também por conta de chuvas fortes, deixando mais de 200 mortos na cidade. Desastres como esse e como o de 2011, entre tantos outros, são frutos de décadas de crescimento desordenado das cidades aliado à indulgência das autoridades.

A cidade é caracterizada por regiões de difícil construção civil, tendo em vista que possui um relevo extremamente acidentado, como explicado. No entanto, o que se percebe é uma expansão de construções irregulares em regiões com morros, onde é necessário um conhecimento técnico maior e também de mais investimentos para que as construções sejam de fato seguras, o que não acontece na maioria das casas que são, muitas vezes, completamente irregulares.

O desenvolvimento mal planejado, o adensamento populacional, as ocupações desordenadas e a ausência de proteção ambiental agravam as inundações e os deslizamentos, por falta de planejamento urbano. Apesar de existirem leis de uso, parcelamento e ocupação do solo, com todos os requisitos técnicos necessários para a segurança do imóvel e também a preservação do meio ambiente, as prefeituras não cumprem seu papel de fiscalizar e não impõem o seu poder de coibir as construções irregulares. Essa omissão do poder público é a verdadeira responsável pelas mortes e prejuízos à economia e à população local. Como bem observado por ASSUMPCÃO (2015, p. 225):

Para fazer frente ao direito à moradia, esse mesmo poder público,

obrigatoriamente, teria que possuir uma política habitacional consistente e contínua. Esta teria que prover com unidades habitacionais (UH's) toda a população residente em área de risco, e/ou disponibilizar locais com infraestrutura de saneamento, transporte, educação, lazer e saúde, para que as pessoas pudessem ter acesso a lotes, com preços subsidiados. O Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS (2012), de Petrópolis, traz um diagnóstico detalhado da situação habitacional do município e diretrizes para sua aplicação. Considera-se que este plano possa, caso aplicado, gerar uma melhoria nas condições de habitabilidade da população.

As soluções para se evitar os problemas decorrentes das chuvas de verão dependem, diretamente, da eficácia da política habitacional. Primeiramente, é preciso retirar as pessoas das áreas de alto risco e de risco iminente de desabamentos, conferindo-lhes moradias dignas, seguras e saudáveis. As pessoas que habitam as áreas de risco moderado e baixo, mas ainda em encostas, devem receber orientação para melhorar as condições de segurança dos seus terrenos e auxílio da prefeitura para melhoria da infraestrutura, saneamento e eventuais contenções de taludes. (ASSUMPCÃO, 2015)

É preciso também uma fiscalização séria por parte do Poder Público, equipando e capacitando os órgãos competentes para impedir que novas ocupações irregulares sejam erguidas. Infelizmente, como apontado por ASSUMPCÃO (2015, p. 231):

Na atualidade, crescem construções irregulares, sem que o poder público tome qualquer providência. Todos esses problemas protelados, indefinidamente, são um das causas dos desastres. Reafirma-se, mais uma vez, a percepção da leniência ou inércia do poder público. Na comprovação de negligência ou omissão do poder público, na ocorrência de mortes e danos patrimoniais em desastres, seus representantes deveriam ser indiciados em processos de responsabilização, respondendo com seus bens pessoais pelos danos causados. Legislação para isto existe, mas não é contumaz a sua prática.

O Plano Diretor municipal é também um instrumento importante para guiar o desenvolvimento da cidade através de um planejamento sustentável a longo prazo. Além

disso, a educação ambiental pode ser uma ferramenta essencial para a prevenção desses eventos. Os atores sociais precisam compreender os problemas e as soluções disponíveis para a tomada de decisão. É preciso, assim, uma maior participação da sociedade nas propostas do poder público, agregando compartilhamento de poder e controle social.

O município que possui uma vocação natural para o ecoturismo, poderia explorar melhor essa seara através de projetos ambientais que promovam o uso e desenvolvimento de tecnologias e projetos mais limpos, de preservação ambiental, como o reflorestamento que ajuda a conter as encostas e amenizar as inundações. ASSUMPÇÃO (2015, p. 232) recomenda que “um projeto de reflorestamento seja feito para o município todo, com metas e prazos. A cada moradia removida das áreas de risco, deverão ser plantadas espécies de Mata Atlântica e/ou forrageiras que ajudem na contenção e recuperação da área degradada”.

