



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

FRESTAS NO DIREITO DE MORAR:
O ACESSO À PROPRIEDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA COMUNIDADE
DA MUZEMA, NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

VITOR JORGE GONÇALVES VASCONCELOS

Rio de Janeiro
2024

VITOR JORGE GONÇALVES VASCONCELOS

FRESTAS NO DIREITO DE MORAR:
O ACESSO À PROPRIEDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA COMUNIDADE
DA MUZEMA, NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Monografia apresentada como exigência para
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro.

Orientadora:

Prof^a. Flávia da Costa Limmer.

Coorientadora:

Prof^a Mônica Cavalieri Fetzner Areal.

Rio de Janeiro
2024

VITOR JORGE GONÇALVES VASCONCELOS

FRESTAS NO DIREITO DE MORAR:
O ACESSO À PROPRIEDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA COMUNIDADE
DA MUZEMA, NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Monografia apresentada como exigência de
conclusão de Curso da Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro.

Aprovada em ____ de _____ de 2024. Grau atribuído: _____

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Desembargador Cláudio Brandão de Oliveira – Escola da Magistratura do Estado
do Rio de Janeiro-EMERJ.

Convidado: Prof^a. Thaís Boia Marçal – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro-
EMERJ.

Orientadora: Prof^a. Flávia da Costa Limmer – Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro-EMERJ.

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO E RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO(A) AUTOR(A).

Esta monografia é dedicada àqueles que
me acompanham nesta e em outras vidas,
à cidade do Rio de Janeiro e ao povo favelado carioca.

AGRADECIMENTOS

Às entidades que me acompanham.

Aos meus pais Genira e Jorge, pelo investimento na minha formação e nos meus estudos.

À Câmara Municipal do Rio de Janeiro e sua Divisão Gráfica, por permitir a realização dos objetivos pessoais e profissionais.

À Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro e seu corpo de professores, funcionários e terceirizados. O trabalho de vocês é fundamental na formação do pensamento jurídico carioca.

Aos meus amigos mais próximos. Quando caminhamos juntos, o fardo fica mais leve.

À pessoa que amo. Apoio, compreensão, diálogo e paciência valem mais que qualquer coisa.

SÍNTESE

A presente pesquisa tem por objeto a elaboração do direito de morar. Com isso, o autor busca discutir a implementação prática da categoria jurídica em questão, à luz dos desabamentos ocorridos em 2019, na favela da Muzema, na cidade do Rio de Janeiro. Para isso, verifica-se a viabilidade ambiental do instituto em análise, bem como o tratamento dado pela jurisprudência, ao enfrentar o conflito referente à moradia e ao meio ambiente. Ao cabo, são apresentadas soluções que poderiam facilitar o acesso à moradia às camadas mais baixas da população, e que possibilitam superar os desafios na aquisição da casa própria.

PALAVRAS-CHAVE: Rio de Janeiro; Acesso à moradia; Direito de morar; Favela da Muzema; Meio Ambiente.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. IDENTIDADE CARIOCA NA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	13
1.1. AS FRESTAS CONSAGRAM AS CONTRADIÇÕES LOCAIS.....	13
1.2. AS FASES DA IMAGEM EXTERNA DO FAVELADO.....	23
1.3. INVIABILIZAÇÃO DO ACESSO À PROPRIEDADE PRIVADA.....	31
2. ASPECTOS PRÁTICOS SOBRE O DIREITO DE MORAR.....	40
2.1. DA INVESTIGAÇÃO À TRAGÉDIA: O DESABAMENTO DO SONHO DA CASA PRÓPRIA.....	40
2.2. ASPECTOS JURÍDICOS REFERENTES AO CONFLITO ENTRE DIREITO URBANÍSTICO E DIREITO AMBIENTAL.....	52
3. DIREITO DE MORAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	60
3.1. DIFERENÇAS ENTRE O DIREITO DE MORAR E O DIREITO À MORADIA.....	60
3.2. DIREITO DE MORAR COMO DIREITO TRANSINDIVIDUAL.....	64
3.3. O POLO PASSIVO E AS AÇÕES COLETIVAS PASSIVAS.....	68
3.4. INSTRUMENTOS APTOS A TUTELAR O DIREITO DE MORAR.....	75
CONCLUSÃO.....	89
REFERÊNCIAS.....	91

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Proteção Permanente
APP	Área de Preservação Permanente
CCFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRLS	Câmara de Resolução de Litígios de Saúde
DPERJ	Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
DPU	Defensoria Pública da União
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GAECO	Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado
GAEMA	Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente
GATE	Grupo de Apoio Técnico Especializado
GENI	Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos
GTT	Grupo de Trabalho Técnico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
INEA	Instituto Estadual do Meio Ambiente
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPP	Instituto Pereira Passos
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
JB	Jornal do Brasil
JBRJ	Jardim Botânico do Rio de Janeiro
LCM	Lei Complementar Municipal
LRP	Lei de Registros Públicos
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAD	Processo administrativo
PLC	Projeto de Lei Complementar Municipal
PMERJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PGE-RJ	Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro
PGM-RJ	Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro
RESP	Recurso Especial
REURB-E	Regularização Fundiária de Interesse Específico

REURB-S	Regularização fundiária de Interesse Social
SBT	Sistema Brasileiro de Televisão
SERP	Sistema Eletrônico de Registros Públicos
SMAC	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Clima da cidade do Rio de Janeiro
SMU	Secretaria Municipal de Urbanismo da cidade do Rio de Janeiro
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJRJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UC	Unidade de Conservação da Natureza
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESP	Universidade Estadual Paulista

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Área de Proteção Permanente e Área de Preservação Ambiental.....	54
---	----

INTRODUÇÃO

A presente monografia cuida de análise referente à Ação Civil Pública 0078823-19.2019.8.19.0001, que trata da ocupação irregular e dos desabamentos ocorridos na comunidade da Muzema, na cidade do Rio de Janeiro.

Assim, para além de tentar compreender o cenário da ocupação urbana carioca e uma nova interpretação do direito à moradia, são apresentados instrumentos que podem tutelar o direito de morar, ainda que não haja previsão constitucional expressa quanto ao último. O instrumento trabalhado nos capítulos posteriores representa tudo aquilo que o favelado sempre quis, especialmente no curso da Constituinte do Estado da Guanabara: ter onde morar.

Na manhã do dia 12 de abril de 2019, a população carioca acompanhou estarrecida a queda de dois edifícios na Comunidade da Muzema, na cidade do Rio de Janeiro. Com isso, evidenciou-se a omissão do Poder Público, seja em relação ao controle do ordenamento urbano, seja em relação à coibição da atuação de grupos criminais organizados.

Os prédios integravam a região ocupada pelo Condomínio Figueiras do Itanhangá, erguido dentro de uma Área de Preservação Permanente, cuja localidade possui encosta com declividade superior a 45° e é fruto de invasão de remanescente de Mata Atlântica. Diante disso, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou uma ACP, com objetivo de responsabilizar os pretensos proprietários das obras em curso, à luz da tutela difusa do meio ambiente.

Observando o cenário fático local como uma fotografia e para além do desabamento em questão, nota-se uma série de acontecimentos, nem sempre jurídicos, que dizem respeito ao direito de morar. Juntamente com a queda dos prédios, também desmoronaram sonhos, vidas, projetos e realizações pessoais dos moradores da região afetada. Assim, surge a relevância desta pesquisa: apresentar opções para evitar que tal tragédia volte a se repetir.

Esta monografia será dividida em três capítulos com abordagens bem específicas. O propósito do autor não é esgotar a temática, mas sim, fomentar o debate relativo à implementação de normas constitucionais implícitas e vinculantes. Além disso, busca circular temas relativos à necessidade de regularização e à formalização de núcleos urbanos informais, normalmente reconhecidos como favelas e/ou comunidades.

Na prática, a presente pesquisa tem o objetivo de verificar a implementação do direito de morar, quando em conflito com o direito ambiental. O autor optou pelo método misto (quantitativo e qualitativo), por meio da análise de bibliografia especializada no direito

ambientalista e da jurisprudência pátria. Para tanto, toma-se como parâmetro a ACP ajuizada pelo MPRJ, em referência à ocupação irregular na região da Muzema. A análise em questão terá como ponto de partida aspectos históricos e sociais da cidade do Rio de Janeiro, bem como as contradições relativas à história da ocupação do território municipal.

Cabe informar que essa monografia não almeja explorar questões fundiárias resultantes das ações do crime organizado carioca, como esbulho e grilagem de terras. Mas sim, analisar a forma de ocupação do solo urbano em comunidades que existem e resistem, apesar da omissão estatal. Para tanto, deve-se fazer uma distinção clara entre o direito à moradia e o direito de morar.

O primeiro capítulo apresenta os motivos que ensejaram o ajuizamento da ACP pelo MPRJ. Ademais, tem como pano de fundo o desenvolvimento urbano na cidade do Rio de Janeiro a partir da década de 1960, com o recém-criado Estado da Guanabara.

O segundo capítulo explora aspectos jurídicos relativos à ação ajuizada, verificando os principais motivos que ensejaram o processo, bem como o detalhamento do conflito entre o direito à moradia e ao meio ambiente. Neste cenário, são analisadas divergências jurisprudenciais e doutrinárias, no que diz respeito à compatibilização de tais direitos, especialmente ao considerar o entendimento de Tribunais Superiores e do próprio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

No terceiro capítulo, o autor demonstra a construção teórica referente à prerrogativa de acesso à propriedade como desdobramento do próprio direito à propriedade. Nesse sentido, são apresentadas soluções jurídicas aptas a garantir o direito de morar, mas pela ótica dos direitos difusos e transindividuais, indo além do direito à moradia como direito social, já previsto no Art. 6º da CRFB.

Em termo de fontes, o autor se vale de documentos históricos, dados e bibliografia especializada, com o objetivo de apresentar as possíveis causas da informalidade na ocupação urbana carioca. A análise das fontes jurídicas relativas a esta monografia tem o objetivo de compreender a perspectiva ambiental relativa aos direitos em conflito. Além disso, serão incorporados autores de áreas para além do Direito, como historiografia e antropologia, cujos escritos dialogam com o viés crítico de raça.

Além disso, consigna-se o acúmulo de leituras realizadas no período entre 2020 e 2022, fruto da análise de documentos históricos a respeito do processo de favelização carioca, no âmbito da Assembleia Constituinte do extinto Estado da Guanabara, que teve lugar entre o final dos anos 1960 e começo de 1961.

1. IDENTIDADE CARIOCA NA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Com o objetivo de apresentar ao leitor a alma encantadora da cidade do Rio de Janeiro, o primeiro capítulo explora a construção do identitário carioca e a influência na ocupação do espaço urbano. Ao cabo, o autor tem o objetivo de fazer com que o leitor compreenda como alguém é levado a adquirir um imóvel oriundo do crime organizado.

1.1. AS FRESTAS CONSAGRAM AS CONTRADIÇÕES LOCAIS

A história do município do Rio de Janeiro é cruzada por uma série de elementos, alguns inusitados e outros, inacreditáveis. A tríade: carnaval, jogo do bicho e futebol¹ representa, precisamente, o espírito que paira sobre esta cidade. Contudo, isso não é suficiente para expressar o que a torna tão singular, no que diz respeito ao aspecto urbano. É possível sentir, por meio das frestas existentes no dia a dia de quem trafega pelas ruas e avenidas do Rio, não só os 40 graus de temperatura, mas também o purgatório da beleza e do caos cantado por Fernanda Abreu.

A construção da identidade carioca passa por tópicos difíceis de explicar a quem não é natural da cidade: milicianos eleitos vereadores,^{2 3} traficantes neopentecostais,⁴ apontadores de bicho que têm gratificação natalina e 13° salário,⁵ entre outros fatos curiosos. Isso faz com que o “ser carioca”, verbo ou substantivo, seja retratado como uma figura que possui, inevitavelmente, alguma relação com os morros. Da feijoada na Quadra da Mangueira ao

¹ Segundo Luiz Antônio Simas, em entrevista concedida ao Podcast do Charla, em 02/08/2022. PODCAST DO CHARLA. CHARLA #339 - Luiz Antonio Simas. Youtube. 25 de jan. de 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/j6prk4kJKPM?si=1RQ9RUPw6ngqReqe>. Acesso em: 10 mar. 2024.

² O ESTADO DE SÃO PAULO. **No Rio, atuação de milícias já pautam eleição Municipal**. São Paulo. 27 jan. 2020. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/infograficos/politica,no-rio-atuacao-de-milicias-ja-pauta-eleicao-municipal,1070596>. Acesso em: 05 maio 2024.

³ AGÊNCIA PÚBLICA **Como vota Rio das Pedras, reduto da mais antiga milícia carioca**. São Paulo. Rio de Janeiro. 25 fev. 2019. Disponível em: <https://apublica.org/2019/02/como-vota-rio-das-pedras-reduto-da-mais-antiga-milicia-carioca/>. Acesso em: 05 maio 2024.

⁴ EL PAÍS. **A ascensão do ‘narcopentecostalismo’ no Rio de Janeiro**. São Paulo. 26 mar 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-03-27/a-ascensao-do-narcopentecostalismo-no-rio-de-janeiro.html>. Acesso em: 05 maio 2024.

⁵ JORNAL EXTRA ONLINE. **Polícia investiga se bicho paga 13° salário a apontadores**. 06 jan. 2012. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/policia-investiga-se-bicho-paga-13-salario-apontadores-3582875.html>. Acesso em: 05 maio 2024.

“batidão” tocado nas festas de 15 anos no Alto Leblon, a favela surge como protagonista. E com ela, o favelado.

Na crônica “Terreiro de São Sebastião, Okê”, Simas⁶ consigna que o Rio de Janeiro se compõe por uma série de entidades, partindo dos capoeiristas aos quizumbeiros, passando por devotos de seu Zé Pelintra, dançarinos de funk e balcões de botequins vagabundos.

O título desta monografia não poderia refletir nada diferente disso. O autor define⁷ culturas de frestas como aquelas que “driblam o padrão normativo e canônico e insinuam respostas inusitadas para sobreviver no meio que normalmente não as acolheria”. Neste sentido, para os fins desta pesquisa, a fresta é a pequena abertura na interpretação acadêmica tradicional do direito à moradia, iluminando a escuridão de um assunto tradicional. Ademais, frestas e rachaduras contribuíram para o desabamento dos imóveis na Muzema, destacando a ineficiência do Poder Público na fiscalização da ocupação do solo urbano carioca.

Diante da justificativa anterior, é preciso compreender o cenário histórico-geográfico carioca. O xadrez urbano que determina a ocupação do solo da cidade é aspecto que integra a própria definição da historiografia brasileira, considerando que o processo de favelização teve início no próprio Rio de Janeiro, conforme consta em Vasconcelos.⁸

Da chegada da família real portuguesa até a transferência da capital federal para Brasília, o Rio era o polo de tomada das decisões políticas e culturais que pautavam a dinâmica do Brasil. Isso colocava a cidade numa posição de destaque frente a outros pares, como São Paulo e Belo Horizonte, fazendo com que essa ideia perdure até hoje, na medida em que ainda há quem reconheça o município do Rio de Janeiro como capital cultural do Brasil, como Fortes⁹. Por outro lado, Rocha e Reis¹⁰ criticam a finalidade de manter tal rótulo, ao argumento de que ele serviria à alavancagem de regiões urbanas menos desenvolvidas, como a Zona Portuária carioca.

⁶ SIMAS, Luiz Antonio. **O corpo encantado das ruas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2019. p. 13.

⁷ *Ibid.*, p. 27.

⁸ VASCONCELOS, Vitor Jorge Gonçalves. **Favelas Irrecuperáveis: os morros cariocas e a Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara**. 2022. 109 f. Trabalho monográfico (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

⁹ FORTES, Ana Paula Siems. **Turismo cultural no Rio de Janeiro: um ponto de vista a partir do Theatro Municipal do Rio de Janeiro**. 2006. 102 f. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós Graduação em História Política e Bens Culturais (PPHPBC) do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - CPDOC / FGV. Rio de Janeiro, 2006, p. 37.

¹⁰ ROCHA, Ana Beatriz da; REIS, Paulo. “Rio Cidade Olímpica” e a construção de uma (nova) imagem para a Zona Portuária do Rio de Janeiro. *In: Thésis*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, nov./dez. 2017. p. 71.

É importante destacar que figuras relevantes na formação do pensamento sociocultural nacional são crias da cidade do Rio. Partindo de Dom Pedro II, passando por Machado de Assis, Euclides da Cunha, João do Rio, Cartola, Oscar Niemeyer, Jô Soares, Dercy Gonçalves, Cazuza, sem esquecer-se de Zeca Pagodinho, Valesca Popozuda, José Padilha e Marielle Franco. Esses nomes não esgotam a riqueza e a diversidade cultural do município, nas mais diversas áreas e camadas sociais.

