



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM  
DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO DA JUSTIÇA - PPG/DHJUS**

**RODRIGO LEVENTI GUIMARÃES**

**A UTILIZAÇÃO DO APLICATIVO E-CIDADES AMBIENTAIS COMO  
INSTRUMENTO EXTRAJUDICIAL DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
RONDÔNIA NA REGULARIZAÇÃO DE MORADIAS CONSOLIDADAS EM ÁREAS  
DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**

**Porto Velho/RO  
2022**

**RODRIGO LEVENTI GUIMARÃES**

**A UTILIZAÇÃO DO APLICATIVO E-CIDADES AMBIENTAIS COMO  
INSTRUMENTO EXTRAJUDICIAL DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
RONDÔNIA NA REGULARIZAÇÃO DE MORADIAS CONSOLIDADAS EM ÁREAS  
DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**

Pesquisa desenvolvida e apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto-Sensu* Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça - PPG/DHJUS, para a Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, *campus* de Porto Velho/RO, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Direitos Humanos e Acesso à Justiça.

Linha de Pesquisa: Políticas públicas e desenvolvimento da Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Gilson da Costa Silva

**Porto Velho/RO  
2022**

Catálogo da Publicação na Fonte  
Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR

---

G963i Guimarães, Rodrigo Leventi.  
Os instrumentos extrajudiciais de atuação do Ministério Público de Rondônia na regularização de moradias consolidadas em áreas de preservação permanente / Rodrigo Leventi Guimarães. - Porto Velho, 2023.

120 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Gilson da Costa Silva.

Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça. Fundação Universidade Federal de Rondônia.

1. Ambiental. 2. Urbanismo. 3. Regularização fundiária. 4. Moradia digna. 5. Atuação extrajudicial. 6. Ministério Público de Rondônia. I. Silva, Ricardo Gilson da Costa. II. Título.

Biblioteca Central

CDU 342.7(043.3)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO-SENSU MESTRADO PROFISSIONAL INTERDISCIPLINAR EM DIREITOS  
HUMANOS E DESENVOLVIMENTO DA JUSTIÇA

ATA DE DISSERTAÇÃO

Aos dezenove dias do mês de maio de dois mil e vinte e três, às dezesseis horas, iniciou-se a sessão de DEFESA de Trabalho de Conclusão de Curso, nível pós-graduação stricto sensu Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça, em sala virtual (<https://meet.google.com/mte-bjpt-yyy>), onde se reuniram os membros da Banca Examinadora composta pelos professores Dr. Ricardo Gilson da Costa Silva (Presidente/Orientador-UNIR/DHJUS), Profa. Dra. Thais Bernardes Maganhini (Avaliadora Interna UNIR/DHJUS), Prof. Dr. Delson Fernando Barcellos Xavier (Avaliador Interno UNIR/UNIR) e Profa. Dra. Vania Siciliano Aieta, Avaliadora Externa – UERJ, a fim de arguirmos o discente RODRIGO LEVENTI GUIMARÃES, acerca do trabalho intitulado: “OS INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA NA REGULARIZAÇÃO DE MORADIAS CONSOLIDADAS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE”. Aberta a sessão pelo presidente, os trabalhos tiveram início e, no tempo regulamentar, seguiram-se os questionamentos pelos membros da banca examinadora. Na forma regimental, no tempo regular, o mestrando respondeu às arguições, apresentando as explicações necessárias. Assim, a presente banca decidiu que, Rodrigo Leventi Guimarães foi **APROVADO** no Exame de DEFESA.



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO GILSON DA COSTA SILVA, Docente**, em 01/06/2023, às 15:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **DELSON FERNANDO BARCELLOS XAVIER, Docente**, em 01/06/2023, às 16:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **THAIS BERNARDES MAGANHINI, Docente**, em 01/06/2023, às 16:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.unir.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.unir.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1364584** e o código CRC **DEDC0F57**.

## AGRADECIMENTOS

Eu só tenho a agradecer!

A Deus, por autorizar que eu possa reverter ao bem comum as qualidades a mim emprestadas.

Aos meus sempre generosos e amorosos pais, Ademir Soares Guimarães e Lilian Noemi Leventi Guimarães, pelo eterno apoio incondicional.

Ao meu gentil e solidário irmão, Ademir Soares Guimarães Júnior e família.

Ao meu irmão Paulo Celso Leventi Guimarães (*in memoriam*), pela fonte de inspiração e perseverança: à sua maneira, provou que tudo é possível!

À minha esposa, Fabiana da Penha Dantas Leventi, ao meu primogênito Gabriel, e às minhas filhas, Sofia e Aurora, pelo companheirismo, graça, pureza, compreensão e, também, por diuturnamente me acompanhar nesta Jornada.

E a todos os familiares que, direta e indiretamente, estão a postos e iluminam o meu caminho com suas orações e palavras de companheirismo.

Ao meu Orientador, Professor Doutor Ricardo Gilson da Costa Silva, pela prontidão, alegria e clareza nos ensinamentos.

À Professora Doutora Aparecida Luzia Alzira Zuin. A sua sutileza contagia qualquer ser humano.

Aos coordenadores e professores integrantes do programa DHJUS, pela compreensão e tolerância na transmissão dos conhecimentos.

Aos servidores da EMERON e ESMPRO, pela presteza nas atividades desempenhadas.

Ao Ministério Público de Rondônia, pela chance a mim concedida e também pelo fundamental apoio para o crescimento funcional (e pessoal).

À UNIR, por proporcionar avanço profissionalizante e acadêmico.

Aos colegas Promotores e Promotoras de Justiça, pela valiosíssima contribuição com a pesquisa.

A todos, os meus votos de progressos e sinceros agradecimentos.

## APRESENTAÇÃO

Nasci em Cuiabá (MT), onde morei, estudei e trabalhei até o final de 2006, tendo, em novembro desse ano, vindo para Rondônia, especificamente Porto Velho.

Iniciei minhas atividades laborais no setor privado, e, posteriormente ingressei no serviço público, exercendo, atualmente, a profissão de Promotor de Justiça.

Trabalhei nas Comarcas de Porto Velho, Machadinho do Oeste, Buritis, Ariquemes, Colorado do Oeste e, agora, em Vilhena, e, em todas essas localidades, constatei o ajuizamento de ações civis públicas propostas pelo Ministério Público, com o objetivo de regularizar loteamentos e moradias situadas em áreas ambientais de proteção permanentes, em evidente balança de ponderação entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia digna.

Diante das constantes alterações legislativas sobre o Código Florestal e demais normas que regem a matéria, verificou-se a necessidade de se estabelecer diretrizes de atuação para os Membros do *Parquet* ante as variações decorrentes da pseudo colisão de valores inerentes ao meio ambiente e à moradia (digna), de maneira a estabelecer qual desses direitos deve prevalecer no caso concreto.

Nesse contexto, a pesquisa tornou-se importante para proporcionar uma solução para o problema da ausência de diretrizes e orientações para atuação, já que se refere à atividade final do Ministério Público.

No ponto, ainda, o estabelecimento de balizas (orientações e diretrizes) para enfática atuação tem o condão de proporcionar benefício para famílias e comunidades que residem à beira de rios e demais áreas ambientais de preservação permanente, trazendo, assim, segurança jurídica e, também, a certeza ao proprietário de ver seu imóvel anotado nos assentos de registros públicos imobiliários.

## RESUMO

O problema da pesquisa diz respeito à ausência de diretrizes e de fomento aos Promotores de Justiça, que atuam na área de meio ambiente e urbanismo diante da aparente colisão entre o direito de morar dignamente e o dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, diante disso torna-se primordial identificar quais os instrumentos extrajudiciais, que podem ser utilizados para a resolução de demandas que envolvam ocupação de áreas de preservação ambiental, observando-se a lei Federal n. 14.285/2021, que alterou o Código Florestal, o Estatuto das Cidades e a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, para reconhecer a regularização de imóveis nas Áreas Ambientais de Preservação Permanente (APP), exemplificar os conceitos de áreas de preservação permanente, de moradia digna e o das políticas públicas voltadas para concretização desses valores. Objetiva-se construir orientações funcionais para atuação do Ministério Público de Rondônia. As normas pesquisadas, dentre os anos de 2017 a 2021, que tratam das Políticas Públicas Habitacionais, são fruto das diversas questões, que surgiram com a expansão urbana desordenada e a ocupação de espaços ambientalmente protegidos. O objetivo geral da pesquisa é analisar a implementação do direito à moradia digna frente ao aparente conflito com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que tais ocupações situam-se no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas e diante desse cenário, como será a atuação do Ministério Público para promover os direitos humanos. Compreender a questão permitirá a eleição de prioridades quanto à atuação Ministerial, de forma a proporcionar orientações aos atores envolvidos, estabelecendo um procedimento de alcance da prestação de serviço adequada. A pesquisa foi desenvolvida por intermédio de revisão bibliográfica, exame da legislação e resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, do Conselho Nacional de Justiça, estudo da recente jurisprudência, analisando-se, em especial, a evolução da atuação extrajudicial do *Parquet*, a partir da Constituição Federal de 1988, no ponto em que o tema sustentabilidade ambiental vem ocupando pautas de organismos internacionais de defesa de direitos humanos. Na fase de investigação, em junho de 2022, o questionário de pesquisa foi aplicado, e teve por objetivo obter dados dos Membros do Ministério Público de Rondônia, que exercem atribuições na área de meio ambiente e urbanismo. Com a Carta Magna de 1988, a atuação do Ministério Público assumiu nova roupagem, ganhando musculatura para resolução de conflitos através de meios extraprocessuais, em nítida aceleração de solução pacífica de demandas que aportaram no Poder Judiciário, constatou-se que o tema envolve sustentabilidade ambiental, estando diretamente incutido no interesse público coletivo, por se tratar – o meio ambiente – de direito de caráter difuso, dentro do âmbito, portanto, de defesa por intermédio de atuação do Ministério Público. Nesse aspecto, todos os instrumentos vocacionados ao Ministério Público para alcance da sustentabilidade ambiental, são objeto de pesquisa. Ao final, foram apresentadas propostas de atuação ministerial, recomendações e a criação de uma ferramenta digital, o e-cidadesambientais, com a função de detectar e monitorar a ocupação do solo em áreas de preservação permanente, bem como em locais que oferecem eminente risco, a fim de evitar desastres ou tragédias.

**Palavras-Chaves:** Direitos Fundamentais. Meio Ambiente. Moradia. Preservação Permanente. Regularização Fundiária.

## ABSTRACT

The problem of the research concerns the absence of guidelines and promotion for Public Prosecutors, who work in the area of environment and urbanism, in the face of the apparent collision between the right to live with dignity and the duty to preserve the environment for present and future generations, in view of this, it is essential to identify which extrajudicial instruments can be used to resolve demands involving occupation of environmental preservation areas, observing Federal Law n. 14,285/2021, which amended the Forestry Code, the Statute of Cities and the Urban Land Subdivision Law, to recognize the regularization of properties in Environmental Areas of Permanent Preservation (APP), exemplify the concepts of areas of permanent preservation, housing dignified and that of public policies aimed at realizing these values. The objective is to build functional guidelines for the performance of the Public Ministry of Rondônia. The norms researched, between the years 2017 to 2021, which deal with Public Housing Policies, are the result of the various issues that arose with the disorderly urban expansion and the occupation of environmentally protected spaces. The general objective of the research is to analyze the implementation of the right to decent housing in the face of the apparent conflict with the right to an ecologically balanced environment, since such occupations are located around watercourses in consolidated urban areas and in view of this scenario, how the Public Ministry will act to promote human rights. Understanding the issue will allow the election of priorities regarding the Ministerial action, in order to provide guidance to the actors involved, establishing a procedure to reach the adequate provision of service. The research was carried out through a bibliographic review, examination of the legislation and resolutions of the National Council of the Public Ministry, the National Council of Justice, study of recent jurisprudence, analyzing, in particular, the evolution of the extrajudicial performance of Parquet, from of the Federal Constitution of 1988, at which point the issue of environmental sustainability has been occupying the agenda of international organizations for the defense of human rights. In the investigation phase, in June 2022, the research questionnaire was applied, and aimed to obtain data from Members of the Public Ministry of Rondônia, who exercise attributions in the area of environment and urbanism. With the Magna Carta of 1988, the performance of the Public Prosecutor's Office took on a new guise, gaining muscle for conflict resolution through extra-procedural means, in clear acceleration of the peaceful solution of demands that landed in the Judiciary, it was verified that the theme involves environmental sustainability, being directly instilled in the collective public interest, as it is – the environment – a right of a diffuse nature, within the scope, therefore, of defense through the action of the Public Ministry. In this regard, all instruments designed for the Public Prosecutor's Office to achieve environmental sustainability are the object of research. In the end, proposals for ministerial action, recommendations and the creation of a digital tool, the e-environmental cities, were presented, with the function of detecting and monitoring land occupation in areas of permanent preservation, as well as in places that offer imminent risk, in order to avoid disasters or tragedies.

Keywords: Fundamental Rights. Environment. Home. Permanent Preservation. Land regularization.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição e Descumprimento de Preceito Fundamental
AEU	Área Expansão Urbana
APP	Área de Preservação Permanente
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CAERD	Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia
CGU	Controladoria Geral da União
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CSMP	Conselho Superior Ministério Público
DHJUS	Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EMERON	Escola da Magistratura do Estado de Rondônia
ESMPRO	Escola Superior do Ministério Público de Rondônia
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LPSU	Lei do Parcelamento do Solo Urbano
NCF	Novo Código Florestal
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PIN	Programa de Integração Nacional
PLHIS	Plano Local de Habitação e Interesse Social
PLIS	Plano Local de Interesse Social

PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
SEMPPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento, Gestão e Coordenação
SEDEC/MI	Geral
	Secretária Nacional de proteção e Defesa Civil
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E MORADIA DIGNA: BREVE HISTÓRICO E REFLEXÕES SOBRE A LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA.....	13
<b>2.1 Evolução Social e Legislativa da Regularização Fundiária de Moradias que se localizam nas APP(s) e a Carência de Políticas Públicas Habitacionais</b> .....	15
<b>2.2 O Direito à Moradia Digna e a Convergência com o Dever de Preservação do Meio Ambiente</b> .....	19
<b>2.3 Das Políticas Públicas Habitacionais e a Regularização Imobiliária de Moradias que estão em APP(s) conforme o Código Florestal</b> .....	26
<b>2.4 A Convergência da Constituição do Estado de Rondônia com a Constituição Federal e o Código Florestal</b> .....	37
<b>2.5 As Normas Internacionais de Direitos Humanos sobre Moradia Digna e Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado</b> .....	42
<b>2.5.1 O Direito ao Meio Ambiente e o direito à Moradia Digna na Perspectiva da Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos</b> .....	46
3 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: DECISÕES JURISDICIONAIS NO ÂMBITO NACIONAL.....	50
<b>3.1 As Decisões dos Tribunais Brasileiros diante dos Valores Moradia Digna e Preservação do Meio Ambiente</b> .....	51
<b>3.2 O Ministério Público como executor de Políticas Públicas Habitacionais e o fomento à solução pacífica de demandas coletivas que envolvem o Direito à Moradia Digna</b> .....	54
<b>3.2.1 O Subsistema do Processo Coletivo</b> .....	56
4 A GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA COMO INSTRUMENTO DE SOLUÇÃO PACÍFICA DAS DEMANDAS JUDICIAIS.....	60
<b>4.1 O Sistema Multiportas</b> .....	60
<b>4.2 Inquérito Civil e procedimento preparatório</b> .....	68
<b>4.2.1 Termo de Ajustamento de Conduta</b> .....	69
<b>4.2.2 Audiências Públicas</b> .....	73
<b>4.2.3 Recomendação</b> .....	74
5 ANÁLISE DE RESULTADOS DA PESQUISA.....	77
6 PROPOSTA DE SOLUÇÃO.....	91
7 CONCLUSÃO.....	93

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	95
---------------------------------	----

## 1 INTRODUÇÃO

Do contato, da comunicação e, principalmente, da organização entre pessoas que as cidades nascem, e, em que pese os esforços para se alcançar o processo adequado de urbanização, não há muito para se comemorar, ante o notório déficit habitacional. O estímulo à migração da população rural para a área urbana culminou em predominância dos moradores nas cidades, surgindo regiões metropolitanas e – sem a organização necessária – extensas periferias sem, conseqüentemente, atendimento dos serviços públicos e correspondentes equipamentos urbanos, surgindo o fenômeno da *gentrificação*<sup>1</sup>.

Quer-se dizer que as moradias, em especial àquelas localizadas em áreas ambientais de preservação permanente, continuam desprovidas de infraestrutura básica, como coleta de lixo, água encanada, etc., além de consolidar no tempo a degradação ao meio ambiente, e esse fato espalha-se por cidades de quaisquer características, sejam grandes, médias ou pequenas, guardadas, certamente, as devidas proporções.

O valor social depositado nesse fenômeno contingente reivindicou a elaboração de políticas públicas para reforma urbana, iniciando-se na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 um destaque normativo regulamentado pela Lei Federal n. 10.257/2001 conhecida como o Estatuto das Cidades, que visa corrigir o déficit habitacional, com o intuito de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem-estar, o desenvolvimento, tendo a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social.

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que foram regulamentados pelo Estatuto das Cidades, servem de raiz normativa fundamental para Política Urbana, representando uma vitória da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e, por decorrência, a oportunidades de vida urbana digna para todos.

---

<sup>1</sup> Para maior aprofundamento a respeito do processo de *gentrificação*, sugere-se a leitura de ensaio publicado na coletânea Biopolíticas do século XXI. GUIMARÃES, Rodrigo; CALGARO, Cleide. Racismo ambiental: as (in)consequências do consumo. Biopolíticas no Século XXI. 1ed.: Editora Fundação Fênix, 2021, v. 1, p. 255-279).

O Estatuto da Cidade, viabiliza instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos importantíssimos que permitem ao Poder Público garantir efetividade ao Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, destes instrumentos previstos, pode-se, destacar a gestão democrática; a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização; a recuperação dos investimentos do poder público que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos e o direito a cidades sustentáveis, à moradia, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos, confere aos municípios novas possibilidades e oportunidades de gestão e financiamento de seu desenvolvimento.

Um dos atores habilitados para implementar as políticas públicas habitacionais é o Ministério Público, revelando-se, na forma do artigo 127 da Constituição Federal, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Dentre suas atribuições, cabe ainda ao Ministério Público a defesa do meio ambiente, a fim de que se mantenha ecologicamente equilibrado, de usufruto da presente e futuras gerações.

É nesse contexto, que a pesquisa tem como objeto o estudo do direito à moradia digna situada nas áreas de preservação permanente, sob a ótica do sistema interdisciplinar de direitos humanos, tendo como fundamento teórico a legislação brasileira e os Tratados Internacionais, que disciplinam a regularização de imóveis em espaços ambientais especialmente protegidos e as orientações e diretrizes para atuação do Ministério Público de Rondônia, como agente executor e fomentador de políticas públicas habitacionais e ambientais.

Para identificar as necessidades dos Membros do Ministério Público, na busca de meios para agilizar e proporcionar uma eventual solução, para problemas relacionados ao direito de moradia digna e à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, elaborou-se questionário aplicado para colher as perspectivas acerca dos instrumentos de fomento à resolução pacífica das demandas apontadas.

A pesquisa coloca em evidência os dados coletados entre os Promotores de Justiça do estado de Rondônia, quanto às repercussões da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana; Lei

Federal nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o programa casa verde e amarela; a Lei Federal nº 14.285/2021, publicada em 29 de dezembro de 2021, que alterou as Leis 12.651/2012 (Código Florestal) quanto a ocupação de áreas de preservação permanente e no entorno de cursos d'água, estabelecendo diretrizes que identificam as áreas urbanas consolidadas e a Lei Federal nº 11.952/2009 que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

Na execução e fomento das políticas públicas habitacionais, é necessário que o Promotor ou Promotora de Justiça tenha em mãos as diretrizes e orientações normativas que o auxiliem na aplicação adequada da lei 14.285/2021, que alterou o Código Florestal, o Estatuto das Cidades e a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, visando uma atuação mais eficiente e ponderada.

A proposta de criação do aplicativo e-cidadesambientais, que consiste numa ferramenta digital de prevenção à ocupação irregular do solo urbano em Áreas de Preservação Permanente, com o objetivo de implementar melhorias dos mecanismos de reparação das carências e fragilidades das ocupações, principalmente com o foco de que a parcela da população que ocupa estes locais, provém de classes sociais menos favorecidas e esquecidas pelo poder público extremamente carente em políticas habitacionais.

O aplicativo com diversas funções, dentre as quais identificar ocupações em APP(s), identificar as áreas de difícil recuperação, auxiliar os gestores públicos quanto a moradias em áreas de eminente risco, indicação de espaços ou unidades que possam ser construídas por programas habitacionais, com o e-cidadesambientais, as ações de detecção, apuração, correção e monitoramento das ocupações nos espaços territoriais localizados em APP(s) em que as moradias se tornaram um risco, serão melhores consolidadas, permitindo-se implementações de medidas capazes de evitar danos e aperfeiçoando o sistema de moradia e justiça social.

## **2 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E MORADIA DIGNA: BREVE HISTÓRICO E REFLEXÕES SOBRE A LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA**

O meio ambiente preservado é um direito que pertence a todas as pessoas, inclusive às gerações vindouras, ao Ministério Público interessa a esmerada gestão do solo urbano, a fim de se evitar o crescimento desordenado e as ocupações irregulares e, também, conseqüentemente, impedir o agravamento de problemas enfrentados pelos Municípios.

A Gestão do Solo Urbano é de suma importância para o desenvolvimento ordenado e exige do Ministério Público a redobrada atenção, a fim de alcançar o constante desenvolvimento humano, nesse aspecto, as alterações legislativas no Código Florestal, que reconheceram a regularização fundiária de moradias inadequadas nas Áreas de Preservação Permanente (APP), culminaram no reconhecimento do déficit qualitativo das residências, acentuando a degradação ambiental, exigindo atuação do Ministério Público como agente fomentador e executor, para promover políticas públicas habitacionais e o direito ao meio ambiente equilibrado, com vistas à moradia digna.

Conforme Spink, Martins, Silva & da Silva (2020), o conceito do direito à moradia está em constante construção universal, sendo o primeiro passo para sua definição a análise do Estatuto de criação das Nações Unidas (1945), seguida da Declaração Universal dos Direitos Humanos (Nações Unidas, 1948); do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, de 1966; e o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos das Nações Unidas, também de 1966, cuja promulgação no Brasil ocorreu em 1992.

Salienta-se que, em interessante estudo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (2016) acerca do Déficit Habitacional no Brasil em 2013-2014, o conceito de moradia está diretamente ligado ao de necessidades habitacionais, em que as carências incluem demandas relacionadas com o déficit de moradias e com a inadequação dos domicílios, cuja inadequação das moradias é calculada a partir de cinco critérios: 1) carência de infraestrutura – domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de



abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo; 2) adensamento excessivo de domicílios próprios; 3) ausência de banheiro exclusivo; 4) cobertura inadequada; e 5) inadequação fundiária urbana.

O tema foi escolhido após observação da atuação do Ministério Público de Rondônia, com o ajuizamento de diversas ações civis públicas para regularização fundiária contra os entes municipais, loteadores e demais pessoas responsáveis, e monitoramento da ocupação em áreas consideradas de risco e por constatar ausência de diretrizes precisas para orientar a atuação do Promotor de Justiça.

A Lei Federal n. 14.118, de 12 de janeiro de 2021, instituiu o Programa Casa Verde e Amarela, com a finalidade de regularizar o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$7.000,00 (sete mil reais), bem como as famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), com o escopo de estar associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural.

Adveio também, a Lei Federal n. 14.285, de 29 de dezembro de 2021, que, já na despedida do ano, alterou o Código Florestal, dispondo sobre a proteção da vegetação nativa, regularização fundiária em terras da União (Lei Federal n. 11.952, de 25 de junho de 2009), e a Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que disciplina o parcelamento do solo urbano, notadamente as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.

Em especial, cita-se o Diploma nº. 13.465/2017, que disciplinou, no Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/12), artigos 64 e 65, a regularização fundiária em APP de interesse social, quando revelado o núcleo urbano consolidado, que vem a ser o espaço territorial ocupado, existente de fato até a data da publicação da Medida Provisória 759/2016, e, ainda, for declarado de difícil reversão, levando-se em conta o tempo da ocupação, a natureza das edificações, e a localização das vias e equipamentos públicos.

A finalidade dos mencionados atos legislativos seria promover a inclusão de inúmeras famílias de baixo poder aquisitivo nos registros imobiliários, e regularizar uma situação de fato já consolidada.

Para os entes políticos municipais, a regularização fundiária urbana dos imóveis em APP tem o potencial de girar economicamente a região interessada,

trazendo inúmeros benefícios com a arrecadação tributária, a fim de que o Poder Público possa cobrir despesas relativas a serviços gerais e indivisíveis.

Por outro lado, a transferência da posse ou da propriedade de áreas verdes ou institucionais para particulares prejudicaria a recomposição do ambiente natural, a limpeza e o plantio de árvores nativas e demais formas de vegetação, exigindo um plano de recuperação da área degradada, o que, do contrário, poderia até culminar em condenação ao pagamento de multas e demais sanções previstas em lei.

Assim, ao analisar as variantes acima destacadas, esta pesquisa tem por objetivo realizar um cotejo entre o direito fundamental de proteção do meio ambiente, no qual se insere a proteção de áreas verdes nos conglomerados urbanos, e o direito fundamental à moradia, de imensurável valor social, em favor de famílias vulneráveis em razão de suas condições socioeconômicas, e, ao final, esclarecer se é possível definir qual norma deve prevalecer.

## **2.1 Evolução Social e Legislativa da Regularização Fundiária de Moradias que se localizam nas APP(s) e a Carência de Políticas Públicas Habitacionais**

O espaço reservado para uma moradia não se resume a um local para dormir. É que as necessidades humanas incluem as utilidades materiais, mas também a felicidade, o descanso, o repouso, entre outros benefícios que o lar proporciona. Isto é, não se pode mecanizar o conceito, bastando que seja considerada apenas um lugar com paredes e teto. A moradia há que ser digna.

Assim, de acordo com Lima (2019), para se alcançar o qualificativo da dignidade, uma casa, residência ou domicílio deve contar com uma básica infraestrutura como água encanada por abastecimento geral, saneamento básico e coleta de lixo, entre outras utilidades que atendam aos anseios coletivos.

Todavia, o processo de urbanização brasileiro passou por uma acelerada e intensa demanda de habitação sem que soluções de mercado atendessem as necessidades de moradia urbana. No ponto, as políticas públicas habitacionais não foram capazes de universalizar o acesso à moradia digna. Para Lopes & Amaral (2008), um breve regresso histórico explica que o objetivo do Estado, notadamente de forma mais acentuada entre os séculos XVIII e XIX, era a segurança pública e a defesa externa em caso de ataque inimigo.

No entanto, com o aperfeiçoamento da sociedade, as responsabilidades do Estado também se multiplicaram, sendo que, atualmente, a sua função é promover o bem-estar da sociedade, desenvolvendo um conjunto de ações para atender uma necessidade coletiva, o que se denomina Políticas Públicas<sup>2</sup>. Quando o Estado não determina ações ou fixa metas de atuação, os planos de governo (nacional, estaduais ou municipais) deixam de atender às necessidades da sociedade e, conseqüentemente, o interesse público, gerando a carência da prestação do serviço adequado.

A carência de políticas públicas que resguardam o direito constitucional à moradia digna converte-se em escassez quando se fala em aproveitamento da ocupação do solo, constituindo-se num dos principais fatores que culminam na existência de loteamentos urbanos clandestinos, gerando tensão com as diretrizes normativas estabelecidas pela Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, conhecida como Lei de Parcelamento do Solo Urbano, desvirtuando a própria função social da propriedade (FREITAS, 2012, p. 41).