É preciso entender que os fenômenos naturais como as fortes chuvas características do período de verão na região vão continuar acontecendo, mas hoje com toda a tecnologia e engenharia existente não pode mais ser aceita essa conduta estatal omissiva, devendo haver uma forte cobrança ao poder público para dar melhor condição de moradia ao povo. As tragédias com mortes podem ser evitadas com algumas medidas, como técnicas de gestão de águas urbanas, educação ambiental, política habitacional de interesse social, de reflorestamento e implementação dos planos diretores e de contingência, que podem oferecer uma resposta efetiva.

A democracia é caracterizada pela limitação do poder do Estado e pela proteção dos direitos fundamentais. Os representantes da população vêm falhando reiteradamente no cumprimento dos princípios do regime democrático, o que ocasiona uma busca pelo Poder Judiciário para implementação desses direitos basilares para uma existência digna.

## **II – A PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO DILEMA**

O Poder Judiciário é frequentemente acionado para solucionar conflitos relacionados com a falta ou a má gestão de políticas públicas. Os juízes são cada vez mais solicitados a levar o direito para o centro da vida social. Esse fenômeno, que ganhou força a partir dos anos de 1970, tornou-se cotidiano na cultura democrática atual em que o juiz atua em quase todos os aspectos da vida social, inclusive em lugares tradicionalmente ocupados por instituições políticas (VIANNA, 2007).

Atualmente, as grandes questões sociais são discutidas em processos judiciais de

grande repercussão, amplamente divulgados pela mídia. O aumento desse número de processos é considerado, assim, um fenômeno social e não jurídico, visto que tem origem, conforme ensina GARAPON (1999, p. 26) na “depressão social que se expressa e se reforça pela expansão do direito”. Continua o autor (1999, p. 27):

O juiz surge como um recurso contra a implosão das sociedades democráticas que não conseguem administrar de outra forma a complexidade e a diversificação que elas mesmas geraram. O sujeito, privado das referências que lhe dão uma identidade e que estruturam sua personalidade, procura no contato com a justiça uma muralha contra o desabamento interior. Em face da decomposição do político, é então ao juiz que se recorre para a salvação.

Além da crise de representatividade da classe política, essa busca pelo Poder Judiciário para resolver conflitos sociais pode ser encarada, também, como um reflexo da ausência de vida associativa e do retraimento na participação da vida sindical. A atualidade é caracterizada, assim, por “uma sociedade fragmentada entregue às oscilações do mercado. Sem Estado, sem fé, sem partidos e sindicatos, suas expectativas de direitos deslizam para o interior do Poder Judiciário, o muro das lamentações do mundo moderno, na forte frase de A. Garapon” (VIANNA, 2007, p. 40).

Esse aumento de controle da justiça sobre a vida social pode ser considerado um dos maiores fatos políticos do século XX. Hoje em dia não há nada que não passe pelo controle do juiz. Este é chamado para se manifestar nos mais diversos setores da vida social e sociedade já não sabe mais se organizar sem a influência do Poder Judiciário (GARAPON, 1999).

A litigação em massa não é um fenômeno apenas nacional, mas ocorre em todo o mundo ocidental (GARAPON, 1999), havendo uma verdadeira conversão da agenda do acesso à Justiça em política pública judiciária. A classe política, fragilizada e distante de seus representados, acaba estimulando através da lei a busca pelo Poder Judiciário para solução de seus dilemas, havendo uma crescente aproximação desse Poder com a população.

Explica GARAPON (1999, p. 26) que essa expansão da justiça, na verdade, esconde dois eventos: “de um lado, o enfraquecimento do Estado, sob pressão do mercado; e, de outro, o desmoronamento simbólico do homem e da sociedade democráticos”. Para o autor, o

enfraquecimento do Estado é uma consequência da globalização da economia, que criou um mercado mais forte do que os próprios Estados. A Justiça é considerada, portanto, a última porta democrática.