Perder o posto de capital federal foi um baque na influência política que a cidade do Rio de Janeiro tinha. A mudança de cenário teria começado a se manifestar pouco antes de Brasília ser inaugurada, em 21 de abril de 1960, ante a incerteza sobre o destino jurídico que seria dado ao Rio, conforme relatado por Vasconcelos.¹¹ Por outro lado, não é de se estranhar que ainda surjam defensores da importância do Rio nas decisões que circundam a política brasileira, mesmo que sejam tomadas no atual DF, considerando-se a tradição histórica tupiniquim e as particularidades locais.¹²

A história relata a conversão do antigo Distrito Federal no Estado da Guanabara, ente federativo *sui generis* e que tinha como limites territoriais a cidade do Rio de Janeiro, não dispondo de municípios e dependente de recursos orçamentários da União Federal. Nesse momento, a área rural do novo ente era composta pelos territórios da Zona Oeste da cidade e, naturalmente, o que não fosse rural¹³ era tido como área urbana.

¹¹ VASCONCELOS, Vitor Jorge Gonçalves. **Favelas Irrecuperáveis:** os morros cariocas e a Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara. 2022. 109 f. Trabalho monográfico (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 23.

¹² A passeata reuniu um carro de som da equipe de bailes funk Furação 2000, bateria de escolas de samba, um *cover* do cantor Michael Jackson, a atriz Fernanda Montenegro, o cantor Naldo, o ex-Governador Sérgio Cabral, o atual Prefeito Eduardo Paes (também Prefeito à época) e outras figuras. O GLOBO, **Passeata em defesa dos royalties levou milhares de pessoas ao Centro do Rio, diz PM.** 26 nov 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/passeata-em-defesa-dos-royalties-levou-milhares-de-pessoas-ao-centro-do-rio-diz-pm-6831339>. Acesso em: 10 maio 2024.

¹³ Oliveira relata que a passagem por vários ciclos agrícolas consagrou a Zona Oeste da cidade como o grande celeiro do então Distrito Federal, passando pela olericultura e pela citricultura. OLIVEIRA, Maria Amália Silva Alves de. Zona Oeste da Cidade do Rio de Janeiro: entre o rural e o urbano. *In: ILLUMINURAS*. Porto Alegre. v. 18, n.45. ago/dez, 2017. p. 335.

Com o adensamento populacional na década de 1960,¹⁴ tornou-se prática comum a ocupação dos morros e encostas da Zona Sul carioca.¹⁵ Com o avanço das décadas seguintes, por falta de espaço físico, a cidade cresceu para a Zona Oeste,¹⁶ impulsionada pelos conjuntos habitacionais construídos pela gestões de Carlos Lacerda e Negrão de Lima,¹⁷ bem como pela vasta oferta de imóveis nas regiões da Barra da Tijuca e do Recreio dos Bandeirantes.

Diante disso, pode-se concluir que a própria geografia territorial do Rio contribuiu para que houvesse a separação entre morro e asfalto, desaguando na dualidade tão bem destacada em incontáveis músicas, filmes, livros e peças. Turistas que cruzam o túnel Zuzu Angel,¹⁸ certamente, não compreendem como a favela da Rocinha e os luxuosos condomínios da Gávea e de São Conrado conseguem coabitar no mesmo espaço urbano, nem sempre, de forma harmônica.

Em reportagem publicada no dia 22 de abril de 2018, o jornal *O Globo*¹⁹ relatou o drama da “Macega”, umas das áreas mais precárias da Rocinha. O Instituto Pereira Passos constata que o Índice de Desenvolvimento Social²⁰ da área censitária situada sobre o Zuzu Angel é de

¹⁴ Ao compararem-se os dados censitários da população presente na cidade do Rio de Janeiro / Estado da Guanabara nos anos 1950, 1960 e 1970, tem-se, respectivamente: 2.377.451, 3.281.908 e 4.241.608 pessoas. IBGE. **Censo Demográfico de 1960**. Rio de Janeiro. 1960. IBGE; IBGE. **Censo Demográfico de 1970**. Rio de Janeiro. 1970. IBGE.

¹⁵ A zona sul da cidade é composta, atualmente, pelos bairros: Ipanema, Botafogo, Catete, Copacabana, Lagoa, Flamengo, Gávea, Glória, Humaitá, Jardim Botânico, Laranjeiras, Leme, Urca, Vidigal, Cosme Velho, São Conrado, Rocinha e Leblon.

¹⁶ A zona oeste da cidade é composta, atualmente, pelos bairros: Anil, Bangu, Barra da Tijuca, Barra Olímpica, Barra de Guaratiba, Camorim, Campo dos Afonsos, Campo Grande, Cidade de Deus, Cosmos, Curicica, Deodoro, Gardênia Azul, Gericinó, Grumari, Guaratiba, Ilha de Guaratiba, Inhoaíba, Itanhangá, Jabour, Jardim Sulacap, Joá, Magalhães Bastos, Paciência, Padre Miguel, Pechincha, Pedra de Guaratiba, Praça Seca, Realengo, Recreio dos Bandeirantes, Santa Cruz, Santíssimo, Senador Camará, Senador Vasconcelos, Sepetiba, Vargem Grande, Vargem Pequena, Vila Kennedy, Vila Militar e Vila Valqueire. Além disso, ainda é integrada pela Grande Jacarepaguá, composta pelos sub-bairros: Freguesia, Taquara, Pechincha, Praça Seca, Camorim, Curicica e Tanque.

¹⁷ VASCONCELOS, Vitor Jorge Gonçalves. **Favelas Irrecuperáveis: os morros cariocas e a Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara**. 2022. 109 f. Trabalho monográfico (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 42.

¹⁸ O Túnel faz a ligação entre os bairros São Conrado e Gávea, integrantes da Zona Sul carioca e região de alto poder aquisitivo.

¹⁹ O GLOBO. **Linha de morte: a vida de quem mora no lado mais pobre da Rocinha**. 22 abr 2018. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/linha-da-morte-vida-de-quem-mora-no-lado-mais-pobre-da-rocinha-22616654>. Acesso em: 05 maio 2024.

²⁰ O Índice de Desenvolvimento Social da Cidade do Rio de Janeiro é calculado com base nos indicadores e setores do Censo do IBGE e analisa uma série de variáveis por região, como água encanada, esgotamento, recolhimento de lixo, renda, alfabetização, entre outras.

0,447,²¹ e que a maioria das residências da região não possui água encanada, esgotamento e luz elétrica. Por outro lado, os IDS da Gávea e de São Conrado são, respectivamente, 0,779 e 0,833, figurando entre os mais altos do município.

Para além das contradições urbanísticas, lícito e ilícito andam lado a lado no Rio de Janeiro. Prova disso ocorreu em 7 de março de 1991, quando o então bicheiro Castor de Andrade concedeu descontraída entrevista a Jô Soares,²² no SBT. Ou ainda quando Maninho Garcia, contraventor que desfilava em meio a modelos, artistas e jogadores de futebol, foi capa de revista.²³ O primeiro, encarnava o respeito à tradição e à ética do jogo, comandava um império e chegou a ter sociedade com o sogro do filho do então Presidente da República, João Batista Figueiredo.²⁴ O último representava a jovialidade do *ethos* carioca, e a manchete da *Revista Domingo*, do JB de 6 de abril de 1986, não seria nada menos que isso: “O novo rei do Rio”.²⁵

Tradicionalmente, a Administração Pública não expressa preocupação efetiva em assegurar às camadas mais baixas da população o acesso à propriedade privada. Isso pode ser constatado, por meio de incorporação recente, ao ordenamento pátrio de instrumentos

²¹ De acordo com o mapa disponibilizado no Data.Rio, alimentado com dados do IPP. Setor: 330455705330069. CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Instituto Pereira Passos. **Índice de Desenvolvimento Social da Cidade do Rio de Janeiro por Setor Censitário**. Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: https://www.data.rio/datasets/d3d3a2d66a7b476d9dcdeb8fd9674330_0/explore. Acesso em: 11 mar 2024.

²² Entrevista concedida ao Programa Jô Soares Onze e Meia, do SBT, em 18/3/1991. SBT. **Programa Jô Soares Onze e Meia**. Youtube. 18 mar 1991. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=d8JCbOQ2gQQ>. Acesso em: 5 maio 2024.

²³ UOL. **Do Rei do Rio a treta de irmãs: jogo do bicho é marcado por mortes em 'clã'**. 27 nov. 2023. São Paulo. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/11/27/cla-garcia-historia-do-jogo-do-bicho-e-marcada-por-mortes-em-familia.htm>. Acesso em: 05 maio 2024.

²⁴ Segundo Aloy Jupiara e Chico Otavio, na obra “Os porões da contravenção”, conforme consta da p. 195, Ozório Paes Lopes da Costa foi sócio de bicheiro na Metalúrgica Castor. Desde 1977 a empresa fornecia produtos de aço e metal ao Exército Brasileiro. Antes da falência, a empresa foi adquirida pelo Grupo Coroa-Brastel, controlado à época por Assis Paim Cunha. JUPIARA, Aloy; OTAVIO, CHICO. **Jogo do bicho e ditadura militar: a história da aliança que profissionalizou o crime organizado**. Rio de Janeiro: Record, 2015.

²⁵ JORNAL DO BRASIL. Maninho, o novo rei do Rio. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro. Ano XCV. n. 359. 06 abr 1986. Revista Domingo. p. 55.

financeiros, como a alienação fiduciária em garantia (Lei n° 9.514/97)²⁶ ou o uso do FGTS na aquisição imobiliária (Resolução CCFGTS n° 291/98).²⁷

Apesar do assédio social sobre os contraventores, para o favelado, ficava evidente que seria mais fácil a aquisição de crédito por meio de figuras folclóricas, como Castor²⁸ e Maninho,²⁹ do que com o setor bancário ou com o próprio Poder Público. Isso escancara o paradoxo em que a cidade do Rio de Janeiro está imersa: é menos complicado comprar um imóvel vendido pelo crime organizado do que os oferecidos de forma regular, considerando-se a burocracia estatal e inviabilização do acesso a recursos financeiros formais.

Outro exemplo encontra-se no relatório *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*, produzido pelo GENI/UFF e pelo Observatório das Metrôpoles, vinculado ao IPPUR/UFRJ,³⁰ no qual há correlação entre grilagem de terras, construções irregulares e atividade imobiliária ilegal em áreas de ocupação de milícias, no Rio de Janeiro.

O documento relata que a coerção violenta sobre os processos de fiscalização viabiliza o parcelamento do solo urbano e as construções à revelia da lei. Por outro lado, tais fatos não

²⁶ BRASIL. **Lei n° 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

²⁷ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. **Resolução n° 291, de 30 de junho de 1998**. Altera o Programa Carta de Crédito Individual. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=96253>. Acesso em: 30 jun. 2024.

²⁸ Em crítica publicada na p. 4 da *Revista Nacional*, encartada no *Jornal do Comércio* de 16/01/1984, o jornalista Joel Silveira relata que os banqueiros seriam verdadeiros agiotas, e não os bicheiros. Isso, porque os bancos cobravam taxas de juros maiores que 400% por ano. Ele afirma que o “doutor Castor de Andrade” perto dos banqueiros é “um anjinho”, considerando que oferece melhores condições de acesso ao crédito. JORNAL DO COMMERCCIO. **Revista Nacional**. Agiotas. 15 a 21 de janeiro de 1984. ano VI. n° 268. p. 4. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=364568_17&pasta=ano%20198&pesq=doutor%20Castor%20de%20Andrade&pagfis=34074. Acesso em: 30 jun. 2024.

²⁹ O *Jornal do Comércio*, na edição de 01/07/1994, na p. 23, publicou nota sobre uma apreensão de cheques pertencentes a Maninho Garcia. Na época, a polícia acreditou que as cártulas derivaram ou de dívidas com o banqueiro do jogo do bicho ou da mediação de agiotagem. JORNAL DO COMMERCCIO. **Cofre do bicho tinha cheques de 1983 a 1986**. 01 jul 1994. Rio de Janeiro. p. 23. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=364568_18&pasta=ano%20199&pesq=%22cheques%22%20e%20%22maninho%22&pagfis=50726. Acesso em: 30 jun. 2024.

³⁰ UFF; UFRJ. Grupo de estudos dos novos ilegalismos (GENI/UFF) E Observatório das metrôpoles (IPPUR/UFRJ). **A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados**. Rio de Janeiro, p. 35. Disponível em: https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/04/boll_expansao_milicias_RJ_v1.pdf. Acesso em: 10 maio 2024.

impedem futura legalização das construções, facilitada pela própria legislação municipal, como nos casos dos imóveis que desabaram na Muzema.

Para casos como o desta monografia, o GENI/UFF adota a categoria “urbanismo miliciano”, definida pela ideia de que grupos armados, associados a representantes e funcionários do Poder Público atuam em associação, com o objetivo de grilar e controlar territórios da cidade. Nestas hipóteses, há a captura das terras, do mercado imobiliário, da regularização fundiária, bem como do fornecimento de serviços e equipamentos urbanos.

Na prática, são regiões em que há vácuo do Estado, fazendo com que moradores se submetam às regras impostas por organizações criminosas e não disponham de margem de negociação, considerando a impossibilidade de fazer frente aos grupos milicianos. O uso da máquina pública é um dos pilares da atuação do urbanismo miliciano, por meio da atuação legislativa e da interlocução política.

Pode-se destacar, em relação ao uso de legislações facilitadoras, o episódio em que o ex-Vereador e atual Deputado Federal Chiquinho Brazão propôs alteração na legislação municipal, a fim de permitir a legalização de imóveis grilados. Exemplo disso é a Lei Complementar Municipal nº 188, de 12 de junho de 2018,³¹ cujo conteúdo previa a regularização parcial do uso e ocupação solo, seguida de sua imediata legalização, nos casos em que existissem edificações já ocupadas. A norma foi totalmente vetada pelo então Prefeito, Marcello Crivella. Em seguida, o veto foi derrubado pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro e, por fim, a lei foi declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do TJRJ, no âmbito das Representações de Inconstitucionalidade 222/2018³² e 33/2019.³³

³¹ CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar Municipal nº 188, de 11 de maio de 2018**. Altera dispositivos das Leis Complementares nº 160 e 161, ambas de 15 de dezembro de 2015, e da Lei Complementar nº 165, de 19 de maio de 2016 e dá outras providências. 2018. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/51f42db88540c810832582880068408a?OpenDocument>. Acesso em: 12 jul. 2024.

³² BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Ação Penal 0051844-57.2018.8.19.0000**. Órgão Especial. Rel. Des. Katya Monnerat. Representações por Inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 188, de 11 de maio de 2018, promulgada pela Câmara Municipal, após veto do Prefeito do Rio de Janeiro. [...] 16 set 2016. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004AF68040D185D320700F68702F9A36807C50B13360F14&USER=>. Acesso em: 12 jul. 2024.

³³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Ação Penal 0004161-87.2019.8.19.0000**. Órgão Especial. Rel. Des. Katya Monnerat. Representações Por Inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 188, de 11 de maio de 2018, promulgada pela Câmara Municipal, após veto do Prefeito do Rio de Janeiro. [...] 16 set 2016. Disponível em:

Em 24 de março de 2024, Chiquinho Brazão, Domingos Brazão (irmão do parlamentar e Conselheiro do TCE/RJ) e Rivaldo Barbosa (Delegado de Polícia e ex-chefe da Polícia Civil do Rio de Janeiro) foram presos como pretensos mandantes do assassinato da ex-Vereadora Marielle Franco e seu motorista, Anderson do Carmo, segundo consta do Inquérito Policial Federal 2023.0059871-SR/PF/RJ, que deu origem ao Inquérito Policial n° 4.954/RJ, quando submetido a controle judicial.³⁴

A prisão do atual Deputado Federal foi ratificada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, no dia 10 de abril de 2023, com 39 votos favoráveis, 25 contra e uma abstenção. A análise pelo Plenário da Câmara ocorreu no mesmo dia, mantendo-se a prisão com 227 votos favoráveis, 129 contra e 29 abstenções.

No dia 9 de maio de 2024, a Polícia Federal cumpriu novos mandados de busca e apreensão em relação ao caso anterior. Na oportunidade, deferiu-se a prisão preventiva de Ronald Paulo Alves Pereira, conhecido como “Major Ronald”,^{35 36} conforme consta da decisão do Ministro do STF, Alexandre de Moraes, nos autos da Ação Penal n° 4.954, no dia 8 de maio de 2024.³⁷ O miliciano já havia sido apontado como ex-chefe da milícia da Muzema, na investigação “Os Intocáveis”,³⁸ realizada pelo GAECO/MPRJ, em 22 de janeiro de 2019.

Diante disso, percebe-se o conforto em inviabilizar às camadas mais baixas da população o acesso às áreas mais nobres da cidade. O povo preto, pobre e favelado, normalmente netos e bisnetos de pessoas escravizadas, eram (e ainda são) indesejados em associações, clubes e eventos compostos por pessoas majoritariamente brancas e de classe

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito Policial 4.954/RJ**. Rel. Min. Alexandre de Moraes.