De acordo com Leal (2003), o aludido Diploma Legislativo possui caráter cogente, de ordem pública, devendo por todos ser observado, uma vez que impõe padrões urbanísticos mínimos para implantação de loteamento urbano, a exemplo de sistema viário, equipamentos urbanos e comunitários, além de áreas públicas.

Com advento da Lei Federal n. 6.766/99 que dispõe sobre parcelamento do solo urbano, fez-se necessário, então, em razão do crescimento da população e da mencionada carência de espaços urbanos dignos de moradia, caracterizados pela ausência de políticas desenvolvimentistas, maior prestígio à sustentabilidade humana. Dado seu caráter impositivo, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano ainda estabelece as responsabilidades dos agentes privados (proprietários, loteadores, empreendedores) e do Poder Público, registrando-se que, ainda, tipifica os crimes urbanísticos (PONTES & FARIA, 2012).

Nessa toada, sobre o tema da sustentabilidade como princípio consolidado e atrelado à função social da propriedade, invoca-se a previsão contida no artigo 225 da Constituição Federal, a partir do qual se torna possível concluir que o desenvolvimento e o bem-estar estão posicionados como valores supremos e inarredáveis (MACHADO, 2006).

---

<sup>2</sup> Para melhor aprofundamento, recomenda-se a leitura do Manual de Políticas Públicas: Conceitos e Práticas. Série Políticas Públicas. Volume 7. SEBRAE/MG. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. p. 48.

O dispositivo constitucional acima mencionado, numa interpretação sistemática em consonância com o artigo 30, inciso VIII, também da Carta Magna, define aos municípios a competência para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A índole constitucional, a respeito, ecoa na doutrina, conforme lição do *ex-professo* Juarez Freitas (2012, p. 41):

[...] princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

Para dimensionar a crise dos loteamentos clandestinos que aflige frontalmente a função social da propriedade, necessário passar pelo conceito de cidades sustentáveis, isto é, através do que se busca com a estrita obediência aos princípios acima elencados, haverá o cumprimento da garantia constitucional de sustentabilidade, culminando em cidades sustentáveis (FIORILLO, 2009).

Vale mencionar, a título de conceito doutrinária, que as cidades sustentáveis são aquelas que incluem em seu planejamento estratégico preceitos fundamentais de sustentabilidade. Eis o entendimento de cidade sustentável, na visão de Carvalho Filho (2005): “[...] a cidade sustentável é aquela que considera em seus projetos o bem-estar geral, coletivo, sem se reter a pequenos grupos. São ações que permitem o atendimento do todo com a preservação ambiental.”

É com essa conotação – de cidade sustentável – que a Lei nº 6.766/99 dispõe restar ao loteador as sanções legais caso não atenda às determinações indispensáveis à regularização do loteamento, tais como a aprovação do projeto e o registro imobiliário, inclusive com aval do Município, a fim de evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

Ressalte-se que a interpretação do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que os Municípios têm o dever e não mera faculdade de fiscalizar e regularizar o

uso e a ocupação do solo, assegurando os padrões urbanísticos e o bem-estar da população<sup>3</sup>.

Deste modo, a população que ocupa o espaço reputado clandestino, o Município e o loteador têm o poder-dever de agir para que o loteamento irregular passe a observar a legislação pertinente (ROLNIK, 2007).

Por sua vez, a Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, fixando diretrizes gerais da política urbana, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social acerca do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Tanto a Lei de Parcelamento do Solo Urbano quanto o Estatuto das Cidades sofreram, nos últimos anos, diversas alterações legislativas, notadamente pelas Leis Federais nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana; da Lei nº 13.699, de 02 de agosto de 2018, que institui diretrizes de política urbana que visa a garantir condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos.; A Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico. E, com maior profundidade normativa, as Leis Federais nº 14.285/2021 e 14.118/2021.

Essas inovações foram necessárias por conta desse lapso de crescimento desenfreado e desorganizado, uma vez que medidas urgentes são reclamadas para fins de organização sustentável, sob pena de se perpetuar a situação de ineficácia, culminando em afronta ao direito fundamental à moradia digna – e, por via reflexa – em assoberbamento do Judiciário diante de várias ações judiciais (CARVALHO FILHO, 2005).

Nesse prisma, os valores coletivos e sociais que dedicam respeito ao direito de se ter uma moradia digna e a necessidade de se preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado revela-se de suma importância, já que são a partir deles que as Políticas Públicas serão desenvolvidas.

---

<sup>3</sup>SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA - Recurso Especial. **REsp 448216 SP 2002/0084523-8 (STJ)**.  
Data de publicação: 17/11/2003. Disponível em:  
<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7412546/recurso-especial-resp-448216-sp-2002-0084523-8-stj>. Acesso em: 26 set. 2020.

Por se tratar de tema de extrema relevância, a presente pesquisa tratará, no tópico seguinte, as ponderações entre a aplicação e reconhecimento do direito à moradia e ao dever de preservação do meio ambiente, com foco na complementariedade inerente aos esforços envidados pelo Ministério Público de Rondônia, como agente fomentador e executor de Políticas Públicas habitacionais.

É imperioso destacar também que a atuação do promotor ou promotora de justiça, no objetivo de implementar as políticas habitacionais, busca especial referência nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, realizando-se uma ponderação de valores constitucionais, uma vez que todos tem o direito de morar dignamente, bem como possuem o dever de preservar o meio ambiente, principalmente às futuras gerações, conforme explanação seguinte.

## **2.2 O Direito à Moradia Digna e a Convergência com o Dever de Preservação do Meio Ambiente**

O direito de morar dignamente está integrado e interagem com o dever de preservar o meio ambiente, mantendo-o ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, não havendo que se falar que um direito (moradia digna) afasta ou neutraliza o outro (meio ambiente). Em verdade, dentro de um sistema constitucional moderno, um complementa o outro.

Para o Professor Doutor Paulo Gustavo Gonet Branco, da Universidade Federal de Brasília (UNB), o constitucionalismo moderno é entendido como “o processo histórico-cultural, em virtude do qual a relação entre detentores do poder e quem a ele está sujeito se configura como uma relação jurídica, definida, regulada e submetida a regras jurídicas conhecidas”.

A normatização dessa relação jurídica ocorre, hoje, em toda parte em que o constitucionalismo vingou, salvo esporádicas exceções, precipuamente por meio da Constituição Federal. Para Mendes e Branco (2018), no âmbito dessa jurisdição constitucional, as colisões de direitos fundamentais, bem como os conflitos desses direitos com outros valores constitucionais, vêm despertando a atenção da mais moderna doutrina. O assunto se entrelaça com a busca da compreensão do conteúdo e dos lindes dos diferentes direitos fundamentais.

Para se entender, então, a prevalência de um direito fundamental sobre o outro, necessário se faz analisar as posições protegidas por óticas diferentes, cuja

contenda permite classificar as normas jurídicas em dois grandes grupos: o dos princípios e o das regras.

Com efeito, na lição acima transcrita, aduz-se que as regras correspondem às normas que, diante da ocorrência do seu suposto de fato, exigem, proíbem ou permitem algo em termos categóricos. Não é viável estabelecer um modo gradual de cumprimento do que a regra estabelece. Havendo conflito de uma regra com outra, que disponha em contrário, o problema se resolverá em termos de validade. As duas normas não podem conviver simultaneamente no ordenamento jurídico.

No âmbito dos direitos fundamentais, porém, normas que configuram princípios são mais frequentes. Os princípios “são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas.” (CANOTILHO, 2000, p. 544-545 apud ARAGÃO, 2012).

Os princípios são determinações para que certo bem jurídico seja satisfeito e protegido na maior medida que as circunstâncias permitirem. Daí se dizer que são mandados de otimização, já que impõem que sejam realizados na máxima extensão possível. Por isso, é factível que um princípio seja aplicado em graus diferenciados, conforme o caso que o atrai. Dessa característica resulta que, num eventual confronto de princípios incidentes sobre uma situação concreta, a solução não haverá de ser aquela que acode aos casos de conflito entre regras.

No conflito entre princípios, deve-se buscar a conciliação entre eles, uma aplicação de cada qual em extensões variadas, segundo a respectiva relevância. Em outras palavras, as regras são revogáveis entre si, disciplinando um comportamento. É o tudo ou nada! Princípios regem uma orientação, cedendo espaço no caso concreto, aplicando-se um ou outro (ou mesmo vários), sem que importe em revogação de outro ou outros. O postulado afastado não deixa de existir, mas apenas não se aplica à hipótese analisada.

*In casu*, considerando que os direitos fundamentais formam um catálogo não exaustivo, espalhados por toda a Constituição Federal, verifica-se que tanto o direito à moradia digna (art. 1º, III; art. 6º; art. 183, CF/88) quanto o meio ambiente equilibrado (artigo 30, inciso VIII; artigo 225, também da Carta Magna) podem entrar em rota de colisão, surtindo, então, o dever de análise quanto às circunstâncias que pairam ao redor da situação concreta (MENDES; BRANCO, 2018).

Fato notório que a ocupação humana para moradia no Brasil não ostenta qualidade homogênea, favorecendo-se aqueles que dispõem de acervo econômico

em detrimento dos que não o possuem. Há coletividades que ocupam espaços irregulares, de infraestrutura muitas vezes comprometidas, construídas, ainda, em áreas de preservação ambiental, às quais há décadas estão protegidas legalmente das ações humanas, a fim de se evitar danos ao meio ambiente.

Em Rondônia, a exemplo do que aconteceu nas bordas do Rio Madeira, na Capital Porto Velho, foi constatado pelo Ministério da Integração Nacional, entre fevereiro e março de 2014, o maior desastre natural da Amazônia, causado pelo transbordamento do rio. Salaria o aludido Órgão da União, que desde a marca histórica de 17,52 metros, não havia notícias de tamanha cheia.

A cota do rio foi ultrapassada, e mais de 1,8 mil famílias foram retiradas de suas casas em quatro cidades com situação de emergência decretada nos municípios de Porto Velho, Guajará Mirim, Santa Luzia e Rolim de Moura, além de 14 distritos da capital de Rondônia, conforme informações do coordenador da Defesa Civil Estadual, à época.

Dessa forma, os esforços da CGU (Controladoria Geral da União), de forma associada com a SEDEC/MI (Secretaria Nacional de proteção e Defesa Civil), diligenciaram para realização de trabalho perfunctório nas áreas de saúde, educação, segurança, assistência social e infraestrutura, para efetivamente retratar a situação de calamidade atual em subsídio às autoridades competentes, no enfrentamento da crise.

Com efeito, a CGU, por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno, produziu o relatório de ação de controle Nº 201408699, de fiscalização integrada<sup>4</sup>, aduzindo que a observação do rio madeira, durante o período de três meses, contados a partir de março de 2014, levou à constatação de que o nível da água esteve acima da cota de transbordamento.

Tal fato – cheia do rio madeira – culminou na decretação e no reconhecimento de estado de calamidade pública, além do grande depósito de sedimento nas áreas que foram cobertas pela enchente, dificultando e impossibilitando a reconstrução das áreas afetadas e o retorno das famílias as suas residências. Segundo o relatório:

---

4 Processo CGU nº 00190.014926/2014-04, com a participação de servidores da DIINT/DI/SFC, da CGU/RO, e da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC-MI), no período de 4 a 8 de agosto de 2014. Disponível em: [file:///C:/Users/21829/Downloads/711894\\_6970\\_%20Relat%C3%B3rio%20IFR%20201408699.pdf](file:///C:/Users/21829/Downloads/711894_6970_%20Relat%C3%B3rio%20IFR%20201408699.pdf). Acesso em: 04 fev. 2022.



O município foi afetado em suas estruturas físicas, ambientais e econômicas, tendo sido atingido tanto na parte do Município de Porto Velho localizado à margem do Rio Madeira, como em seus distritos. A tragédia foi resultado da elevação do Rio Madeira até a cota histórica de 19,74 m no dia 30 de março de 2014, medida que corresponde a 3,06 m acima do valor já considerado como cota de transbordamento. Cabe ressaltar que as cotas registradas nas piores enchentes atingiram 17,44 m e 17,50 m (anos de 1984 e 1997, respectivamente)” (BRASIL, 2014, p. 70).

Na oportunidade, constatou-se que os danos causados pela enchente do Rio Madeira atingiram magnitudes inimagináveis, englobando todos os onze distritos e a sede do município de Porto Velho, dentre os quais pode-se citar a impossibilidade do retorno dos habitantes de vários desses distritos e comunidades às suas casas, sendo que, após inspeções “*in loco*”, verificou-se que muitos desses locais encontravam-se sem água potável encanada e alguns até sem meios de comunicação.

Houve, sendo as visitas realizadas pelas equipes de fiscalização, a destruição de moradias, edificações da Prefeitura, edificações estaduais e de núcleos urbanos situados nos distritos e na sede de Porto Velho. Tais locais foram severamente afetados pela cheia, de modo que ocorreu depósito de sedimentos e desbarrancamento das margens laterais ao Rio Madeira, destruindo diversas casas localizadas às margens, isto é, em APP.

A relativização do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado em favor do direito à moradia implica em colisão constitucional de valores, estando de um lado as APP(s) e de outro a moradia de várias pessoas. Indaga-se, portanto, se há possibilidade de compatibilizar os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado?

Após a publicação do relatório e das análises das visitas e inspeções, observou-se o risco que a regularização fundiária de moradias em AAPP pode oferecer às famílias que ali moram, em especial, porque após a fatalidade relacionada às cheias e desbarrancamento, as pessoas não puderam retornar para suas moradias.

Questões levantadas a respeito do aspecto socioeconômico das respectivas famílias que residiam e ainda residem em áreas de risco denotam que as demandas habitacionais são provenientes de situação de emergência ou calamidade pública, não se tratando de regulares programas habitacionais urbanos, cuja infraestrutura é

praticamente inexistente, ocasionando, também, a perda das casas, mesmo que não tenham diretamente sido atingidas pelas cheias.

Com o intuito de identificar os mecanismos jurídicos dispostos no ordenamento atual, mas sem pretensão de esgotar o assunto, necessário se faz caracterizar a questão e constatar a preservação da moradia e proteger o meio ambiente, notadamente sob o prisma da sustentabilidade.

De início, torna-se imperioso destacar que o direito à moradia foi enxertado na Constituição Federal de 1988 por intermédio da Emenda Constitucional nº 26/2000, passando a integrar o rol dos direitos sociais do art. 6º, naturalizando-se, dessa forma, como direito fundamental do indivíduo. Afinal, todos tem direito à moradia digna (MENDES; BRANCO, 2018).

A referida introdução do direito à moradia na Carta Magna decorre de compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, na medida que a essencialidade do direito à moradia é reconhecida, ainda, na Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana (art. 25) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11). Em plano nacional, outras Constituições seguem entendimento da necessidade de ser conferida especial atenção à plena e progressiva concretização do direito à moradia (PIOVESAN, 2007).

A moradia não está caracterizada como direito fundamental por estar na Constituição Federal, mas é algo natural do indivíduo, decorrente da sua condição de ser humano. Indica ser essencial por constar dentre as necessidades básicas de qualquer pessoa, bem como de sua família.

Tanto o é, que a moradia se revela como meta do Estado, em políticas públicas habitacionais, de competência comum da União, dos Estados e dos Municípios, dos quais socorrem-se de programas de construção e de melhoria das condições de habitação e de saneamento básico, conforme art. 23, IX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

No que tange à propriedade em si, há uma relação direta com o direito de moradia, destacando-se a figura jurídica da usucapião (especial) estabelecida no art. 183 da Constituição Federal. Tal disposição prevê a aquisição de domínio pelo possuidor de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, quando a utilizar para sua moradia ou de sua família, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição.

Há, ainda, a norma do art. 191, de igual parâmetro, para determinar que o possuidor, que tiver a posse, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, de área de terra não superior a cinquenta hectares, em zona rural, tendo nela moradia e tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, adquirir-lhe-á a propriedade.

Veja-se que, como direito fundamental, o direito à moradia tem a natureza negativa quanto positiva. Isto é, nas lições de Mendes e Branco (2018), “a natureza negativa constitui-se como direito de defesa, o direito à moradia impede o indivíduo de ser arbitrariamente privado de possuir uma moradia digna”, merecendo destaque a proibição de penhora do chamado bem de família nos termos da Lei Federal n. 8.009/99 – que dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família.

Por sua vez, a natureza positiva, ainda no plano dos direitos fundamentais, do direito à moradia apresenta-se em: “prestações fáticas e normativas que se traduzem em medidas de proteção de caráter organizatório e procedimental” e com caráter organizatório e procedimental é o Estatuto da Cidade, tal como prevê a Lei Federal n. 10.257/2001 (SARLET; MARINONI; MITIERO, 2012).

As providências das disposições dos artigos 183 e 191 deram especial conotação à moradia condigna no Brasil, sendo disciplinados pelas políticas urbanas do Estatuto da Cidade, parcelamento e da edificação compulsórios do solo, delegando à Lei municipal específica para área incluída no plano diretor, determinar como se dará o uso, fixando as condições e os prazos para implementação da obrigação (art. 5, Estatuto da Cidade).

Na mesma estatura, salienta-se interessante proteção do direito à moradia no reconhecido “usucapião familiar”, incorporado ao ordenamento jurídico pela Lei Federal n. 12.424/2011, que instituiu uma espécie de aquisição da propriedade, prevista no art. 1.240-A do Código Civil, prevendo que o ex-cônjuge que exercer, ininterruptamente e sem oposição, posse direta por dois anos, com exclusividade, sobre o imóvel urbano próprio de até duzentos e cinquenta metros quadrados, destinado para sua moradia e de sua família, terá direito a adquirir o domínio integral. Essa novidade legal protegeu o direito à moradia do cônjuge ou companheiro que permaneceu no imóvel com sua família (que foi abandonada).

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em mais de uma oportunidade, que a Lei Federal n. 8.009/90 que dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de

família, não visa apenas à proteção da entidade familiar, mas de um direito inerente à pessoa humana, que é o direito à moradia.

Em relação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, disseminado na Constituição Federal, mas com alicerce no artigo 225, não há dúvidas quanto à sua característica de direito fundamental, sendo doutrinariamente ainda classificado como de terceira geração, conforme denominação já adotada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário n. 134.297, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 22 de setembro de 1995, e MS 22.164-0/SP, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 17 de novembro de 1995.

Aliás, o desenvolvimento socioeconômico da humanidade depende do intenso combate à crise ambiental, não se permitindo mais negligência de qualquer ordem.

Há, assim, uma nítida relação entre direitos universais e meio ambiente, estando conectados, já que a proteção ambiental, abrangendo as futuras gerações, garante equilíbrio necessário à sadia qualidade de vida da população em geral. A umbilical questão entre direito à moradia e meio ambiente fica evidente quando se verifica que só haverá moradia digna diante de acesso à água potável e ar limpo.

No plano internacional, a Declaração de Estocolmo de 1972 inaugurou o destaque da relação entre os direitos humanos e a proteção ambiental, natural ou criado pelo homem, constando em seu Princípio 1º a consagração do meio ambiente saudável como um direito fundamental do ser humano. (1972. p. 6)

A irradiação do debate internacional acerca da proteção do meio ambiente alcançou vários outros países, isto é, o que se quer dizer é que a elevação à estatura de cláusula pétrea não é exclusividade brasileira.

Cite-se, por exemplo, o caso Lusitano, em que a Constituição Portuguesa (1976) dispôs no artigo 66 que: “Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.”

No caso brasileiro, garantiu-se a todos, incluída a futura geração, um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo qualificado como bem de uso comum do povo.

Para Silva (1995, p. 60), a expressão “ecologicamente equilibrado” refere-se:

[...] à harmonia das relações e interações dos elementos do habitat, mas deseja especialmente ressaltar as qualidades do meio ambiente mais favoráveis à qualidade de vida. Não ficará o homem privado de explorar os recursos ambientais, na medida em que esses também melhorem a qualidade da vida humana, mas não pode ele, mediante tal exploração,

desqualificar o meio ambiente de seus elementos essenciais, porque isso importaria em desequilibrá-lo e, no futuro, implicaria seu esgotamento. O que a Constituição Federal quer evitar, com o uso da expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, é a ideia, possível, de um meio ambiente equilibrado sem qualificação ecológica, isto é, sem relações essenciais dos seres vivos entre si e deles com o meio [...].

Outra importantíssima norma constante na Constituição Brasileira de 1988 é aquela que fomenta a atividade econômica social em diálogo com a proteção ao meio ambiente, conforme consta no artigo 170 da CF. Veja-se:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI - Defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Por tais razões, e em observância às disposições constitucionais que regem a função social da propriedade, notadamente os artigos 170, III; 182, §2º e 225, ambos do Texto Maior, importante se torna estabelecer diretrizes de atuação para que o Ministério Público possa conciliar o desenvolvimento sustentável, utilizando-se dos instrumentos legais para alcançar a ideal convivência coletiva.

A complementariedade do sistema de valores jurídico-sociais revela-se como missão fundamental do Ministério Público, tal como encartado no já citado artigo 127, da CF/88, na medida que é permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, detendo, assim, a obrigação de fomentar políticas públicas habitacionais que promovam a moradia digna.

Diante dessa obrigação institucional é que se verifica a importância de se ter referências e diretrizes para correta aplicação dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, realizando-se uma ponderação de valores constitucionais, para que todos exerçam o direito de morar dignamente e, também, preservem o meio ambiente.

### **2.3 Das Políticas Públicas Habitacionais e a Regularização Imobiliária de Moradias que estão em APP(s) conforme o Código Florestal**

Por política pública entende-se como toda ação que parte do diagnóstico de um problema público visando transformar uma situação real em uma situação ideal, na medida em que o papel do Estado é implementação do direito não só à moradia – unidade habitacional –, mas também o direito à cidade e a todas as oportunidades que a vida urbana oferece<sup>5</sup>.

Quer-se dizer que, na medida que a cidade vai se expandindo, necessário se torna dar continuidade na implementação das políticas públicas habitacionais para que ocorra um crescimento urbanístico organizado. Isto é, em outras palavras, não basta a simples divisão de um espaço territorial em glebas ou lotes, sob pena de se perpetuar ou aprofundar os complexos problemas sociais.

Isso porque a mera divisão de terreno sem possuir o objetivo de edificação e formação de núcleo populacional urbano, a exemplo de residências, comércio, indústrias, área de lazer, não passa de especulação imobiliária, incompatível com a função social da propriedade.

É nesse contexto que as políticas públicas habitacionais servem de esteio numa sociedade dinâmica, em que os sentimentos e necessidades evoluem, alternando-se frequentemente, natural é o acompanhamento legislativo, a fim de promover a adequada solução às intempéries coletivas, em especial em locais onde há maior ocupação humana. Não diferente nessa seara – a de ocupação geográfica do indivíduo e meio ambiente.

O Código Florestal dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, instituindo mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e, ainda, alterando diversos outros Diplomas Normativos. Nessa esteira, a reforma legislativa disciplinou a aprovação do projeto de regularização fundiária em áreas de preservação permanente, por intermédio de lei específica. Para tanto, deverá cumprir condicionantes ambientais que demonstrem a melhoria em relação à situação anterior.

Com efeito, o estudo técnico, em linhas gerais, é similar a uma análise pericial em que se verifica a existência de necessidades ou problemas a serem atendidos.

---

5 Definição aviada em trabalho publicado no XVII Enapur, 2017. Disponível em <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII>. Acesso em: 09 abr. 2022.

Trata-se de um conjunto de avaliações sobre aquele determinado ecossistema com vistas a compatibilização do uso do solo permanentemente preservado.

Dentre as condicionantes constam a caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; especificação dos sistemas de saneamento básico; proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água

Veja-se o teor do artigo 64 da Lei Federal nº 13.465/2017:

Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos: I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II - especificação dos sistemas de saneamento básico; III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Salienta-se, também, que no procedimento de reurbanização, os núcleos urbanos informais que ocupam APP(s) não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária.

No ponto, mais uma vez o legislador optou pelo intermédio de lei específica de regularização fundiária urbana, sendo que o interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os elementos similares às disposições acima referidas (art. 65). Para fins da regularização ambiental prevista no artigo 65 em

comento, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

Trata-se de um reforço de conservação de área que já é considerada de preservação permanente, revelando-se como um *plus*. No mesmo sentido, em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.

Ademais, em sede de políticas públicas para fins de moradia, o Estado brasileiro, por intermédio de seu Governo, editou a Medida Provisória nº 459, de 2009, com o objetivo de efetuar a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, a qual foi parcialmente vetada ante à dificuldade de operacionalização dos cadastros únicos municipais, dentre outras razões<sup>6</sup>.

A Medida Provisória acima destacada foi convertida na Lei Federal n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), prometendo, também, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, tendo alterado vários Diplomas Normativos que já regiam a matéria, a exemplo do Decreto-Lei no 3.365/41, e as Leis Federais nº. 4.380/64; 6.015/73; 8.036/90, e 10.257/01; e, ainda, a Medida Provisória nº 2.197-43/01.

Apenas para fins didáticos e de evolução histórico-normativa, o PMCMV teve o objetivo de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais. Mas, não para quaisquer imóveis ou pessoas. Com efeito, o estímulo governamental era destinado para famílias com renda mensal de até R\$4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais)<sup>7</sup>, compreendendo os seguintes subprogramas<sup>8</sup> relacionados ao Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)<sup>9</sup>.

O PMCMV conceituou o como grupo familiar a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos que contribuem para o seu rendimento ou têm suas despesas por ela atendidas e abrange todas as espécies reconhecidas pelo ordenamento

---

6 Sem se descuidar do mérito da aludida medida provisória, o veto entendeu que a norma dificultaria a operacionalização do Programa, uma vez que pressupõe a existência de cadastros únicos municipais, não condizente com a realidade, no entanto. Outra questão apontada, é que a norma não garantiria a consecução plena de um dos principais objetivos do Programa, qual seja, a geração de emprego e renda por meio da criação de demanda para o setor da construção civil. Para mais detalhes, sugere-se a leitura da Mensagem de Veto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Msg/VEP-540-09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Msg/VEP-540-09.htm).

7 Registra-se que os valores são os fixados à época da edição da Lei.

8 Redação conferida pela Lei nº 12.424, de 2011.

9 Ambos com redação dada pela Lei Federal nº 13.173, de 2015.



jurídico brasileiro, incluindo-se nestas a família unipessoal; e por imóvel novo a unidade habitacional com até 180 (cento e oitenta) dias de “*habite-se*”, ou documento equivalente, expedido pelo órgão público municipal competente ou, nos casos de prazo superior, que não tenha sido habitada ou alienada.

Após sobrevinda de pouco mais de 10 (dez) anos, o PMCMV foi substituído por intermédio da Lei Federal n. 14.118, datada de 12 de janeiro 2021<sup>10</sup>, que criou o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), por refletir políticas públicas da Gestão Governamental no momento.

O PCVA foi inspirado no PMCMV, e reiterou praticamente os mesmos objetivos e promessas da legislação alterada, quais sejam, a promoção do direito à moradia, ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitação e de qualidade de vida.

A *novel* política habitacional ora implementada, porém, inovou em linhas de crédito para reformas de casas já construídas, e aumentou valores dos imóveis que, agora, poderão ser financiados e incluídos na tão sonhada regularização fundiária urbana. Porém, torna-se interessante atentar-se para alguns destaques na lei.

Atualmente, inseriu-se na norma a expressão “preferencialmente”, o que – juridicamente falando, possui repercussão na legislação atinente ao direito patrimonial, família e sucessões, especialmente nas hipóteses de hereditariedade porque não se estabeleceu, objetivamente, quando e quais serão os imóveis registrados em nome da mulher ou em nome do homem.

Outra curiosidade é que, mesmo nos idos de 2021, a lei utiliza o termo “chefe de família”, quando desde 2002, com o advento do Código Civil, tal expressão foi substituída pelo “Poder Familiar”, cuja finalidade foi a de equalizar as relações entre os envolvidos, não mais se referindo a noções hierárquicas de chefia. Veja-se o teor (Brasil, 2021):

PCVA - Art. 13. Os contratos e os registros efetivados no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher e, na hipótese de esta ser “**chefe de família**”, poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge, afastada a aplicação do disposto nos arts. 1.647, 1.648 e 1.649 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). *grifo nosso*.