As ações coletivas propostas por instituições da sociedade civil também exercem uma influência estratégica na tomada de decisão sobre políticas públicas. E assim o Direito avança sua participação sobre a sociedade, mediante a regulação de setores vulneráveis, tornando o juiz um verdadeiro protagonista da vida social. Percebe-se, dessa forma, uma substituição do Estado e dos atores políticos pelo Poder Judiciário. Para VIANNA (2007, p. 41), “sem política, sem partidos ou uma vida social organizada, o cidadão volta-se para ele, mobilizando o arsenal de recursos criado pelo legislador a fim de lhe proporcionar vias alternativas para a defesa e eventuais conquistas de direitos”.

Nesse sentido, diante da reiterada conduta omissiva da classe política para solucionar os problemas habitacionais/ambientais na região serrana, a sociedade civil se vê obrigada a requerer à Justiça alguma providência. Assim, há diversos processos que versam sobre as tragédias na região tramitando no Poder Judiciário. Nesse trabalho, no entanto, será tratada a Ação Civil Pública (ACP) nº 0029860-56.2016.8.19.0042 proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPE) contra o Município de Petrópolis.

## **2.1 A Ação Civil Pública nº 0029860-56.2016.8.19.0042**

A referida ação foi proposta, em 2016, após constatado em procedimento administrativo que o Município de Petrópolis, apesar de todas as tragédias já ocorridas, ainda não havia elaborado o Plano de Ação e o Serviço de Proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Conforme narrado na inicial, são “rotineiros os desastres naturais nesta cidade e, portanto, previsíveis os riscos e possíveis agravos, não se admite a inexistência de um plano prévio de resposta da Assistência Social, ou plano de contingência”. Na falta desse planejamento, identificou o MPE a reiteração de medidas precárias e improvisadas para socorrer a população nos momentos de desespero. Como muito bem ressaltado pelo autor da ação, o Estado tem o dever de assistir essa população:

Não é demais lembrar que as vítimas de desastres naturais se encontram em momento de extrema fragilidade e vulnerabilidade, experimentando

vicissitudes as mais diversas, traumas físicos e psicológicos, despojamento de bens materiais, dor pela perda de parentes e amigos. É o Estado que tem o dever de lhes amparar, não por bondade, mas por determinação constitucional – e deve fazê-lo de forma eficaz, profissional, ordenada.

No entanto, apesar da tentativa de solucionar o problema pela via extrajudicial, através da cooperação entre o Ministério Público Estadual e o município para a elaboração e implementação do plano de ação e do serviço de proteção, a administração municipal mantém-se inerte.

Por isso e, visando proteger a população local, o MPE decidiu acionar o Poder Judiciário para conferir uma resposta no caminho da efetivação dos direitos fundamentais desse povo abandonado. Como relatado pelo órgão ministerial:

a ausência de planejamento causa enormes prejuízos humanos e patrimoniais, não sendo admissível qualquer imprevisto quando se está lidando com vidas. Os eventos climáticos de grande porte são rotineiros e, portanto, previsíveis, demandando que o poder público se organize, se prepare para, não tendo como evitar as tragédias, ao menos prestar a devida assistência às vítimas, de maneira eficiente e eficaz.

Uma vez distribuída a ação em outubro de 2016 e analisada a documentação apresentada pelo Ministério Público Estadual, considerando tratar-se de um processo sensível, o juízo determinou a realização de audiência para ouvir os diversos agentes envolvidos na questão. A audiência que ocorreu logo em seguida, em novembro de 2016, resultou na determinação ao município do cumprimento de todos os pedidos autorais, dentro de prazo razoável para atendimento de cada ato, sob pena de sanção pecuniária, cível e penal pessoais aos agentes públicos responsáveis.

Após diversos pedidos de prorrogação de prazo, totalizando uma espera superior a um ano, o Município apresentou a documentação requerida pelo Ministério Público Estadual e determinada pelo juízo na audiência.