³⁵ O nome do miliciano surge em interceptações telefônicas promovidas pelo GAEMA/MPRJ, conforme consta das fls. 73 e 79 da Ação Penal ajuizada em face dos milicianos. (BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Ação Penal n° 0147002-05.2019.0001**. 33ª Vara Criminal da Comarca da Capital. 2019. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica#porNumero>. Acesso em: 9 set 2024).

³⁶ Na ACP objeto desta monografia, a citação encontra-se às fls. 2.103 e 2.109 (BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Ação Civil Pública n° 0078823-19.2019.8.19.0001**. 10ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital. 2019. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublicap?tipoProcesso=1&codigoProcesso=2019.001.063162-7>. Acesso em: 3 set. 2024.).

³⁷ A decisão encontra-se em segredo de justiça, somente disponível aos advogados regularmente constituídos nos autos.

³⁸ A Operação Intocáveis investigou Major Ronald, Adriano da Nóbrega e Maurício da Silva Costa. A promotoria concluiu que os acusados seriam os líderes da organização criminoso que, entre outras empreitadas criminosas, mantinha o controle da venda e locação de imóveis ilegais, bem como a grilagem de terras, na região da Muzema.

média alta, em regiões de alto poder aquisitivo. Marielle, cria da favela da Maré, era uma dessas indesejadas. Por isso, foi brutalmente impedida de continuar atuando no Legislativo carioca. Hoje, seu nome dá lugar à Tribuna em que os Vereadores do município do Rio de Janeiro debatem ideias e discutem ideologias.

O adensamento populacional na Zona Sul contribuiu para que postos profissionais associados à proteção da propriedade privada (como porteiros e seguranças) fossem, em larga escala, ocupados por moradores de favelas. Acredita-se que a necessidade de residência próxima ao emprego e a falta de espaço físico nas áreas mais baixas da costa carioca levaram à ocupação dos morros. Soma-se a isso a omissão de fiscalização do Poder Público quanto à distribuição do solo urbano nas encostas, na medida em que desconsiderou aspectos relativos a eventuais Áreas de Proteção Ambiental ou Áreas de Preservação Permanente,³⁹ em função do crescimento vertical da Zona Sul e da necessidade de contratar mão de obra barata.

Outro aspecto que demonstra o paradoxo na ocupação do espaço urbano carioca são os apartamentos destinados aos funcionários de zeladoria. Ainda que sejam autorizados a morar em regiões nobres da cidade e com o mínimo de dignidade, não é comum a aquisição de imóveis nos mesmos edifícios em que prestam seu serviço, seja pela falta de crédito ou, até mesmo, por inviabilidade por parte dos próprios moradores do local.

O TJRJ já teve a chance de examinar tal hipótese.⁴⁰ Na oportunidade, foi analisada a possibilidade de a família de um porteiro permanecer na ocupação de imóvel funcional destinado ao exercício da função de zeladoria do edifício. A demanda foi julgada favoravelmente ao condomínio, determinando a desocupação voluntária, sem sequer debater aspectos relativos à eventual proteção do núcleo familiar do funcionário do prédio. O prédio está localizado no bairro da Tijuca, bairro de classe média alta da Zona Norte carioca.

A exceção confirma a regra e isso pode ser notado na reportagem de 10 de junho de 2019, publicada pelo Jornal *O Globo*.⁴¹ Manoel Firmino do Nascimento desempenhava a função de porteiro em Ipanema, no Rio de Janeiro e, por isso, ocupava o apartamento funcional no

³⁹ A diferença jurídica entre APA e APP é explicada no segundo capítulo desta monografia.

⁴⁰ Conforme consta dos autos do processo n° 0321211-26.2014.8.19.0001. (BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Ação cível ordinária n° 0321211-26.2014.8.19.0001**. 32ª Vara Cível da Comarca da Capital. Julgada em 28 jun. 2018. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica#porNumero>. Acesso em: 9 set. 2024).

⁴¹ O GLOBO. **A história do porteiro de Ipanema que virou proprietário de apartamento e síndico do prédio**. 10 jun. 2019. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/a-historia-do-porteiro-de-ipanema-que- virou-proprietario-de-apartamento-sindico-do-predio-23729569#:~:text=Mosquito%2C%20ou%20Muri%C3%A7oca%2C%20foi%20porteiro,compromisso%20de%20trabalhar%20com%20honestidade>. Acesso em: 05 maio 2024.

playground do prédio. Usando as economias de uma vida inteira e aquelas decorrentes de pequenas obras que realizava como complemento de renda, conseguiu adquirir uma unidade no mesmo condomínio. Após a compra, o entrevistado disse que alguns vizinhos questionavam a transação, inclusive dirigindo-se diretamente a ele com a seguinte pergunta: “Como um porteiro, nordestino e que vive de bicos em obras conseguiu comprar um apartamento na Zona Sul?”.

A forma como se deu a construção das camadas sociais cariocas ainda pauta a dinâmica diária da cidade. Os elevadores social e de serviço são exemplos disso, tendo em vista que, mesmo em 2023, ainda faziam parte da realidade urbana do Rio. A segregação só foi abolida por meio da Lei Municipal n° 7.956/2023.⁴²

Outro caso é a linha de ônibus intramunicipal 474 (Jacaré - Copacabana). No curso da entrevista para o *podcast* “Radio Novelo”, o pesquisador Gabriel Weber refere-se ao trajeto como “Cavalo de Troia”, na medida em que a linha em questão encarna a “dinâmica socioespacial”⁴³ da cidade do Rio de Janeiro. Já o repórter Tiago Coelho relata que o 474 causa “pânico” aos moradores da Zona Sul carioca, com base nos passageiros que se deslocam em direção às praias.⁴⁴ Weber segue destacando que o 474 “fornece mão de obra barata” às áreas nobres da cidade,⁴⁵ considerando o fluxo semanal de babás, empregadas domésticas, garçons e, ao mesmo tempo, arruaceiros. E, com isso, o apresentador Thiago detalha que a má-fama da linha potencializa a divisão entre a Zona Sul e a Zona Norte.⁴⁶

⁴² CÍDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei n° 7.953, de 3 de julho de 2023**. Dispõe sobre a necessidade dos condomínios de edifícios residenciais, comerciais [...]. Rio de Janeiro. 2023. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/ea03ef84116813c032589e20047a46e?OpenDocument>. Acesso em: 30 jun. 2024.

⁴³ RÁDIO NOVELO. **Viagens de descobrimento**: Camelos, jangadas, ônibus, e guichês de imigração. Rádio Novelo. 15 fev. 2024. Disponível em: <https://radionovelo.com.br/originais/apresenta/viagens-de-descobrimento/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ RÁDIO NOVELO. **Viagens de descobrimento**: Camelos, jangadas, ônibus, e guichês de imigração. Rádio Novelo. 15 fev. 2024. Disponível em: <https://radionovelo.com.br/originais/apresenta/viagens-de-descobrimento/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

A conversa continua à medida que os participantes detalham a prática conhecida como “guichê de imigração”,^{47 48} em que a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro exige a apresentação de carteira de trabalho de banhistas em direção à praia de Copacabana, normalmente na altura do Túnel Engenheiro Coelho Cintra, situado entre os bairros Botafogo e Leme. Thiago afirma que a triagem dos passageiros se dá em função da cor de pele.⁴⁹ Ao cabo, Weber é categórico: “[...] esse ônibus é o Rio de Janeiro, mesmo. O Rio de Janeiro é esse caos. [...] Tipo, sem 474, quem é que vai varrer a Zona Sul? Quem é que vai servir o teu prato na Zona Sul?”⁵⁰

Essas contradições sinalizam a dualidade do que é viver na cidade do Rio de Janeiro. É inegável que episódios como os anteriores são herança da tradição escravocrata brasileira e que a figura do favelado, nessa panela de pressão urbana, vive à margem da implementação de políticas públicas básicas. Os próximos capítulos e subcapítulos irão retratar os aspectos que teriam dado causa a tal segregação, não só racial, mas econômica, política, social e até religiosa.

O *ethos* carioca destaca o paradoxo que paira sobre o Rio. Percebe-se que os extremos convivem de maneira a alimentar-se e coexistirem mutuamente, sem que maiores conflitos consigam deslocar a linha que separa o lícito do ilícito mais para um ou outro lado. Ou seja: há situações em que é praticamente impossível determinar o que é certo ou errado. Exemplo disso é a entrevista concedida à *Veja Rio*, pelo cantor Zeca Pagodinho, no dia 6 de março de 2020. Quando questionado se o jogo do bicho era ilegal, o artista respondeu, em tom de surpresa: “É ilegal?”⁵¹ Em complemento, afirmou que o dinheiro ganho é distribuído entre seus funcionários e que joga semanalmente. Diante disso, como se pode dizer que o jogo é ilícito, só porque consta da Lei de contravenções penais? Ou ainda, alguém, com renda mensal de um salário mínimo, cometeu crime ao adquirir um imóvel oriundo do crime organizado?

Logo, como definir o que é certo e o que é errado, na cidade do Rio de Janeiro? O autor desta monografia afirma que não sabe como responder a essa pergunta.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ A prática decorre das *blitz* da Operação Verão, em que há o reforço do policiamento ostensivo na região das praias da Zona Sul, nos meses de maior calor. Nesses períodos, há maior frequência de pessoas pela orla carioca, em busca do banho de mar.

⁴⁹ RÁDIO NOVELO, *op. cit.*

⁵⁰ RÁDIO NOVELO. **Viagens de descobrimento:** Camelos, jangadas, ônibus, e guichês de imigração. Rádio Novelo. 15 fev. 2024. Disponível em: <https://radionovelo.com.br/originais/apresenta/viagens-de-descobrimeto/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

⁵¹ VEJA RIO. **Zeca Pagodinho:** ‘Passei por uma depressão braba, não queria levantar’. 09 mar 2020. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://vejario.abril.com.br/beira-mar/zeca-pagodinho-depressao>. Acesso em: 05 maio 2024.

1.2. AS FASES DA IMAGEM EXTERNA DO FAVELADO

A imagem do favelado sofreu mudanças drásticas, com o passar dos anos. Por outro lado, a morosidade do Poder Público em integrá-lo ao Rio continua a mesma. Isso pode ser percebido pela recente publicação do novo Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro. Somente em janeiro de 2024, com a nova lei, a favela foi detalhada e entendida como agente participante na geografia urbana carioca.

Quanto ao aspecto histórico, Vasconcelos⁵² resume os períodos relativos às formas de tratamento dadas aos favelados. A mudança de visão é permeada por transformações históricas e sociais, associadas a aspectos externos como higiene, substâncias entorpecentes e o protagonismo de movimentos sociais. O autor analisa, com base em pensadores da história e da antropologia, como se desenvolveu o processo de favelização a partir das discussões da Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara. Para isso, baseia-se em autores como José Murilo de Carvalho e Lícia do Prado Valladares, ademais, apresenta dados do relatório SAGMACS e outros documentos históricos, como os Censos do IBGE, de 1960 e 1968.

Munido dessas informações, Vasconcelos apresenta os aspectos historiográficos que levaram à construção da imagem do favelado no instante em que ocorria a constituinte. E, mediante deliberação dos parlamentares da época, destacou a posição social em que o favelado foi inserido, nos anos seguintes, em função da legislação promulgada.

Com base nisso, é possível determinar a presença de três grandes momentos históricos,⁵³ ainda que haja resquícios de um ou outro sobrepondo-se, especialmente nos períodos de transição. As categorias em questão não esgotam e nem buscam limitar a análise em momentos

⁵² VASCONCELOS, Vitor Jorge Gonçalves. **Favelas Irrecuperáveis: os morros cariocas e a Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara**. 2022. 109 f. Trabalho monográfico (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

⁵³ Tais categorias não são absolutas, podendo-se apresentar outras. Thaís Boia Marçal, na monografia *O princípio da não remoção como concretizador do direito fundamental social à moradia digna*, às págs. 64 e 65, propõe a divisão por décadas, relatando fatos no período entre 1930 e 1990, propondo sete momentos distintos, no que diz respeito ao processo de favelização carioca. MARÇAL, Thaís Boia. **O princípio da não remoção como concretizador do direito fundamental social à moradia digna**. 2015. 99 f. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito à obtenção do título de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

estanques, sem influências mútuas. Na prática, o autor desta monografia busca sintetizar os períodos para fins didáticos, nas fases: i) higiênica; ii) marginalizada; iii) empoderada.

A primeira fase, nomeada como “higiênica”, baseia-se nas políticas remocionistas empreendidas por governantes que enxergavam a favela como um problema associado à saúde pública. Esse momento compreende o começo da primeira República, em 1891, até o término do Estado da Guanabara, em 1974.⁵⁴ Naquela época, o Poder Público via o favelado como alguém que demandava cuidados associados à saúde pública, normalmente associada aos aspectos sanitários e de caráter assistencialista. Esse momento tem início com os cortiços,⁵⁵ passando pelas derrubadas empreendidas por Barata Ribeiro e Pereira Passos até as remoções de favelas da Zona Sul carioca, então capitaneadas por Carlos Lacerda e Negrão de Lima.

A segunda fase pode ser chamada de “marginalizada”, tendo por termo inicial o fim do Estado da Guanabara, em 1975, até 2002. O adensamento da população da cidade do Rio de Janeiro, ocorrido nas décadas de 1960 e 70,⁵⁶ desaguou no rótulo de delinquência, considerando-se o *boom* do tráfico de drogas nessa época. O crescimento do comércio de substâncias ilícitas e a profissionalização das facções criminosas fizeram com que o favelado se tornasse problema de segurança pública. A crescente disseminação da cocaína transformou a realidade carioca, alçando facções como o Comando Vermelho, Terceiro Comando e Amigos dos Amigos a posições nunca antes vistas, seja em termos de faturamento ou de organização da estrutura interna de funcionamento.⁵⁷

Atualmente, pode-se dizer que o favelado tem sido representado como figura potente e participante ativa na formação da cidade do Rio de Janeiro. Isso é evidenciado pelo papel de destaque que as favelas assumiram no novo Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro.

Sob o aspecto econômico, descobriu-se que as classes C, D e E possuem forte contribuição econômica na arrecadação municipal, representando metade do consumo no

⁵⁴ *Ibid.*, p. 21.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 62.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 66.

⁵⁷ MARÇAL, Thaís Boia. **O princípio da não remoção como concretizador do direito fundamental social à moradia digna**. 2015. 99 f. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito à obtenção do título de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2022, p. 21.

Brasil.⁵⁸ A cidade do Rio de Janeiro é um município que tem a indústria de serviços como principal atividade⁵⁹ e, com o aumento do poder aquisitivo das camadas mais baixas da população carioca, popularizou-se o comércio de habitações informais, como no caso da favela da Muzema.⁶⁰

Quanto ao aspecto social, a favela tem ganhado protagonismo nas decisões políticas municipais, especialmente por meio da eleição de Vereadores que representem os interesses dessa parcela da população.⁶¹ Pode-se destacar Marielle Franco (oriunda da favela da Marê), Mônica Cunha (proveniente da favela de Manguinhos) e Tainá de Paula (natural da favela do Loteamento, na Praça Seca). Esta última exerceu a função de Secretária Municipal de Meio Ambiente e Clima, no período de 2023-2024. As três são mulheres, pretas e periféricas, foram eleitas entre os anos de 2016-2020 com plataformas baseadas na mitigação da desigualdade social e na busca pela equalização na promoção de direitos às camadas mais baixas da população.

No que diz respeito à segurança pública, ainda há desafios a serem superados. Quanto a isso, o Poder Judiciário tem se articulado a fim de tentar propor soluções ao problema, especialmente em relação à letalidade policial. A ADPF 635⁶² ⁶³ tem sido um marco na

⁵⁸ Segundo o relatório produzido pelo Instituto Locomotiva e pela consultoria PwC, em 2023. A análise foi construída com base nos dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). PWC. **Mercado da maioria:** como a força da população de baixa renda está transformando o setor de varejo e consumo no Brasil. 2023. Disponível em: <https://www.pwc.com.br/pt/estudos/setores-atividade/produtos-consumo-varejo/2023/mercado-da-maioria.html>. Acesso em: 05 maio 2024.

⁵⁹ Conforme boletim mensal referente ao Indicador de Atividade Econômica do Rio, calculado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação do Rio (SMDEIS). RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Econômico. **Boletim Econômico do Rio - 4º ed.** Rio de Janeiro. 2024. Disponível em: <https://observatorioeconomico.rio/wp-content/uploads/sites/5/2024/04/Boletim-Economico-2024-ABRIL-v2-1.pdf>. Acesso em: 05 maio 2024.