---

<sup>10</sup> Publicada no Diário Oficial da União em 13 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.118-de-12-de-janeiro-de-2021-298832993>. Acesso em: 23 jan. 2022.

O risco jurídico e social é que o conceito de “chefe de família” seja considerado subjetivo, e, assim, inadequado para os fins pretendidos, uma vez que até mesmo a definição de família é variada e oscilante conforme a realidade e contextos vividos<sup>11</sup>.

Ademais, a norma ainda mantém circunstâncias criadas pela Lei anterior, perpetuando as reflexões acerca da possibilidade de alteração da propriedade vinculada à alteração da guarda dos filhos, não observando as hipóteses de convivência familiar, em especial as regras de guarda compartilhada.

Isto é, a possibilidade de alteração da guarda à mudança da propriedade parece agredir frontalmente à proteção constitucional da propriedade, sendo certo que se cria uma maneira nada republicana de expropriação sem qualquer relação com a função social da propriedade, não se olvidando de se atentar para situações decorrentes de guarda de fato.

Outro vácuo de senso é que a propriedade que acompanha a pessoa guardiã, pode ser transferida em caso de mudança. A situação de guarda possui cláusula *rebus sic stantibus*, ou seja, vige enquanto houver necessidade, podendo ser transferida ou modificada a qualquer tempo. Com a hipótese de se mudar a propriedade do imóvel com vinculação à alteração da guarda gera, inevitavelmente, instabilidade e insegurança jurídica.

Não é exagero salientar que a cláusula poderá incutir o interesse exclusivamente na propriedade e nos ganhos financeiros que esta poderá proporcionar, culminado em pedidos de guarda baseados na *pseudo* intenção de cuidar melhor dos filhos incapazes, os quais revelarão meros instrumentos e monetarizações.

Salienta-se, ainda, que a norma criou um dever de indenizatória consistente em reparar o marido, quando a mulher tenha preferência no registro, em perdas e danos pela propriedade que não ficou registrada em seu nome, desequilibrando o caráter igualitário da relação familiar, desconsiderando que o próprio Código Civil já disciplina eventuais prejuízos sofridos pelos cônjuges.

---

11 Para melhor entendimento, interessante matéria publicada no site do Instituto Brasileiro de Direito de Família - IBDFAM, publicada em 11/05/2016, que trata do projeto de lei conhecido como Estatuto da Família, aprovado em comissão especial da Câmara dos Deputados, em 2015. Segundo o estatuto, família é “o núcleo social formado a partir da união entre um homem e uma mulher, por meio de casamento ou união estável, ou ainda por comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes”. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/noticias/5990/Dicion%C3%A1rio+reformula+conceito+-de+f#:~:text=Segundo%20o%20estatuto%2C%20fam%C3%ADlia%20%C3%A9,dos%20pais%20e%20seus%20descendentes%E2%80%9D>. Acesso em: 23 jan.2022.

Agora, já em reta conclusiva, imperioso tecer considerações sobre o advento da Lei Federal n. 14.285, de 29 de dezembro de 2021, que dispõe sobre o registro imobiliário de residências que se situam nas áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.

É que a já citada norma constante no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 é de caráter originário. Isto é, não é fruto de Emenda Constitucional, mas guarda sua integralidade desde os debates da Assembleia constituinte que antecedeu o Texto Magno.

O objetivo cautelar do dispositivo é fixar o necessário rigor e orientação às presentes e futuras gerações acerca da importância de se preservar a fisiologia, biologia, genética, fauna e flora, entre outros recursos naturais, que, em que pese estejam geograficamente nos limites territoriais brasileiros, emanam sua importância para todo o globo.

A esse respeito, ou seja, da irradiação da importância do meio ambiente, Yoshida & Guerra (2017) aduzem que o meio ambiente equilibrado é um direito difuso, portanto, a sua proteção é de interesse de toda a coletividade, considerando a relevância do equilíbrio ambiental para a sadia qualidade de vida.

Segundo estas autoras, o caráter difuso do meio ambiente enseja a participação social na sua defesa, revelando-se como um direito humano fundamental caracterizado pela nota da solidariedade, sendo, assim, verdadeiro direito difuso, indivisível por natureza e de titularidade indeterminada, isto é, pertence a todos, às gerações presentes e futuras.

Em época indefinida de controle sanitário, acentuada pela pandemia da Covid-19, vários pontos de divergência sobre a proteção de direitos e garantias fundamentais envolvendo o direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foram e têm sido levados à análise do Poder Judiciário brasileiro e da comunidade internacional.

De modo exemplificativo, cite-se a decisão no RE 654833/AC, relator ministro Alexandre de Moraes, que tratou da imprescritibilidade da reparação por dano ambiental, Acórdão de 20.04.20; na ADPF 709, relator ministro Roberto Barroso referente à vida, saúde dos povos indígenas em face da Covid-19, liminar referendada em 05.08.20; da ADO 59, relatora ministra Rosa Weber, quanto ao fundo Amazônia, em andamento; ADO 60, relator ministro Roberto Barroso quanto ao fundo clima, com audiência pública marcada; e, ainda, da medida cautelar na ADI

6.421/DF, relator ministro Roberto Barroso, envolvendo saúde, vida, ambiente, grupos vulneráveis, etc.<sup>12</sup>.

Note-se que, conforme as decisões acima mencionadas, o Supremo Tribunal Federal possui um posicionamento cautelar da norma do artigo 225 da Constituição Federal, de maneira que - como a Carta Maior rege o Estado brasileiro -, deve ser observada pelo Legislativo e Executivo, obviamente ao menos no âmbito de suas competências, o que nem sempre acontece!

No final do ano de 2021, precisamente em 29 de dezembro, adveio ao mundo jurídico a Lei Federal n. 14.285, que alterou a Lei Federal nº 12.651/2012, conhecido como Novo Código Florestal (NCF), e nas Leis Federais n. 6.766/1979 e 11.592/2009, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

Para Antunes (2022), o NCF é fruto de um grande acordo político no Congresso Nacional que estabeleceu parâmetros mínimos de proteção ambiental que, em diversos casos, retrocederam em relação à Lei nº 4.771/1965, que foi por ela revogada. Aduz também que, no particular, o Supremo Tribunal Federal assegurou a constitucionalidade da imensa maioria das normas do NCF, mas que as alterações produzidas pela Lei nº 14.285/2021 já haviam sido vetadas no projeto de lei que deu origem ao NCF.

Nesse ponto, insta registrar que a Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2021, fundamentou a inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 1.876, de 1999 (e nº 30/11, no Senado Federal), na contrariedade ao interesse público, uma vez que a proteção da vegetação nativa exigia do texto a eskorreita indicação dos parâmetros que norteiam a interpretação e a aplicação do conceito de pousio, que é a capacidade de recuperação do uso do solo, para estabelecer os limites temporais ou territoriais para sua prática.

Ademais, argumentou ainda que a norma vetada não é compatível com o avanço das técnicas disponíveis para a manutenção e a recuperação da fertilidade dos solos, sendo que a ausência de tais limites torna possível que um imóvel ou uma área rural permaneça em regime de pousio indefinidamente, o que impediria a

---

<sup>12</sup>No ponto, para aprofundamento do trato da questão pelo Supremo Tribunal Federal (STF), recomenda-se a leitura do interesse ensaio publicado pelos professores de direito constitucional Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, no site Consultor Jurídico acerca da proteção insuficiente do meio ambiente. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-ago-14/direitos-fundamentais-proibicao-protecao-insuficiente-meio-ambiente-equilibrado>. Acesso em: 27 jan. 2022.

efetiva fiscalização quanto ao cumprimento da legislação ambiental e da função social da propriedade.

Nessa esteira, a finalidade da Lei Federal nº 14.285/2021, é de reduzir a extensão das APP(s) urbanas, de acordo com o artigo 4º do NCF combinado com o §10. Esse dispositivo teria como principal argumento a mudança estrutural na legislação para regularizar áreas de ocupação de baixa renda e populares que, aliás, cabe dúvida se as favelas estão incluídas no conceito de áreas urbanas consolidadas do novo texto (ANTUNES, 2022).

Como asseverado, em 29 de dezembro de 2021, a Lei Federal nº 14.285, alterou o art. 3º, inc. XXVI da Lei 12.651/2012 e, mais incisivamente, o art. 4º, com o §10. Veja-se o teor normativo:

§ 10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, com regras que estabeleçam:

I - a não ocupação de áreas com risco de desastres;

II - a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver;

III - a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.

Ademais, como o escopo de incutir sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, modificou-se também a Lei Federal nº 6.766/79, para dispor que:

Art. 3º O art. 22 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º:

"Art. 22. ....

§ 5º Os limites das áreas de preservação permanente marginais de qualquer curso d'água natural em área urbana serão determinados nos planos diretores e nas leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente." (NR)

Art. 4º O art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 4º .....

III-A – (omissis)

III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município.

Muitos doutrinadores especializados em direito ambiental e urbanístico, a exemplo de Antunes (2022) e Figueiredo (2021), já se posicionaram quanto à inconstitucionalidade da norma, uma vez que outros equipamentos urbanos de utilidade pública e interesse social foram e continuam sendo objeto de uma exceção autorizativa para, no caso concreto, permitir a supressão de vegetação, mesmo nativa, nas áreas de preservação permanente.

Aduzem, também, que o Supremo Tribunal Federal já vem se posicionando quanto às autorizações das intervenções de utilidade pública ou interesse social, conforme se vê na Medida Cautelar em ADI 3.540, permitindo a regularização fundiária social e de interesse específico. Assim, segundo o referido Autor, o objetivo da alteração legislativa ora comentada não é socorrer ao interesse público, pois este já estava contemplado cabalmente.

É de se reiterar que o Novo Código Florestal já permite uma regularização de áreas populares e também dos serviços de utilidade pública e interesse social (Artigo 8º c/c artigo 3º, VIII, IX e X), sendo prolixo estabelecer medidas legislativas urgentes, quando o interesse público vem exigindo aprofundamento da titularidade das moradias. Isto é, notório é o fato de que muitas as ocupações – principalmente as mais humildes, não possuem condições sanitárias e nem o respectivo registro de sua propriedade no Serviço Extrajudicial de Registro de Imóveis.

É notório também que – em ano político – os argumentos lançados para sustentar a norma podem ser utilizados para agregar interesses eleitorais, uma vez que poderão ser autorizadas, Brasil a fora, milhares de licenças para supressão de vegetação em APP(s) pelos órgãos ambientais de todos os níveis federativos, sendo válido lembrar que o uso de recursos naturais e permanente pode ser de forma direta e indireta, que possuem o potencial de conter incontroláveis fontes poluidoras<sup>13</sup>.

Pela via normatizada, encontra-se obstáculo de validade no artigo 225, §1º, inciso III e VII, da Constituição Federal, sendo certo que as áreas de preservação permanente referem-se a locais de proteção especial e, dessa maneira, leis que comprometam sua integral preservação, a exemplo de reduções de limites ou ocupação irregular com potencial gravame poluidor ou mesmo degenerativo,

13 Interessante julgado a respeito, da lavra do Ministro Alexandre de Moraes, no bojo da ADI 4.988, que entendeu que a Lei nº 1.939/2008, de Tocantins, no sentido de que estabeleceria uma *proteção deficitária* a áreas de preservação permanente, uma vez que autorizava a intervenção e a supressão de vegetação em áreas de proteção permanente (APP), em caso de construções de até 190m² para lazer, desde que não contenham fontes poluidoras.

ofenderia a função ecológica da propriedade. Na verdade, a Norma Superior (CF/88) protege tais espaços territoriais até mesmo de eventuais práticas, legislativas ou infralegais, que sequer coloquem em risco sua função ecológica.

Para justeza do presente estudo, torna-se imperioso salientar que não se desconhece que há decisões no sentido de que, quando não se está presente a proteção da função ecológica do espaço territorial, não se justifica de igual forma a baliza protetiva, como salienta Antunes (2022). Veja-se:

3. Aferrada às margens de rios, córregos, riachos, nascentes, charcos, lagos, lagoas e estuários, intenta a APP ciliar assegurar, a um só tempo, a integridade físico-química da água, a estabilização do leito hídrico e do solo da bacia, a mitigação dos efeitos nocivos das enchentes, a barragem e filtragem de detritos, sedimentos e poluentes, a absorção de nutrientes pelo sistema radicular, o esplendor da paisagem e a própria sobrevivência da flora ribeirinha e fauna. Essas funções multifacetárias e insubstituíveis elevam-na ao status de peça fundamental na formação de corredores ecológicos, elos de conexão da biodiversidade, genuínas veias bióticas do meio ambiente. Objetivamente falando, a vegetação ripária exerce tarefas de proteção assemelhadas às da pele em relação ao corpo humano: faltando uma ou outra, a vida até pode continuar por algum tempo, mas, no cerne, muito além de trivial mutilação do sentimento de plenitude e do belo do organismo, o que sobra não passa de um ser majestoso em estado de agonia terminal. 4. Compreensível que, com base nessa ratio ético-ambiental, o legislador caucione a APP ripária de maneira quase absoluta, colocando-a no ápice do complexo e numeroso panteão dos espaços protegidos, ao prevê-la na forma de superfície intocável, elemento cardeal e estruturante no esquema maior do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por tudo isso, a APP ciliar qualifica-se como território non aedificandi. Não poderia ser diferente, hostil que se acha à exploração econômica direta, desmatamento ou ocupação humana (com as ressalvas previstas em lei, de caráter totalmente excepcional e em numerus clausus, v.g., utilidade pública, interesse social, intervenção de baixo impacto). (REsp 1245149/MS, relator ministro HERMAN BENJAMIN, 2ª TURMA, julgado em 09/10/2012, DJe 13/06/2013).

Ainda conforme Antunes (2022), mesmo o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tendo fixado o Tema nº 1010, assentou que o NCF, no ponto quanto à extensão não edificável nas APP(s) de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que foi disciplinado pelo seu artigo 4º, caput, inciso I, alíneas "a", "b", "c", "d" e "e", a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.

Frise-se, também, que, o STF já reconheceu a competência aos municípios para tratar da questão referente ao uso do solo em APP no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos

demais entes federados (RE 586.224, relator ministro Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145).

Pelo posicionamento Judiciário quanto à cautelaridade da norma do artigo 225, CF/88, e a renitência legislativa em reduzir a proteção ambiental e regularizar todas as construções ilegais feitas até 28 de abril de 2021, as quais são as razões do veto presidencial aos §§6º e 7º em acréscimos ao artigo 4º do NCF, que não há um compromisso fiel do legislador em solucionar ou proporcionar uma resolução adequada aos indivíduos ou moradores que estabeleceram seus tetos em áreas de preservação permanente.

Não é exagero lembrar que o Supremo Tribunal Federal já deliberou sobre os graus de retrocesso à proteção insuficiente na ADI 3.470, o que poderia, em tese, culminar até mesmo numa batalha para se concretizar a regularização “fundiária” a qualquer custo, protegendo menos o meio ambiente, fato este comumente noticiado pela imprensa nacional, ganhando a estatura de normalidade, infelizmente!<sup>14</sup>.

A contumácia legislativa – eivada de inconstitucionalidade, conforme doutrina especializada e mencionada nos parágrafos anteriores, gera mais insegurança jurídica do que solução para seus destinatários porque frontalmente agride os preceitos constitucionais da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a função social ecológica da propriedade, além de uma ampla de consolidada jurisprudência, levando a crer que será declarada inconstitucional pelo Pretório Excelso.

## **2.4 A Convergência da Constituição do Estado de Rondônia com a Constituição Federal e o Código Florestal**

Certo é que o fundamento jurídico, político, econômico e social do Estado Brasileiro é a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Decorrente deste Texto Magno, advém todas as Constituições Estaduais. Acerca do Poder Constituinte derivado dos Estados-membros o magistério de Mendes (2010) é:

[...] O poder constituinte do Estado-membro é, como o de revisão, derivado, por retirar a sua força da Constituição Federal, e não de si próprio. A sua

---

<sup>14</sup>Para tanto, sugere-se a leitura das matérias disponíveis em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/enchentes-no-rio-1966>; <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/chuvas-na-regiao-serrana-rj/>; <https://www.nsctotal.com.br/noticias/com-94-enchentes-em-169-anos-como-o-vale-do-itajai-aprendeu-a-lidar-com-as-cheias>. Acesso em: 27 jan. 2022.



fonte de legitimidade é a Constituição Federal. No caso da Constituição Federal em vigor, a previsão do poder constituinte dos Estados acha-se no art. 25 (“os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”) e no art. 11 do ADCT. Sendo um poder derivado do poder constituinte originário, não se trata de um poder soberano, no sentido de poder dotado de capacidade de autodeterminação plena. O poder constituinte dos Estados-membros é, isto sim, expressão da autonomia desses entes, estando submetido a limitações, impostas heteronomamente, ao conteúdo das deliberações e à forma como serão tomadas.

Assim, os Estados membros, a exemplo de Rondônia, têm a obrigação de cumprir solenemente os mandamentos de organização e de relacionamento fixadas pelo constituinte federal, isto é, o preceito da Constituição Federal é a forma que modula a estrutura do Estado-membro.

Nessa esteira de cumprimento dos Comandos constitucionais<sup>15</sup>, a Constituição do Estado de Rondônia envida balizadas normativas para APP(s) e a respectiva proteção, tratando-se de espaços territoriais ambientalmente protegidos, encobertos (ou não) por vegetação primária, com vistas a blindar recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, ou seja, a biodiversidade, conforme consta nos seus principais dispositivos. Veja-se:

Art. 8º Ao Estado compete exercer, em seu território, todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhe sejam vedados pela Constituição Federal, especialmente:

XV - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Art. 149. A ordem econômica, fundada no trabalho e na democratização da riqueza, tem por fim realizar a justiça social, a melhoria progressiva das condições de vida da população e o desenvolvimento harmônico e integrado do Estado.

XI - a adequação do uso do solo urbano às necessidades fundamentais de habitação, trabalho, educação, saúde, lazer e cultura da população urbana, cujos critérios serão definidos em lei;

XII - a exploração racional dos recursos renováveis da natureza, a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

Art. 158. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas de população favelada e de baixa renda, preferencialmente sem remoção dos moradores;

II - a regularização dos loteamentos clandestinos, abandonados ou não titulados;

III - a participação ativa das respectivas entidades comunitárias no Estado, no encaminhamento e na solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

---

<sup>15</sup>Em especial o artigo 225, § 1º, III, da Constituição Federal: definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

- IV - a preservação das áreas de exploração agrícola e pecuária, e o estímulo a estas atividades primárias;
- V - a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente urbano e rural;
- VI - a criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, cultural, ambiental, turístico e de utilização pública.

A leitura das normas acima destacadas permite compreender o dinamismo cautelar próprio de uma sociedade dinâmica, perseverando o núcleo protetor ao determinar que é da alçada do Estado de Rondônia proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, ou seja, não importa a natureza da ofensa.

O escopo econômico do desenvolvimento ambiental também está guarneado, na medida em que a ordem econômica também se insere no âmbito de aplicação normativa, fundada no trabalho e na democratização da riqueza, tendo por objetivo a realização de justiça social, a melhoria progressiva das condições de vida da população e o desenvolvimento harmônico e integrado do Estado.

Para tanto, a adequação do uso do solo urbano às necessidades fundamentais deve mirar a habitação, bem como o trabalho, educação, saúde, lazer e cultura da população urbana, cujos critérios serão definidos em lei, além da exploração racional dos recursos renováveis da natureza, a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

A regularização dos loteamentos clandestinos, abandonados ou não titulados deve também ter a participação ativa das respectivas entidades comunitárias no Estado, no encaminhamento e na solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes, a fim de alcançar a preservação das áreas de exploração agrícola e pecuária, e o estímulo a estas atividades primárias, com vistas a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente urbano e rural com a criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, cultural, ambiental, turístico e de utilização pública.

A lei a que se refere o mencionado artigo da Constituição Estadual de Rondônia deve observar as diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios, devendo assegurar a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas de população favelada e de baixa renda, preferencialmente sem remoção dos moradores. No ponto, insta registrar que até a conclusão do presente trabalho não se teve notícias da publicação da norma que regulamenta este artigo constitucional estadual, valendo-se, portanto, das leis

nacionais, como o Código Florestal, por exemplo. Para se entender a dimensão do conceito de áreas de preservação permanente o NCF defini como:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

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

Veja-se que o objetivo das APP(s) é de estabelecer o uso sustentável ou indireto de áreas preservadas, limitando a exploração econômica. Relembre-se que o desenvolvimento econômico previsto no artigo 170 deve caminhar de mãos dadas com a norma do artigo 225, ambos da Constituição Federal de 1988. Com efeito, tanto as utilidades humanas, quanto a proteção do meio ambiente, devem otimizar os recursos naturais provenientes das titularidades, alcançando o máximo possível de perpetuação para que as futuras gerações sejam contempladas pelos frutos do equilíbrio.

Cabe ao Poder Público avaliar as hipóteses de autorização do uso, com base na comprovação de utilização de efeitos públicos, interesse social e impacto ambiental, como prevê o art. 8º da Lei Federal n. 12.651/12 – Código Florestal. Para robustecer a argumentação, salienta-se que as APP(s) visam à proteção de solos e das matas ciliares para neutralizar as transformações prejudiciais dos leitos do meio aquático. Veja-se o art. 4º, do Código Florestal:

[...] I – as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II – As áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;

b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

- III – As áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;
- IV – As áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;
- V – As encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;
- VI – As restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- VII – Os manguezais, em toda a sua extensão;
- VIII – As bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;
- IX – No topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo está definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;
- X – As áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;
- XI – Em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

As limitações acima destacadas asseguram os meios de preservação do bem-estar público, indubitavelmente. Repisa-se que, de igual forma, no âmbito do Estado de Rondônia, o compromisso de proteger o meio e combater a poluição, preservar as florestas, a fauna, a flora e as bacias hidrográficas vieram seguido do dever do Estado de assegurar o direito à moradia por meio de programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento básica no meio urbano e rural (Rondônia. 2007).

Para Dias e Gonçalves (2015), a disposição normativa refere-se, em verdade, às normas de reprodução obrigatória, as quais se configuram como aquelas de observância compulsória no texto constitucional estadual, e decorrem da subordinação aos princípios consagrados na Constituição da República, de acordo com o comando inserido no Artigo 25, caput, da Constituição Federal de 1988.

Isto é, o legislador constituinte estadual, também conhecido doutrinariamente como decorrente, tal como antes explanado está vinculado às normas centrais que estruturam o Estado, às que fixam as limitações dos Poderes e estabelecem garantias fundamentais devem ser transplantadas para o ordenamento constitucional do Estado, mesmo que estejam, muitas vezes, implícitas nele, sem que importe em abaloamento ou agressão à autonomia estadual e pacto federativo, a fim de alcançar simetria.

Conclui-se que as normas de ordem principiológicas atinentes a proteção ao meio ambiente e à moradia espraiam sobre as Constituições Estaduais porque servem de sustentação quanto ao pacto federativo, impondo aos Estados a observância de reproduzir compulsoriamente em seus textos constitucionais, prestigiando as iniciativas normativas regionais as limitações ao poder público.

## **2.5 As Normas Internacionais de Direitos Humanos sobre Moradia Digna e Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado**

A seguinte seção apresenta as normativas e documentos no que tange ao âmbito internacional que definem e salvaguardam o direito à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado, dentre os quais, destaca-se o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o qual defende que a moradia digna deve reunir vários aspectos de infraestrutura e organização – físico, social e cultural –, a fim de ser identificada como habitat adequado.

Ainda em âmbito internacional, é mencionada a Opinião Consultiva n. 23 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, frisando-se que há uma relação de interdependência entre direitos humanos, meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Noutros termos, essa seção trata de evidenciar, até que ponto, no ordenamento jurídico internacional, que o direito à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado são direitos entrelaçados e imprescindíveis – direitos fundamentais – à qualidade de vida do ser humano.

A consolidação do Estado Democrático de Direito exige a implementação de soluções para diversas carências para se ter uma vida digna, entre as quais é possível citar a alimentação adequada, saúde e moradia. No Brasil, as séries normativas devem estar em consonância com os tratados e convenções internacionais para garantir os direitos humanos e consolidá-los como política pública<sup>16</sup>.

Com efeito, dentre as várias necessidades do corpo humano (fisiologicamente falando), existe aquela que trata do abrigo. O indivíduo precisa de um lugar, isto é, uma moradia para se manter privado, interagido com as suas companhias, conservação de memórias, e até mesmo para expressar sua individualidade.

---

16 BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013, p. 10.

A moradia, portanto, somente pode ser declarada 'adequada' quando alcança solução de existência com dignidade, tal como foi reconhecido em 1948 pela Declaração Universal dos Direitos Humanos como integrante do direito a um padrão mínimo de vida, e também em 1966 pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tornando-se um direito humano universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas<sup>17</sup>.

Para cumprir o mister, o Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais aceita uma moradia como adequada quando reúne a segurança da posse, a disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, acessível, habitável, e adequada culturalmente, já que deve representar a expressão da identidade<sup>18</sup>.

Assim, quando não se atinge ou não se reúne as condições destacadas, não há que se falar em dignidade da moradia, sendo que, notoriamente, muitos grupos de pessoas têm obstáculos individuais para exercer o seu direito à moradia adequada.

Até mesmo por questões de discriminação, as moradias são instaladas sobre as áreas de preservação permanente, tornando-se mais vulneráveis tanto de ordem econômica, que aqui se entende por ausência de infraestrutura sanitária, entre outras, quanto geológica, pois estão sob áreas de riscos de desabamento e destruição do lar.

Atento a esse importante direito, a Declaração Universal dos Direitos Humanos aduz ser o habitat um requisito necessário a um padrão de vida adequado. Veja-se:

#### Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, 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.

---

17 Disponível em: [http://direitoamoradia.org/?page\\_id=46&lang=pt](http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=pt) Acesso em: 12 fev. 2022.

18 COMPILAÇÃO DE INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça. Primeira Edição. Disponível em <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

Por sua vez, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), revela o instrumento normativo para a proteção do direito à moradia adequada, no artigo 11:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. 2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para: a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais; b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

Conforme a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2013), por uma Cultura de Direitos Humanos, várias são as orientações e princípios internacionais que estabelecem disposições específicas relativas ao direito à moradia adequada. Apesar de não serem juridicamente vinculativos, ou seja, não terem força legal, eles fornecem orientações úteis sobre a implementação do direito à moradia adequada, especialmente para grupos específicos, como trabalhadores, refugiados e pessoas internamente deslocadas, idosos e povos indígenas.

Nesse sentido, aduz a Secretaria de Direitos Humanos que o Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adotou vários comentários gerais sobre o direito à moradia adequada. Os Comentários Gerais nº 4, 7 e 16, em especial, trazem luz às questões referentes ao direito à moradia adequada relacionadas com a habitação e fornecem uma orientação confiável sobre as disposições do PIDESC (UNITED NATIONS, 1991, 1997, 1988).

Na mesma esteira, outros tratados internacionais de direitos humanos têm abordado o direito à moradia adequada de diferentes maneiras. Alguns são de aplicação geral, enquanto outros cobrem os direitos humanos de grupos específicos,

como mulheres, crianças, povos indígenas, trabalhadores imigrantes e membros das suas famílias, ou pessoas com deficiência<sup>19</sup>.

Para Ibrahim (2012), o direito ambiental e os direitos humanos se fortalecem mutuamente e, em última análise, não pode um existir sem o outro. Os dois, com efeito, se retroalimentam, não havendo como abordar a temática do meio ambiente sem um sólido estudo dos direitos humanos. Os direitos humanos são a alma e o direito ao meio ambiente o corpo, necessitando caminhar juntos para que se tenha vida.