O Ministério Público, por sua vez, através do Grupo de Apoio Técnico Especializado (GATE), em fevereiro 2018, após analisar a documentação apresentada, concluiu que o Plano de Contingências elaborado pelo Município não possui a efetividade esperada, solicitando,

assim, as adequações pertinentes.

Veja-se que, após o decurso de quase 2 anos, o processo ainda não havia apresentado uma solução satisfatória para a população do município de Petrópolis, que continuava refém das ações improvisadas do poder público nos eventuais desastres que poderiam ocorrer.

Após o pedido de ajuste do MPE, somente em 2020 o Município efetivamente se manifestou para informar que seria necessário aguardar as orientações do Plano Estadual para atender as adequações solicitadas. Neste momento, havia ainda a recém chegada pandemia de Covid-19 que paralisou a vida em todo mundo.

Assim, apenas em 2021, ou seja, mais de quatro anos de tramitação da ação, o Município providenciou as alterações solicitadas. No entanto, foi relatado pelo MPE que o plano “não cumpre as exigências normativas que disciplinam a atuação da política de assistência social em situações de calamidades públicas e de emergências, além de não apresentar significativo aprimoramento em resposta às considerações e questionamentos” apresentados pelo Ministério Público.

Logo em seguida, o município sofreu um novo desastre, em fevereiro de 2022, com centenas de mortes e uma destruição avassaladora da cidade.

## **Chuvas em Petrópolis, no Rio de Janeiro, deixam ao menos 171 mortos**

Até o momento são 126 desaparecidos e 967 desalojados ou desabrigados



Deslizamento de terra no Morro da Oficina, em Petrópolis  
REUTERS/Ricardo Moraes

Imagem retirada da reportagem da CNN Brasil de 20/02/2022<sup>4</sup>.

Novamente, diante da inércia do Poder Executivo Municipal, o MPE requereu ao juízo

---

<sup>4</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/chuvas-em-petropolis-no-rio-de-janeiro/>

que o município fosse compelido, ao menos, à implementação do Benefício Eventual Decorrente de Calamidade Pública para ajudar as famílias necessitadas. Além disso, foi requerida a designação de audiência especial para discutir a questão, tendo em vista que apesar de a ação tramitar há mais de 5 anos, nada de concreto foi implementado pelo Poder Executivo Municipal.

A audiência especial foi realizada no dia 10 de março de 2022 com diversos agentes públicos e representantes do três poderes, além das instituições do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado (DPE), que ingressou nos autos recentemente como *amicus curiae*, diante do seu papel de defensora da população mais vulnerável. Entretanto, o juízo postergou sua decisão sobre os pedidos emergenciais do Ministério Público já requeridos e deferidos na petição inicial e até o momento não efetivados.

Percebe-se que o processo, que tramita há mais de 5 anos, ainda não conferiu nenhuma efetividade às ações que o Poder Público Municipal precisa efetivar para diminuir as tragédias e o sofrimento da população. Assim, apesar de o Poder Judiciário possuir um importante papel na atual organização do Estado, sendo muitas vezes protagonista na implementação de políticas públicas, no presente caso, não conseguiu exercer seu poder para garantir os direitos fundamentais das pessoas no prazo razoável.

### **III – DIREITO À MORADIA DIGNA E CIDADE SUSTENTÁVEL**

O direito à moradia foi incluído, em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assim prescreve o artigo 25: “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”.

É considerado um direito social de terceira dimensão e tem fundamento na dignidade da pessoa humana. A moradia é uma necessidade básica de qualquer pessoa e a sua negação representa um obstáculo ao exercício da cidadania plena.

A Constituição brasileira, por sua vez, somente inseriu expressamente o direito à moradia através da Emenda Constitucional nº 26/20005. Trata-se, dessa forma, de norma constitucional de aplicação imediata e eficácia plena.

---

<sup>5</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Nesse sentido, tratando-se de direito social, é necessária sua efetivação pelo Estado de maneira positiva, ou seja, por meio de ação estatal. E isso pode ser feito através da criação e implementação de políticas públicas, voltadas à habitação em sintonia com o meio ambiente. Proporcionando, assim, o bem-estar à população e o acesso a serviços e equipamentos públicos.