⁶⁰ Segundo consta da ACP a ser analisada no capítulo seguinte, conforme juntado às fls. 2.143 do processo, no ano de 2019, era possível adquirir um apartamento de dois quartos por R\$ 29.900, sem necessidade de análise de crédito. O anúncio foi feito na página de uma imobiliária, no *Facebook*.

⁶¹ De acordo com o levantamento feito pelo *Rio on Watch*, 95 candidatas a vereadores na cidade do Rio de Janeiro, nas eleições de 2020, eram oriundas de favelas. RIO ON WATCH. **95 Candidatos das Favelas Concorrem às Eleições Para Vereador**. 11 nov 2020. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=51468>. Acesso em: 27 abr. 2024.

⁶² A ADPF tem sido chamada de “ADPF das Favelas” e busca evitar que o Estado brasileiro seja condenado, novamente, em casos como o Cosme Damião e outros vs. Brasil (Favela Nova Brasília).

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635**. Referendo em Medida Incidental em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. [...] Rel. Min. Edson Fachin, 05 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344901720&ext=.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

implementação de medidas que almejam reduzir as mortes decorrentes de operações em favelas e causadas por agentes de segurança pública.

Esta monografia não está preocupada em analisar as repercussões práticas das decisões tomadas, no curso da demanda, pelo STF. Contudo, um ponto merece destaque: no dia 17 de dezembro de 2020, o Min. Edson Fachin, relator do caso, convocou uma audiência pública a fim de discutir estratégias para reduzir a letalidade policial no estado do Rio de Janeiro. Dentre os autorizados à participação, encontraram-se pessoas e instituições selecionadas com base em representatividade técnica e atuação ou expertise específica na matéria. Além disso, almejou-se garantir a pluralidade da composição da audiência e dos pontos de vista expostos, conforme consta do despacho autorizativo do evento.

A Corte recebeu o pedido de 110 interessados em integrar a sessão e, no dia 2 de março de 2021, deferiu-se a participação de 61 deles. Desse total, a população favelada foi representada, diretamente, por 9 entidades,⁶⁴ o que significa 14,75% do total de participações autorizadas. Além disso, a audiência pública também contou com membros do Ministério Público, das Defensorias Públicas, acadêmicos, associações classistas de membros das forças de segurança, parlamentares e outros interessados. A audiência pública teve início no dia 16 de abril de 2021 e terminou em 19 de abril de 2021.

A partir dos apontamentos anteriores, é possível compreender como a terceira fase do processo de favelização impactou a produção do novo Plano Diretor carioca, que teve início por meio do PLC 44-A/2021, apresentado pelo Chefe do Executivo Municipal. Segundo a Câmara Municipal do Rio de Janeiro, foram realizadas 34 audiências públicas em todas as regiões da cidade e houve a análise de mais de 1.000 contribuições populares.⁶⁵ A norma foi aprovada em 17 de janeiro de 2024, dando origem à LCM n° 270/2024.⁶⁶ No dia 14 de março

⁶⁴ São elas: i) Coletivo Fala Akari; ii) Redes da Maré; iii) Movimento Mães de Manguinhos; iv) Observatório de Favelas do Rio de Janeiro; v) Fórum Basta de Violência! Outra Maré é Possível; vi) Grupo Mães da Maré Vítimas da Violência do Estado; vii) Rede de Mães e Familiares da Baixada Fluminense; viii) Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência; ix) Movimento Parem de Nos Matar; x) Fórum de Manguinhos; e xi) Coletivo Papo Reto.

⁶⁵ CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **Com análise de vetos, Câmara encerra tramitação do Plano Diretor**. 14 mar 2024. Disponível em: <https://www.camara.rio/comunicacao/noticias/2018-com-analise-de-vetos-camara-encerra-tramitacao-do-plano-diretor>. Acesso em: 03 maio 2024.

⁶⁶ CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar n° 270, de 16 de janeiro de 2024**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão [...]. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/0274835ddb-c09b5303258aa700487674?OpenDocument>. Acesso em: 30 jun. 2024.

de 2024, houve a deliberação referente aos 107 vetos publicados pelo atual Prefeito Eduardo Paes. O Parlamento rejeitou 77 propostas e manteve 30, dentre as quais, prioridade de acesso à locação social para famílias chefiadas por mulheres, populações negras, indígenas, LGBTQIAP+ e minorias sociais.⁶⁷

Foram revogados integralmente 55 atos normativos, entre leis e decretos. Também houve revogações parciais variadas em 6 dispositivos distintos. Ao cabo, consolidou-se a legislação urbanística municipal, uma vez que algumas já estavam em vigor há mais de 50 anos, como o Decreto Municipal nº 7.937, de 11 de outubro de 1944,⁶⁸ cujo conteúdo estabelecia o gabarito de altura e condições de construção e reconstrução na Rua Visconde de Pirajá e na Avenida Ataulfo de Paiva, nos bairros de Ipanema e Leblon, respectivamente.

O Capítulo IV tem por título “Do direito à cidade, à terra e moradia digna nas favelas” e a primeira seção não poderia ser mais assertiva: “Potencialidades e desafios das favelas”. Pela primeira vez, o favelado é observado como sujeito de direitos, destacando-se o papel das favelas na construção do cenário urbano carioca.

Nas demais seções que compõem o capítulo, a lei é clara em afirmar a inserção das favelas no processo de planejamento e gestão urbana, bem como a necessidade de assegurar instrumentos aptos a compor a política habitacional nessas regiões. Além disso, também cuida da regularização urbanística, da adaptação das favelas às mudanças climáticas e da gestão democrática do território.

⁶⁷ CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **Com análise de vetos, Câmara encerra tramitação do Plano Diretor**. 14 mar 2024. Disponível em: <https://www.camara.rio/comunicacao/noticias/2018-com-analise-de-vetos-camara-encerra-tramitacao-do-plano-diretor>. Acesso em: 03 maio 2024.

⁶⁸ CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Decreto Municipal nº 7.937, de 11 de outubro de 1944**. Estabelece o gabarito de altura e condições de construção e reconstrução na Rua Visconde de Pirajá e na Avenida Ataulfo de Paiva [...]. Rio de Janeiro. 1944. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/D7937M.PDF>. Acesso em: 30 jun. 2024.

Nesse sentido, tem-se o art. 45 da LCM⁶⁹ e seus incisos, cujo conteúdo expressa que o direito à moradia deve ser adequado, com base nos conceitos estabelecidos no Sistema ONU.⁷⁰ O inciso I⁷¹ prevê a necessidade de garantir a segurança da posse, por meio da tutela do direito de permanência. Já o art. 49 da LCM⁷² é direto ao afirmar que a regularização urbanística e a urbanização integrada são direitos subjetivos dos moradores das favelas, sem prejuízo do §2º⁷³ do mesmo artigo, cujo conteúdo promove a segurança da posse do favelado. Por outro lado, nos

⁶⁹ Art. 45. Para enfrentar os desafios das favelas elencadas no art. 44, à população moradora das favelas será garantido o Direito à Moradia adequada, com base no conceito estabelecido pelo sistema ONU, considerando uma gestão contínua que resulte em ações territoriais permanentes articulando de forma transversal os programas setoriais existentes, conforme os seguintes eixos de ação: [...]. CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar Municipal nº 270/2024**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro. 2024. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/0274835ddb-c09b5303258aa700487674?OpenDocument#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Urbana,Autor%3A%20Poder%20Executivo.&text=Art.,-1%C2%BA%20Esta%20Lei>. Acesso em: 30 maio 2024.

⁷⁰ Segundo consta do Comentário Geral nº 4, de 1991, produzido pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Art. 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que cuida do direito à moradia, deve ser interpretado no seguinte sentido: “[...] 6. O direito à habitação adequada aplica-se a todas as pessoas. Enquanto a referência a ‘si próprio e sua família’ reflete a crença a respeito dos papéis desempenhados pelo gênero de atividade econômica comumente aceitos em 1966, quando a Convenção foi adotada, a expressão não pode ser lida hoje implicando quaisquer limitações sobre a aplicabilidade do direito aos indivíduos ou a domicílios chefiados por mulheres ou outros grupos. Assim, a concepção de “família” deve ser entendida em sentido amplo. Além disso, os indivíduos, assim como as famílias, têm o reconhecimento de seu direito à habitação adequada independentemente de idade, condição econômica, grupo ou outra pertinência a um grupo ou quaisquer outros fatores como tais. Em particular, o gozo deste direito não deve, de acordo com o artigo 2(2) da Convenção, ser sujeito a qualquer forma de discriminação.” ONU. Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral n. 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. O Direito à habitação adequada – artigo 11(1) da Convenção. 1991. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#8>. Acesso em: 30 jun. 2024.

⁷¹ Art. 45. LCM: [...] I - segurança da posse, garantindo a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças, bem como a utilização de modelos alternativos de gestão da propriedade para que possa ser garantido de fato o direito à permanência, de forma individual ou coletiva, garantindo-se a plena informação dos moradores sobre suas opções e seu protagonismo na definição de prioridades; [...] CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar Municipal nº 270/2024**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro. 2024. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/0274835ddb-c09b5303258aa700487674?OpenDocument#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Urbana,Autor%3A%20Poder%20Executivo.&text=Art.,-1%C2%BA%20Esta%20Lei>. Acesso em: 30 maio 2024.

⁷² Art. 49. A implementação de ações de desenvolvimento socioespacial promovidas pelo Poder Público, notadamente programas e projetos de urbanização integrada, de regularização urbanística e de regularização fundiária, utilizando os instrumentos adequados à tipicidade física, territorial e social de cada favela, constitui direito subjetivo público de seus moradores a qualquer título. (*Ibid.*).

⁷³ §2º A regularização fundiária deve ser entendida como pacto territorial com potencial transformador, inseparável da urbanização e da regularização urbanística, que aplicará instrumentos que permitam alcançar administrativamente seus objetivos e promover a segurança da posse, considerando as especificidades da situação fundiária local e o protagonismo dos moradores. (*Ibid.*).

capítulos seguintes será demonstrado que a tese referente ao direito de morar vai além da necessidade de garantir (apenas) a posse.

Outro ponto que merece destaque é a gestão participativa do território, por meio da definição de investimentos prioritários, a fim de superar inadequações fundiárias, urbanísticas e edilícias, conforme consta do art. 47 da LCM.⁷⁴ Cumpre destacar o §3º do mesmo artigo, que é categórico ao afirmar a inviabilidade da remoção, qualquer que seja a diretriz adotada, em termos de intervenção ou execução de ações do Poder Público em favelas, exceto em hipóteses excepcionalíssimas.⁷⁵ Curiosamente, tal texto vai de encontro à previsão contida no art. 66 da antiga Constituição do Estado da Guanabara,⁷⁶ promulgada em 3 de março de 1961, e que dá título à monografia de Vasconcelos.⁷⁷

⁷⁴ Art. 47. As ações territoriais nas favelas cariocas deverão ser realizadas numa perspectiva de gestão participativa com caráter vinculativo, contínua e permanente, articulando de forma transversal os programas setoriais, incluindo ações de competências de outras esferas de governo, atendendo os objetivos definidos nos artigos desta seção, e considerando os seguintes princípios. (*Ibid.*).

⁷⁵ §3º A Adoção da diretriz de não remoção em todos os tipos de intervenção ou execução de ações do Poder Público em favelas, conforme previsto nesta Lei Complementar e no art. 459 da Lei Orgânica do Município para: I - os casos em que for comprovada a necessidade de realocação de moradias, deverão ser oferecidas alternativas. II - qualquer situação será obrigatoriamente oferecida a alternativa de indenização de benfeitoria com a incorporação do valor do solo e dos direitos reais e possessórios adquiridos pelos moradores sujeitos à realocação, calculada de acordo com a regulamentação municipal para estes casos, em especial o Decreto Rio nº 49.591 de 18 de outubro de 2021; e III - os casos de reassentamentos emergenciais como consequência de sinistros ou da iminência dos mesmos, deverá ser garantida às famílias o auxílio habitacional temporário, nos termos dos Decretos do Poder Executivo sobre o tema, em especial, o Decreto nº 44.637 de 18 de junho de 2018, até a entrega da respectiva unidade habitacional, nas diferentes modalidades prevista nesta Lei Complementar. CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar Municipal nº 270/2024**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro. 2024. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/0274835ddb-c09b5303258aa700487674?OpenDocument#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20urbana,Autor%3A%20Poder%20Executivo.&text=Art.,-1%C2%BA%20Esta%20Lei>. Acesso em: 30 maio 2024.

⁷⁶ Art. 66. A lei criará um órgão especial incumbido de estudar os problemas da habitação popular, principalmente do tipo “favela”, bem como de planejar e executar, em coordenação com os diferentes órgãos, estaduais ou não, suas soluções. §1º Para manutenção e funcionamento do órgão a que se refere o artigo, o orçamento consignará dotação correspondente a três por cento (3%) da arrecadação tributária. §2º As favelas serão assistidas e higienizadas, provisoriamente, com a criação de escolas primárias, centros médicos, centros recreativos e de orientação profissional e doméstica. Será estimulada a criação de vilas operárias com total isenção de impostos para remoção das favelas irrecuperáveis. CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar Municipal nº 270/2024**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro. 2024. Disponível em:

<https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/0274835ddb-c09b5303258aa700487674?OpenDocument#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20urbana,Autor%3A%20Poder%20Executivo.&text=Art.,-1%C2%BA%20Esta%20Lei>. Acesso em: 30 maio 2024.

⁷⁷ O autor optou pelo título: “Favelas irrecuperáveis: os morros cariocas e a assembleia constituinte do estado da Guanabara”, em referência ao dispositivo em questão. A pesquisa busca compreender como se chegou ao termo

Diante disso, em pouco mais de 60 anos, é notável a mudança radical, do ponto de vista legislativo. Isso, porque o antigo Plano Diretor, publicado no corpo da LCM n° 111, de 1° de fevereiro de 2011, apresenta dispositivos específicos sobre a contenção do crescimento e da expansão das favelas.⁷⁸ Ademais, o antigo Plano Diretor consignou medidas sobre a urbanização dessas regiões da cidade e de loteamentos irregulares / clandestinos,⁷⁹ prevendo a realocação compulsória.⁸⁰ Apesar disso, não havia qualquer disposição relativa à implementação de direitos ou garantias básicas, ou ainda que outorgasse títulos de propriedade. Por outro lado, condicionava a regularização fundiária de favelas e loteamentos irregulares à situação da propriedade da terra.⁸¹

Quando comparado ao Novo Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, é possível notar os avanços legislativos referentes ao que diz respeito à população favelada. Acredita-se que a posição de empoderamento, conquistada e fomentada por meio de nomes como Marielle

“favelas irrecuperáveis” e o que isso poderia significar. Para tanto, analisou os Anais da Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara, realizada entre 4 de dezembro de 1960 e 3 de março de 1961, e disponíveis na Biblioteca da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. VASCONCELOS, Vitor Jorge Gonçalves. **Favelas Irrecuperáveis:** os morros cariocas e a Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara. 2022. 109 f. Trabalho monográfico (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

⁷⁸ Art. 3° A política urbana do Município tem por objetivo promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana mediante as seguintes diretrizes: [...] V - Urbanização das favelas, dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, com a implantação de infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, áreas de lazer e reflorestamento, aproveitando de todo o potencial turístico, visando à sua integração às áreas formais da Cidade, ressalvadas as situações de risco e de proteção ambiental; VI - Contenção do crescimento e expansão das favelas, através da fixação de limites físicos e estabelecimento de regras urbanísticas especiais; RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar Municipal n° 111, de 01 de fevereiro de 2011.** Dispõe sobre a política urbana e ambiental do município, institui o plano diretor de desenvolvimento urbano sustentável do município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: https://cmrj.nopapercloud.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/C1112011.html. Acesso em: 28 jun. 2024.

⁷⁹ Art. 210 A urbanização de favelas e loteamentos irregulares e clandestinos compreenderá a implantação ou ampliação da infraestrutura, dos serviços públicos e dos equipamentos urbanos em favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, segundo critérios de prioridade previamente estabelecidos. (*Ibid.*).

⁸⁰ Art. 15 Em todo o território municipal não há restrição ao uso residencial nas tipologias construtivas permitidas para o local, salvo onde a convivência com outros usos instalados ou condições ambientais adversas causem risco à população residente e onde seja incompatível com a proteção do meio ambiente. [...] § 2° Os moradores que ocupem favelas e loteamentos clandestinos nas áreas referidas no parágrafo anterior deverão ser realocados, obedecendo-se às diretrizes constantes do art. 201 desta Lei Complementar, do artigo 429 da Lei Orgânica do Município, observado os dispositivos do art. 4° da Medida Provisória n° 2.220, de 4 de setembro de 2001. (*Ibid.*).