Alerta, ainda, que a jurisprudência internacional também tem caminhado no sentido de reconhecer a ligação existente entre o meio ambiente e os direitos humanos, citando o exemplo da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos quando do julgamento do caso “La Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua” em que foi reconhecido o direito humano de uma comunidade viver em suas terras, de tê-las demarcadas, de adquirir titulação de tais terras, respeitando-se os seus valores, usos e costumes, declarando-se violação aos artigos 21 (direito de propriedade) e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos (direito de proteção judicial)<sup>20</sup>:

*En ciertos contextos históricos los derechos de la persona humana se garantizan y se pueden ejercer plenamente sólo si se reconocen los derechos de la colectividad y de la comunidad a la que pertenece esta persona desde su nacimiento y de la que forma parte y la cual le da los elementos necesarios para poder sentirse plenamente realizado como ser humano, que significa también ser social y cultural. La contraposición de esta afirmación es que, al violarse los derechos de una comunidad de seguir subsistiendo como tal y de poder reproducirse como unidad e identidad, se violan una serie de derechos humanos básicos: el derecho a la cultura, la participación, la identidad, la sobrevivencia; esto lo han demostrado numerosos estudios sobre pueblos y comunidades indígenas en Latinoamérica. (IBRAHIN. 2012)*

Não se pode desconsiderar que, devido à crise habitacional no Brasil, muitas pessoas constroem as suas casas de maneira irregular e em áreas de preservação ambiental que, ao menos na teoria, são destinadas justamente à proteção humana do meio ambiente.

---

19 Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em: 12 fev. 2022.

20 Para aprofundamento, recomenda-se a leitura de interessante trabalho acadêmico publicado na Revista do Instituto do Direito Brasileiro, denominado "A relação existente entre o meio ambiente e os direitos humanos: um diálogo necessário com a vedação do retrocesso". Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id\\_Pais=15](http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=15). Acesso em: 12 fev. 2022.



Segundo Alvares (2016), a compatibilidade desses dois direitos constitucionais é otimizada utilizando-se a regularização fundiária. Este instrumento é um poder dever do Poder Público, tornando-se imprescindível a constatação prévia de sua possibilidade antes de ser determinada qualquer medida que ocasione a desocupação dos moradores localizados em área ambientalmente protegida.

Há, portanto, de se verificar se é possível a moradia ser aliada do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

### **2.5.1 O Direito ao Meio Ambiente e o direito à Moradia Digna na Perspectiva da Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos**

O direito à moradia adequada é um direito humano reconhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro em consonância com os tratados e convenções internacionais das quais o Brasil é signatário. Para consolidá-lo como política pública, entretanto, há uma série de obrigações a serem cumpridas e garantidas pelo Estado Brasileiro, inclusive as relacionadas ao meio ambiente.

É nesse contexto que consideramos de suma importância a análise da Opinião Consultiva n. 23, emitida, em 15 de novembro de 2017, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em resposta à solicitação da Colômbia sobre as obrigações dos Estados em relação ao meio ambiente no âmbito da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal (ALMEIDA, 2019).

Por meio desse documento, a Corte (2017) forneceu critérios de interpretação da interrelação entre os direitos humanos e o meio ambiente, no intuito de fortalecer o sistema de proteção dos direitos humanos.

Vale ressaltar que o alcance da referida Consulta não ficou restrito ao Estado solicitante (Colômbia), e nem seu objeto ao meio ambiente marinho. Segundo a Corte (2017), todos os Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) a teriam como fonte, para a defesa efetiva dos direitos humanos, e como um roteiro para a resolução de questões envolvendo a garantia dos direitos humanos no marco da proteção ambiental.

Lançando luzes na discussão proposta – compatibilização entre o direito à moradia e direito ao meio ambiente, de suma importância destacar que a Corte citou o direito à moradia e o direito a não ser deslocado forçadamente (duas das condições exigidas pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais para se considerar uma moradia adequada) dentre os direitos que podem ser

afetados pelos danos ambientais, notadamente e com mais força quando ligados a populações e grupos em situação de vulnerabilidade, impondo aos Estados o dever de intervirem, em conformidade com o princípio de igualdade e não discriminação. (CIDH, 2017, p. 29).

No parágrafo 47 da Opinião Consultiva 23, a Corte ponderou que a proteção ao meio ambiente e a realização de outros direitos humanos estão imbricados, de modo que a degradação daquele afeta o exercício destes, asseverando que:

*[...] This Court has recognized the existence of an undeniable relationship between the protection of the environment and the realization of other human rights, in that environmental degradation and the adverse effects of climate change affect the real enjoyment of human rights.<sup>60</sup> In addition, the preamble to the Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (hereinafter “Protocol of San Salvador”), emphasizes the close relationship between the exercise of economic, social and cultural rights – which include the right to a healthy environment – and of civil and political rights, and indicates that the different categories of rights constitute an indivisible whole based on the recognition of the dignity of the human being. They therefore require permanent promotion and protection in order to ensure their full applicability; moreover, the violation of some rights in order to ensure the exercise of others can never be justified. 6 [...] (CIDH, 2017, p. 21)*

A dependência recíproca entre direitos humanos e a proteção do meio ambiente foi reforçada pela Corte nos parágrafos seguintes, com a citação do pensamento de John H. Knox, relator especial das Nações Unidas sobre direitos humanos e questões ambientais:

*[...] 51. Furthermore, the United Nations Independent Expert on human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment (now Special Rapporteur<sup>71</sup>) has stated that “[h]uman rights and environmental protection are inherently interdependent,” because: Human rights are grounded in respect for fundamental human attributes such as dignity, equality and liberty. The realization of these attributes depends on an environment that allows them to flourish. At the same time, effective environmental protection often depends on the exercise of human rights that are vital to informed, transparent and responsive policymaking. [...]. (CIDH, 2017, p. 23).*

Neste contexto, ganha sentido o conceito de moradia adequada apresentado pelo Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão instituído em 1985 pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas, trazido pela obra Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU (2018, p. 258-260):

[...] 7. Na opinião do Comitê, o direito à moradia não deve ser interpretado em sentido estrito ou restritivo que o iguale, por exemplo, ao abrigo fornecido meramente como um telhado sobre cabeça ou o considere exclusivamente como uma mercadoria. Pelo contrário, deve-se considerá-lo como o direito de viver com segurança, paz e dignidade em algum lugar [...].

8. Assim, o conceito de adequação é particularmente significativo em relação ao direito à moradia, uma vez que serve para sublinhar uma série de fatores que devem ser levados em conta quando da avaliação se determinada forma de moradia pode ser considerada ou não como “moradia adequada”, segundo as finalidades do Pacto. Ainda quando a adequação for determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, o Comitê considera que, assim mesmo, é possível identificar certos aspectos deste direito que devem ser levados em conta para esta finalidade, em qualquer contexto particular. Entre esses aspectos figuram os seguintes: (A) Segurança jurídica da posse. A posse assume uma variedade de formas, como o aluguel (público e privado), a moradia em cooperativa, o arrendamento, a ocupação pelo próprio proprietário, a moradia de emergência e assentamentos informais, incluindo a ocupação da terra ou da propriedade. Não obstante o tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta proteção legal contra despejo forçado, assédio e qualquer tipo de outras ameaças. Os Estados Partes devem, 259 conseqüentemente, tomar medidas imediatas para conferir segurança jurídica da posse às pessoas e propriedades que careçam atualmente de tal proteção, em consulta genuína as pessoas e grupos afetados. (B) Disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura. Uma moradia adequada deve dispor de certos serviços essenciais para a saúde, a segurança, o conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à moradia adequada devem ter acesso sustentável aos recursos naturais e comuns, à água potável, à energia para cozinhar, serviço de aquecimento e iluminação, de saneamento e de limpeza, meios de armazenamento de alimentos, eliminação de resíduos, de drenagem do local e serviços de emergência. (C) Custo acessível. Os custos financeiros domésticos ou pessoais associados à moradia devem ser de um nível tal que a realização e a satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas nem comprometidas. Devem ser tomadas medidas pelos Estados partes para garantir que uma percentagem dos gastos relacionados à moradia seja, como regra, proporcional aos níveis de renda. Os Estados partes devem criar subsídios de moradia para aqueles incapazes de obtê-la, bem como formas e níveis diferentes de financiamento habitacional, que correspondam adequadamente às necessidades da moradia. De acordo com o princípio da possibilidade de custear a moradia, os inquilinos devem ser protegidos por medidas adequadas contra níveis ou aumentos desproporcionais do aluguel. Nas sociedades em que a matéria prima constitui a principal fonte de materiais de construção para habitação, medidas devem ser tomadas pelos Estados partes para assegurar a disponibilidade de tais materiais. (D) Habitabilidade. A moradia adequada deve ser habitável, oferecendo aos seus habitantes o espaço adequado e protegendo-os do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento ou de outras ameaças à saúde, dos riscos estruturais e dos vetores de doenças. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida também. O Comitê encoraja os Estados Partes a aplicar de forma abrangente os Princípios de Higiene da Moradia<sup>5</sup> preparados pela OMS, que consideram a moradia o fator ambiental que mais frequentemente associa-se às condições favoráveis à transmissão de doenças em análises epidemiológicas, significando que, as condições inadequadas e deficientes de moradia e de vida são invariavelmente associadas às taxas mais elevadas de mortalidade e morbidade. (E) Acessibilidade. A moradia adequada deve ser acessível aos titulares do direito. Os grupos desfavorecidos devem ter acesso pleno e sustentável aos recursos

adequados para conseguir uma moradia. Assim, a esses grupos desfavorecidos como os idosos, as crianças, os deficientes físicos, os doentes terminais, indivíduos HIV positivos, as pessoas com problemas persistentes médicos, os doentes mentais, as vítimas de desastres naturais, os grupos que vivem em área de risco e outros grupos deve ser assegurado um certo grau de prioridade na esfera da moradia. Tanto a legislação quanto as políticas públicas em matéria de moradia devem levar integralmente em conta as necessidades especiais destes grupos. Em muitos Estados partes, o maior acesso à terra por segmentos desprovidos de terra ou empobrecidos da sociedade deve constituir objetivo central da política. Os Estados devem assumir obrigações governamentais apreciáveis destinadas a assegurar o direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, incluindo o acesso à terra como um direito. 260 (F) Localização. A moradia adequada deve estar em um local que permita o acesso às opções de emprego, ao transporte, aos serviços de saúde, às escolas, às creches e a outros equipamentos sociais. Isto porque é praticamente certo que, tanto nas grandes cidades quanto nas áreas rurais, os custos temporais e financeiros de ir e vir do local de trabalho sobrecarregam de forma excessiva os orçamentos das famílias pobres. Da mesma forma, a moradia não deve ser construída em lugares poluídos, nem na proximidade imediata às fontes de poluição que ameaçam o direito à saúde dos habitantes. (G) Adequação cultural. A expressão da identidade e diversidade cultural da moradia deve ser apropriadamente assegurada na maneira como são construídas as moradias, os materiais de construção utilizados e as políticas em que se apoiam. Atividades voltadas para o desenvolvimento ou modernização na esfera da moradia deve garantir que as suas dimensões culturais não sejam sacrificadas, e que, além disso, assegurem modernas instalações tecnológicas, entre outros. [...].

E não é só isso, por todo o considerado no arrazoado, o qual, como estabelecido pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, serve de critério de interpretação na interrelação entre meio ambiente e direitos humanos, é possível afirmar que o dever imposto ao Estado de assegurar o direito à moradia das afetações ambientais gera obrigações ambientais específicas de prevenção, precaução, cooperação e de procedimento.

Se na sua base o direito à moradia encontra justificativa na dignidade humana, não há, à luz das ponderações contidas na Opinião Consultiva 23, justificativa para simplesmente sacrificá-lo para a realização de outros. Não pode a defesa do direito fundamental ao Meio Ambiente se realizar mediante o sacrifício do direito à Moradia e vice-versa. Um é meio para assegurar a existência do outro e exige não só a mudança de comportamento das pessoas individualmente, mas - e principalmente - a intervenção positiva dos governos para a criação de instrumentos e políticas públicas hábeis a conciliá-los.

Como bem ponderou a Corte, os tratados de direitos humanos são instrumentos vivos e sua interpretação não pode estar dissociada da evolução e das condições atuais de vida.

*[...] 43. In addition, the Court has repeatedly indicated that human rights treaties are living instruments, the interpretation of which must evolve with the times and contemporary conditions.<sup>54</sup> This evolutive interpretation is consequent with the general rules of interpretation set out in Article 29 of the American Convention, as well as those established by the Vienna Convention on the Law of Treaties. [...] (CIDH, 2017, p. 19)*

A Opinião Consultiva ora estudada representa um avanço relevante na medida que atende o desenvolvimento progressivo previsto no artigo 225 da CF/88, reforçando a proteção ambiental, inegavelmente de característica de direito humano fundamental e essencial às futuras gerações.

### **3 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: DECISÕES JURISDICIONAIS NO ÂMBITO NACIONAL**

Na presente seção serão apresentadas algumas decisões nacionais e a importância da atuação do Ministério Público como executor de políticas públicas habitacionais e o fomento à solução pacífica de demandas coletivas que envolvem o direito à moradia digna, destacando-se a importância da aplicação do sistema multiportas pelo ministério público com vistas à razoável duração do processo que envolve o direito à moradia digna em áreas de preservação permanente.

#### **3.1 As Decisões dos Tribunais Brasileiros diante dos Valores Moradia Digna e Preservação do Meio Ambiente**

Tarefa árdua é a de julgar se as pessoas podem “morar” numa área ambiental especialmente protegida, notadamente quando se envolve famílias social e economicamente vulneráveis, uma vez que estão em disputa vários direitos, inclusive de ordem constitucional.

Limitando o debate aos vetores da moradia e especial proteção do meio ambiente, em pesquisa sobre o acervo jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, verificou-se o julgamento do Agravo Regimental no recurso extraordinário com agravo n. 914.634, proveniente do Estado do Rio de Janeiro, em que o Pretório Excelso se debruçou sobre o direito à moradia e o aluguel social.

No caso, houve uma catástrofe natural decorrente das chuvas, culminando na interdição de vários imóveis, impedindo-se, ainda, que as famílias até então residentes retornassem ao local dos fatos.

Dentre os pontos de debates constou a hipótese do Poder Judiciário, em situações excepcionais, ter a alçada para determinar que a Administração Pública adote as medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso do direito à moradia, mas sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, uma vez que não se trata de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro.

No caso concreto apresentado ao Poder Judiciário, a família requereu o pagamento do aluguel social até que pudesse exercer seu direito à moradia por conta própria, verificando-se que a residência foi interditada pela Secretaria de Meio Ambiente e Defesa Civil em razão das fortes chuvas que assolaram o Município de Niterói em abril do ano de 2010.

Citou-se o embate, então, da moradia como direito fundamental social e que goza de proteção constitucional, nos termos do art. 6º da Carta Magna Federal. Mas, por outro lado, a Constituição Federal também estabeleceu, no art. 23, inc. IX, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Decidiu-se, por fim, que, em observância a tais mandamentos e objetivando a amenizar os danos decorrentes da catástrofe que se abateu sobre a região, foram adotadas várias medidas, dentre as quais o pagamento do benefício denominado 'aluguel social' às famílias desabrigadas.

No mesmo sentido, colaciona-se outros julgados do STF:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Constitucional. **Direito à moradia e aluguel social.** Chuvas. Residência interditada pela Defesa Civil. 3. Termo de compromisso. Solidariedade dos entes federativos, podendo a obrigação ser demandada de qualquer deles. Súmula 287. 4. Princípio da legalidade. Lei municipal nº 2.425/2007. Súmula 636. 5. Teoria da reserva do possível e separação dos poderes. Inaplicabilidade. Injusto inadimplemento de deveres constitucionais imputáveis ao estado. Cumprimento de políticas públicas previamente estabelecidas pelo Poder Executivo. 6. Agravo regimental a que se nega provimento" (ARE nº 855.762/RJ-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 1º/6/15) (grifo nosso).

Agravo regimental no agravo de instrumento. 2. **Direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.** Ocupação irregular de margens de rodovia estadual. Comprovação de omissão de fiscalização por parte da municipalidade. 3. Necessidade de revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos. Incidência da Súmula 279 do STF. 4. Obrigação de fazer. Medidas assecuratórias. Alegada ofensa ao princípio da separação dos poderes. Improcedência. Precedentes. 5. Agravo regimental a que se

nega provimento” (AI nº 834.937/MG-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 13/6/14) (grifo nosso).

Agravo regimental no agravo de instrumento. Constitucional. Ação civil pública. Obrigação de fazer. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. **O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes.** 2. Agravo regimental não provido” (AI nº 708.667/SP-AgR, Primeira Turma, de minha relatoria, DJe de 10/4/12) (grifo nosso).

DIREITO CONSTITUCIONAL. SEGURANÇA PÚBLICA AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. 2. **É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo.** Precedentes. 3. Agravo regimental improvido” (RE nº 559.646/PR-AgR, Segunda Turma, Relatora Ellen Gracie, DJe de 24/6/11) (grifo nosso).

Os precedentes do Pretório Excelso a respeito da colisão entre o direito à moradia digna e o dever de preservação do meio ambiente também estão chegando nos tribunais locais.

Apenas para fins de comentários, cite-se o caso em que o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS) propôs ação civil pública em face do Município de São Leopoldo, com o objetivo de invalidar a Lei Municipal n. 5997/2006, e os atos jurídicos decorrentes da aludida norma, em especial aqueles em que se referiam à transferência da posse ou da propriedade de áreas verdes ou institucionais a particulares, e a condenação do Município a promover a sua desocupação, mediante acordo com moradores ou invasores, ou com o ajuizamento de ações, bem assim a condená-lo a recompor o ambiente natural, com a limpeza e o plantio de árvores nativas e demais formas de vegetação, de acordo com plano de recuperação da área degradada, além da condenação ao pagamento de multa diária.

Em êxito no Primeiro grau de jurisdição, em apelo ao egrégio Tribunal de Justiça Riograndense, a ação manteve-se improcedente diante do fato de que a lei

foi aprovada com a finalidade de regularizar situação de fato consolidada, em que inúmeras famílias de baixo poder aquisitivo fixaram residência na área e, no cotejo entre o direito fundamental de proteção do meio ambiente, no qual se insere a proteção de áreas verdes nos conglomerados urbanos, e o direito fundamental à moradia, no caso em concreto, em que as famílias são vulneráveis em razão de suas condições socioeconômicas, deve prevalecer este último.

Eis o Acórdão Nº 70032341430. 2009/CÍVEL, Estado do Rio Grande do Sul, Poder Judiciário Tribunal de Justiça, assim ementado:

APELAÇÃO CIVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESAFETAÇÃO DE AREA VERDE PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. PRELIMINARES CONTRARRECURSAIS. PERDA DE OBJETO E IMPROPRIEDADE DA VIA ELEITA. DESCABIMENTO. PREPONDERÂNCIA DO DIREITO À MORADIA SOBRE O DIREITO AO MEIO AMBIENTE, NO CASO EM CONCRETO. RECURSO DESPROVIDO (ESTADO RIO GRANDE DO SUL, 2009).

Dentre as argumentações debatidas na ação acima destacada, consta aquela em que se refere à desafetação, tendo-a por ilegal, já que, no caso concreto, estaria a prejudicar o patrimônio público porque privaria a sociedade, e os demais ocupantes de loteamento, da área verde que assegura o direito ao meio ambiente equilibrado.

O ponto nevrál acentuou-se, então, com a proteção do direito à moradia das famílias que ocupam a área ambientalmente protegida.

Reconheceu-se que conquanto a sociedade tenha direito ao meio ambiente equilibrado, no caso em questão o direito à moradia, que se ostenta como uma das faces mais visíveis da dignidade da pessoa, notadamente em conglomerados urbanos e em se tratando de famílias de baixa renda, a regularização fundiária de ocupação irregular atende ao interesse público e se constitui em investimento humano.

Ademais, considerou o *decisum* que seria imensamente oneroso ao Poder Público reassentar toda a população em área diversa, sendo adequada, porque suficiente à proteção do direito ao meio ambiente e menos onerosa, a realização de medidas compensatórias, como também previsto na decisão de primeiro grau.

Prevaleceu, então, no caso, o direito à moradia!



### **3.2 O Ministério Público como executor de Políticas Públicas Habitacionais e o fomento à solução pacífica de demandas coletivas que envolvem o Direito à Moradia Digna**

Um novo Ministério Público nasceu para defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e do regime democrático de direito. Isto é, conforme a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 127, ao *Parquet* “é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (LOPES. 2015)

Numa raiz legislativa, o Decreto Lei nº 949, do dia 11 de outubro de 1890, definia o Ministério Público como “instituição necessária em toda organização democrática e impostas pelas boas normas da justiça”. O *Parquet* atua em prol da sociedade, não representando a si próprio, mas a ela. (LOPES. 2015)

Aduz Lopes (2015), que não existe um momento histórico exato em que nasceu o *Parquet*, em especial como é conhecido nos dias atuais, uma vez que não apareceu de súbito. Houve, portanto, uma evolução histórica do Ministério Público demonstrando que o seu surgimento ocorreu de forma lenta e gradual, sofrendo as transformações que a própria sociedade sofreu, principalmente em razão de seus amadurecimentos políticos, jurídicos, coletivos e democráticos.

Alguns estudiosos dizem que o Ministério Público teve sua origem no antigo Egito, onde os chamados *magiais* puniam os indivíduos considerados rebeldes e violentos, bem como atuavam como guardiões das pessoas pacíficas. Contudo, ainda não possuíam as prerrogativas e atribuições que os Membros do *Parquet* possuem hoje.

Denota, ainda, a aludida estudiosa, que “no final da Idade Média, na França, surgiu os chamados Procuradores do Rei, estes eram os representantes do Soberano, que atuavam nos tribunais, sempre em favor, e exclusivamente, deste. Até então, não havia a expressão “Ministério Público” de forma genérica, e sim “Procuradores do Rei”, estes se referiam ao *Parquet* não como Instituição, e sim como se eles fossem o Ministério Público.

Com o passar dos anos, houve uma separação das atribuições entre os interesses da Coroa e aqueles destinados à coletividade, vindo, então, a dar início ao Ministério Público que é hoje, sendo que, após a Revolução Francesa, a posição

do Ministério Público foi elevada a guardião da legalidade, baluarte da democracia e também defensor dos direitos indisponíveis dos cidadãos.

Pedro Lenza apud Lopes (2015) ensina que o surgimento do Ministério Público se deu da seguinte forma:

Há muita divergência doutrinária sobre o surgimento do Ministério Público, chegando alguns a apontar, há mais de quatro mil anos, no *magiaí*, funcionário real no Egito Antigo, que tinha o dever de proteger os cidadãos do bem e reprimir, castigando os “rebeldes”. Outros, ainda, identificam o surgimento do Ministério Público na Antiguidade Clássica, na Idade Média ou até no direito canônico. Divergências à parte, a maioria da doutrina aceita, com mais tranquilidade, o seu surgimento na figura dos Procuradores do Rei do direito francês (Ordenança de 25.03.1302, de Felipe IV, “o Belo”, Rei da França), que prestavam o mesmo juramento dos juízes no sentido de estarem proibidos de exercer outras funções e patrocinar outras causas, senão as de interesse do rei.

Sob o manto da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público foi elevado à Cláusula *pétrea*, isto é, sem a menor possibilidade de redução institucional, apresentando-se como Instituição independente e autônoma, cujos Membros são admitidos exclusivamente por concurso público de provas e títulos, à exceção do Conselho Nacional do Ministério Público, enxertado pela Emenda Constitucional n. 45/2004<sup>21</sup>.

Constata-se, então, que o Ministério Público brasileiro, com subordinação à sua consciência jurídica e ao Ordenamento Normativo, assegurada sua autonomia funcional e administrativa, revela-se como instrumento de desenvolvimento social, instigando a evolução coletiva em prol de efetivação do regime democrático de direito.

Para tanto, socorre-se da Constituição Federal e das normas vigentes no país, incluído as de ordem internacional, ratificadas na forma do Texto Magno, inclusive para incidência da solução pacífica ao caso, a começar pelo TAC (Termo de Ajustamento de Conduta).

---

21 CF/88. EC 45/2004. Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: I o Procurador-Geral da República, que o preside; II quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras; III três membros do Ministério Público dos Estados; IV dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça; V dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VI dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.(grifo nosso)

Entende-se, assim, que o Ministério Público é um órgão que atua como contribuidor nas atividades governamentais, fomentando Políticas Públicas de implemento da Ordem Constitucional.

### **3.2.1 O Subsistema do Processo Coletivo**

Como visto anteriormente, a atuação do Ministério Público concentra-se na defesa coletiva da sociedade brasileira, conforme preconiza o artigo 129, III, da Constituição Federal de 1988<sup>22</sup>. Nessa toada, as modificações legislativas implementadas na tutela do direito coletivo, em especial, no âmbito do processo, caracterizam a proteção inaugurada pelo Código de Processo Civil de 1973<sup>23</sup>.

O então vigente CPC (1973), estruturou-se em tutela de conhecimento, de execução e cautelar. Havia um livro próprio regulamentando cada uma dessas searas de forma autônoma. À época, não se imaginou atender os interesses coletivos de forma acentuada, de maneira que se estabeleceu a regra de que, segundo artigo 6º "ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei" (BRASIL, 1973).

As limitações quanto à tutela coletiva eram evidentes, resolvendo-se muitos casos com fundamento no instituto do litisconsórcio ativo, observando-se o limite máximo de litisconsortes para não comprometer a defesa do réu e a solução rápida da demanda, conforme art. 46, parágrafo único. (BRASIL, 1973).

A partir de 1985, o sistema processual começou a ser profundamente reestruturado por meio de novos instrumentos, impondo-se uma atenção não só ao direito individual, mas também ao coletivo e individual homogêneo e até aos transindividuais.

Isto é, com o advento da Lei Federal n. 7.347, de 24 de julho de 1985, permitiu-se o manejo da Ação Civil Pública para apurar a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, bem como aos direitos e interesses difusos e coletivos de um modo geral.

---

<sup>22</sup>Conforme Art. 129 da CF, são funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (BRASIL, 1988).

<sup>23</sup>Conforme explanação contida na Tese de Doutorado do falecido Ministro do Supremo Tribunal Federal, Dr. Teori Albino Zavascki. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. Porto Alegre. Set. 2005.

O legislador ordinário, atento às modificações jurisprudenciais, ainda editou normas que alcance aqueles direitos então não visados pelo CPC de 1973, a exemplo da Lei Federal n. 7.853, de 24 de outubro de 1989, que tutelou os interesses transindividuais de pessoas portadores de deficiências; o Estatuto da Criança e Adolescente (Lei Federal n. 8.069, de 13 de julho de 1990); Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal n. 8.078, de 11 de setembro de 1990); Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal n. 8.429, de 02 de junho de 1992), Defesa da Ordem Econômica (Lei Federal n. 8.884, de 11 de junho de 1994); e o Estatuto do Idoso (Lei Federal n. 10.741, de 01 de outubro de 2003).

Também é de suma importância destacar que a Constituição Federal de 1988 elencou direitos e garantias individuais e sociais, legitimando as associações de classe e entidades sindicais para promoção em Juízo da defesa de seus filiados, assim como o fez em relação ao Mandado de Segurança Coletivo (art. 5º, inciso XXI e 8º, III) e Ação Popular (art. 5º, inciso LXXIII).

Tais normas foram destinadas a tutelar direitos de titularidade indeterminada, que pertencem a grupos ou classes de pessoas, tendo uma previsão de legitimados ativos para tanto, dentre os quais o Ministério Público.

Há que se salientar que há uma outra característica própria do sistema coletivo, qual seja, a coisa julgada das sentenças nas causas proferidas, as quais têm eficácia *erga omnes*, salvo quando nelas for proferido Juízo de improcedência por falta de provas, hipótese em que qualquer dos legitimados ativos poderá renovar a ação, à base de novos elementos probatórios.