Importante destacar que o pressuposto desse direito fundamental vai além da ideia de casa própria e direito de propriedade. Deve ser entendimento como o “espaço onde há a possibilidade de exercer o direito de viver com segurança, paz e dignidade, sendo um elemento essencial ao ser humano” (SILVA e PICCOLO, 2013, p. 3).

Apesar de previsto constitucionalmente, o direito à moradia ainda precisa de maior atenção no cenário nacional. Muitas habitações brasileiras, especialmente aquelas localizadas em regiões de baixo poder aquisitivo, não são servidas de infraestrutura adequada e serviços públicos básicos. Assim, vão surgindo verdadeiras cidades irregulares, marginalizadas, que não oferecem às pessoas condições mínimas para uma vida digna.

Além disso, a realidade da crise habitacional no Brasil, como visto no município de Petrópolis, “emerge como um fator de degradação ambiental e segregação social, afastando todos os direitos fundamentais essenciais à vida humana, em uma crescente desvalorização do próprio homem, que se vê marginalizado pela sociedade da qual ele faz parte” (COSTA e VENÂNCIO, 2016, p. 125).

É evidente, dessa forma, a falta de política pública efetivamente implementada no país. O poder público, em vez de tratar o problema preventivamente, somente age para garantir políticas sociais de emergência, como o aluguel social, que já se tornou uma medida permanente na realidade brasileira. No entanto, é preciso entender que o aluguel social é uma espécie de remédio para tratar um problema urgente e não a cura.

Associada ao problema das moradias precárias, frutos da desigualdade social e da omissão do Estado, emerge também a consequência desses atos no meio ambiente. Nos centros urbanos, principalmente, há profundo desrespeito ao direito ao meio ambiente equilibrado e à cidade sustentável.

Esse círculo vicioso de ausência de planejamento e de políticas públicas endereças ao desenvolvimento urbano sustentável “acarreta a proliferação de moradias que não dispõem de qualquer infraestrutura urbana apta a garantir o desenvolvimento digno do indivíduo, implicando no aumento das desigualdades sociais e a degradação da natureza” (COSTA e

VENÂNCIO, 2016, p. 126).

Dessa forma, não é mais possível interpretar o direito à moradia sem considerar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e também o direito à cidade, eis que todos garantem e resguardam a existência digna da pessoa. Para o exercício de direitos tão elementares e para a garantia de indivíduos verdadeiramente livres, a proteção do meio ambiente é fundamental, assim como o oferecimento de condições mínimas de moradia, dispensáveis à qualidade de vida da população.

### **3.1 Função social da cidade, bem ambiental**

A cidade deve ser entendida como o meio garantidor do direito a uma vida digna e, para tanto, precisa cumprir sua função social. Não há como atender aos anseios de um desenvolvimento urbano sustentável sem possibilitar uma infraestrutura mínima suficiente à garantia de uma vida digna à população na cidade.

Entende-se, dessa forma, como função social da cidade, proporcionar a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade, e garante a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros (COSTA e VENÂNCIO, 2016).

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.259/2005, é o instrumento jurídico de políticas públicas orientado para o alcance do desenvolvimento urbano sustentável. Apesar de criado há mais de uma década, o que se percebe são inúmeras irregularidades no parcelamento e ocupação do solo, a degradação da natureza e ausência de planejamento das próprias políticas públicas. A lei, portanto, ainda não é devidamente observada.

Há uma crescente desconsideração das questões ambientais e sociais diante do desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, uma deterioração da sadia qualidade de vida na cidade. O avanço econômico e tecnológico parece desconhecer os problemas ambientais e sociais, ao invés de aprimorar e proporcionar melhores condições de vida à população (COSTA e VENÂNCIO, 2016).

Não faz sentido um desenvolvimento sem saúde humana e ambiental. Como bem observado, “a cidade não pode mais ser concebida como um meio gerador de impactos ambientais e sociais, em razão da supervalorização dos direitos individuais sobre os direitos sociais e do homem em relação à natureza (COSTA e VENÂNCIO, 2016, p. 115).