⁸¹ Art. 239 A regularização fundiária e a titulação em áreas de favelas, dependendo da situação da propriedade da terra, poderão ser promovidas diretamente pelo Poder Público, pelo proprietário ou pelos moradores, caso em que o Município prestará assistência técnica aos interessados. § 1° Constatada a impossibilidade da regularização fundiária referida neste artigo ser realizada na forma nele prevista, o Município poderá promover a desapropriação ou a aquisição direta da área para os fins indicados no caput. (*Ibid.*).

Franco, Monica Cunha e Tainá de Paula tenham contribuído para a construção da nova percepção em relação ao favelado.

Embora o problema da segurança pública ainda seja uma questão latente, hoje, o favelado reconhece seu papel na sociedade, por meio de contribuição com a sabedoria local⁸² e a importância da participação na gestão urbana,⁸³ conforme expressamente previsto em lei. Com isso, é inegável o avanço proposto pela nova norma, à luz das disposições municipais anteriores.

1.3. INVIABILIZAÇÃO DO ACESSO À PROPRIEDADE PRIVADA

De plano, pode-se evidenciar uma série de motivos que ensejam a inviabilização do acesso à propriedade às camadas mais baixas da população, com base nos capítulos anteriores. Aspectos econômicos,⁸⁴ sociais,⁸⁵ culturais⁸⁶ e estruturais⁸⁷ esmiuçados nas mais diversas áreas do conhecimento apresentam inúmeras justificativas na tentativa de descrever ou explicar tal inviabilidade.

Contudo, para os fins desta pesquisa, adota-se como principal motivo o fenômeno da desigualdade⁸⁸ social brasileira. Tomando por base tal premissa, parte-se da resposta para a pergunta. Logo, quais questionamentos podem ser levantados, tendo como marco zero a ideia

⁸² Art. 49 LCM: [...] §1º As ações de urbanização integrada e de regularização fundiária e urbanística, consideradas como componentes dos programas e projetos em todas as suas modalidades, devem ser realizadas de modo conjunto, integrado e participativo, incorporando mão de obra e sabedoria local, sempre com o objetivo de garantir a permanência e direitos aos moradores. RIO DE JANEIRO. **Lei Orgânica Municipal nº 1, de 05 de abril de 1990**. Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro/RJ. Disponível em: https://cmrj.nopapercloud.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/O11990.html. Acesso em: 28 jun. 2024.

⁸³ Art. 54. Deverá ser garantida representação dos moradores de favelas e outras áreas de predominância de população de baixa renda nos conselhos ligados à gestão da política habitacional. (*Ibid.*)

⁸⁴ Inviabilidade de acesso a crédito, altos custos transacionais, carga tributária elevada, desaquecimento do mercado imobiliário, entre outros.

⁸⁵ Poucos programas governamentais que viabilizam a aquisição de imóveis populares, gentrificação da malha urbana, perfil de vizinhança, entre outros.

⁸⁶ Falta de informação quanto às formas de adquirir um imóvel, dificuldade em conseguir aconselhamento jurídico, os obstáculos no uso de plataformas digitais, entre outros.

⁸⁷ Barreiras burocráticas no curso da aquisição, dificuldade de acesso a órgãos públicos, agentes públicos que não praticam escuta ativa, entre outros.

⁸⁸ Considerando que o conceito de desigualdade varia no tempo, para os fins desta monografia, adota-se a definição apresentada pelo IPEA, em 2020, associando a desigualdade ao desequilíbrio nos padrões de vida do povo brasileiro, especialmente os referentes à economia, à raça e ao gênero. CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. A questão da desigualdade no Brasil: como estamos, como a população pensa e o que precisamos fazer. *In: Texto para discussão*. IPEA. Brasília. 2020. p 14.

de que a sociedade brasileira é assolada por uma profunda desigualdade de gênero, renda e raça, desde que começou a se enxergar como grupamento social minimamente coeso?

No ano de 2024, não soaria pedante afirmar que qualquer pesquisa, no âmbito do processo de favelização carioca, deveria considerar o parâmetro anterior como ponto de partida. Negar cientificamente a desigualdade no processo da construção da figura do favelado seria negar a própria história brasileira, com isso, pode-se resumir: o que é possível analisar, já sabendo do desnível entre classes sociais cariocas?

Concluir que a inviabilização do acesso à propriedade privada só é fruto da desigualdade social também não responde às duas perguntas anteriormente formuladas. Na realidade, seria uma resposta simples para uma pergunta complexa, fazendo jus à melhor forma de sair pela tangente.

Diante disso, deve-se ir mais fundo, a fim de entender as causas de fenômenos como a desigualdade social brasileira, e não seus efeitos. Só assim, acredita-se ser possível compreender que a desigualdade nunca foi um fim em si mesmo, mas um instrumento para a implantação de um projeto de Brasil e que repercute até os tempos atuais.

A obra *A elite do atraso: da escravidão a Bolsonaro* é um importante balizador dessa opção teórica. Jessé Souza se propõe a fazer uma análise apta a responder criticamente o clássico *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, publicado em 1936. O autor pauta sua análise em três eixos principais: i) a posição da escravidão como semente da sociabilidade brasileira; ii) a luta das classes sociais por privilégios e distinções ensejou alianças e preconceitos reais da conduta cotidiana; iii) o diagnóstico do momento atual, de forma mais aprofundada que o proporcionado pelo “racismo culturalista”.^{89 90}

No livro, Souza apresenta uma série de constatações a fim de compreender a idealização das classes sociais no Brasil e, para isso, analisa o pensamento de autores como Gilberto Freyre, Raymundo Faoro e Florestan Fernandes. Ao longo da obra, o autor detalha que a desigualdade na ordem pós-escravocrata seria “opaca, e não transparente aos indivíduos que atuam nela”.⁹¹

⁸⁹ SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro. Estação Brasil. 2019. p. 10-11.

⁹⁰ O autor chama de “racismo culturalista” ou “racismo cultural” a percepção de que existem sociedades “avançadas” e “atrasadas”, categorizando os membros de uma ou de outra com base na dimensão cognitiva e moral de cada uma. SOUZA, Jessé. Max Weber e o “Racismo Científico” da sociologia moderna. **Ideias**, Campinas, SP, v. 5, n. 1, p. 31–62, 2015.

⁹¹ SOUZA, *op. cit.*, 2019, p. 86.

Em seguida, assenta que o “desconhecimento da hierarquia moral, especificamente capitalista”⁹² teria produzido uma nova distinção apta a legitimar novas formas de privilégio em relação ao preconceito que marginaliza e oprime, por meio das violências aberta e muda.

E segue, sendo categórico ao afirmar que seria impossível dissociar os preconceitos de classe e raça em países como o Brasil.⁹³ Relata ainda que as classes média e alta viabilizam políticas públicas de higienização urbana, por meio da violência policial, a fim de calar o medo de grupos sociais oprimidos e excluídos, que elas mesmas teriam construído.⁹⁴ Souza também trabalha com a ideia de que a desigualdade seria produzida desde o berço, por meio de repreensão consciente e inconsciente. Isso, porque o estereótipo do negro facilitaria na identificação do inimigo “a ser abatido e explorado”. Ao cabo, determina que o termo “perigo negro” é usado como senha para o massacre de indefesos e quilombolas, no curso da história brasileira. Hoje, tal destruição continuaria por outros meios de massacre de pobres e negros em favelas e presídios.⁹⁵

O autor justifica que tal construção social atual seria reflexo da continuidade, sem quebra temporal, entre a escravidão e a produção de uma “ralé de inadaptados ao mundo moderno”. Com isso, os excluídos do Brasil contemporâneo teriam herdado todo o ódio e desprezo pelos mais frágeis e com menos capacidade de defesa.⁹⁶ Assim, seria possível constatar que este é o espólio do abolicionismo: uma população humilhada, sem autoestima e autoconfiança, abandonada à própria sorte pela elite branca que comandou processos de torturas física e psicológica, dia após dia.⁹⁷

Então, a mesma elite teria buscado no processo de embranquecimento da mão de obra pós-abolição⁹⁸ a chance de contrapor o mérito de ex-escravo e europeu, aprofundando os

⁹² Segundo Souza, com base nos ensinamentos de Bourdieu, os capitais econômico e cultural seriam os elementos estruturantes da hierarquia social moderna, definindo quem é superior e inferior, em cada grupo social. SOUZA, Jessé de. A dimensão simbólica do capitalismo moderno. **Revista Estudos Políticos**: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF) e do Núcleo de Estudos em Teoria Política (UFRJ). Rio de Janeiro, nº 5, 2012. p. 46-47.

⁹³ SOUZA, *op. cit.*, 2019, p. 87.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 88.

⁹⁵ SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil. 2019. p. 88.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Tendo João Baptista de Lacerda como um de seus principais expoentes, o branqueamento ou embranquecimento racial foi uma decisão governamental adotada após a abolição da escravatura, no começo do século XX, que tinha por objetivo massificar a presença branca nas camadas mais baixas da população brasileira. Assim, os incentivos

processos de humilhação e injustiça.⁹⁹ Ao cabo, é contundente: “Esse abandono e essa injustiça flagrante são o real câncer brasileiro e a causa de todos os problemas nacionais”.¹⁰⁰

A tradição e a herança intelectual racista herdada do começo do século XX diz muito sobre como vem sendo construída a sociedade brasileira. A ideia de mito identitário nacional idealizada por Freyre teria deixado um espólio cultural que vige até os dias atuais, na medida em que é embasada na negação das violências vividas pelos negros escravizados.¹⁰¹

Acrescentando-se ao proposto por Souza, tem-se a ideia de racismo estrutural, definida por Almeida, na obra *O que é racismo estrutural?*.¹⁰² A teoria permeia temas como os desta monografia, na medida em que se torna muito difícil o afastamento e a neutralidade em relação ao objeto analisado quando se vive a realidade carioca diariamente. O autor define que *raça* não é um termo fixo, mas sim, seu sentido estaria associado às circunstâncias históricas do momento em que é utilizado.

Almeida detalha que a raça guarda dois registros básicos, quais sejam: i) característica biológica, normalmente associada a um traço físico, como cor de pele; e ii) característica étnico-cultural, em que a identidade encontra-se associada à geografia, religião, língua e outros costumes.¹⁰³ Relata, ainda, que, do ponto de vista estrutural, instituições como governos, empresas e escolas seriam racistas porque as pessoas o são, na vida cotidiana.¹⁰⁴ ¹⁰⁵ Consigna,

migratórios propostos pelo Governo Federal não objetivavam, apenas, o abastecimento da mão de obra necessária às lavouras de café e às fábricas, mas também se almejava a colonização do território nacional e o aumento da quantidade de europeus em solo brasileiro.

⁹⁹ SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil. 2019. p. 88-89.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 89.

¹⁰¹ Almeida defende que o “mito da democracia racial” trata-se de um mecanismo de “reorganização de estratégias de dominação política, econômica e racial, adaptadas a circunstâncias históricas específicas”. ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?**. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 140.

¹⁰² *Ibid.*, p. 19.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 24.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 37.

¹⁰⁵ Na conferência “Os partidos políticos e os excluídos no Brasil”, realizada durante o seminário dos 70 anos do PSB, Jessé de Souza afirmou, em convergência ao pensamento Almeida: “Nós somos produtos de instituições: primeiro a família, depois a escola, a igreja, os partidos políticos que nos orientam a um certo comportamento a partir de estímulos como castigos e prêmios. As ideias que nos moldam estão nessas instituições”. PSB. **Gênese da desigualdade, a escravidão nunca mereceu reflexão no Brasil, critica Jessé de Souza**. 12 ago. 2017. Brasília. 2017. Disponível em: <https://psb40.org.br/genese-da-desigualdade-escravidao-nunca-mereceu-reflexao-no-brasil-critica-jesse-de-souza/>. Acesso em: 10 maio 2024.

também, que o racismo é decorrente da própria “estrutura social”, da forma como se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e familiares.¹⁰⁶

Nesse caso, não é uma patologia social ou desarranjo institucional, mas sim, seria a hipótese de que o “racismo é regra e não exceção”,¹⁰⁷ o que seria viabilizado por meio da organização política, econômica e jurídica da sociedade, para além da individualidade e da institucionalidade. Almeida é enfático em sinalizar que o racismo, como processo, promove condições sociais para grupos racialmente identificados serem discriminados sistematicamente, seja direta ou indiretamente.¹⁰⁸ Segundo o autor, isso se dá porque a identidade racial se manifesta em atos concretos, em uma estrutura social permeada por conflitos e antagonismos.¹⁰⁹

Com base nas construções anteriores, não surpreende que o acesso à terra tenha sido inviabilizado ao negro recém-liberto. Considerando a realidade nacional, constata-se que a formação da sociedade brasileira é permeada pela desigualdade social e de renda, uma vez que nunca houve uma proposta de integrar escravos alforriados, bem como seus descendentes.

A institucionalidade da comunidade branca agia em desfavor dos negros, conforme relata Almeida.¹¹⁰ O fato de derivar de “forças estabelecidas e respeitadas na sociedade”, recebendo menor reprovação social, se comparado com os atos de racismo individualmente praticados. Isso pode ser atestado mediante a obra de Ribeiro,¹¹¹ que relata a dificuldade do acesso à terra no período pós-abolição, na cidade de São Paulo. A autora defende que o acesso à propriedade era privilégio decorrente de raça, imerso no racismo estrutural que perpassa pela sociedade brasileira até os dias atuais. Consigna, ainda, que a dinâmica da ocupação do solo urbano reflete a “dimensão racial da segregação socioespacial”.¹¹²

Com isso, nota-se que a omissão seria uma das formas institucionalizadas de segregar os negros recém-alforriados.¹¹³ Afinal, se não há lei determinando o acesso à propriedade, a

¹⁰⁶ ALMEIDA, *op. cit.*, p. 38.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?**. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 40.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 33.

¹¹¹ RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

¹¹² *Ibid.*, p. 21.

¹¹³ Abdias do Nascimento aponta outras medidas, como: a matança direta pela fome, pela miscigenação compulsória, pela assimilação do negro aos padrões e ideais ilusórios do lucro ocidental. NASCIMENTO, Abdias do. **O quilombismo**. 2 ed. Brasília: Fundação Palmares. 2002. p. 349.

própria burocracia estatal inviabilizaria a aquisição, embora não fosse legalmente vedada. Almeida¹¹⁴ relata que as leis são uma extensão do poder político do grupo institucionalizado no poder, com isso, o direito “é meio e não fim”. Na prática, a produção normativa seria um mecanismo de controle social para promover objetivos políticos,¹¹⁵ como a produção de ações afirmativas, ainda que a norma também possa inviabilizar o acesso a direitos básicos. Ao cabo, defende que “[...] a simbiose entre direito e poder teve o racismo como seu elemento de ligação.”,¹¹⁶ já que “[...] o racismo é uma relação estruturada pela legalidade”.¹¹⁷

No que tange ao aspecto legislativo, Ribeiro¹¹⁸ detalha que, em função das intercorrências econômicas ocasionadas pela conversão do trabalho escravo em mão de obra assalariada, a mercadoria-escravo foi transferida para a mercadoria-terra, por meio da legislação fundiária de 1850.¹¹⁹ A norma em questão vedava, expressamente, a aquisição de terras devolutas,¹²⁰ se não, por meio da compra.¹²¹ Segundo a autora,¹²² a lei imperial objetivava assegurar o capital a ser investido na propriedade de imóveis e autorizava a alienação de terras, a fim de assegurar o financiamento da imigração da mão de obra europeia para o Brasil.

Com isso, pode-se concluir que seria inviável, ao escravo recém alforriado, a aquisição de propriedade imóvel, já que não dispunha de renda suficiente. Além disso, a sociedade da

¹¹⁴ ALMEIDA, *op. cit.*, p. 105.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade**: uma ilustração na cidade de São Paulo. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 47.

¹¹⁹ Em 1850, foi promulgada a Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850). A doutrina especializada afirma que a normativa teria sido tacitamente revogada por meio do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964).

¹²⁰ A própria lei apresentou o conceito de terras devolutas: “Art. 3º São terras devolutas: § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal. § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commissio, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.”. BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm#:~:text=L0601%2D1850&text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais. Acesso em: 28 jun. 2024.

¹²¹ Conforme redação original: “Art. 1º Ficam prohibidas as aquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra.” (*Ibid.*).

¹²² RIBEIRO, *op. cit.*, p. 47.

época ainda estava impregnada com a perda patrimonial proporcionada pela abolição, assim, havia grande recusa ao pagamento dos serviços prestados por ex-escravos.¹²³ Almeida¹²⁴ defende que o racismo é uma tecnologia a serviço do controle social, porque viabiliza o pagamento de salários mais baixos a trabalhadores oriundos de minorias sociais e fomenta o incremento do “exército reserva de mão de obra”.¹²⁵

O Governo Federal da época não implementou qualquer medida que incluísse socialmente os negros recém-libertos, não só no aspecto fundiário, mas também em áreas como economia, saúde e cultura. Na prática, optou-se pelo tratamento oferecido por meio da segurança pública, como a criminalização das condutas de vagabundagem e capoeiragem, conforme consta do antigo Código Penal de 1890.¹²⁶

Isso é demonstrado por Nascimento,¹²⁷ ao afirmar que a elite dominante empregou esforços para evitar ou impedir que o negro brasileiro recém-alforriado mantivesse raízes étnicas, históricas e culturais com o continente africano. O autor apresenta exemplos, como a falta de contato, no sistema de educação nacional, com culturas, artes, línguas e religiões de matriz africana.¹²⁸ Assim como a implementação de dificuldades, a fim de inviabilizar a viagem do negro para fora do Brasil, ainda que para manutenção das próprias raízes.