Note-se que tais modificações contemplaram um maior acesso à justiça, permitindo-se a prestação jurisdicional macro, abrangendo diversos direitos que antes ficavam à revelia da legislação vigente, demonstrando interesse na solução de demanda “novas” em razão dos “novos” tempos.

É nessa seara, de direitos coletivamente tutelados, que será útil o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta), como instrumento de resolução negociada de conflitos, envolvendo direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, tem-se muito a contribuir com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, muito utilizado pelos Órgãos e Instituições Públicas (TEIXEIRA. 2014).

Em que pese a legislação ordinária<sup>24</sup>, prever um rol de legitimados para formalização do Termo de Ajustamento de Conduta<sup>25</sup>, a Constituição Cidadã de 1988, também autoriza a proteção do patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural por qualquer cidadão<sup>26</sup>.

Isto é, a redemocratização brasileira, consolidada na Carta Magna atual, protegeu com blindagem de cláusula *petrea*<sup>27</sup>, a legitimidade para qualquer cidadão, por intermédio de mecanismo processual próprio, a fim de proteger e responsabilizar atos que configurem danos morais e patrimoniais causados a diversos bens e direitos.

Torna interessante ressaltar, à luz da jurisprudência do Pretório Excelso<sup>28</sup> e demais Tribunais Superiores, que a associação eminentemente privada, autora de uma ação civil pública, pode fazer transação com o réu e pedir a extinção do processo, nos termos do art. 487, III, “b”, do NCPC, configurando *novel* hipótese de legitimação.

Isso por que, apesar do art. 5º, § 6º da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) prever que os órgãos públicos podem fazer acordos nas ações civis públicas em curso, não mencionando as associações privadas, a ausência de disposição normativa expressa no que concerne a associações privadas não afasta a viabilidade do acordo, já que a existência de previsão explícita unicamente quanto aos entes públicos diz respeito ao fato de que somente podem fazer o que a lei determina, ao passo que aos entes privados é dado fazer tudo que a lei não proíbe.

24Lei Federal n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Todavia, a parte que toca ao presente estudo foi objeto de alteração por diversas legislações posteriores, à exemplo do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal n. 8.078, de 11 de setembro de 1990).

25Lei Federal n. 7.347/85. Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. [...] **§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.** (grifo nosso).

26Constituição Federal /1988. Art. 5º, inciso LXXIII, cujo instrumento processual é a Ação Popular.

27Previstas na Constituição Federal/1988. Art. 60, §4º e incisos, considera-se Cláusula Petrea as limitações materiais ao poder de reforma da constituição de um Estado. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

28 Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADPF 165/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 1º/3/2018 (Info 892).

A saber, ainda sobre a referida proteção, recaem sob seu manto o meio-ambiente; direitos do consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; a ordem econômica; a ordem urbanística; a honra e a dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; ao patrimônio público e social.

Outro ponto de esclarecimento é que, nos termos do Parágrafo único do artigo 1º da Lei de Ação Civil Pública (LF n. 7.347/85), não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

Dessa forma, portanto, hipóteses tributárias não poderão ser objeto de ajustamento de conduta, uma vez que sequer a defesa de direitos decorrentes dessas situações será manejada por ação civil pública, tratando-se de escolha legislativa, haja vista inexistir vedação para tanto no seio da Constituição Federal de 1988.

#### **4 A GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA COMO INSTRUMENTO DE SOLUÇÃO PACÍFICA DAS DEMANDAS JUDICIAIS**

O microssistema coletivo, conforme explanado acima, apresenta reflexões sobre a amplitude do princípio constitucional da razoável duração do processo, e, nos termos do artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, isto é, após 16 anos de sua positivação expressa, a repercussão que alcançou no cotidiano nacional. Trata-se ainda da evolução histórica e sua implementação no direito alienígena.

Desenvolvendo-se como um direito humano, o sistema multiportas de solução de controvérsias ganhou musculatura normativa, sendo abraçado pela Cúpula do Poder Judiciário e outras Instituições para estimular a mudança de hábito demandista para conciliatória. Afinal, a dimensão do aludido postulado frente à atividade legislativa também possui natureza de direito fundamental também

repercutindo sobre os atos legislativos, não podendo o legislador infraconstitucional dele se esquivar.

#### **4.1 O Sistema Multiportas**

Em 2004, o artigo 5º da Constituição da República de 1988 ganhou maior densidade normativa quando a Emenda à Constituição n. 45 enxertou o inciso LXXVIII, ampliando o rol dos direitos fundamentais para prever a razoável duração do processo como dever do Estado e direito fundamental do jurisdicionado.

No entanto, em que pese os esforços promovidos pelo Conselho Nacional de Justiça, o aludido postulado normativo ainda provoca reflexões a respeito de sua dimensão e alcance, ante os tímidos avanços na celeridade processual<sup>29</sup>. Como alternativa para prestação jurisdicional célere e adequada, maiores investimentos precisam ser feitos em métodos alternativos de solução de controvérsias, com o objetivo de concretizar esse importantíssimo direito fundamental, cuja aplicabilidade é imediata (BARROSO, 2006).

Nessa toada, entende-se por métodos alternativos de solução de conflitos os instrumentos processuais que abrem o diálogo entre os envolvidos na crise e os impulsionam a um denominador comum, a exemplo da mediação, conciliação e a arbitragem, as quais se revestem de técnicas autocompositivas e heterocompositivas. (OLIVEIRA & NUNES, 2018, p. 57).

Sob a ótica da eficiência, o sistema multiportas apresenta-se mais nítido aos olhos do jurisdicionado, notadamente porque tem o potencial de encurtar significativamente o tempo de entrega da implementação da solução pacífica para demanda.

Ademais, diante de um Poder Judiciário excessivamente comprometido, os números revelam o não atendimento dos princípios constitucionais do devido processo legal e do acesso à justiça, sendo de imensa importância a mudança cultural, que hoje é demandista, para conciliatória, inclusive na própria jurisdição da Corte Constitucional.

---

<sup>29</sup>Conforme dados fornecidos pelo Relatório Justiça em Números 2020, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), houve redução de processos em 2019, se comparado a 2018. Entretanto, dezembro fechou o referido ano com o total de 77,1 milhões de processos em tramitação. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB\\_V2\\_SUMARIO\\_EXECUTIVO\\_CNJ\\_JN\\_2020.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_V2_SUMARIO_EXECUTIVO_CNJ_JN_2020.pdf). Acesso em: 12 dez. 2020.

Segundo Marinoni (2005, p. 221), o direito à prestação jurisdicional célere e adequada já estava previsto no art. 5º, XXXV, da Carta Maior, consubstanciando que ao definir que lei não pode excluir da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito, já estaria garantindo a proteção judicial tempestiva, já que decorre da própria garantia do devido processo legal e do acesso à justiça.

Todavia, não sendo suficiente a disposição acima para imprimir maior eficiente e celeridade ao adequado julgamento das lides que aportam no Poder Judiciário, o legislador constituinte derivado incluiu tal princípio no Texto Magno para que a resposta estatal seja entregue às partes, mais efetiva e tempestiva.

A par da disposição do constituinte derivado em imprimir esforços para se realizar um serviço público eficiente e de alto valor qualitativo<sup>30</sup>, já se chegou ao ano de 2020, tendo o mencionado postulado completado 16 (dezesesseis) anos, e pouco se viu de modernização, investimentos ou aperfeiçoamento no Poder Judiciário para que a prestação jurisdicional seja suficiente servida ao jurisdicionado.

Com efeito, um enigmático exemplo de morosidade do Poder Judiciário é o caso do Palácio Guanabara, que levou 125 (cento e vinte e cinco) anos para atrair uma decisão final, tendo sido declarado que a propriedade do prédio pertence à União e não aos descendentes da família real<sup>31</sup>.

Esses emblemáticos casos revelam que a reforma deve ser estrutural e sistemática, não envolvendo só uma das funções do Estado, mas todo o Poder Público, incluindo-se, assim, o Poder Legislativo e Executivo, para bem e fielmente servir a população, até mesmo para se ver cumprir os direitos humanos previstos em tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil faz parte.

Nessa esteira de raciocínio, nota-se que o processo não tem, necessariamente, um prazo legal. O processo instrumentaliza um valor. Uma solução para uma vida. Cumpre salientar que Marinoni (2010, p. 16) ensina que duração razoável não se baliza por limitações de tempo, com prazo certo ou determinado, pois se assim o fosse, tratar-se-ia de duração legal ou do dever de observância de prazo legal.

De modo a reforçar a previsão, a Emenda Constitucional nº. 45 de 2004 incluiu o inciso LXXVIII no art. 5º da Constituição Federal para afirmar que “a todos,

30 A exemplo desse esforço, cite-se o Programa da Semana Nacional de Conciliação do Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/semana-nacional-de-conciliacao/>. Acesso em: 12 dez. 2020.

31 Supremo Tribunal Federal. RE 1.250.467. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/palacio-guanabara-princesa-isabel-1895.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.



no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. (BRASIL. 1988). O CPC/15, a exemplo da inspiração constitucional, reforçou, em seus artigos 6º 318 e 139, II 319, o compromisso do processo civil com a duração razoável do processo.

O processo justo, como visto, não se satisfaz com o andamento açodado das atividades processuais, pois o trabalho malfeito induz retrabalho. Quando se profere decisão mediante análise perfunctória ou apegada a um formalismo arcaico, gera-se insatisfação nos demais sujeitos processuais, que será canalizada na apresentação de recursos e questionamentos, com conseqüente incremento das atividades dos órgãos judiciários.

A preocupação em oferecer um serviço público jurisdicional de qualidade não deve ser tratada como questão *interna corporis* no direito interno. Isto é, não é um problema eminentemente brasileiro. Do contrário, suplanta as fronteiras, sendo o seu enfrentamento uma necessidade mundial.

Nagao (2015, p. 75) aduz que, na experiência internacional, a primeira condenação do Estado italiano de que se tem notícia perante a Corte de Strasbourg, por violação ao direito à razoável duração do processo civil, com base no art. 6º, § 1º, da Convenção Europeia, remonta ao célebre caso Capuano, cujos fatos de origem datam do ano de 1971, quando uma moradora da cidade de Roma adquiriu um pequeno apartamento para veraneio, com terraço e vista para o mar, mas que, diante da construção posterior de outras unidades pelo anterior proprietário, o acesso à praia e, assim, a sua servidão de passagem teriam sido afetados.

Há muito tempo a Corte Europeia tem se debruçado sobre o moroso lapso que se leva para resolver as questões jurisdicionais, verificando-se que a duração do julgamento deve observância a determinados critérios, ante as peculiaridades do caso concreto.

Em países como o México, Portugal e Espanha, a preocupação com a duração razoável do processo já se encontra expressamente prevista na legislação interna. A Constituição Mexicana de 1917 adotou a obrigatoriedade de obediência aos prazos processuais contidos em lei; a Portuguesa 14, em seu art. 20, itens 4 e 5, determina que as decisões sejam proferidas em prazo razoável, devendo os procedimentos judiciais pautarem-se por celeridade e prioridade (JÚNIOR; BALEOTTI, 2013).

Os Estados Unidos incluíram a 6ª emenda, chamada cláusula de julgamento rápido ou *speedy trial clause*, para garantir o direito ao julgamento rápido. Na Itália, o (art.111 impõe que a lei assegure a “*ragio nevol e durata del processo*”. A Constituição da Espanha impõe, no art. 24, 2, “*proceso público sindilaciones indebidas*” (OLIVEIRA, 2015).

Na Venezuela, a Constituição de 1999, em seu art. 49, 3, prevê que:

*Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad [...], tendo o Parquet Venezuelano a incumbência de garantir a celeridade processual, conforme art. 285 (OLIVEIRA, 2015).*

Com efeito, diversos diplomas normativos internacionais preocupam-se com a razoável duração do processo. Cite-se:

- A Convenção Europeia pela Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (art. 6º, I), de 1950;
- O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 14, 2, c), de 1966;
- O Pacto de San Jose da Costa Rica (art. 8º, I), de 1969, e;
- A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (art. 47), de 2000.

São esses antecedentes que fizeram crer ao legislador constituinte derivado a obrigação de registrar o comando da razoável duração do processo no ordenamento jurídico brasileiro, nos moldes do que está estabelecido no inciso LXXVIII da CF/88.

O que se indaga é: Se o Brasil já detinha o conceito de razoável duração do processo e se é uma meta perpétua, qual seria a alternativa para somar esforços à razoável duração do processo e encurtar a entrega do bem da vida juridicamente tutelado?

O sistema processual multiportas pode servir de alternativa, uma vez que a preocupação em oferecer uma resposta célere e adequada para uma demanda judicial é inerente à atividade estatal de diversos países, e, como meio complementar ao convencional de julgamento da causa, desenvolveram-se vários instrumentos processuais que otimizam a prestação jurisdicional.

Adotou-se, então, políticas a respeito das práticas judiciárias, culminando na aprovação, em 29 de novembro de 2010, pelo egrégio Conselho Nacional de Justiça

(CNJ), da Resolução 125, cujos objetivos são o efetivo acesso à justiça, a permanente disseminação dos mecanismos consensuais de solução dos litígios, propalando a cultura da pacificação social e, por fim, a redefinição do papel do Poder Judiciário, ou seja, torná-lo um centro de harmonização social (OLIVEIRA; NUNES, 2018).

A despeito da discussão sobre a natureza jurídica do instrumento normativo utilizado para tratar de práticas procedimentais pelo CNJ, isto é, por ser diverso de lei *stricto sensu*, havia uma necessidade de transformação cultural objetivando o hábito consensualista em substituição ao demandista.

Adveio, na forma de norma ordinária, a Lei Federal n. 13.140, de 26 de junho de 2015, dispondo sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, servindo como importante instrumento de solução democrática, cujo potencial poderá estabelecer uma fase necessária a ser esgotada para efetiva demonstração de justa causa de eventual ação judicial, o que, conseqüentemente, terá o condão de desafogar o Poder Judiciário (RODRIGUES, 2006).

Na sequência desse movimento, o Código de Processo Civil (2015) passou a estimular a resolução dos conflitos por métodos de solução consensuais (art. 3º, §§ 2º e 3º), induzindo as próprias partes a criarem um denominador comum para crise entre elas instauradas.

A *novel* Lei nº 13.964/2019, em seu artigo 3º, estabeleceu o chamado “Acordo de Não Persecução Penal”, doravante previsto no artigo 28-A, do Código de Processo Penal, que, dentre seus dispositivos, trouxe a possibilidade de, preenchidos determinados requisitos, celebrar-se com o Beneficiário, extrajudicialmente, o supracitado Acordo.

Referido acordo pretende dar maior racionalidade ao nosso sistema penal. Ele permite que o Ministério Público e Poder Judiciário possam dispensar maior atenção e celeridade aos crimes mais graves. Por outro lado, possibilita uma resposta muito mais rápida aos crimes de pouca gravidade. Segue-se o exemplo de países como os Estados Unidos e Alemanha, em que a maioria esmagadora dos casos penais são resolvidas por meio de acordo (LIMA, 2020).

Em consonância com o princípio constitucional da razoável duração do processo, o art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92, com a redação dada também pela Lei nº 13.964/2019, c/c o art. 5º, § 6º da Lei 7.347/1985, previu o Acordo de Não

Persecução Cível, incidente na seara da defesa da probidade administrativa. E, na mesma direção do CNJ, o Conselho Nacional do Ministério Público brasileiro, fez editar a Resolução nº. 179, de 02 de julho de 2017, autorizando em seu art. 1º, §2º, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa.

Os instrumentos normativos acima referidos demonstram uma mudança cultural dos hábitos brasileiros e o amadurecimento das mais altas autoridades, no sentido de que os métodos conservadores de resolução de controvérsias já não são mais suficientes para atender às necessidades da população.

Refletindo sobre o sistema multiportas, Peleja Júnior (2019, p. 98-124) aduz que:

O legislador acolheu os meios adequados de resolução de controvérsia ou sistemas multiportas com o fito de modificar a cultura da sociedade, o que ficou ainda mais nítido a partir da Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015). Conciliar é necessário, pois integra uma nova visão que envolve mais consensualidade e menos litígio, ou seja, mais acordos que tragam a verdadeira pacificação social.

Isto é, conforme o referido autor, com o exaurimento das técnicas de mediação e conciliação, o impacto social é de elevada magnitude, uma vez que a relação interinstitucional entre os protagonistas da crise restará fortalecida, inibindo a omissão do Estado, e democratizará a solução pacífica para demanda, deixando o Poder Judiciário efetivamente como última *ratio*.

Outra faceta do sistema multiportas é que, do ponto de vista da inclusão e justiça social, os instrumentos extrajudiciais visam ao fortalecimento interinstitucional, uma vez que, a exemplo das técnicas de mediação e conciliação, há a democratização da solução entre os atores envolvidos. Quer-se dizer, a solução parte de todos, valorizando a autonomia, a celeridade, a possível manutenção do relacionamento em bases melhores, o controle do procedimento, a economia de recursos e a sustentação de uma boa reputação (TARTUCE, 2015).

Lembre-se, ainda, que a arbitragem no direito brasileiro já é uma realidade junto à Administração Pública, que poderá lançar mão de terceiro imparcial para conduzir uma solução pacífica que envolva o próprio Estado.

A Lei Federal nº 9.307/1996, que regulamentou a Arbitragem, sofreu alteração pela Lei Federal nº 13.129/2015, aclamando a possibilidade de a Administração Pública direta e indireta socorrer-se desse meio extrajudicial para dirimir os conflitos que lhe tocam. Outra reflexão que merece atenção – mesmo que seja numa outra

produção acadêmica – seria saber se o direito à razoável duração do processo contempla os atos legislativos.

Com efeito, não se pode falar em direito sem previsão constitucional ou legal. Aliás, o legislador não poderia se furtar a analisar e executar sua atribuição primária, sob pena de sonegar a viabilização de direitos, uma vez que este é fato, valor e norma (REALE, 1994).

Por exemplo, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, até a presente data não houve regulamentação do Imposto Sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto no art. 153, inciso VII, dando clara evidência de que o postulado ora estudado aplica-se ao legislador infraconstitucional<sup>32</sup>.

É certo que a falta de regulamentação de um direito poderá dar ensejo ao Mandado de Injunção ou a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, a depender da natureza jurídica da questão (KACELNIK, 2012). No entanto, a lacuna somente seria suprida com a aplicação de um diploma legislativo similar, a exemplo do que aconteceu com o direito de greve no serviço público, conforme julgamento dos MI's 670 e 708, pelo Supremo Tribunal Federal<sup>33</sup>. Não é o que se defende. Entende-se que o ajuizamento das referidas medidas não regulamenta o direito, se não traz nenhuma responsabilidade para o legislador infraconstitucional. Há, em verdade, um certo “remendo” para se exercer um direito constitucionalmente previsto.

O que se advoga é a observância pelo legislador infraconstitucional do princípio da razoável duração do processo, sob pena, inclusive de se caracterizar a improbidade administrativa, nos termos do artigo 11, I, da Lei Federal n. 8.429/92. Afinal, se a natureza jurídica da razoável duração do processo é de direito fundamental e sua aplicabilidade é imediata, logo, deve ser observado pelo Estado, em qualquer das suas funções (Executiva, Legislativa e Judiciária). Nada mais justo para o povo brasileiro!

---

<sup>32</sup>Na Câmara dos Deputados há em tramite diversos projetos para regulamentar o IGF. Para maiores esclarecimentos sugere-se visita ao respectivo site. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/684835-projeto-cria-imposto-sobre-grandes-fortunas-com-aliquota-de-25/>. Acesso em: 12 dez. 2020.

<sup>33</sup>O STF entendeu que no caso de greve no serviço público, deve ser aplicada a lei que rege a iniciativa privada, por ausência de regulamentação por parte do legislador infraconstitucional. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=75355>. Acesso em: 12 dez. 2020.

Verificou-se que o método convencional de solução de controvérsia, qual seja, ajuizamento de demandas, não precisa (e não é) a única via para implementação de uma resposta à crise social. Os instrumentos não adversariais, isto é, Autocomposição e Heterocomposição ganharam musculatura com o envolvimento das Cortes Superiores, notadamente com a participação dos Conselhos de Justiça e do Ministério Público.

Sensível a essa nova fase do processo brasileiro, o legislador trouxe ao mundo jurídico inovações por intermédio do Código de Processo Civil no ano de 2015, assim como nas Lei Federais nº 13.140/2015 – Lei da Mediação e Autocomposição, e Lei nº 13.964/2019, a qual instituiu o Acordo de Não Persecução Penal e Não Persecução Cível. Os aludidos Diplomas Normativos trouxeram, ainda, a possibilidade de resolução de conflitos em menor lapso, dispensando a necessidade da sentença judicial para pôr fim a determinado conflito – mesmo na seara criminal.

Com a adoção das Técnicas de Conciliação o Poder Judiciário pode efetivamente servir como *ultima ratio*, dedicando-se a casos eminentemente complexos, o que demonstra mudança cultural da cúpula, uma vez que estimula o comportamento conciliatório.

Todavia, quanto maior a publicidade e fomento, maior também será o envolvimento dos interessados, sendo benéfico para toda a coletividade. Não se esquece que a Administração Pública pode se socorrer da arbitragem para dirimir as demandas que lhe envolvem, sendo instrumento útil para solução de controvérsias, sem que haja a necessidade de apresentar-se ao Judiciário para tanto.

Por fim, e em tom provocativo, defende-se a tese de que o direito à razoável duração do processo aplica-se aos atos legislativos, não podendo o legislador infraconstitucional sonegar a regulamentação de direitos, uma vez que os direitos fundamentais devem ter aplicação imediata, estando todos a eles sujeitos.

## **4.2 Inquérito Civil e procedimento preparatório**

O inquérito Civil vem a ser mais uma ferramenta administrativa para auxiliar a atuação dos membros do Ministério Público, como coloca Frischeisen (2000. p. 132) “(...) procedimento administrativo de natureza inquisitiva, tendente a recolher

elementos de prova que ensejam o ajuizamento da ação civil pública. É instrumento exclusivo do Ministério Público” (FRISCHEISEN, 2000. p.132).

[...] o inquérito civil é um instrumento de investigação administrativa, presidido e arquivado pelo Ministério Público, destinado a apurar a autoria e a materialidade de fatos que possam ensejar uma atuação a cargo da instituição. Em outras palavras, destina-se a colher elementos de convicção para a atuação ministerial (MAZZILLI. 2004. p. 134).

O procedimento preparatório, que antecede a instauração do Inquérito Civil, deve obedecer a todos os tramites legais, “[...] procedimento formal, prévio ao ICP [Inquérito Civil] que visa apurar elementos para a identificação dos investigados ou do objeto”<sup>34</sup>.

Na fase de coleta de provas podem ser expedidas requisições, notificações, perícias e podendo realizar inspeções e/ou atos que forem necessários para a coleta de informações e provas ou identificação de responsáveis, “[...] destinar-se-á à colheita de provas para que seja expedida recomendação ao investigado; promovida audiência pública; realizado termo de ajustamento de conduta ou então, intentada ação judicial, intitulada ação civil pública” (GUIMARÃES, 2008. p. 240).

Dentre os instrumentos normativos que concretizam a razoável duração do processo a recomendação, as audiências públicas e o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta); da Resolução n.º 179, de 26 de julho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público; a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça; o Acordo de Não Persecução Penal; o Acordo de Não Persecução Cível, além de outras disposições.

#### **4.2.1 Termo de Ajustamento de Conduta**

O TAC constitui-se em mais um válido instrumento de composição e solução pacífica da demanda, sendo oportunizado às partes envolvidas o debate sobre os fatos e argumentos que envolvem a lide. É um meio de diálogo institucional, tendo como parte interessada o Estado, por intermédio de suas Instituições e Órgãos e

---

<sup>34</sup>Resolução 62/2010, do Conselho Nacional do Ministério Público.

aqueles que, eventualmente, tem a obrigação legal. As vantagens são inúmeras, em especial, a de proporcionar a solução da demanda *sponte propria*, quer dizer, não dependem de uma terceira pessoa para dizer o qual a resposta para contenda.

Neste plano, o presente estudo visa esclarecer eventuais pontos controvertidos levantados pela balizada doutrina e jurisprudência, o aprimoramento de elaboração e as consequências de seu descumprimento, além de se estabelecer a sua natureza jurídica.

A sociedade de risco, hoje entendida por aquela que vive a modernidade da tecnologia ao tempo que assume os riscos das relações de consumo e convivência, se organiza ao redor dos aspectos negativos que escapam do controle das Instituições Públicas, cada vez mais preocupada com o futuro. (DUARTE. 2007 p.130-132).

Isto é, com o advento de novas práticas econômicas e culturais, surgiram também outras formas de pretensões resistidas, uma vez que tais inovações atraem o bônus e o ônus das respectivas atividades, o que exige criatividade – especialmente normativa – para a adequada solução, notadamente no aspecto coletivo.

Nesse contexto, em que a sociedade vive intensamente os riscos proporcionados com avanços modernos irrefreáveis, a Lei de Ação Civil Pública (Lei Federal n. 7.347), em que pese datada de 1985, conferiu a essa nobre Instituição – Ministério Público – a possibilidade de formalizar o TAC com o provocador do dano, viabilizando diversas medidas benéficas, especialmente no desafogamento de demandas judiciais.

O TAC consiste num acordo que instrumentaliza balizas para o cumprimento da lei em determinado caso concreto, tendo grande valia para consecução dos fins sociais, permitindo-se, através de tal instrumento, o estancamento do dano e sua escorreita recomposição, podendo ser formalizado não só antes do ajuizamento de qualquer demanda, mas também no curso de ação judicial.

Para a ideal eficácia do TAC, necessário se faz que normas principiológicas e regras nele estejam inseridas, a exemplo da boa-fé, cooperação, transparência, etc., bem como aquelas coercitivas como a cláusula penal, a fim de conferir-lhe a eficácia desejada para a adequada e célere solução coletiva. Certo é que o TAC ganhou conotação acentuada diante não só do particular, mas também da própria



Administração Pública, fortalecendo, inclusive, o caráter de redemocratização do Estado brasileiro, estabelecendo novos paradigmas para os gestores públicos.

A fiscalização da eficiência na prestação de serviços públicos, por exemplo, a teor do que dispõe o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988<sup>35</sup>, pode ser objeto de Órgãos e Instituições públicas, sendo o TAC instrumento adequado, célere e importante, cuja finalidade é a solução extrajudicial dos atos considerados lesivos.

Apenas para se balizar linhas gerais, a moderna doutrina tem se posicionado, com chancela dos Tribunais, de que o novo CPC agasalhou o denominado “negócio jurídico processual”. Isto é, conforme leciona Fredie Didier Júnior (2015. p. 376-377) “[...] é o ato voluntário, em cujo suporte fático confere-se ao sujeito o poder de escolher a categoria jurídica ou estabelecer, dentro dos limites fixados no próprio ordenamento jurídico, certas situações jurídicas processuais.”

Seguindo esse entendimento, o Fórum Permanente de Processualistas Civis aprovou enunciados favoráveis à possibilidade de o Ministério Público celebrar convenções ou negócios jurídicos processuais e sobre o cabimento de tais negócios em ações coletivas (JR VIANA. 2019).

O enunciado 253 dispõe sobre a expressa possibilidade de o Ministério Público celebrar negócio jurídico processual: “O Ministério Público pode celebrar negócio processual quando atua como parte”.

Por sua vez, o enunciado 255 dispõe sobre a viabilidade de formalização dos negócios jurídicos processuais em ações civis públicas (coletivas): “É admissível a celebração de convenção processual coletiva”.

Desta feita, juridicamente é viável a celebração de negócio processual visando o rápido e eficiente ressarcimento do prejuízo suportado pelos cofres públicos, bem como aquele que faz cessar o dano, seja aquele provocado por particular ou pela Administração Pública, desde que atenda ao precípua e inafastável interesse público.