A participação popular em conjunto com a atuação do Poder Público para o planejamento de uma cidade que cumpra sua função social para proporcionar aos seus habitantes verdadeira prosperidade são essenciais. Nesse sentido, é fundamental considerar uma visão integradora entre meio ambiente e cidade para a garantia e a efetividade dos direitos fundamentais.

A cidade, assim, considerado um espaço de convivência humana, precisa estabelecer uma harmonia entre desenvolvimento econômico, proteção dos recursos naturais e garantias de direito individuais e difusos, especialmente no tocante ao exercício do direito de propriedade, que deve observar sua função social com o intuito de garantir o bem-estar de todos (COSTA e VENÂNCIO, 2016).

Isso porque, muitas vezes, parte da população é até amparada pelas políticas públicas e possui acesso aos serviços em geral, no entanto, as periferias acabam sofrendo com a omissão estatal, tendo que se desenvolver às margens da sociedade e da lei, não sendo observada, certamente, uma governança solidária entre sociedade, governo e meio ambiente.

A cidade, para cumprir sua função social, deve possuir um foco de governança para a sustentabilidade, preocupando-se com o meio ambiente como um todo e entendendo a comunidade de forma ampla, incluindo todo o tipo de vida. O exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do direito à cidade pressupõe a inclusão social e a preservação da natureza, através do possível equilíbrio entre desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente natural.

A cidade, então, é um meio ambiente artificial, ou seja, modificado pelo homem. O bem ambiental, por sua vez, é um bem da vida, um bem jurídico difuso que demanda especial proteção ambiental. A cidade como bem ambiental, portanto, é um “espaço urbano de convivência social, materializador das atividades humanas e garantidor de direitos fundamentais”, entre eles o direito à vida digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (COSTA e VENÂNCIO, 2016, p. 113).

O direito à vida digna, nela incluída a moradia e outros direitos sociais, pressupõe um meio ambiente saudável. A cidade, bem ambiental que pertence a toda a coletividade, deve incluir e respeitar todos os indivíduos adequadamente, garantindo vida digna a todos.

## CONCLUSÃO

A qualidade de vida está vinculada ao mínimo indispensável para a sobrevivência

digna do homem. E o meio ambiente ecologicamente equilibrado é a base para que direitos elementares possam ser exercitados condignamente. O homem precisa viver em harmonia com a natureza.

O direito à moradia e a função social da cidade são pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável e do bem-estar da população, que se projeta através de uma ressignificação do meio ambiente e dos direitos sociais e individuais. Assim, é importante haver uma compatibilização entre o direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para a manutenção de cidades saudáveis, as quais devem cumprir a sua função social de garantia do bem-estar social.

A região serrana do Estado do Rio de Janeiro, onde se encontra a cidade de Petrópolis, sofre com chuvas intensas e deslizamentos de morros num processo natural. O problema está na ocupação de áreas próximas às encostas e, muitas vezes, nas próprias encostas. Apesar de toda a região possuir diversas áreas de proteção ambiental, seus limites não são respeitados e a ocupação irregular aumenta a cada ano.

Apesar de as tragédias habitacionais/ambientais ocorrerem com frequência e já tendo sido identificados diversos pontos em que são necessários maior atenção e planejamento, o Poder Público se mantém inerte e a população continua refém da sorte.

O Poder Judiciário, embora regularmente acionado para compelir a municipalidade a implementar as medidas urgentes, muitas vezes, não consegue oferecer uma resposta num prazo razoável, como ocorreu na Ação Civil Pública nº 0029860-56.2016.8.19.0042 analisada.

O poder público deve promover o devido planejamento de uma política pública para tratar a crise habitacional/ambiental no país, especialmente na região serrana do Rio de Janeiro. O Poder Judiciário não se mostra eficiente e rápido para lidar com a questão, visto a clara demora em oferecer uma resposta na ação civil pública tratada.