Nascimento aponta que o negro vive em uma “segregação residencial”, imposta pela condição de raça e pobreza,¹²⁹ sendo destinado a “ghettos”.¹³⁰ Com isso, surge a necessidade de organizar-se na forma de quilombos, com o objetivo de resgatar a liberdade e dignidade do povo preto, por meio da “[...] fuga do cativeiro e da organização de uma sociedade”.¹³¹

¹²³ Almeida relata que umas explicações possíveis para a relação entre racismo e escravidão seria a de que as sociedades atuais permaneceriam presas a “padrões mentais e institucionais escravocratas”. Segundo o autor, essa “contaminação” impede a modernização das economias e o aparecimento de regimes democráticos. ALMEIDA, *op. cit.*, p. 143.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 144.

¹²⁵ ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?**. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 144..

¹²⁶ Promulgado pelo Decreto 847/1890. O livro III cuidava das contravenções em espécie. No capítulo “Dos Vadios e Capoeiras”, havia tipos penais referentes à criminalização do desemprego e da prática de capoeira. BRASIL. **Decreto 847, de 11 de outubro de 1891**. Promulga o Código Penal. Rio de Janeiro. 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

¹²⁷ NASCIMENTO, Abdias do. **O quilombismo**. 2 ed. Brasília: Fundação Palmares. 2002. p. 327.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 328.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 335.

¹³⁰ O autor admite que tais regiões assumem diversos nomes, como: “[...] favelas, alagados, porões, mocambos, invasões, conjuntos populares ou ‘residenciais’”. *Ibid.*, p. 335.

¹³¹ *Ibid.*, p. 337.

O autor chama tal fenômeno de “quilombismo”,¹³² definindo que quilombo não é sinônimo de “escravo fugido”, mas seria uma “reunião fraterna e livre, solidariedade, convivência, comunhão existencial”. Nascimento apresenta algumas lições aptas a representar a trajetória histórica do movimento quilombista, como:¹³³ i) repudiar o autoritarismo; ii) respeitar a cultura Banto;¹³⁴ iii) cuidar da celebração de alianças políticas; iv) ampliar a frente de luta, a fim de mudar as bases da sociedade brasileira e estender relações sociais; v) afastar o supremacismo branco; vi) garantir, ao povo negro, o poder de decidir; vii) criticar a falta de igualdade no tratamento, de oportunidades, de poder político e econômico; viii) respeitar as pautas de minorias incluídas na minoria negra; ix) abominar a democracia racial;¹³⁵ x) fomentar a mobilização e a organização; entre outras.

O acesso às classes sociais mais altas, por minorias sociais, abala a estrutura de desigualdade esquematizada na sociedade brasileira, desde a época da escravidão. Com isso, Nascimento propõe uma série de recomendações ao Governo Brasileiro, propostas no Colóquio do 2º Festival Mundial de Artes e Culturas Negras e Africanas (Festac), com o objetivo de protagonizar a população negra e mitigar a disparidade social fomentada por anos.¹³⁶ Dentre elas, pode-se destacar a nomeação de negros para cargos em tribunais estaduais e superiores, como STF e TSE.¹³⁷ A disparidade fica evidente quando se percebe que, até o fechamento desta monografia, o STF só teve 5 Ministros negros¹³⁸ e nenhuma Ministra negra, desde que foi criado, em 1890.

Assim, com base nos pensamentos de Souza, Almeida, Ribeiro e Nascimento, pode-se concluir que o processo de estruturação da sociedade brasileira tem se dado como projeto político de Estado. A convergência do pensamento dos quatro autores deságua no mito da democracia racial como mecanismo apto a funcionar em favor do controle das minorias sociais,

¹³² *Ibid.*, p. 324.

¹³³ *Ibid.*, p. 356.

¹³⁴ O termo “Banto” representa um conjunto de povos e culturas oriundas da África Central, que tem como característica comum o pertencimento ao mesmo tronco linguístico, englobando uma série de idiomas, como suaili e o zulu.

¹³⁵ Conforme já relatado nesta monografia, por meio de Souza e Almeida, em crítica a Gilberto Freyre, nos subcapítulos 1.2 e 1.3.

¹³⁶ NASCIMENTO, Abdias do. **O quilombismo**. 2 ed. Brasília: Fundação Palmares. 2002. p. 365.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 368.

¹³⁸ São eles: Pedro Lessa, Hermenegildo de Barros, Joaquim Barbosa, Kassio Nunes Marques e Flávio Dino. Os dois últimos estão na ativa.

por meio de instrumentos como o direito. Essa medida inviabilizaria o acesso às posições mais altas da sociedade, já que a promoção da desigualdade social não seria a causa dos principais problemas associados às minorias sociais, mas sim, uma das ferramentas que manteriam a elite branca na dianteira das decisões nacionais.

A fim de testar a hipótese anterior, pode-se destacar a inviabilização do acesso à propriedade nas favelas por questões meramente formais e/ou registrais, cuja crítica será tratada no terceiro capítulo desta pesquisa. Não ter onde morar neutraliza o acesso a outros direitos, como educação, lazer e cultura, que seriam aptos a fomentar o raciocínio crítico em relação às instituições sedimentadas na sociedade, quais sejam: família, escola, igreja e partidos políticos.¹³⁹ E as barreiras cartorárias são uma forma de inviabilizar tal mudança social.

É de interesse das castas mais altas da sociedade brasileira que a população favelada não alcance posições sociais elevadas, sob pena de diluição do poder concentrado na mão da elite branca, na medida em que tal inversão de classes levaria ao rompimento com o padrão social até então vigente, conforme relatado nos parágrafos deste subcapítulo. Tragédias como a que aconteceu na Muzema não surpreendem, considerando-se que a omissão no tratamento de questões concernentes a minorias sociais, qual seja, a favelada, não é nenhuma novidade. Isso é ratificado pelo trecho desta pesquisa que cuida do tratamento dado ao negro recém-alforriado, no período pós-abolição.

Nascimento defende que, no quilombismo, a terra é “propriedade nacional de uso coletivo”.¹⁴⁰ Nesse sentido, seria crível exigir a implementação do direito de morar, considerando-se que a ocupação de extensões fundiárias por minorias sociais, especialmente negras, transborda qualquer discussão jurídica, social, econômica ou cultural, face ao caráter histórico de repressão.

O acesso à propriedade privada, de forma plena, seria o primeiro passo em direção à reparação histórica exigida pela minoria negra. Isso, porque a terra é pressuposto básico para o exercício de outros direitos, como trabalho, estudo, lazer, saúde, religião, informação etc., como será abordado nos capítulos seguintes.

¹³⁹ PSB. **Gênese da desigualdade, a escravidão nunca mereceu reflexão no Brasil, critica Jessé de Souza**. 12 ago. 2017. Brasília. 2017. Disponível em: <https://psb40.org.br/genese-da-desigualdade-escravidao-nunca-mereceu-reflexao-no-brasil-critica-jesse-de-souza/>. Acesso em: 10 maio 2024.

¹⁴⁰ NASCIMENTO, Abdias do. **O quilombismo**. 2 ed. Brasília: Fundação Palmares, 2002. p. 369.

2. ASPECTOS PRÁTICOS SOBRE O DIREITO DE MORAR

O capítulo a seguir destaca os aspectos jurídicos referentes ao direito de morar. Cumpre informar ao leitor que serão tratados temas relativos ao direito ambiental, sem adentrar na construção teórica sobre a moradia em si. Ao cabo, a pretensão do autor, neste capítulo, é apresentar ao leitor como a jurisprudência e a doutrina têm enfrentado o tema, para além do caso da Muzema.

2.1. DA INVESTIGAÇÃO À TRAGÉDIA: O DESABAMENTO DO SONHO DA CASA PRÓPRIA

O objeto de análise desta monografia tem início muito antes do dia 3 de abril de 2019, data em que foi ajuizada a ACP 0078823-19.2019.8.19.0001.¹⁴¹ Isso, porque no dia 29 de agosto de 2016 foi instaurado, no âmbito do MPRJ, o Inquérito Civil MA 8.675, a partir de representação encaminhada à Ouvidoria do órgão, cujo conteúdo denunciava invasão e desmatamento em área florestal.

No que diz respeito às partes da demanda, entre titularidade do imóvel, divulgação e venda dos lotes, foi arrolada uma série de pessoas e empresas no processo. Segundo consta da inicial, algumas sequer eram conhecidas no dia em que a demanda foi ajuizada. À época, atribuiu-se o caso ao Promotor de Justiça Carlos Frederico Saturnino, membro da Primeira Promotoria de Tutela Coletiva do Meio Ambiente do MPRJ, na capital carioca.

Além das 977 páginas de documentos carreados à exordial, a maior parte do processo transcorreu por meio da tentativa de citação dos réus, com o surgimento de inúmeros endereços. Na prática, o debate tem sido entre o MPRJ, o Município do Rio de Janeiro, a Pedreira Santo Amaro e dois réus representados pela Curadoria Especial da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Os fatos narrados constam da inicial da ACP, uma vez que não convém ao autor da pesquisa o detalhamento referente aos procedimentos investigativos realizados pelos órgãos públicos, em âmbito administrativo. Esta monografia preocupa-se em analisar os aspectos

¹⁴¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Ação Civil Pública 0078823-19.2019.8.19.0001**. 10ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital. 2019. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublicap?tipoProcesso=1&codigoProcesso=2019.001.063162-7>. Acesso em: 3 set. 2024.

jurídicos relativos ao direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado, destacando a forma como foram delimitados na sentença e no acórdão de reexame necessário, sem prejuízo de outros recursos que, eventualmente, serão (ou não) opostos e/ou interpostos.

Segundo consta da inicial, o Condomínio Figueiras do Itanhangá está localizado no limite entre a malha urbana e a área de Mata Atlântica, cerca de 2 km do Parque Nacional da Tijuca e de 50 metros de sua Zona de Amortecimento. Além disso, na região existe encosta com declividade superior a 45°, classificando-se como APP, na forma do inciso V, do art. 4º da Lei nº 12.651/12 (Código Florestal),¹⁴² popularmente conhecida como “topo de morro”.

Desde 2016, o INEA já sinalizava a iminência do dano e a supressão de vegetação nativa para realização de construções. Com isso, em sede de vistoria realizada no dia 28 de setembro de 2016, foi lavrado Auto de Embargo Cautelar de Obra e Autos de Constatação, a fim de impor multa aos responsáveis pelas condutas. Em 16 de novembro de 2016, em visita ao local, o MPRJ constatou a continuidade das edificações e do desmatamento na região. Na oportunidade, os proprietários das obras e maquinários não estavam presentes no local, apesar de moradores terem relatado que as construções pertencem a milicianos da localidade.

No mesmo sentido, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente também relatou a expansão da ocupação realizada pelo condomínio, por meio dos processos de fiscalização nºs 14/03/000.214/2016 e 14/03/000.360/2015. Segundo consta da inicial da ACP, foi juntado ao primeiro processo administrativo “Instrumento Particular de Promessa de Compra e Venda” de imóvel na área invadida.

Além disso, a Secretaria Municipal de Urbanismo também determinou o embargo da obra na região, por meio do PAD 02.290.789/2005, sem qualquer efeito concreto. Segundo consta da exordial, a SMU teria vistoriado o local em 2005 e verificado a execução de obras para a implantação de loteamento clandestino em área vedada. O órgão constatou que, antes do surgimento do loteamento irregular, funcionava uma pedreira na região. No curso da investigação também foram analisados os PAD 02/315.793/2003 e 02/290.120/2006.

Já em 2007, a SMU teria vistoriado o local novamente e atestado movimento de terra, cortes de árvores e demarcação dos imóveis, ainda que a obra estivesse embargada. Em outro documento, o órgão também teria constatado a abertura de estradas e a derrubada de árvores.

¹⁴² Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: [...] V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive. BRASIL. **Lei 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...]. Brasília. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

Em 2008, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Clima teria atestado a existência de loteamento irregular no curso do local do condomínio.

Entre idas e vindas, o Grupo de Apoio Técnico Especializado do MPRJ realizou visita *in loco*, em dezembro de 2018. O GATE constatou que a ocupação, apesar de irregular, possui formação de condomínio fechado e pode ser considerada expansão da Favela da Muzema. Ao cabo, os especialistas responderam uma série de quesitos formulados pela promotoria responsável pelo ajuizamento da ACP. Na oportunidade, o Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, também do MPRJ, promoveu uma série de recomendações ao Município do Rio de Janeiro.

Na fundamentação, o MPRJ pugnou pelo dever primário de preservação ao meio ambiente, a aplicação do Código Florestal às áreas urbanas, bem como a responsabilização integral, objetiva e solidária dos réus. Na oportunidade, o *Parquet* também requereu tutela antecipada, para: i) evitar intervenção em lotes no local; ii) suspender e impedir alienações, ainda que já iniciadas; iii) impor determinações à municipalidade para inviabilizar a transferência dos imóveis, mediante determinação judicial; iv) determinar a juntada de documentos pelos réus e; v) impor multa diária pelo descumprimento da decisão.

No dia 12 de abril de 2019, o MPRJ informou nos autos o desabamento de dois edifícios construídos irregularmente na região, resultando na morte de três pessoas e no ferimento de outras nove. Assim, pediu a reconsideração dos pedidos liminares feitos na inicial, anteriormente negados, bem como interpôs Agravo de Instrumento, parcialmente provido pelo TJRJ.

Em 15 de abril de 2019, cautelarmente, o Relator acolheu os pedidos referentes à suspensão da intervenção em lotes no local e à suspensão da realização de alienações imobiliárias. Por outro lado, o pleito referente à juntada de documentos não foi acolhido e foi imposta multa pessoal ao Prefeito da cidade do Rio de Janeiro, limitada ao teto de R\$ 200 mil, por descumprimento da decisão judicial. No dia 16 de abril de 2019, o MPRJ informou que a LCM 188/2018 foi suspensa, no bojo da Representação de Inconstitucionalidade 0051844-57.2018.8.19.0000, julgada em 25 de fevereiro de 2019.

Apesar da dificuldade na citação dos réus, a Pedreira Santo Amaro apresentou contestação no dia 9 de julho de 2019. Em resumo, alegou não ter legitimidade passiva para figurar como ré na ACP e, subsidiariamente, pleiteou a improcedência do pedido feito pelo MPRJ, no que diz respeito à empresa.

O Município do Rio de Janeiro apresentou contestação em 13 de agosto de 2019. Em síntese, requereu a migração do ente federativo do polo passivo para o polo ativo, bem como improcedência do pedido, em relação à municipalidade. Além disso, pleiteou que a verba indenizatória a ser paga fosse revertida para o Fundo Municipal de Conservação Ambiental. Por outro lado, se condenado, que o montante fosse convertido em intervenções na região da Muzema e que houvesse reconhecimento da culpa concorrente dos demais réus.

Conjuntamente com a peça jurídica, foram juntados incontáveis documentos, relatórios, autos de infração, estudos e outras evidências da atuação do Município do Rio de Janeiro, em relação ao caso em análise. Inclusive, anexou-se a denúncia oferecida em 13 de junho de 2019, referente a crimes ambientais e de organização criminosa cometidos na região da Muzema. Em 28 de janeiro de 2020, o MPRJ informou ao juízo que ainda ocorria a alienação de imóveis na região da Muzema, mesmo após os desabamentos. Nesse sentido, requereu a fixação de placas informando a proibição de venda de lotes ou frações de terreno na localidade.

Em 16 de julho de 2020, a Sétima Câmara Cível do TJRJ¹⁴³ conheceu e deu provimento parcial, por unanimidade, ao Agravo de Instrumento interposto no dia 15 de abril de 2019. Foi confirmado o efeito suspensivo anteriormente deferido, mantendo-se, inclusive, a multa arbitrada para eventuais descumprimentos. Por outro lado, foi indeferido o pleito referente à determinação de vistoria *in loco*, pela Defesa Civil Municipal, sob pena de supressão de instância.

O Município do Rio de Janeiro, em 19 de janeiro de 2021, manifestou-se no sentido de que o ente público já atua de forma a coibir as irregularidades existentes na região da Muzema. Por meio de visita *in loco*, no dia 15 de dezembro de 2020, os especialistas da Prefeitura teriam constatado que não havia exibição de publicidade referente a novas vendas de imóveis na localidade. Ademais, em 1º de fevereiro de 2021, consignou que não havia movimentação de terra, início de novas construções ou obras de acréscimo às edificações existentes na região. No mesmo sentido, tem-se a petição do dia 15 de abril de 2021.