Infalivelmente, para tornar o TAC eficaz em seu objetivo, torna-se imprescindível a fixação de Cláusula Penal, a fim de que as consequências de seu não cumprimento sejam arcadas pelas partes faltosas em suas respectivas obrigações, não só como forma de sanção, mas como meio de coerção indireta para o devido cumprimento da avença.

---

<sup>35</sup> Norma principiológica enxertada por Emenda Constitucional. Ver redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, ao dispositivo referido.

A *ex-professo* Maria Helena Diniz (2006. p. 435) ensina que a cláusula penal:

Constitui uma estipulação acessória, pela qual uma pessoa, a fim de reforçar o cumprimento da obrigação, se compromete a satisfazer certa prestação indenizatória, seja ela uma prestação em dinheiro ou de outra natureza, como a entrega de um objeto, a realização de um serviço ou a abstenção de um fato, se não cumprir ou fizer tardia ou irregularmente, fixando o valor das perdas e danos devidos à parte inocente em caso de inexecução contratual.

Ademais, o Ordenamento Jurídico prevê como baliza de atuação da Administração Pública o princípio constitucional da eficiência<sup>36</sup>. Entende-se por eficiência a conduta objetiva, voltada à solução prática das demandas, utilizando-se o menor custo, com vistas a alcançar maior benefício.

Sem dúvida, a relação “custo-benefício” é critério de solução para os mais variados desafios que apontam no cotidiano, de maneira que sedimentar, inclusive, os atores do Ajustamento de Conduta premia a legitimidade para sua conclusão.

Quer-se dizer que se determinada demanda somente poderá ser resolvida por quem de direito ou por quem criou a crise, nada melhor do que a própria lei fixar seus responsáveis, sob pena de diluir o critério da legitimidade e pulverizar os pontos controvertidos.

Em raríssimas hipóteses é possível alargar o critério da legitimidade. Cite-se, por exemplo, o que ocorre com a Ação Popular – bastando, então, que seja “qualquer cidadão” que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (CF/88, artigo 5º, inciso LXXIII).

Para, então, esmiuçar o presente estudo, necessário se faz passar pela legitimidade e seus atores frente ao microssistema coletivo no qual está inserido o TAC, assumindo uma feição de raiz negocial, o compromisso de ajustamento de conduta deve ter por partes as pessoas legitimadas em lei para sua consecução, preservando-se, assim, a titularidade para proteção dos bens jurídicos lesados, bem como sua execução em caso de inadimplemento, evitando-se, ainda, qualquer alegação de nulidade.

---

<sup>36</sup>Art. 37, *caput*, da Constituição Federal/88.

Em linhas gerais acerca do negócio jurídico, a capacidade de direito é atribuído de toda pessoa física<sup>37</sup> e jurídica<sup>38</sup>, conforme preceitua o Código Civil, estabelecendo que toda pessoa é sujeito de direitos e deveres na ordem civil. Entretanto, o Diploma Civilista não empoderou a todas as pessoas a capacidade de fato, porque nem todos estão aptos ao exercício, *per se*, haja vista que a sistematização legal, como o faz quanto à idade e ao estado de saúde da pessoa, ressaltando sempre a pessoalidade na aptidão para adquirir direitos e contrair obrigações.

O Professor civilista Sílvio Venosa (2018. p. 139) ensina que:

Não se confunde o conceito de capacidade com o de legitimação. A legitimação consiste em se averiguar se uma pessoa, perante determinada situação jurídica, tem ou não capacidade para estabelecê-la. A legitimação é uma forma específica de capacidade para determinados atos da vida civil. O conceito é emprestado da ciência processual. Está legitimado para agir em determinada situação jurídica quem a lei determinar. Por exemplo, toda pessoa tem capacidade para comprar ou vender. [...] Contudo, o art. 1.1.32 do Código Civil estatui: 'Os ascendentes não podem vender aos descendentes, sem que os outros descendentes expressamente o consentam.' Desse modo, o pai, que tem capacidade genérica para praticar, em geral, todos os atos da vida civil, se pretender vender um bem a um filho tendo outros filhos, não poderá fazê-lo se não conseguir a anuência dos demais filhos. Não estará ele, sem tal anuência, 'legitimado' para tal alienação. Num conceito bem aproximado da ciência do processo, legitimação é a pertinência subjetiva de um titular de um direito com relação à determinada relação jurídica. A legitimação é um plus que se agrega à capacidade em determinadas situações.

A legitimação, assim, significa que específica competência da pessoa para a prática de determinado negócio jurídico, desde que estejam presentes na avença os requisitos genéricos necessários para a sua validade e eficácia, associados àqueles determinados em lei, mormente em casos de disponibilidade patrimonial.

Considerando que a legitimação está diretamente ligada a capacidade civil, imprescindível tecer comentários acerca do tema, posto que irá repercutir sobre as hipóteses de nulidades do TAC.

Para a validade do negócio jurídico necessária a presença de agente capaz, pressupondo a capacidade e a legitimação, sendo que os detentores da

---

37CC. Art. 2º A personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida; mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro.

38 CC. Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo. c/c Art. 985. A sociedade adquire personalidade jurídica com a inscrição, no registro próprio e na forma da lei, dos seus atos constitutivos (arts. 45 e 1.150).

incapacidade de exercício só podem praticar os atos da vida civil mediante o instituto da representação, como regra geral.

Supre-se a incapacidade dos absolutamente incapazes pela representação, enquanto a incapacidade relativa, dos maiores de dezesseis anos e menores de vinte e um, principalmente, pelo instituto da assistência. (VENOSA. ob. cit. p. 332). São nulos os negócios jurídicos celebrados por pessoa absolutamente incapaz, de maneira também que, no que tange às partes, também será o TAC celebrado nesses termos.

Verdade é que nos negócios jurídicos sempre deverá haver manifestação de vontade das partes de forma livre, posto que a assunção de obrigação deve ser espontânea. Todavia, tal emanção de intenção deve – de igual forma – originar-se de quem possui legitimidade para anuir com os TAC, sob pena de nulidade do Acordo, que, somente será válido e terá eficácia se formalizado por quem de direito, cuja manifestação de vontade se deu de forma livre e consciente, já que a legitimação condiciona o exercício de certos direitos à possibilidade de a pessoa estabelecê-lo ou não.

#### **4.2.2 Audiências Públicas**

Dentre as possibilidades de atuação a realização de audiências públicas, na resolução de problemas que envolvem a coletividade e destacando a ocupação de áreas de preservação permanente, é uma das, importantes ferramentas que pode ser utilizada como uma forma pacífica, democrática e transparente para uma tomada de decisões, e vem para auxiliar, não só a administração pública, como o poder judiciário e o Ministério público na resolução de conflitos de interesse coletivo.

[...] compete aos Órgãos do Ministério Público, nos limites de suas respectivas atribuições, promover audiências públicas para auxiliar nos procedimentos sob sua responsabilidade, na identificação de demandas sociais que exijam a instauração de procedimento, para elaboração e execução de Planos de Ação e Projetos Estratégicos Institucionais ou para prestação de contas de atividades desenvolvidas<sup>39</sup>.

[...] a audiência pública é um instrumento valioso de democracia participativa. (MAZZILLI. 2004. p. 157).

---

<sup>39</sup>Artigo 1º, da Resolução 82/2012, do Conselho Nacional do Ministério Público

O Ministério Público, por sua vez, é essencial à atividade jurisdicional do Estado, sendo considerado Órgão de Defesa Social<sup>40</sup>, de indiscutível *novel* perfil com o advento Constituição Federal de 1988, possuindo a responsabilidade de garantir que os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos sejam devidamente respeitados:

No ponto, insta esclarecer que se entende por “interesse difuso ou coletivo” a classificação e a diferenciação legal dada pelo Parágrafo único do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor, que dispõe:

A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL. 1990).

A título de exemplo de fomento e execução de Políticas Públicas habitacionais pelo Ministério Público, pode-se citar além das audiências públicas, a provocação de debates, reuniões com o Conselho da Cidade, bem como a edição de leis municipais urbanísticas, visando o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, em especial o Plano Diretor, obrigatório para cidades que se enquadrem nas disposições do artigo 41 e incisos da Lei Federal 10.257/2001, Estatuto da cidade.

#### **4.2.3 Recomendação**

A recomendação pode ser uma das ações implementadas pelos Membros do Ministério Público, principalmente voltada para a resolução dos problemas coletivos que envolvem ocupações de áreas de preservação ambiental, onde os envolvidos na demanda, além dos moradores, a administração pública pode ser cientificada da irregularidade e para uma possível instauração de um Inquérito Civil, e/ou ela pode resultar de um procedimento de apuração preliminar de um fato ou denúncia.

---

<sup>40</sup>Artigos 127 a 129 da Constituição Federal de 1988.

[...] instrumento de atuação do Ministério Público que tem o objetivo de prevenir a responsabilidade da Administração e informá-la sobre eventuais deliberações do Ministério Público (como a instauração de Inquérito Civil ou propositura de Ação Civil Pública), nos mesmos moldes das notificações previstas no art. 867 do Código de Processo Civil. (FRISCHEISEN, 2000. p.138).

A utilização da recomendação pelos Membros do Ministério público pode proporcionar celeridade a questões que envolvem a preservação do meio ambiente e por outra ótica a segurança da população em seu direito a moradia.

[...] no mais das vezes, têm sido utilizadas dentro da lógica jurisdicional, simplesmente com o objetivo de evitar o ajuizamento de ações; em geral, os membros do Ministério Público só recomendam aquilo que consideram possível de obter na Justiça, de maneira coercitiva. Trata-se de lamentável redução de um instrumento que pode ter uma significação política relevante, alcançando resultados mais significativos do que os obtidos com os processos judiciais. (FONTES. 2006. p. 153-154).

Pode ser utilizada também para propor audiências públicas, que por sua vez podem resultar em acordos e realização de compromissos de ajustamentos de conduta dos administradores públicos, preservando os direitos da população, principalmente nas demandas que envolvem moradia e são essenciais para o bem estar coletivo e responsabilidade da gestão pública, que deve zelar pelo bem comum dando respostas rápidas e seguras para a população, e a segurança provém ação dos membros do Ministério Público em gerenciar as condutas dos envolvidos.

Ademais, a Resolução n. 118/14, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que previu em sua seção V, os artigos 15 a 17, recomendando expressamente a utilização de convenções processuais pelo Ministério Público.

Veja-se:

Art. 16. Segundo a lei processual, poderá o membro do Ministério Público, em qualquer fase da investigação ou durante o processo, celebrar acordos visando constituir, modificar ou extinguir situações jurídicas processuais.

Art. 17. As convenções processuais devem ser celebradas de maneira dialogal e colaborativa, com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos por intermédio da harmonização entre os envolvidos, podendo ser documentadas como cláusulas de termo de ajustamento de conduta.

Os instrumentos de solução pacífica de demandas, em especial as coletivas, não são taxativas, sendo, do contrário, exemplificativas justamente para se permitir que o bom senso das partes envolvidas seja estimulado à consciência harmônica de bem viver.

Todos os mecanismos de atuação extrajudicial, que podem ser utilizados pelos membros do ministério público, exemplificados anteriormente, têm como objetivo solucionar de forma pacífica e dinâmica as demandas coletivas, principalmente quando envolvem moradia digna, que normalmente envolve populações carentes e desassistidas pelos gestores públicos e a preservação do meio ambiente.

## 5 ANÁLISE DE RESULTADOS DA PESQUISA

Nessa seção são considerados os instrumentos de atuação do Ministério Público em prol da solução pacífica das demandas judiciais referentes ao direito à moradia digna em áreas de preservação permanente, para isso foram consultadas as vivências de outros colegas sobre a temática, nesse sentido, evidenciamos às experiências de Promotores de Justiça do Meio Ambiente e Urbanismo do MPRO, em especial Defesa da Habitação e Urbanismo, por meio de questionário estruturado (ANEXO I).

Cabe salientar que, posteriormente, as respostas foram transcritas e a seleção dos dados foi estruturada de acordo com os instrumentos de atuação e as demandas judiciais, na fase de Tratamento dos Dados, trabalhou-se com o método cartesiano, e o resultado das análises, no Relatório da Pesquisa, o método empregado foi o indutivo

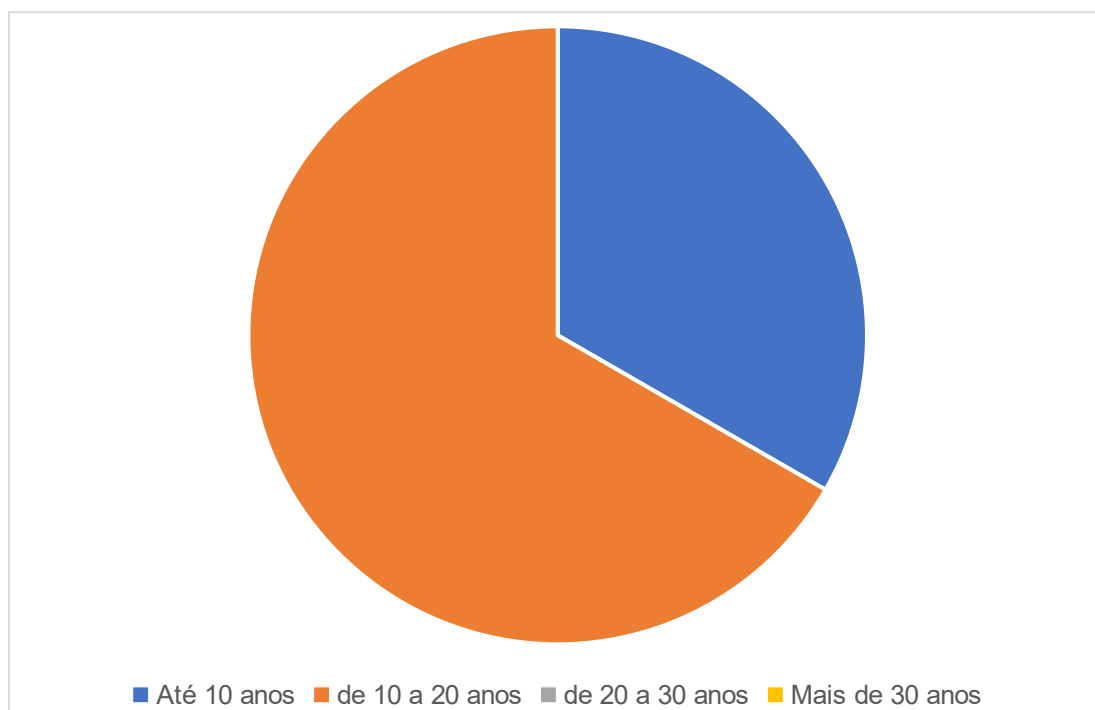
No período de junho de 2022, o questionário de pesquisa objetivou obter dados dos Membros do Ministério Público de Rondônia, que exerçam as atribuições de meio ambiente e urbanismo, em especial Defesa da Habitação e Urbanismo, quanto às repercussões da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017; Lei Federal nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021; e, por fim, Lei Federal nº 14.285/2021, publicada em 29 de dezembro de 2021, que alterou as Leis 12.651/2012 (Código Florestal), 11.952/2009, dispendo sobre regularização fundiária e parcelamento do solo urbano nas APP's no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.

Dessa forma, na primeira questão, constou a seguinte interrogação, com as respectivas assertivas:

*1) Há quanto tempo exerce as atribuições na Curadoria de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de Rondônia? (a) até 10 anos; (b) de 10 a 20 anos; (c) de 20 a 30 anos; (d) Mais de 30 anos.*

Nesse intuito, iniciou-se os questionamentos a respeito das funções exercidas e Comarcas de atuação para observar o foco de trabalho e concentração de esforços nessa seara, haja vista a rotatividade natural da carreira.





Dentre os respondentes, verificou-se que do total de respondentes, cerca de 67% (sessenta e sete por cento) possuem entre 10 a 20 anos de carreira, e 33% (trinta e três por cento), menos de 10 anos de experiência na curadoria do meio ambiente e urbanismo.

Os números acima referidos são condizentes com a realidade do Ministério Público de Rondônia, uma vez que, em 2022, completa 40 (quarenta) anos de existência institucional<sup>41</sup>, sendo ainda mais recente o reconhecimento da atribuição específica na proteção do meio ambiente – e urbanismo -, e o direito à moradia.

Esse conjunto de funções vem se acentuando há pouco tempo. Isto é, desde o advento da atual Constituição Federal, em 1988, o Ministério Público vem envidando esforços para assegurar a plenitude dos direitos fundamentais, tanto na ordem individual, quanto os supraindividuais, nos quais se inserem àqueles destinados ao meio ambiente e à moradia.

Com efeito, a Comissão do Meio Ambiente e Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público estimulou a participação de seus integrantes no curso sobre negociações complexas de soluções consensuais para resolução de conflitos ambientais.

41 DCI - Departamento de Comunicação Integrada. Ministério Público de Rondônia abre série especial 'MPRO 40 Anos' detalhando logo de aniversário da Instituição. Disponível em <https://www.mpro.mp.br/pages/comunicacao/noticias/view-noticias/45812>. Acesso em 13.06.22.

Trata-se de capacitação anunciada durante a 8ª Sessão Ordinária, realizada em 24 de maio de 2022 do CNMP, cujo objetivo do curso é capacitar cerca de trinta membros e servidores do Ministério Público com atuação na questão ambiental para que desenvolvam competências negociais necessárias ao atendimento das demandas e dos desafios que se impõem ao Ministério Público brasileiro nessa área de atuação<sup>42</sup>.

Veja-se que a capacitação ecoa do clamor quanto à política de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos de autocomposição, devendo ser promovida para que os membros possam fazer frente aos grandes desafios práticos que precisam enfrentar na defesa do meio ambiente e no direito à moradia digna.

A segunda questão formulada tem a ver com o tempo de experiência do respondente no específico local de exercício das atribuições. Isto é, o intuito é o de verificar o tempo de relacionamento com as peculiaridades da Comarca, contendo a seguinte redação:

2) Atualmente exerce as referidas atribuições em qual Comarca do Estado de Rondônia? (a) Porto Velho, Guajará Mirim, Ariquemes, Buritis, Machadinho do Oeste e Jaru. (b) Ji-Paraná, Ouro Preto do Oeste, Presidente Médici e Alvorada d'Oeste. (c) Cacoal, Pimenta Bueno e Espigão d'Oeste, Vilhena, Colorado do Oeste e Cerejeiras. (d) Rolim de Moura, Santa Luzia do Oeste, Alta Floresta do Oeste, Nova Brasilândia do Oeste, São Miguel do Guaporé, São Francisco do Guaporé e Costa Marques.

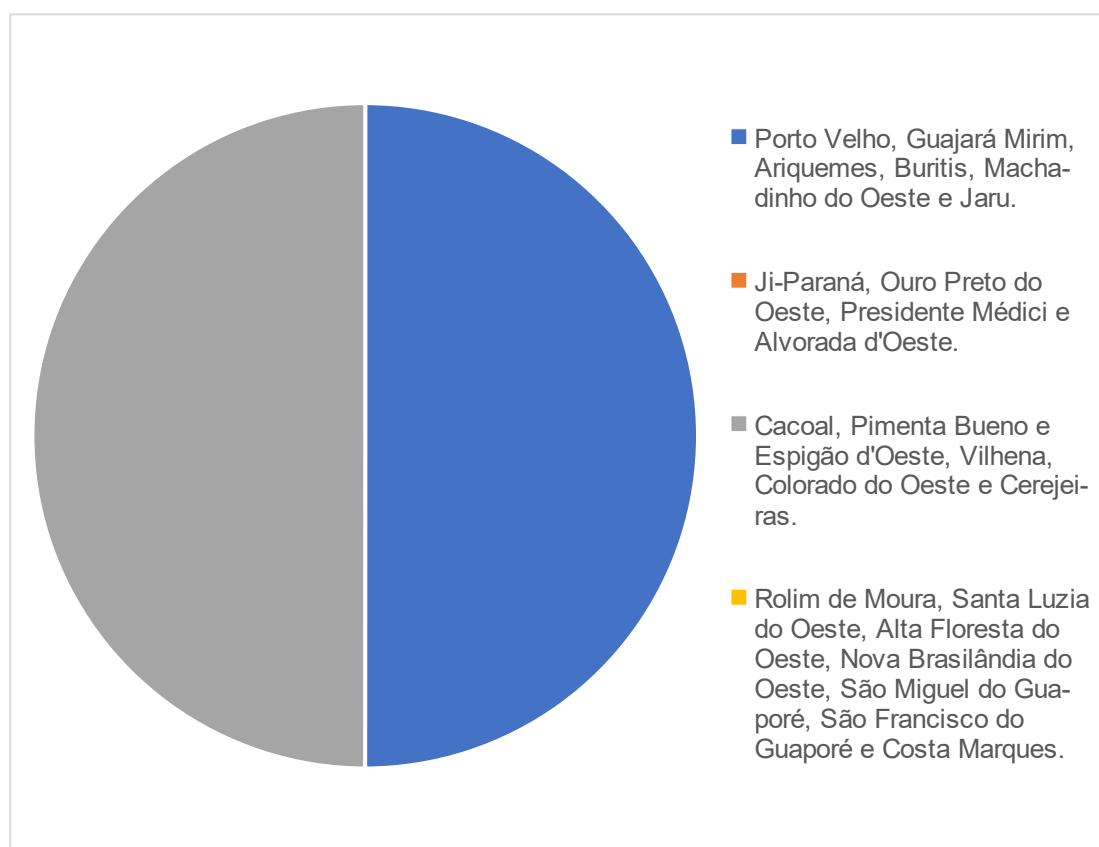
Conforme a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Rondônia - Lei Estadual Complementar nº 93/1993 -, em seu Capítulo VII, a organização e funcionamento das Promotorias de Justiça com, pelo menos, um cargo de Promotor de Justiça e serviços auxiliares necessários ao desempenho das funções<sup>43</sup>.

---

42 Secretaria de Comunicação Social do Conselho Nacional do Ministério Público. Comissão do Meio Ambiente e Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público promovem curso sobre negociações complexas. 2022. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/15269-comissao-do-meio-ambiente-e-unidade-nacional-de-capacitacao-do-ministerio-publico-promovem-curso-sobre-negociacoes-complexas>. Acesso em 13.06.22.

43 Artigos 54 a 59, da LCE 93/93.

Quanto à divisão geográfica das Comarcas do Estado de Rondônia, tem-se que não há coincidência total com aquela realizada pelo IBGE<sup>44</sup>, já que este reparte por regiões intermediárias e regiões imediatas, enquanto a divisão jurisdicional observa a Organização Judiciária formatada pelo egrégio Tribunal de Justiça de Rondônia. Assim, segue o gráfico referente à questão mencionada.



Pelos números captados das respostas, metade, isto é, 50% (cinquenta por cento), dos respondentes estão atuando na região de Porto Velho, Guajará Mirim, Ariquemes, Buritis, Machadinho do Oeste e Jarú.

A outra parte, aduziu que respondem pelas Comarcas de Cacoal, Pimenta Bueno e Espigão d'Oeste, Vilhena, Colorado do Oeste e Cerejeiras, evidenciando uma cobertura razoável de todo bioma do Estado de Rondônia.

Tal informação é importante para avaliar se a atuação ministerial está expandida o suficiente para fazer frente às necessidades da curadoria do meio ambiente e urbanismo, ou, ainda, qual ou quais as Comarcas que devem ser supridas. Trata-se de um meticuloso trabalho de ocupação espacial das Comarcas.

<sup>44</sup> Brasil Escola. Rondônia. Disponível em <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/rondonia.htm>. Acesso em 12.06.22

No que tange ao terceiro questionamento da pesquisa, obteve-se informações quanto à quantidade de municípios que compõe a Comarca de atuação. Assim, o questionamento trouxe a seguinte assertiva:

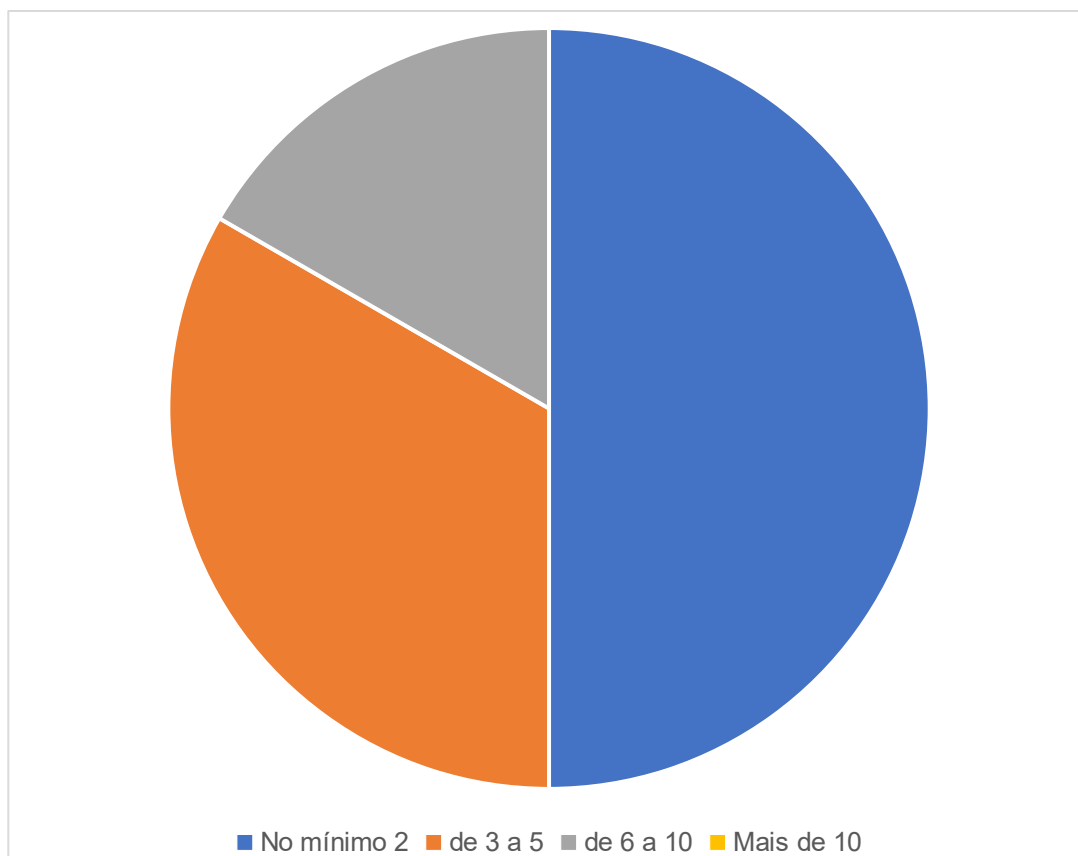
3) Quantos municípios que compõem a Comarca em que o respondente atua? (a) no mínimo 2; (b) de 3 a 5; (c) de 6 a 10; (d) Mais de 10.

Para melhor entendimento, a Comarca é um conceito de foro jurídico. Quer-se dizer que a Comarca é a circunscrição geográfica onde o Órgão ministerial exerce suas funções naturais, não se confundindo com o município.

Assim, nessa esteira, numa circunscrição jurisdicional – Comarca -, pode ter mais de um município, a depender da Organização formatada pelo egrégio Tribunal de Justiça, que é a Instituição competente para fazer tal divisão.

Pelas respostas apresentadas, verificou-se que 17 % (dezesete por cento) dos entrevistados tem entre 6 a 10 (seis a dez) municípios em suas Comarcas de atuação; sendo que 33% (trinta e três por cento) tem de 3 a 5 (três a cinco) municípios; e, por fim, 50% (cinquenta por cento) tem, no mínimo, 02 (dois) municípios para zelarem pelos direitos estudados neste trabalho.