É preciso que o poder público reconheça seu papel no Estado Democrático de Direito e sirva aos interesses da sociedade civil, trabalhe em prol da garantia dos direitos fundamentais.

Assim, tratar a cidade como um bem ambiental que deve ser planejado e protegido conforme as necessidades da sociedade em harmonia com a natureza é essencial para a garantia de uma vida digna à população, que deve participar ativamente da construção de espaços mais justos e saudáveis.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **O Direito Social à Moradia Versus Políticas Públicas Voltadas à Habitação**: possibilidade de o Poder Judiciário aplicar a judicialização da política como forma de concretizar os direitos fundamentais. Revista Direito Mackenzie, v. 9, n. 2, p. 28-44. Disponível em [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-Dir-Mackenzie\\_v.09\\_n.02.02.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-Mackenzie_v.09_n.02.02.pdf). Acesso em 29.03.2022.
- ASSUMPCÃO, Rafaela dos Santos Facchetti Vinhaes. **Petrópolis: um histórico de desastres sem solução?** Do Plano Kœler ao Programa Cidades Resilientes. 2015. 246 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: [https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/40233/2/ve\\_Rafaela\\_dos\\_Santos\\_Facchetti\\_Vinhaes\\_ENSP\\_2015](https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/40233/2/ve_Rafaela_dos_Santos_Facchetti_Vinhaes_ENSP_2015). Acesso em 05.03.2022.
- BANCO MUNDIAL. **Avaliação de Perdas e Danos**: Inundações e Deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro - Janeiro de 2011.
- BELLO, Enzo; PAROLA, Giulia; TOLEDO, Bianca Rodrigues. **Direito à Cidade: Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2017.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Relatório de Inspeção Área atingida pela tragédia das chuvas Região Serrana do Rio de Janeiro**. Brasília: Secretaria de Biodiversidade e Florestas; 2011
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Diário Oficial da União de 28.5.2012.
- CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. **A Revolução Ecojurídica**: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade. Cultrix, 1ª edição (2018).
- CARVALHO, Ernani Rodrigues de. **Em Busca da Judicialização da Política no Brasil**: apontamentos para uma nova abordagem. Revista de Sociologia e Política, 23, nov. 2004. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/N7mbY9C3VmBv7866K974jfP/abstract/?lang=pt>. Acesso em 29.03.2022.
- COSTA, Beatriz Souza; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. **A função social da cidade e o**

**direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável.**

Universidade Caxias do Sul: Revista Direito Ambiental e Sociedade, v. 6, n. 2. 2016.

Disponível em

<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3481/2611>. Acesso em 11.03.2022

DIAS, Daniella Maria dos Santos; SANTOS, Juliana Coelho. **Um estudo acerca do aluguel social como instrumento de acesso ao direito à moradia digna diante do déficit de habitação no Brasil.** Revista de Direito da Cidade, vol. 13, nº 3. ISSN 2317-7721.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas** - tradução Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 1999

LIMA, Mateus Fernandes Vilela. **O Direito à Moradia e as Políticas Públicas Habitacionais Brasileiras da Segunda Década do Século XXI.** Revista Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 36, e48406, 2020. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/48406>. Acesso em 29.03.2022

LOPES, Marcelo Teixeira et al. **Impactos Sócio-Ambientais em Edificações Populares em App no Bairro Quitandinha – Petrópolis – RJ.** Revista GeoUERJ: 2003. Disponível em <http://www.cibergeo.org/XSBGFA/eixo3/3.4/037/037.htm>. Acesso em 05.03.2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SILVA, César Augusto Marques da. **Os Desastres no Rio de Janeiro: conceito e dados.** Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, pp. 55–71, jul/dez 2015

SILVA, R. L. N. da, & PICCOLO, T. K. **O Direito Social à Moradia e as Políticas Públicas Habitacionais no Brasil.** Seminário de Iniciação Científica e Seminário Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2013. Disponível em

<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/siepe/article/view/3333>. Acesso em 29.03.2022

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis – RJ: Vozes, 1996.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **Dezessete anos de judicialização da política.** Universidade de São Paulo: Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 19, n.2.