No que diz respeito à contestação dos demais réus, em 9 de outubro de 2020, a 10ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital do TJRJ determinou a citação por edital das empresas réus Gaúcha New Construtora e Olimpique Incorporações. Em seguida, no dia 24 de março de 2021, o juízo decretou a revelia dos réus Olimpique Incorporações, Gaucha New,

¹⁴³ Atualmente, trata-se da Quarta Câmara de Direito Público. Na época em que o Agravo de Instrumento foi julgado, o órgão era composto pelos Des. Caetano Ernesto da Fonseca Costa (Relator), Ricardo Couto de Castro e Luciano Saboia Rinaldi de Carvalho.

Lucas Magno e Israel Silva. Com isso, em 30 de março de 2021, houve contestação por negativa geral apresentada pela 8ª Curadoria Especial da DPERJ, referente à revelia das empresas citadas por edital.

O MPRJ apresentou réplica às contestações no dia 26 de abril de 2021. O órgão limita-se a exigir a responsabilidade dos envolvidos na tragédia e da Fazenda Pública municipal, sem novas informações ou solução concreta para a situação dos moradores desalojados. Em 7 de junho de 2021, o pedido referente à transferência da municipalidade do polo passivo para o polo ativo foi indeferido.

Em 14 de outubro de 2021 foi prolatada a sentença do caso. O juízo da 10ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital do TJRJ julgou o pedido parcialmente procedente. A decisão publicada, às fls. 3.480-3.493, pelo Magistrado Luiz Otávio Barion Heckmaier determinou:¹⁴⁴

i) a proibição dos réus, exceto da municipalidade, de intervir e alienar imóveis no Condomínio Figueiras do Itanhangá;

ii) que o Poder Executivo Municipal removesse a retirada de qualquer publicidade sobre a venda de novos lotes e que anunciasse, no portão de entrada, a proibição da alienação de novos imóveis. Ademais, possibilitou a adoção de medidas fiscalizatórias necessárias e suficientes para impedir a realização de obras no local;

iii) a juntada de documentos referentes às transações já realizadas;

iv) a condenação solidária de todos os réus a implantar infraestrutura urbana básica na região, qual seja: esgotamento sanitário, galerias de águas pluviais, abastecimento de água potável e sistema de iluminação pública.

v) as construções e benfeitorias que não comportem legalização devem ser desfeitas pelos réus, restaurando-se a vegetação nativa da região;

vi) a legalização dos imóveis locais perante os órgãos públicos competentes, além dos ajustes construtivos necessários no prazo de 365 dias, sob pena de multa diária de R\$ 10 mil;

¹⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Ação Civil Pública 0078823-19.2019.8.19.0001**. 10ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital. 2019. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublicap?tipoProcesso=1&codigoProcesso=2019.001.063162-7>. Acesso em: 3 set. 2024.

vii) a indenização pelos danos ambientais causados, com valor a ser apurado em liquidação de sentença.

No dia 18 de outubro de 2021, o MPRJ interpôs embargos de declaração. Assim como o Município do Rio de Janeiro, em 27 de outubro de 2021, e a Pedreira Santo Amaro, em 25 de novembro de 2021. Quando julgados em 17 de janeiro de 2022, às fls. 3.572-3.57, determinou-se que:¹⁴⁵

- 1) a responsabilidade do Município do Rio de Janeiro quanto à implantação de infraestrutura (item iv) e à legalização dos imóveis (item vi) será subsidiária. Ademais, a municipalidade poderá cobrar, de forma regressiva, dos demais réus, o custo das legalizações;
- 2) a responsabilidade pelos danos ambientais é solidária (itens v e vii).

Em 14 de fevereiro de 2023, o MPRJ apelou da sentença, cujo conteúdo engloba os Embargos de declaração decididos em 17 de janeiro de 2022. Na oportunidade, requer arbitramento de honorários sucumbenciais em favor do Fundo Especial do MPRJ e prequestiona os arts. 85 do CPC/15,¹⁴⁶ 18 e 19 da Lei nº 7.347/85.¹⁴⁷

No dia 8 de março de 2023, a Pedreira Santo Amaro também interpôs Apelação, requerendo a reforma da sentença, sob o argumento de condenação indevida referente à reparação de danos ambientais e à determinação de demolição de imóveis. Em síntese, alega que os atos em questão foram praticados pelo crime organizado local, que a empresa não tem relação com os eventos ocorridos na região da Muzema e que a determinação judicial não condiz com as provas juntadas aos autos.

No dia 14 de março de 2023, o Município do Rio de Janeiro também apelou. No recurso, requereu a rotação de polo do ente público e a reforma da sentença, sob o argumento de que

¹⁴⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Ação Civil Pública 0078823-19.2019.8.19.0001**. 10ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital. 2019. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublicap?tipoProcesso=1&codigoProcesso=2019.001.063162-7>. Acesso em: 3 set. 2024.

¹⁴⁶ Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor. BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁴⁷ Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais. Art. 19. Aplica-se à ação civil pública, prevista nesta Lei, o Código de Processo Civil, aprovado pela Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, naquilo em que não contrarie suas disposições. BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente [...]. Brasília. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

não teria havido omissão da municipalidade e que a responsabilidade deveria ser atribuída, exclusivamente, aos causadores do dano. Ademais, pede que a implantação de infraestrutura do loteamento só abranja os moradores já instalados, que eventuais indenizações sejam ou direcionadas ao Fundo Municipal de Conservação Ambiental ou aplicadas diretamente na recuperação da área da Muzema, e o reconhecimento da culpa concorrente dos responsáveis pelos fatos narrados na petição inicial.

Em Parecer datado de 12 de setembro de 2022, a Sexta Procuradoria de Tutela Coletiva do MPRJ, integrada pela Procuradora de Justiça Maria Amélia Barretto Peixoto, atesta a responsabilidade objetiva de cada um dos réus, em que a execução deve ser solidária, à luz da tutela coletiva ambiental. Além disso, pugna pela responsabilidade subsidiária do Município do Rio de Janeiro, no que tange à realização de obras essenciais e de infraestrutura, a fim de regularizar a área ocupada.

Em seguida, discorda da necessidade de deferir a rotação de polo e de que eventuais verbas indenizatórias sejam destinadas ao Fundo Municipal de Conservação Ambiental ou sejam aplicadas diretamente na recuperação do local. Por fim, concorda com a Apelação proposta pela 1ª Promotoria de Tutela Coletiva do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural da Capital do MPRJ, com o fim de exigir o arbitramento de honorários sucumbenciais em favor do *Parquet*, pois o princípio da simetria¹⁴⁸ não se aplicaria à tutela coletiva. Em resumo, pugna pelo desprovimento dos recursos interpostos pelo Município do Rio de Janeiro e pela Pedreira Santo Amaro, e pelo provimento do interposto pelo MPRJ.

No dia 18 de outubro de 2023, a Quarta Câmara de Direito Público do TJRJ negou provimento, de forma unânime, aos recursos interpostos e, na oportunidade, foi analisada a Remessa Necessária. O caso teve como Relator o Des. Caetano E. da Fonseca Costa. O Des. André Marques como Primeiro Vogal e a Jds. Des. Maria Aglaé como Segunda Vogal. Em síntese, os Desembargadores concluíram que o *Parquet* não tem direito a receber verbas

¹⁴⁸ O princípio da simetria determina que não cabe a condenação do réu ao pagamento de despesas processuais, em sede de ACP, quando vencido e inexistir má-fé. Tal entendimento decorre de interpretação analógica do art. 18 da Lei nº 7.347/85, uma vez que o autor não sofrerá o ônus da sucumbência, se perder a demanda. Esse foi o entendimento da Corte Especial do STJ, nos autos do EAREsp 962250/SP, de relatoria do Min. Og Fernandes, julgado em 15/08/2018. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Embargos de Divergência no Agravo em Recurso Especial 962.250/SP**. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL [...]. Relator: Min. Og Fernandes, 15 ago 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602050849&dt_publicacao=21/08/2018. Acesso em: 28 jun. 2024.

sucumbenciais e que a Pedreira Santo Amaro é responsável pela recomposição ambiental da área afetada.

Além disso, que o Município do Rio de Janeiro não deve integrar o polo ativo da demanda e que a responsabilidade do ente público é objetiva, dada a omissão fiscalizatória e a impossibilidade de justificá-la com base na falta de segurança pública. No mesmo sentido, vedou-se a destinação da indenização ao Fundo Municipal de Conservação Ambiental, sem prejuízo do emprego das verbas na reparação da região afetada pelos danos causados, ainda que o recebimento seja direcionado ao Fundo Estadual de Conservação do Meio Ambiente.

No dia 18 de dezembro de 2023, o Município do Rio de Janeiro protocolou Recurso Especial alegando que o Acórdão prolatado pelo TJRJ teria violado o art. 6º, §3º, da Lei nº 4.717/65,¹⁴⁹ na medida em que vedou a rotação de polo prevista em lei, a fim de atuar de forma coordenada com o MPRJ. Além disso, que não teria havido omissão do ente municipal, pois a atuação do Poder Público na região teria sido inviabilizada por decisões judiciais.

No mesmo sentido, alega violação ao *caput* do art. 40 da Lei nº 6.766/79,¹⁵⁰ uma vez que a responsabilidade civil em questão só seria atribuível aos causadores do dano ambiental. Assim, o Município deveria incumbir-se, somente, de realizar obras essenciais destinadas a atender moradores já instalados, sem prejuízo da responsabilidade subsidiária do ente público.

Por fim, alega que as indenizações serem destinadas ao Fundo Municipal de Conservação Ambiental ou aplicadas diretamente na recuperação da área viola o art. 13 da Lei

¹⁴⁹ Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo. [...] § 3º A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente. BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁵⁰ Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes. BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

n° 7.347/85.¹⁵¹ E também, que há culpa concorrente dos responsáveis pelos fatos narrados na petição inicial, infringindo o art. 945 do CC/02.¹⁵²

Até o dia 26 de abril de 2024, o processo chegou à Terceira Vice-Presidência do TJRJ, órgão interno que analisa a admissão de recursos extraordinário e especial. No dia 29 de maio de 2024, o Des. Maldonado de Carvalho, Terceiro Vice-Presidente do Tribunal, negou seguimento ao recurso, com base no Enunciado n° 83, da Súmula do STJ.¹⁵³ Isso, porque a decisão atacada estaria de acordo com o entendimento do Tribunal Cidadão e que, para além disso, o recorrente estaria buscando reanálise de matéria de fato por via transversa, o que é vedado nos tribunais superiores, na forma do Enunciado n° 7, da Súmula do STJ.¹⁵⁴

No dia 15 de julho de 2024, o Município do Rio de Janeiro interpôs Agravo em Recurso Especial, argumentando que o Enunciado n° 7, da Súmula do STJ, não se aplica ao caso, considerando que não há necessidade de reexame de fatos e/ou provas. Na mesma linha, afirma que o Enunciado n° 83, da Súmula do STJ, também não se adequa ao caso. No mais, que o Recurso Especial outrora interposto trata de questões de direito a serem analisadas à luz da jurisprudência.

No dia 26 de agosto de 2024, o MPRJ apresentou as contrarrazões ao Agravo em REsp interposto pelo Município, defendendo que se aplicam ao caso os Enunciados n° 7 e n° 83, ambos da Súmula do STJ. Ao cabo, requer o desprovimento do Agravo em questão.

¹⁵¹ Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados. BRASIL. **Lei n° 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente [...]. Brasília. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁵² Art. 945. Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano. BRASIL. **Lei n° 10.106, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁵³ “Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça [Corte Especial]. **Súmula n° 83**. 18 jun 1993. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/sumstj/article/download/5293/5418>. Acesso em: 3 set. 2024.

¹⁵⁴ “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça [Corte Especial]. **Súmula n° 7**. 28 jun 1990. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2005_1_capSumula7.pdf. Acesso em: 3 set. 2024.

A partir da análise das informações juntadas aos autos, é possível concluir que há um “jogo de empurra”, entre o Município do Rio de Janeiro e a Pedreira Santo Amaro. Não é possível constatar outras alegações, considerando-se que os demais réus sequer manifestaram-se, dada a inviabilidade das citações. Embora a demanda cível esteja tramitando em velocidade razoável, é possível afirmar que o Poder Judiciário ainda tenta encontrar os responsáveis pela queda nos prédios. Segundo apurado pelo G1, até 12 de abril de 2024, José Bezerra de Lira, o Zé do Rolo; Renato Siqueira Ribeiro e Rafael Gomes da Costa ainda respondem em liberdade pela morte de 24 pessoas.¹⁵⁵

Rafael Soares¹⁵⁶ relata que a ganância da milícia e a omissão da máquina pública, promovida por meio de suborno a autoridades estatais, teria impulsionado o crescimento desordenado da Muzema. Com isso, milhares de famílias se alojaram em edifícios erguidos a mando da milícia, por profissionais sem qualificação e em áreas legalmente protegidas. Ademais, que as organizações criminosas teriam construtores, empreiteiros e até arquitetos a sua disposição.

O autor descreve que a “Operação Intocáveis” descortinou a atuação imobiliária do crime organizado na região. Seguido a isso, três meses depois, ocorreram os desabamentos que levaram 24 pessoas a óbito. Ao cabo, o fôlego investigativo proporcionado pela tragédia ensejou na denúncia de mais de 50 pessoas. Segundo o autor, as cifras arrecadadas com as transações imobiliárias seriam da monta de milhões, conforme detalhado na obra. Isso é ratificado por meio da transcrição dos diálogos interceptados entre integrantes da organização criminosa.¹⁵⁷

Paes Manso¹⁵⁸ também relata que a comercialização de imóveis ilegais era uma fonte de renda relevante para as milícias de Rio das Pedras e da Muzema. Ela dava-se por meio da construção sobre as lajes dos imóveis já existentes e pela grilagem de terras, como no caso da

¹⁵⁵ G1. **Cinco anos após queda de prédio com 24 mortes na Muzema, Justiça ainda tenta ouvir testemunhas, e acusados respondem em liberdade.** 12 abr 2024. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/04/12/cinco-anos-apos-queda-de-predio-com-24-mortes-na-muzema-justica-ainda-tenta-ouvir-testemunhas-e-acusados-respondem-em-liberdade.ghtml>. Acesso em: 05 maio 2024.

¹⁵⁶ SOARES, Rafael. **Milicianos:** Como agentes formados para combater o crime passaram a matar a serviço dele. Rio de Janeiro: Objetiva. 2023. p. 262-263.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 262.

¹⁵⁸ PAES MANSO, Bruno. **A república das milícias:** dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.

ACP em análise.¹⁵⁹ O autor detalha, de forma extensiva, como era a empreitada criminosa dos acusados e que foram encontrados à época, no computador de Ronald Pereira (Major Ronald), diversas planilhas de contabilidade, plantas imobiliárias e documentos referentes ao loteamento dos imóveis.¹⁶⁰ A disputa pela ocupação local chegou ao ponto de os milicianos comercializarem imóveis de terceiros como próprios, para fins de construção de edifícios, como ocorreu no caso de Maria do Socorro Tostes.¹⁶¹ ¹⁶² Segundo o autor, a organização criminosa usava imobiliárias de fachada, e os compradores acreditavam estar de posse regular dos terrenos, que sequer estavam legalizados.¹⁶³

Ao tratar dos desabamentos na região da Muzema, o autor sinaliza que muitos problemas levam à queda dos edifícios, contudo, destaca alguns: “[...] espaços subdimensionados nos blocos das fundações, que ficavam mais vulneráveis à erosão do solo. As chuvas intensas, típicas do verão do Rio, aceleraram a destruição das bases dos prédios”.¹⁶⁴

E segue tratando do adensamento populacional da região, afirmando que edifícios com até oito andares eram erguidos sem a presença de qualquer engenheiro. Além disso, detalha o desmatamento ilegal da Mata Atlântica pertencente ao Parque da Tijuca. O autor consigna que, em média, devastou-se 7 mil m² em cinco anos.¹⁶⁵ Contudo, segundo relatório de 14 de dezembro de 2018, produzido pelo GATE/MPRJ, foram devastados 2 hectares (20 mil m²),¹⁶⁶ conforme consta das fls. 69 do ACP.

Os lotes seriam subdivididos para a construção de prédios comerciais e residenciais. Paes Manso consigna que a milícia teria movimentado R\$ 25 milhões¹⁶⁷ na comercialização de

¹⁵⁹ *Ibid.* p. 101.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ PAES MANSO, Bruno. **A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2020. p. 104.

¹⁶² Maria do Socorro Tostes era viúva do inspetor de polícia Félix Tostes dos Santos, miliciano que comandou a favela de Rio das Pedras do final da década de 1990 até 2007. Depois que seu então marido foi assassinado, ela herdou terrenos e lotes na região da Muzema, sendo um empecilho aos negócios de Adriano da Nóbrega, Ronald e seus comparsas.