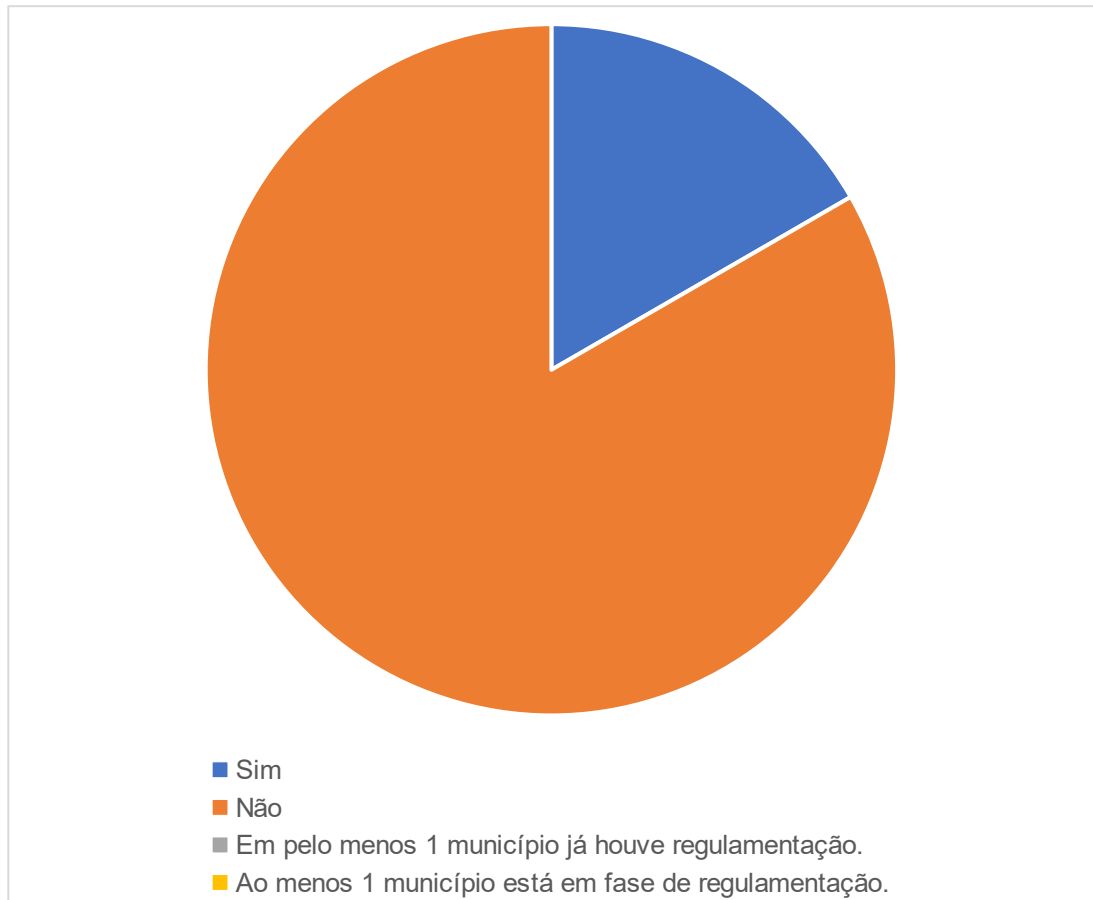
A quantidade de municípios na Comarca é importante para saber a verticalização da efetividade do direito à moradia digna, ou seja, quanto municípios estão aplicando a legislação de regência sobre a regularização fundiária em áreas ambientais de preservação permanente.



A relação que se faz é que quanto mais municípios tem na Comarca, mais atenção se exige do Ministério Público, sendo certo que este deverá acompanhar a efetivação dos direitos fundamentais quanto à moradia digna e meio ambiente, aumentando o grau de concentração na mesma proporção do número de pessoas, conforme se verá pelo questionamento seguinte:

4) Nos referidos entes municipais, houve regulamentação, por lei municipal, do plano diretor ou lei específica, a respeito das repercussões da Lei Federal n. 14.285/2021, em especial no ponto em que deu nova redação ao art. 3º, do Código Florestal em relação ao perímetro urbano ou zona urbana? (a) sim; (b) não; (c) Em pelo menos 1 município houve regulamentação.

Na seara da relação entre a Comarca e o número de municípios que a compõe, verificou-se que, dentro de uma mesma circunscrição jurisdicional, tem-se a variação de cumprimento da lei pelos entes políticos envolvidos, conforme respostas registradas.

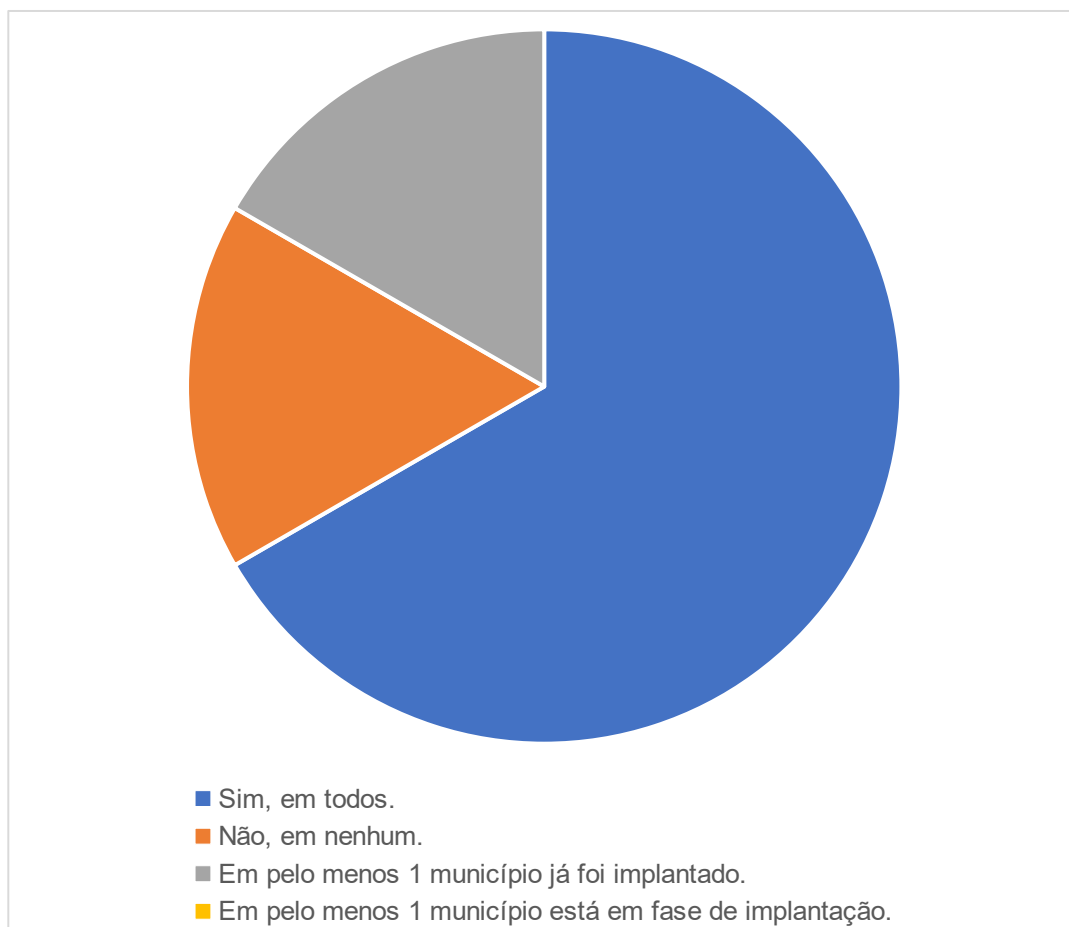


Pelo gráfico acima destacado, a esmagadora maioria dos municípios nos quais o Membro do MPRO atua não regulamentou a Lei Federal n. 14.285/2021, inviabilizando, no plano da efetividade, a regularização fundiária da moradia em áreas de preservação permanente, tal como previsto na aludida norma.

Em relação ao sistema viário, objeto da quinta pergunta da pesquisa, verificou-se ainda timidez na sua implantação, conforme questão e correspondente gráfico abaixo:

5) Ainda nos referidos municípios, há sistema viário implantado?

- (a) sim
- (b) não
- (c) Em pelo menos 1 município está implantado.
- (d) Em mais de 1 município está implantado.



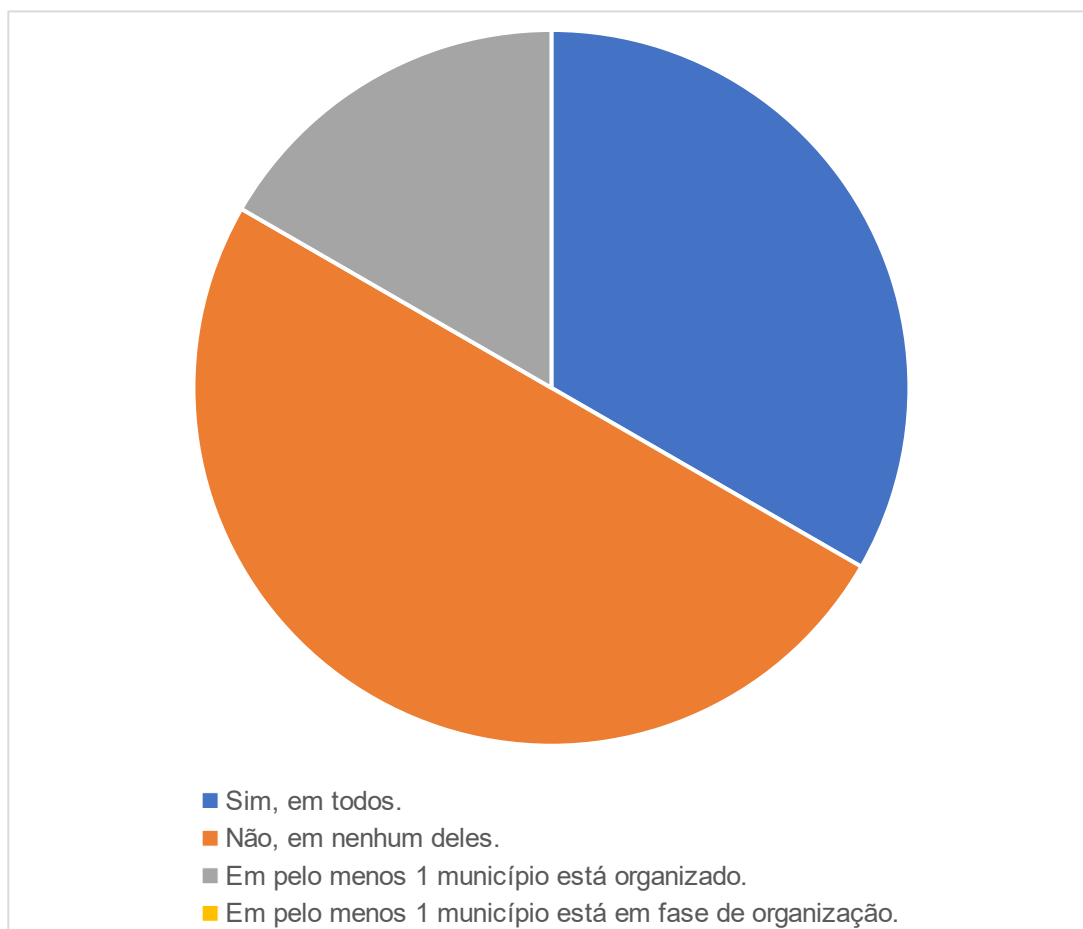
Note-se que o sistema viário é obrigação constitucional há muito tempo estabelecida no ordenamento jurídico, sendo que em 17% (dezessete por cento) dos municípios em que atuam os entrevistados sequer iniciaram-se a implantação de galerias viárias.

Nessa toada, as moradias que estejam organizadas em quadras e lotes predominantemente edificadas, formalmente reconhecidas em áreas de preservação permanente, constituem o motivo deste trabalho, cujo problema revela-se na ausência de diretrizes de atuação ministerial para implementação de soluções atinentes à moradia digna.

Tal questão, de número 6, obteve a seguinte indagação:

6) As moradias reconhecidas em Áreas de Preservação Permanente, nos termos do atual art. 3º do Código Florestal, estão organizadas em quadras e lotes predominantemente edificadas? (a) sim; (b) não; (c) Em pelo menos 1 município estão organizadas.

O correspondente panorama assim ficou representado graficamente:



Da apuração supra, constatou-se que em 50% (cinquenta por cento) dos entrevistados averiguaram que nos municípios que compõe a Comarca de atuação não há moradias organizadas em lotes ou quadras oficialmente regulares e reconhecidas pelo Poder Público e que estejam em áreas localizadas ao redor de cursos d'águas, na forma do artigo 3º do atual Código Florestal.

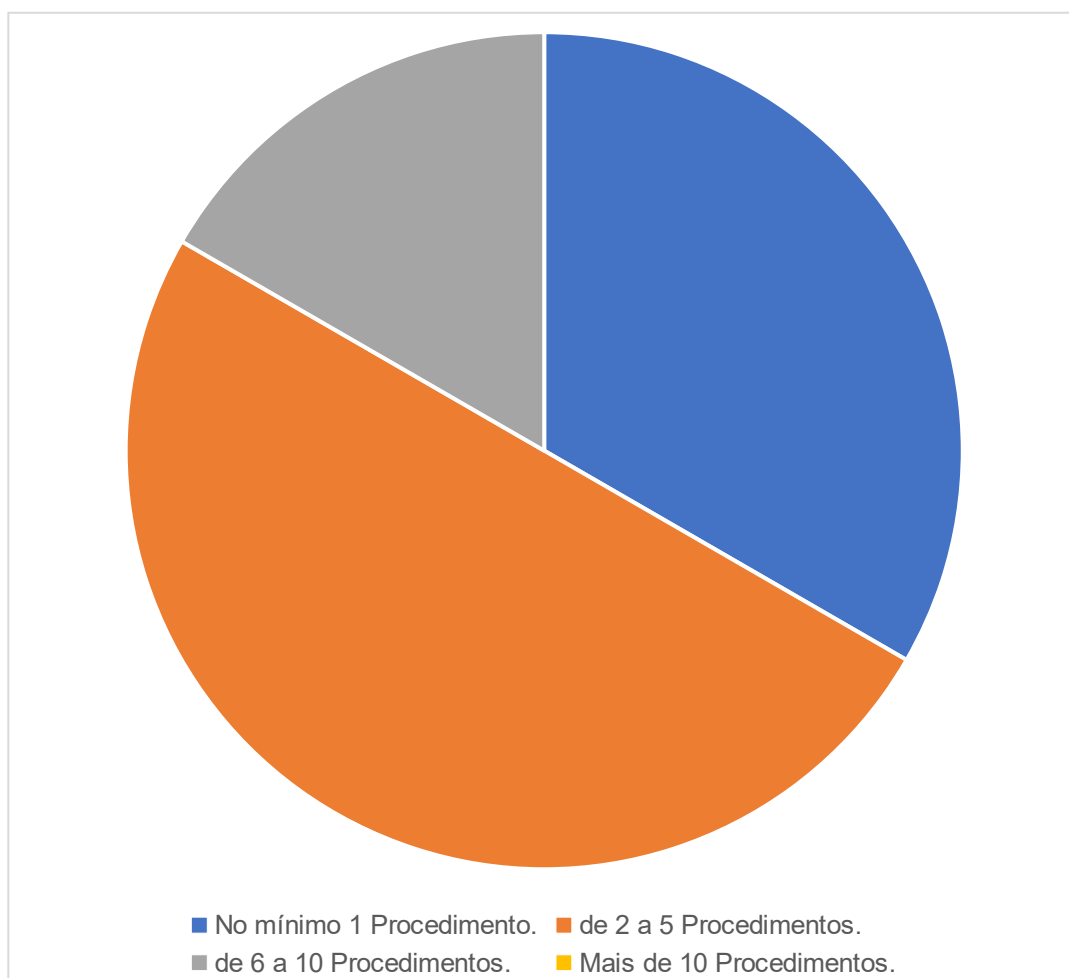
No ponto referente à Unidade Ministerial, os procedimentos de qualquer natureza, isto é, seja Inquérito Civil Público, Procedimento Preparatório, etc., que tenham por objeto a apuração, esclarecimento ou acompanhamento quanto a moradias que estejam localizadas em perímetro urbano ou em zona urbana previstas no plano diretor ou por lei municipal específica, já tomam atenção do Órgão de execução. Veja-se:

7) Existe em sua Unidade Ministerial, procedimento (de qualquer natureza, isto é, seja Inquérito Civil Público, Procedimento Preparatório, etc.), que tenha por objeto a



apuração, esclarecimento ou acompanhamento quanto a moradias que estejam localizadas em perímetro urbano ou em zona urbana previstas no plano diretor ou por lei municipal específica? (a) no mínimo 1 Procedimento; (b) de 2 a 5 Procedimentos; (c) de 6 a 10 Procedimentos; (d) Mais de 10 Procedimentos.

A visualização gráfica melhor representada fica assim:



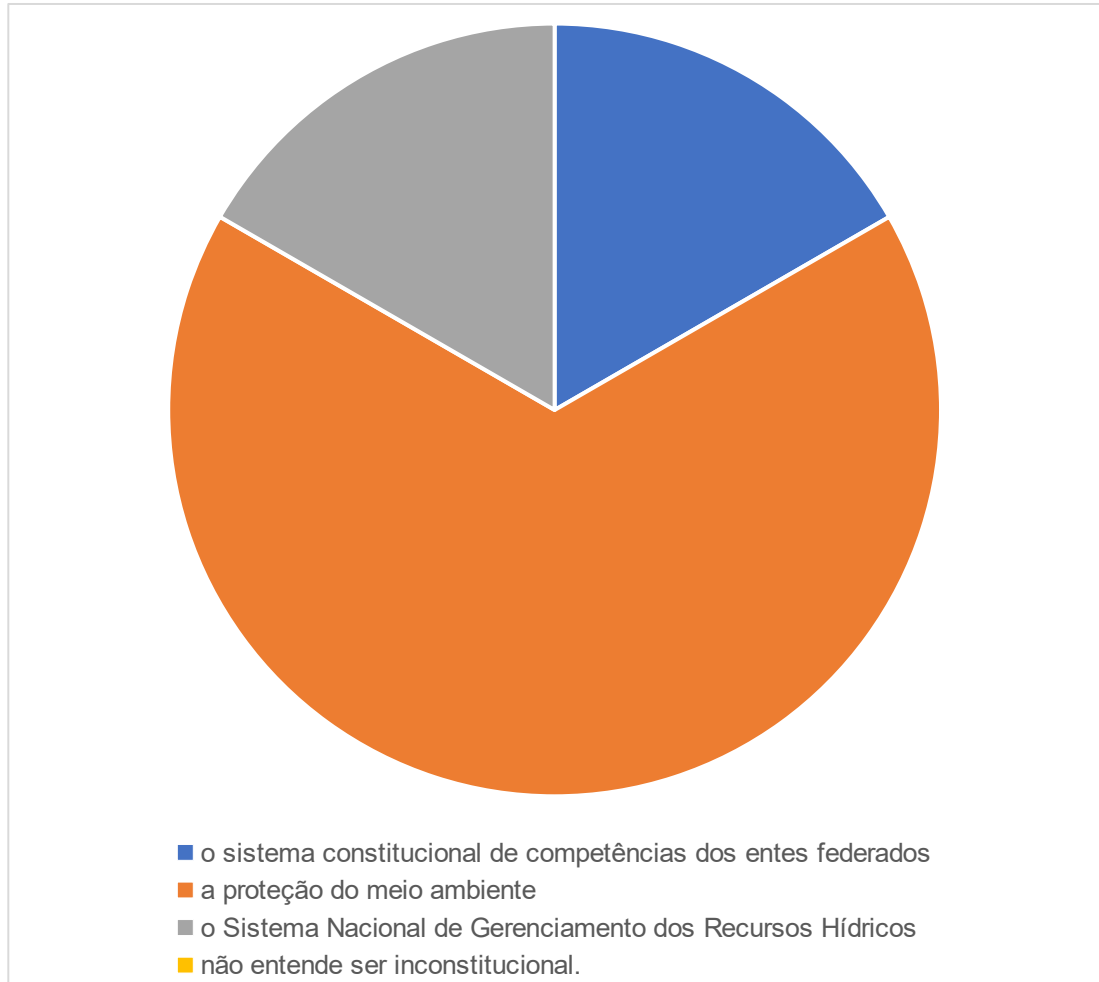
A saber, 50% (cinquenta por cento) das Unidades consultadas possuem entre 6 a 10 (seis a dez) Procedimentos ministeriais que indiquem apuração quanto a moradias localizadas em perímetro urbano ou em zona urbana previstas no plano diretor ou por lei municipal específica.

O número chama atenção e é positivo, posto que, mesmo sem diretrizes normativas quanto ao protocolo de atuação, os Órgãos executores demonstram aten-

ção e dedicação às atribuições vocacionadas na defesa dos direitos fundamentais estudados neste trabalho.

No entanto, quando se perguntou sobre eventual inconstitucionalidade das Lei Federal n. 14.285/2021, no ponto em que trata de regularização fundiária de moradias em áreas ambientais de preservação permanente, objeto da oitava pergunta, 67% (sessenta e sete por cento) dos entrevistados entendeu que houve violação à norma *Mater*. Veja-se:

8) O respondente entende ser a regularização fundiária de imóveis em áreas de preservação permanente (Lei Federal n. 14.285/2021) inconstitucional, por violar: (a) o sistema constitucional de competências dos entes federados; (b) a proteção do meio ambiente; (c) o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos; (d) não entende ser inconstitucional.

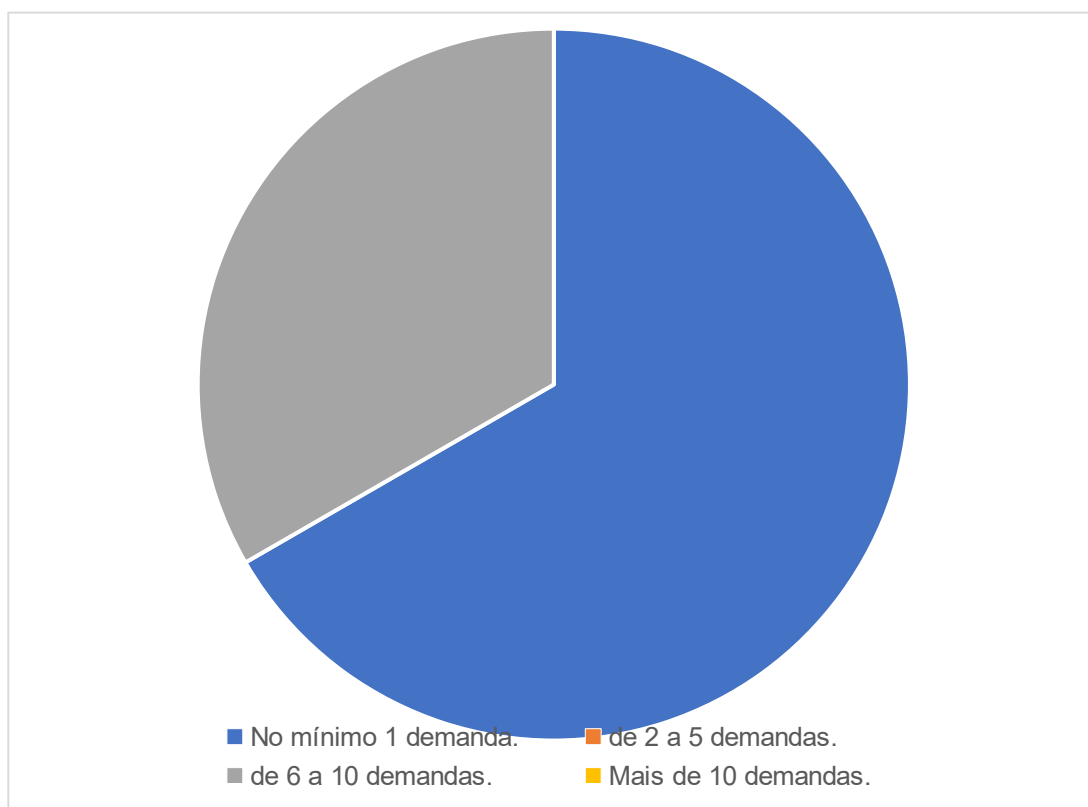


Dos Procedimentos instaurados nas Unidades Ministeriais, conforme questionamento anterior, constatou-se o ajuizamento de demandas frente ao Poder Judiciário para implementação das soluções previstas em lei.

Com efeito, da análise dos dados apresentados, ao menos 67% (sessenta e sete por cento) dos entrevistados já se socorreram do Poder Judiciário uma vez para ver respeitada a legislação de regência, e outros 33% (trinta e três) por cento, ainda foram mais de uma vez bater à porta do Juízo para efetivação de garantias mínimas. Veja-se:

- 9) Há ajuizamento de demandas em que tenham como questionamento a aplicação de leis municipais que, baseadas nas alterações introduzidas pela Lei 14.285/2021, possam reduzir ou suprimir as APPs em áreas urbanas? (a) no mínimo

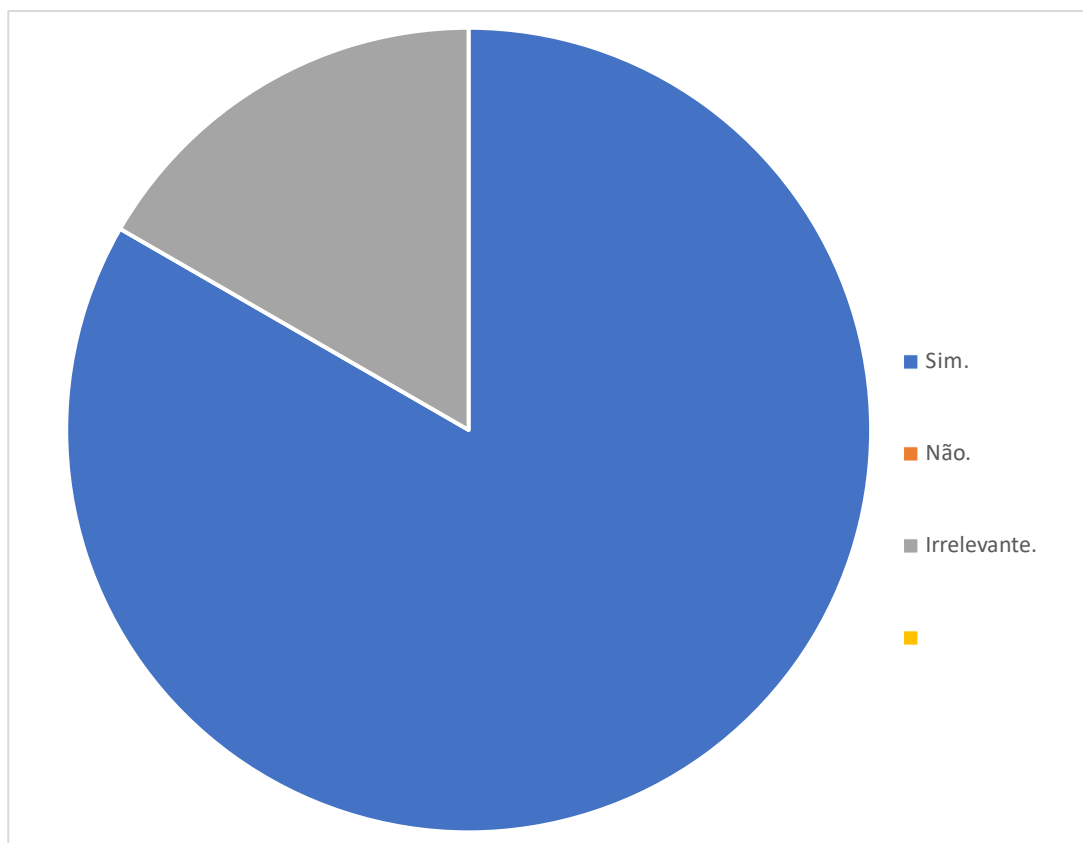
1 demanda; (b) de 2 a 5 demandas; (c) de 6 a 10 demandas; (d) Mais de 10 demandas.



Por fim, a décima pergunta quer saber se o respondente entende útil que o MPRO tenha uma cartilha ou aplicativo com diretrizes para que os Promotores e Promotoras de Justiça que atuam na Curadoria do Meio Ambiente e Urbanismo tenham orientação ou diretrizes e apoio técnico para os casos que envolvem a regularização fundiária de imóveis localizados nas áreas ambientais de preservação permanente, com vistas a fomentar políticas públicas para moradia digna.

10) O respondente entende útil que o MPRO tenha uma cartilha ou aplicativo com diretrizes para que os Promotores e Promotoras de Justiça que atuam na Curadoria do Meio Ambiente e Urbanismo tenham orientação ou diretrizes e apoio técnico para os casos que envolvem moradia em APP (s)?

Veja-se a representação gráfica:



Dos casos analisados, 83% (oitenta e três por cento) dos entrevistados entendem que é importante que o MPRO tenha uma cartilha ou aplicativo com diretrizes para que os Promotores e Promotoras de Justiça que atuam na Curadoria do Meio Ambiente e Urbanismo tenham orientação ou diretrizes e apoio técnico para os casos que envolvem a regularização fundiária de imóveis localizados nas áreas ambientais de preservação permanente, com vistas a fomentar políticas públicas para moradia digna.

Tal fato revela a carência de norte na implementação dos direitos fundamentais à moradia digna, em especial sobre a regularização fundiária das que estão localizadas em áreas de preservação permanente.

O propósito deste estudo é justamente de fornecer indicativos – respeitosos – de atuação ministerial para solução de eventual colisão entre moradia digna em área de preservação permanente.

## **6 PROPOSTA DE SOLUÇÃO**

As propostas aqui apresentadas são orientações para que os órgãos públicos e poderes constituídos possam, dentro de uma conjugação de esforços, realizar atuação que não viole nenhum dos direitos dos envolvidos no processo. As recomendações são divididas em relação ao órgão a que são dirigidas e contam com uma breve explicação.

### **O e-cidadesambientais**

O e-cidadesambientais consiste numa ferramenta digital de prevenção à ocupação irregular do solo urbano em Áreas de Preservação Permanente, com o

objetivo de implementar melhorias dos mecanismos de reparação das carências e fragilidades das ocupações, servindo de diretriz de atuação disponível para prevenção de desastres.

Para tanto, recomenda-se o uso da ferramenta digital para:

1 Identificar os espaços territoriais ocupados, caracterizados por moradias em áreas de preservação permanente, a dimensão e localização, através de métodos de levantamento topográfico, determinando-se as coordenadas geográficas, com o objetivo de determinar a exata posição geográfica da área para mantê-la dentro das normas de regência<sup>45</sup>.

2 Avaliar a estrutura geomorfológica da área, a fim de identificar se o espaço territorial em que se localizam as moradias possuem o potencial de desabamento, e, assim, evitar tragédias;

3 Apresentar, para os casos em que a ocupação das áreas de preservação permanente não forem recuperáveis ou para os casos de moradias que se situarem em áreas de risco, o cronograma de obras e indicação de novos espaços ou unidades a serem construídas com lastro em programas habitacionais;

4 Orientar, permanentemente, a realização de limpeza sistemática de lixo, evitando-se represamento de águas de esgoto e de proteção contra possível repetição da enchente;

5 Coletar amostra da água que circulam nos espaços territoriais identificados, emitindo-se laudo para atestar a qualidade da água para uso humano;

6 Apresentar cronograma de realocação das famílias em ocupação irregular;

7 Retirar os sedimentos acumulados nos espaços territoriais ocupados irregularmente;

8 Identificar os locais para realocação da população das áreas de risco, dentro do razoável, em que seja possível a seus moradores manterem suas atividades anteriores, a fim de se adotar providências com vistas a evitar que a população afetada por desastres volte para suas antigas moradias, em situação de risco;

---

45 Através da integração das informações obtidas pelas Prefeituras, Programas Habitacionais, Serventias Extrajudiciais de Registro de Imóveis, Secretarias Municipais e Estaduais de Meio Ambiente e Assistência Social, INCRA, IBAMA, ICMBio, e demais atores desse contexto.

9 Elaborar plano de trabalho relativo à fase de reconstrução, com base em diagnóstico mínimo quanto ao correto uso e ocupação do espaço urbano;

10 Priorizar a elaboração de projetos de engenharia que subsidiarão o Plano de Recomposição das áreas de preservação permanente;

11 Realizar monitoramento sistemático da situação de desastres nos municípios de Rondônia, e acompanhar as ações desenvolvidas, tomando as orientando providências no sentido de auxiliar os atores envolvidos no enfrentamento da calamidade.

12 Avaliar os impactos econômicos, que exijam alocação de recursos públicos ou privados, provocados por enchentes e desastres nos respectivos espaços territoriais irregularmente ocupados;

13 Articular plano de intervenção para gestão da área protegida, no sentido de sugerir os procedimentos e os investimentos necessários à preservação dos bens territoriais e ambientais, subsidiando a tomada de decisão.

Com o e-cidadesambientais, as ações de detecção, apuração, correção e monitoramento das ocupações nos espaços territoriais em áreas de preservação permanente em que as moradias se tornaram um risco, serão melhores consolidadas, permitindo-se implementações de medidas capazes de evitar danos e aperfeiçoando o sistema de moradia e justiça social.

## **7 CONCLUSÃO**

Conclui-se que, não será raro que direitos fundamentais entrem em rota de colisão, notadamente porque estamos numa República Democrática de Direitos, cujo rol de essencialidade é exemplificativo.

Desta forma, o objetivo geral deste estudo foi o de analisar formas de se promover a regularização imobiliária de moradias em áreas de preservação permanente e a concretização do direito à moradia digna aos proprietários desses imóveis, como forma de promoção dos direitos humanos pelo Ministério Público do Estado de Rondônia.

Sendo assim, o objetivo específico é fornecer diretrizes e subsídios para atuação do Ministério Público de Rondônia diante das repercussões das Leis Federais que alteraram o Código Florestal, em especial a Lei Federal n. 14.285, de



29 de dezembro de 2021, e que trata da regularização de imóveis situados no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas (Áreas Ambientais de Preservação Permanente – AAPPs).

A relevância da presente pesquisa concentra-se no fomento de diretrizes de atuação do Ministério Público para alcance do direito à moradia digna nas áreas de sustentabilidade ambiental em razão de que, embora seja reconhecida a importância das zonas de proteção ambientais, as questões postas à apreciação do Poder Judiciário referente à moradia digna situantes nos aludidos espaços territoriais não têm sido resolvidas com a efetividade e duração razoável que se espera.

Notoriamente, aliada à morosidade do Poder Judiciário, a necessidade de se buscar meios alternativos destinados à tutela efetiva da moradia digna, outorga ao Ministério Público, por vocação, a força propulsora de resolutividade de situações que envolvem moradia nas áreas de sustentabilidade ambiental.

No ponto, a atuação não se resume ao ajuizamento da demanda, mas também à utilização de instrumentos, a exemplo da Gestão Democrática Participativa prevista no Estatuto das Cidades, como meios destinados à prevenção, cooperação e fomento do sentimento coletivo pela dignidade da moradia em concílio da preservação ambiental, uma das diretrizes fundamentais do estatuto das cidades é corrigir as desigualdades sociais quanto ao direito de morar com dignidades e em áreas que não ofereçam riscos a população.

O Estatuto das Cidades prevê ainda a integração das gestões municipais com diversos setores da sociedade civil na elaboração do Plano diretor, que tem a função de delimitar áreas de uso urbano, já tendo em vista o aumento área urbanizável, a identificação das áreas urbanas existentes, mesmo que estejam localizadas em APP(s), identificando se o local oferece risco a população, na medida do possível reconhecer e regularizar as moradias já consolidadas.

A atividade legislativa tem se voltado ao reconhecimento por norma de situações fáticas antecedentes, isto é, legalizam-se situações antes vedadas por lei, em especial a moradia de pessoas que estão em áreas de preservação permanente, estabelecendo um grau de elevação entre um direito e outro.

O Estatuto das cidades estabelece que a elaboração do plano diretor é obrigatória para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes, sob pena improbidade administrativa do gestor municipal. Conforme se observa na pesquisa realizada com os integrantes do MPRO, que atuam na área de meio ambiente e

urbanismo, percebe-se que os gestores dos municípios, andam a passos lentos, para se ajustar a nova legislação vigente, o que faz com que o Ministério Público seja o caminho para a resolução das demandas da população.

Neste sentido, a criação do aplicativo e-cidadesambientais, como instrumento de atuação extrajudicial, traria agilidade na resolução de conflitos, bem como informações importantes que envolvam o direito à moradia digna e o princípio constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado, os elementos de informação coletados na situação vivida é que darão sensibilidade e musculatura ao tomador de decisão, a fim de que a melhor solução seja adequadamente implementada – sempre para o bem de todos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Raquel Santos de. Opinião Consulta 23/2017. **Meio Ambiente e Direitos Humanos**. Disponível em: <https://nidh.com.br/oc23>. Acesso em: 04 set. 2021.

ALVARES, George André. **Direito à moradia e os casos de compatibilidade em áreas ambientalmente protegidas**. Boletim Eletrônico do Portal do RI nº. 172/2016, de 13/09/2016. Disponível em: <https://www.portaldori.com.br/2016/09/13/artigo-direito-a-moradia-e-os-casos-de-compatibilidade-em-areas-ambientalmente-protegidas-por-george-andre-alvares/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

ANTUNES, Paulo de Bessa. A proteção insuficiente e a Lei nº 14.285/2021. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicação em 03/01/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-03/paulo-antunes-protecao-insuficiente-lei-142852021>. Acesso em: 27 jan. 2022.

ARAGÃO, Luciano Oliveira. **O princípio constitucional da exigência de licitação é absoluto?** Justiça e Cidadania. Ed. 148. 19 dez. 2012. Disponível em:

<https://editorajc.com.br/o-principio-constitucional-da-exigencia-de-licitacao-e-absoluto/>. Acesso em: 20 set. 2020.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas**. 8ª Ed, Renovar, Rio de Janeiro, 2006.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Juízo de Ponderação na jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009 - (Série IDP).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. **Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. **Lei Federal n. 12.651** de 25 de maio 2012. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 04 set. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.465** de 11 de julho de 2017. Brasília-DF. Disponível Em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 759**, de 22 de dezembro de 2016, publicada no DOU de 23.12.2016. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Mensagem nº 540**, de 7 de julho de 2009. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Msg/VEP-540-09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Msg/VEP-540-09.htm). Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.118**, de 12 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.118-de-12-de-janeiro-de-2021-298832993>. Brasília: Diário Oficial da União. Publicado em: 13/01/2021. Ed. 8, Seção: 1, p. 1. Acesso em: 23 jan.2022.

BRASIL. **Mensagem nº 212**, de 25 de maio de 2012. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR,

Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

76 p., il. – (Por uma cultura de direitos humanos).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. **Lei n. 10257, de 10.07.2001 e Medida Provisória n. 2.220**, de 04/09/2001. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CORTE IDH, Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Opini3n Consultiva n3 23 de 2017**. Obligaciones estatales em relaci3n com el m3dio ambiente em el marco de la protecci3n y garantia de los derechos a la vida y a la integridade personal: interpretaci3n y alcance de los art3culos 4.1 y 5.1, em relaci3n com los art3culos 1.1 y 2 de la Convenci3n Americana sobre Derechos Humanos. 15 de noviembre de 2017. Dispon3vel em: <https://elaw.org/system/files/attachments/publicresource/English%20version%20of%20AdvOp%20OC-23.pdf>. Acesso em: 18 out. 2021.

CORTE IDH, Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Opini3n Consultiva n3 23 de 2017**. Obriga33es estatais em rela33o ao meio ambiente no marco da prote33o e garantia dos direitos 3 vida e 3 integridade pessoal- Interpreta33o e alcance dos artigos 4.1 e 5.1, em rela33o aos artigos 1.1 d 2 da Convenci3n Americana sobre Direitos Humanos. 15 de novembro de 2017. Dispon3vel em: <http://www.mpf.mp.br/atuaacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpinioConsultiva23versofinal.pdf/view>. Acesso em: 25 set. 2021.

COURA, Livia Maria de Souza Almeida. DE ARRUDA, Ana Paula Serpa. **Pol3ticas p3blicas e habita33o popular: um estudo de caso de programas habitacionais em Muria3/MG. XVII Enapur**. Sessi3n Tem3tica 5: Habita33o e a Produ33o do Espaço Urbano e Regional. S3o Paulo. 2017, p. 3 - 17. Dispon3vel em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII>. Acesso em: 09 abr. 2022.

DIAS, Eduardo Rocha; GONÇALVES, Ana Cristina Viana Loureiro. **O Papel das Normas de Repeti33o Obrigat3ria na Autonomia Estadual**. Revista Acad3mica Escola Superior do Minist3rio P3blico do Cear3. Data de recebimento: 15/12/2017. Data de aceite: 19/01/2018. Dispon3vel em <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018/05/05-O-Papel-das-Normas-de-Repeti%C3%A7%C3%A3o-Obrigat%C3%B3ria-na-Autonomia-Estadual.pdf>. Acesso em: 04 out. 2021.

FIGUEIREDO, Guilherme Jos3 Purvin de. Lei 14.285/21: cr3nica de uma trag3dia urbana anunciada. **Revista Eletr3nica da Associa33o dos Professores de Direito Ambiental do Brasil**. dez. 2021. Dispon3vel em <https://www.aprodab.org/post/lei14285>. Acesso em: 27 jan. 2022.

DIDIER JR., Fredie, **Curso de Direito Processual Civil**, 17 Ed., V. 1, 2015. Salvador: JusPodivm. P3g.376-377.

DINIZ, Maria Helena. **Direito Civil Brasileiro** – 21<sup>a</sup> edi33o. 2<sup>o</sup> vol. S3o Paulo: Saraiva, 2006. p. 435.

DUARTE, Costa Pereira. **Nova Educação na Nova Ciência para a Nova Sociedade**. Fundamentos de uma Pedagogia Científica Contemporânea. V. 1. Universidade do Porto. 2007. pp. 130–132.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 92.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. **O controle da Administração pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 153-154.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 41.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. Belo Horizonte: FJP, 2016. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76697>

GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa: o controle da omissão estatal no Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 237.

GUIMARÃES, Márcio Souza. **Ministério Público, ombudsman e ouvidor na fiscalização dos serviços públicos**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 27, jan./mar. 2008, p. 240.

IBRAHIN, Francini Imene Dias. **A Relação Existente Entre O Meio Ambiente E Os Direitos Humanos: Um Diálogo Necessário Com A Vedação Do Retrocesso**. Revista do Instituto do Direito Brasileiro. Ano 1. 2012. Nº 12, 7547-7616. Disponível em: <http://www.idb-fdul.com>. Acesso em: 12 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA - IBDFAM. Dicionário reformula conceito de família. 11/05/2016. Disponível em <https://ibdfam.org.br/noticias/5990/Dicion%C3%A1rio+reformula+conceito+-de+f#:~:text=Segundo%20o%20estatuto%2C%20fam%C3%ADlia%20%C3%A9,dos%20pais%20e%20seus%20descendentes%E2%80%9D>. Acesso em 23/01/2022.

JUNIOR, João Carlos; BALEOTTI, Francisco Emílio. **Efetividade do Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo: Desafios, Possibilidades e Perspectivas**. 2013. Disponível em: [http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art\\_srt\\_arquivo20130420140757.pdf](http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art_srt_arquivo20130420140757.pdf). Acesso: 12 dez. 2020.

KACELNIK, Carla. **O Ativismo Judicial do STF perante as Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão**. Escola de Magistratura do Estado do Rio de

Janeiro. Disponível em:  
[https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/2semestre2012/trabalhos\\_22012/CarlaKacelnik.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2012/trabalhos_22012/CarlaKacelnik.pdf). Acesso: 12 dez. 2020.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico: condições e possibilidades da Constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. *In.*: LOPES, Naiara de Oliveira Basilio. **O Ministério Público na Constituição Federal de 1988**. 43 páginas. Monografia, FACISAS - Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas de Sinop / Unic Sinop – Aeroporto. 2015.

LIMA, Renato Brasileiro. **Pacote Anticrime**: Comentários à Lei Nº 13.964/19 Artigo Por Artigo. Editora Juspodvim. 1ª ed. 2020.

LIMA, Mateus Fernandes Vilela. **O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI**. 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 08 mar. 2022.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. **O Projeto do CPC: Crítica e Propostas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARINONI. Luiz Guilherme. A legitimidade da atuação do juiz a partir do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. **Revista da Escola Nacional da Magistratura**. Brasília, ano I, n. 01, 2006.

MARINONI. Luiz Guilherme. **Técnica Processual e tutela dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. 4. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004, p. 134.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gonet Branco. 5ª ed. revisada e atualizada, pág. 943. São Paulo, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP).

NAGAO, Paulo Issamu. A garantia da duração razoável sob a perspectiva da efetividade do processo civil. O contexto da Itália em face da Corte Europeia de Direitos Humanos. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, nº 41, p. 67-87, 2015.

OLIVEIRA, Patrícia Roberta Leite; NUNES, Tiago. **Sistema multiportas para solução adequada de conflitos de interesses: Mediação, Conciliação e Arbitragem.** *Revista Jurídica Direito & Realidade.* v 6. n. 6. p. 56-74, 2018.

OLIVEIRA, Vicente de Paulo Freitas de. **Princípio Constitucional da Razoável Duração do Processo: Natureza Jurídica e sua Efetividade.** Monografia (Especialização Lato Sensu) - Universidade Estadual do Ceará. Centro de Estudos Sociais Aplicados. 2015. 49f. Especialização em Direito Constitucional e Direito Processual Constitucional. Fortaleza, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano.** *In: Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano.* Estocolmo, 6p., 1972.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. O Renascimento da conciliação e da mediação como valores-vetores do Judiciário: algumas considerações e uma proposta. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul,** v.14, n. 2, p. 98-128, 2019.

PIOVESAN, Flávia. Irio Luiz Conti (coord.), **Direito humano à alimentação adequada.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

PONTES, Daniele Regina; FARIA, José Ricardo Vargas de. **Direito Municipal e Urbanístico.** ed. rev. - Curitiba, PR: IESDE, 2012. 190p.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa.** Disponível em: <http://dre.pt/util/pdfs/files/crp.pdf>. Acesso em: 15 set. 2021.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito.** 5ª ed. Saraiva. São Paulo, 1994.

REIS, Juliana Moreira. **Razoável Duração do Processo: Alcance da Expressão e Critérios Identificadores de sua Inobservância – Considerações Sobre o Art. 97-A da Lei das Eleições 48 Brasileira.** 2011. Disponível em: <http://www.trers.jus.br/arquivos/ReisRazoavelduracaoprocessos.pdf>. Acesso: 12 dez. 2020.

RETES, Tiago Augusto Leite. **Limites às Convenções Processuais na Sistemática Recursal do Processo Civil Democrático.** 2018. 140f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Direito, 2018.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** 3. ed. São Paulo: Fapesp/Studio Nobel, 2007.

RONDÔNIA. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Rondônia.** Porto Velho: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, 2021.

RONDÔNIA. **Constituição Estadual.** Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Porto Velho-RO. 2007.

<https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/Constitui%C3%A7%C3%A3o-Estadual.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

SALERT, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SARLET, Ingo. FENSTERSEIFER, Tiago. Proibição de proteção insuficiente e direito a um meio ambiente equilibrado. Revista Eletrônica Consultor Jurídico. Publicada em 14/08/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-14/direitos-fundamentais-proibicao-protecao-insuficiente-meio-ambiente-equilibrado>. Acesso em: 27 jan. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 60.

SPINK, Mary Jane Paris. MARTINS, Mário Henrique da Mata. SILVA, Sandra Luzia Assis Silva. DA SILVA, Simone Borges. O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade. **Revista Psicologia Ciência e Profissão**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/fCt3qfskYJP57ZwvjSCMMMyw/?lang=pt#> Acesso em 31 mar. 2022.

TARTUCE, Fernanda. **Advocacia e meios consensuais: novas visões, novos ganhos**. In: FREIRE, Alexandre; DIDIER JR, Fredie; MACÊDO, Lucas Buril de; PEIXOTO, Ravi Medeiros. (Org.). Coleção Novo CPC – Doutrina Seleccionada – v.2 – Processo de Conhecimento e Disposições finais e transitórias. 1ªed. Salvador: Juspodvum, v. 1, p. 155-174, 2015.

TEIXEIRA, Danielle Felix. Direito Processo Civil. Apontamentos sobre o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/42624/apontamentos-sobre-o-termo-de-ajustamento-de-conduta-tac>. 24 dez. 2014. Acesso em: 21 jul. 2018.

TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS DA ONU. **Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos da ONU**. Comitê de Direitos Humanos. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. André de Carvalho Ramos Coord. <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

UNIÃO. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO. **Relatório de Fiscalização nº 201408699**. Diagnóstico situacional dos efeitos da cheia do Rio Madeira em Porto Velho – Rondônia.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil – parte geral**, Atlas. 18ª Edição. 2018. p. 139.

VIANA JR. Dorgival. **Novo CPC brasileiro**. Enunciados interpretativos sobre o Novo CPC do FPPC. 2019. Disponível: <https://www.novocpcbrasileiro.com.br/enunciados-interpretativos-sobre-o-novo-cpc-do-fppc/>. Acesso em: 28 jul. 2019.



YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; GUERRA, Isabella Franco. O Direito Difuso ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Educação, Participação e Mobilização Social na Promoção da Tutela Ambiental. **Revista Internacional Consiter de Direito**. Publicação Oficial do Conselho Internacional de Estudos Contemporâneos em Pós-Graduação. Juruá Editora. Periodicidade Semestral. Ano III. 2º Sem. 2017. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/revistas/ano-iii-numero-v/protecao-dos-interesses-coletivos-e-difusos-especial-consideracao-a-tutela-do-meio-ambiente/o-direito-difuso-ao-meio-ambiente-ecologicamente-equilibrado-educacao-participacao-e-mobilizacao-social-na-promocao-da-tutela-ambiental/#:~:text=Resumo%3A%20Meio%20ambiente%20equilibrado%20%C3%A9,do%20meio%20ambiente%20%C3%A9%20essencial>. Acesso em: 27 jan. 2022.

## ANEXO I



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA**



Mestrado Profissional Interdisciplinar

DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO DA JUSTIÇA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO-SENSU

## QUESTIONÁRIO DE PESQUISA APLICADO COM OS PROMOTORES DE JUSTIÇA DE MEIO AMBIENTE E URBANISMO DO MPRO

**Nome do pesquisador: RODRIGO LEVENTI GUIMARÃES**

**Título do projeto de pesquisa: O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS INSTRUMENTOS DE FOMENTO À RESOLUÇÃO PACÍFICA DE DEMANDAS ACERCA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM RONDÔNIA**

**Período de aplicação do questionário:** junho de 2022.

**Objetivo da aplicação do questionário:** O presente questionário de pesquisa objetiva obter dados dos Membros do Ministério Público de Rondônia, que exerçam as atribuições de meio ambiente e urbanismo, em especial Defesa da Habitação e Urbanismo, quanto às repercussões da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017; Lei Federal nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021; e, por fim, Lei Federal nº 14.285/2021, publicada em 29 de dezembro de 2021, que alterou as Leis 12.651/2012 (Código Florestal), 11.952/2009, dispendo sobre regularização fundiária e parcelamento do solo urbano nas Áreas de Preservação Permanente (APPs) no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.

Observação: Atendendo aos dispositivos legais que regem a aplicação de instrumentos de coleta de dados, sinta-se à vontade para responder ou negar o preenchimento deste questionário. Em optando pelo preenchimento, será entendido como consentimento em participar da presente pesquisa.

Nesse sentido, para que a pesquisa possa se desenvolver a contento algumas informações e/ou dados precisam ser coletados para as análises, por isso, solicitamos a contribuição do Ministério Público do Estado de Rondônia (MPE-RO) nessa empreitada, esclarecendo que todo e qualquer material coletado será utilizado para fins exclusivamente científicos, sob minha responsabilidade e do orientando.

Na certeza de podermos contar com a colaboração, desde já antecipamos nossos agradecimentos.

RESPONDENTE:

\_\_\_\_\_

FUNÇÃO: \_\_\_\_\_

COMARCA: \_\_\_\_\_

QUESTÕES:

1) Há quanto tempo exerce as atribuições na Curadoria de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de Rondônia?

- (a) até 10 anos;
- (b) de 10 a 20 anos;
- (c) de 20 a 30 anos;
- (d) Mais de 30 anos.

2) Atualmente exerce as referidas atribuições em qual Comarca do Estado de Rondônia?

- (a) Porto Velho, Guajará Mirim, Ariquemes, Buritis, Machadinho do Oeste e Jarú.
- (b) Ji-Paraná, Ouro Preto do Oeste, Presidente Médici e Alvorada d'Oeste.
- (c) Cacoal, Pimenta Bueno e Espigão d'Oeste, Vilhena, Colorado do Oeste e Cerejeiras.
- (d) Rolim de Moura, Santa Luzia do Oeste, Alta Floresta do Oeste, Nova Brasilândia do Oeste, São Miguel do Guaporé, São Francisco do Guaporé e Costa Marques.

3) Quantos municípios que compõem a Comarca em que o respondente atua?

- (a) no mínimo 2;
- (b) de 3 a 5;
- (c) de 6 a 10;
- (d) Mais de 10.

4) Nos referidos entes municipais, houve regulamentação, por lei municipal, do plano diretor ou lei específica, a respeito das repercussões da Lei Federal n. 14.285/2021, em especial no ponto em que deu nova redação ao art. 3º, do Código Florestal em relação ao perímetro urbano ou zona urbana?

- (a) sim
- (b) não
- (c) Em pelo menos 1 município houve regulamentação.

5) Ainda nos referidos municípios, há sistema viário implantado?

- (a) sim

- (b) não
- (c) Em pelo menos 1 município está implantado.
- (d) Em mais de 1 município está implantado.

6) As moradias reconhecidas em Áreas de Preservação Permanente, nos termos do atual art. 3º do Código Florestal, estão organizadas em quadras e lotes predominantemente edificados?

- (a) sim
- (b) não
- (c) Em pelo menos 1 município estão organizadas.

7) Existe em sua Unidade Ministerial, procedimento (de qualquer natureza, isto é, seja Inquérito Civil Público, Procedimento Preparatório, etc.), que tenha por objeto a apuração, esclarecimento ou acompanhamento quanto a moradias que estejam localizadas em perímetro urbano ou em zona urbana previstas no plano diretor ou por lei municipal específica?

- (a) no mínimo 1 Procedimento;
- (b) de 2 a 5 Procedimentos;
- (c) de 6 a 10 Procedimentos;
- (d) Mais de 10 Procedimentos.

8) O respondente entende ser a regularização fundiária de imóveis em áreas de preservação permanente (Lei Federal n. 14.285/2021) inconstitucional, por violar:

- (a) o sistema constitucional de competências dos entes federados;
- (b) a proteção do meio ambiente;
- (c) o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos;
- (d) não entende ser inconstitucional.

9) Há ajuizamento de demandas em que tenham como questionamento a aplicação de leis municipais que, baseadas nas alterações introduzidas pela Lei 14.285/2021, possam reduzir ou suprimir as APPs em áreas urbanas?

- (a) no mínimo 1 demanda;
- (b) de 2 a 5 demandas;
- (c) de 6 a 10 demandas;
- (d) Mais de 10 demandas.

10) O respondente entende útil que o MPRO tenha uma cartilha ou aplicativo com diretrizes para que os Promotores e Promotoras de Justiça que atuam na Curadoria do Meio Ambiente e Urbanismo tenham orientação ou diretrizes e apoio técnico para os casos que envolvem a regularização fundiária de imóveis localizados nas áreas ambientais de preservação permanente, com vistas a fomentar políticas públicas para moradia digna?

- (a) sim;
- (b) não;

Assinatura do pesquisador

Assinatura do orientador