¹⁶³ PAES MANSO, *op. cit.*, p. 105.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 107.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ A medida em questão equivale a, aproximadamente, 3 campos de futebol.

¹⁶⁷ PAES MANSO, *op. cit.*, p. 107.

apartamentos na Muzema.¹⁶⁸ O autor consigna que o esquema contava com a participação de financiadores, despachantes, vendedores de insumos e advogados. Os equipamentos básicos de urbanismo, como luz elétrica e água, eram obtidos por meio de ligações clandestinas, mantidas sob o pagamento de propina.¹⁶⁹ Quanto à ação do Poder Público sobre a região, Paes Manso afirma que as obras continuavam, mesmo com a apreensão de máquinas, a aplicação de multas e prisões em flagrante. Contudo, cumpre destacar o questionamento:¹⁷⁰

[...] os milicianos, afinal, disponibilizavam aos moradores bens de primeira necessidade, algo que o Estado não conseguia fazer. Era melhor ter as moradias que eles ofereciam do que não ter nada. Como aplicar uma lei que prejudicaria tanta gente ao restringir a construção de casas mais baratas?

De acordo com as informações anteriores, evidencia-se a implementação prática da questão racial abordada no subcapítulo 1.2. A omissão estatal levou ao desabamento dos imóveis da Muzema e, com isso, pode-se admitir que não existe vácuo de poder. Onde o Poder Público não se faz presente, certamente algum outro poder ocupará essa posição. Apesar disso, não soaria estranho afirmar que a omissão do Estado é proposital, considerando-se o projeto de controle social sobre as camadas mais baixas e as minorias sociais, tal qual abordado anteriormente.

Assim, na medida em que os moradores da região da Muzema não teriam o mínimo a ser oferecido pelo Município do Rio de Janeiro, não há outra saída, senão a submissão ao que o crime organizado oferece, a fim de se obter o mínimo de dignidade, como se questiona Paes Manso.

¹⁶⁸ Segundo consta das fls. 2.044 da ACP n° 0078823-19.2019.8.19.0001, em nota de rodapé, somente um dos denunciados pela operação “Os Intocáveis” (Bruno Pupe Cancelli), movimentou em suas contas bancárias os valores de R\$ 24.922.868,68 a título crédito, e R\$ 24.904.918,26 a título de débito, no período de 2014 e 2018.

¹⁶⁹ PAES MANSO, *op. cit.*, p. 107.

¹⁷⁰ PAES MANSO, Bruno. **A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2020. p. 108.

2.2. ASPECTOS JURÍDICOS REFERENTES AO CONFLITO ENTRE DIREITO URBANÍSTICO E DIREITO AMBIENTAL

A jurisprudência e a doutrina enfrentam o tema relativo à ocupação de APP há algum tempo. As Turmas de Direito Público do STJ possuem julgados^{171 172 173} referentes ao direito ambiental e ao direito urbanístico, além disso, o STF também trata dos temas, seja em sede de controle de constitucionalidade abstrato^{174 175 176 177} ou difuso.¹⁷⁸

¹⁷¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1.877.192/PR**. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOCALIZAÇÃO DE EMPREENDIMENTO. [...]. Relator: Min. Francisco Falcão, 9 nov. 2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001281330&dt_publicacao=20/11/2023. Acesso em: 28 jun. 2024.

¹⁷² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1.668.484/SP**. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL [...]. Relator: Min. Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF da 5ª Região), 9 nov. 2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700942229&dt_publicacao=07/12/2022. Acesso em: 28 jun. 2024.

¹⁷³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial 1.857.098/PR**. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL [...]. Relator: Min. Og Fernandes, 11 maio 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=154035543®istro_numero=202000064028&peticao_numero=&publicacao_data=20220524&formato=PDF. Acesso em: 28 jun. 2024.

¹⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.675/MG**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. [...]. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 17 dez 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349422168&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

¹⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.988/TO**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA [...]. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 19 set 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338785977&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

¹⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.717/DF**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012 [...]. Relator: Min. Cármen Lúcia, 05 abr 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339518257&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

¹⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Declaratória de Constitucionalidade 42/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.901/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.902/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.903/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.937/DF**. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 28 fev 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792543&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

¹⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo 1.280.076/SP**. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA [...]. Relator: Min. Edson Fachin, 20 jun 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360340760&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

A dianteira das publicações é tomada pelo advogado Paulo Affonso Leme Machado, Promotor de Justiça aposentado e professor da UNESP. O Currículo *Lattes* do autor, consultado em 29 de abril de 2024, aponta incontáveis obras na área ambiental,¹⁷⁹ além de cursos, seminários, palestras e orientações.

Há, também, o Ministro Herman Benjamin, lotado na Segunda Turma do STJ. O magistrado é autor de várias publicações nas áreas do Direito Ambiental e Consumerista, cujas matérias são intrinsecamente associadas à tutela dos direitos difusos e indisponíveis.¹⁸⁰

Antes de analisar os aspectos jurisprudenciais sobre a questão, é necessário consignar a diferença jurídica entre a APA e a APP.

A APA é uma unidade de conservação de uso sustentável prevista no inciso I do art. 14 do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei 9.985/00)¹⁸¹ e conceituada no art. 15 da mesma norma.¹⁸² Segundo consta do texto legal, é área extensa, com certo grau de ocupação, dotada de atributos específicos, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar o uso de recursos naturais de forma sustentável.

Por outro lado, a APP encontra previsão no inciso II do art. 3º do Código Florestal (Lei 12.651/12),¹⁸³ cujo conteúdo determina que se trata de área protegida, coberta ou não por

¹⁷⁹ Podem-se destacar as obras: *Direito Ambiental Brasileiro*, publicada na 29ª edição, no ano de 2023, *Direito do Saneamento Básico*, publicada em 2021, e *Direito de Acesso à Água*, lançada em 2018.

¹⁸⁰ Podem-se destacar as obras: *Comentários aos acórdãos ambientais: paradigmas do Supremo Tribunal Federal*, lançada em 2021; *Processo Coletivo: do surgimento à atualidade*, lançada em 2014; *Direito ambiental e as funções essenciais à justiça: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente*, publicada em 2011; *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*, lançada em 2001; *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão; Estudo prévio de impacto ambiental: teoria, prática e legislação*, as últimas, publicadas em 1993.

¹⁸¹ Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação: I - Área de Proteção Ambiental; [...]. BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal [...]. Brasília. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁸² Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. (*Ibid.*).

¹⁸³ 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; [...]. BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...]. Brasília. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

vegetação nativa. Além disso, tem a função de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade. Ademais, deve facilitar o fluxo gênico de fauna / flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Leme Machado¹⁸⁴ determina que os dois fundamentos das APP são: i) proteger e garantir o uso sustentável das florestas e da vegetação nativa; ii) promover o desenvolvimento econômico de forma harmoniosa, com o fim de evitar a implementação de políticas públicas, desconsiderando-se o aspecto ambiental.

Assim, pode-se sintetizar as principais diferenças entre ambos os institutos ambientais da seguinte maneira:

Tabela 01

	Área de Proteção Ambiental (APA)	Área de Preservação Permanente (APP)
Previsão legal	Lei 9.985/00.	Lei 12.651/12.
Natureza jurídica	Categoria de Unidade de Conservação da Natureza.	Área legalmente protegida.
Implantação	Via ato do Poder Público.	Basta atender a condição geográfica prevista em Lei.
Finalidade	Voltada à proteção da diversidade da fauna e da flora de determinada região.	Preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade de uma região.
Uso humano	Autorizado, desde que sustentável.	Legalmente inviável.
Exemplo	Região Serrana de Petrópolis/RJ.	Região ocupada pela milícia, na Muzema/RJ.

Fonte: Elaboração própria, com base em informações doutrinárias e legais.

De plano, afirma-se que tais áreas de proteção não se excluem e podem se sobrepor na proteção ao meio ambiente. Ou seja: podem existir APPs dentro das APAs. Para os fins desta monografia, não se exclui a possibilidade de implantar APPs em áreas urbanas, tendo em vista que é necessário assegurar a permeabilidade do solo, a recarga de aquíferos, o surgimento de

¹⁸⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 21. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 866.

refúgios para a fauna, a atenuação do desequilíbrio climático e a segurança geológica na ocupação de morros.

Nesse sentido, o inciso V do art. 4º do Código Florestal determina como APP as encostas ou partes destas, com declividade superior a 45º, em área equivalente a 100% na linha de maior declive, seja em imóveis rurais ou urbanos.¹⁸⁵ A finalidade do dispositivo é impedir a construção de imóvel em áreas sujeitas a desabamentos e deslizamentos, bem como assegurar as finalidades anteriormente descritas nos topos de morros.

A partir da sedimentação dos conceitos anteriores, deve-se analisar como a jurisprudência tem tratado a matéria, especialmente ao considerar-se a necessidade de compatibilizar a existência de APPs em áreas urbanas e o direito de morar.¹⁸⁶ A ponderação surge como instrumento ideal para dar maior efetividade possível aos princípios dos direitos ambiental e urbanístico, sem que haja vácuo na promoção de direitos constitucionalmente garantidos.

No dia 28 de abril de 2021, a Primeira Seção do STJ, em sede de Recurso Especial Repetitivo, publicou o Tema 1.010, cujo conteúdo determina que o Código Florestal deve ser aplicado para delimitar a extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.¹⁸⁷ O julgamento ocorreu de forma unânime, nos termos do voto do Relator, Min. Benedito Gonçalves, nos autos do REsp 1.770.760/SC.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: [...] V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive. BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...]. Brasília. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁸⁶ Para os fins desta pesquisa, será adotada a terminologia em questão. A necessidade de separar o direito à moradia do direito de morar será melhor explorado no capítulo 3 desta monografia.

¹⁸⁷ “Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 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.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial 1.770.760/SC**. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. AMBIENTAL. CONTROVÉRSIA A ESPEITO DA INCIDÊNCIA DO ART. 4º, I, DA LEI N. 12.651/2012 (NOVO CÓDIGO FLORESTAL) OU DO ART. 4º, CAPUT, III, DA LEI N. 6.766/1979 (LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO) [...]. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 28 abr 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=126499530&nu m_registro=201802631242&data=20210510&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 5 jul. 2024.

¹⁸⁸ *Ibid.*

Segundo consta do acórdão, a Corte buscou tutelar a proteção ao meio ambiente natural e ao meio ambiente artificial, dando efetividade ao art. 225 da CRFB,¹⁸⁹ de forma associada ao princípio do desenvolvimento sustentável (inciso VI do art. 170 da CRFB)¹⁹⁰ e às funções social e ecológica da propriedade. Em seu voto, o Relator determina que o art. 4º do Código Florestal¹⁹¹ garante maior proteção ao meio ambiente nas áreas urbanas e rurais. Isso, porque a Lei nº 6.766/79,¹⁹² que cuida do parcelamento do solo urbano, é omissa em relação à proteção garantida às APPs. Com isso, o disposto no Código deveria prevalecer no caso concreto, quando em conflito com o direito à moradia. Ao longo do voto, o Ministro Benedito Gonçalves apresenta o histórico legislativo da proteção florestal no Brasil e das APPs.

Em seguida, foi retomado aspecto relativo à multifuncionalidade das APPs, conforme consignado nos autos do REsp 1.245.149/MS,¹⁹³ julgado em 9 de outubro de 2012, sob relatoria do Min. Herman Benjamin. Destacou, também, a declaração de constitucionalidade do inciso I do art. 4º do Código Florestal, conforme resultado de julgamento da ADC 42 e das ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937, sob relatoria do Min. Luiz Fux, em 28 de fevereiro de 2018.¹⁹⁴ Na

¹⁸⁹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jul. 2024.

¹⁹⁰ 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; [...]. *Ibid.*

¹⁹¹ Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: [...]. BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...]. Brasília. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 5 jul. 2024.

¹⁹² BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial 1.245.149/MS**. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO E EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 9 out 2012. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201100383719&dt_publicacao=13/06/2013. Acesso em: 5 jul. 2024.

¹⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Declaratória de Constitucionalidade 42/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.901/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.902/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.903/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.937/DF**. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 28 fev 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792543&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

oportunidade, o Ministro Benedito Gonçalves analisou a jurisprudência do STJ antes da entrada Código Florestal de 2012. E concluiu que prevalecia o entendimento da Lei n° 4.771/65¹⁹⁵ sobre a Lei n° 6.799/79,¹⁹⁶ determinando a aplicação do antigo Código Florestal em áreas urbanas desde 2018.

Ao cabo, apresenta argumentos doutrinários a fim de expor a necessidade de resguardar as faixas marginais de cursos d'água em áreas urbanas, pois não poderiam, somente, ser enxergadas pela ótica do Direito Urbanístico. Além disso, afirma que o entendimento em questão busca tutelar a dignidade da pessoa humana, sob a perspectiva coletiva e ecológica.

Para os fins desta monografia, não convêm os aspectos específicos relativos a faixas marginais de construção em cursos d'água ou de outras APPs. Busca-se analisar os resultados propostos pelos operadores jurídicos do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico no que diz respeito aos núcleos urbanos informais erguidos em APPs, ainda que haja previsão no art. 65 da Lei n° 13.465/17,¹⁹⁷ que cuida do REURB-E. Para isso, o Relator é expresso e seu voto:

Entretanto, a hipótese dos autos e a delimitação do Tema 1010/STJ não contempla o exame da sua aplicação para fins de objetivação de tese, pois desborda da controvérsia inicialmente fixada para julgamento, que não trata de regularização fundiária de núcleos urbanos informais.

Apesar da vinculação perpetrada pelo Tema, o problema desta monografia não foi resolvido. Verificando-se o julgado do STJ, surgem mais dúvidas do que respostas, especialmente ao considerar que a votação foi unânime, sem maiores debates pelos Ministros, e que o tema da ocupação urbana irregular foi colocado de lado.

¹⁹⁵ BRASIL. **Lei n° 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Brasília. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14771.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁹⁶ BRASIL. **Lei n° 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁹⁷ Art. 65. Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal. BRASIL. **Lei n° 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

Com base na posição assumida por ambas as Cortes, desde setembro de 2015, a ONU já exigia que os Estados implementassem as metas referentes à Agenda 2030.¹⁹⁸ Curiosamente, a ADI 4.901¹⁹⁹ e as demais ações julgadas no dia 28 de fevereiro de 2018 foram categorizadas na ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e 15 (Vida Terrestre). O STJ não categorizou o julgado que deu origem ao Tema 1.010.

Já no acórdão da ADI 4.901, o STF não enfrenta a questão urbana de forma aprofundada; na prática, resume-se à citação do dispositivo constitucional que trata do desenvolvimento urbano (art. 182 da CRFB).²⁰⁰ Diante disso, deve-se destacar a declaração do então Min. Ricardo Lewandowski. Durante o julgamento, o magistrado declarou que seu voto seria em favor da natureza, privilegiando o meio ambiente e seu “posicionamento filosófico-ideológico”:

[...]

Mas, com o passar dos anos, o adensamento urbano se deu especialmente em torno dos mananciais da Represa Billings, Guarapiranga, Cantareira, fez com que esses reservatórios de água, àquela época ainda pura, transformassem-se em verdadeiras cloacas a céu aberto, inclusive, o rio Pinheiros e Tietê. Uma situação hoje absolutamente, a meu ver, incontornável, porque, só em torno da Guarapiranga, nós temos dois milhões de pessoas assentadas e, a meu ver, definitivamente com habitações de concreto, tijolo, portanto... e o pior, que joga os esgotos *in natura* dentro desses importantes reservatórios.²⁰¹

¹⁹⁸ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) integram a Agenda 2030, da ONU. São metas instituídas na Cúpula da ONU, em 2015, com o objetivo de abordar os principais desafios a serem superados pelos membros do órgão internacional. Os 17 grandes objetivos são inter-relacionados e compõem 169 metas, a fim de concretizar os direitos humanos, a justiça, a paz e a proteção ao meio ambiente. Para mais informações, ver: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 06 maio 2024.

¹⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Declaratória de Constitucionalidade 42/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.901/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.902/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.903/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.937/DF**. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 28 fev 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792543&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁰⁰ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Declaratória de Constitucionalidade 42/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.901/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.902/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.903/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.937/DF**. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 28 fev 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792543&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

Assim, como resolver casos como o da represa Billings? Como compatibilizar o direito de morar com o meio ambiente equilibrado, ao falar-se de dois milhões de pessoas? Tanto STF quanto STJ não apresentam soluções. Não é de se estranhar que tal fala seja impregnada pelo Racismo Ambiental, conceito cunhado por Benjamin Chavis Jr.,²⁰² que representa o impacto da falta de saneamento básico, de coleta de lixo, de rede de esgotamento ou, até mesmo, de acesso à água potável em populações que moram em áreas de baixa renda, quais sejam, pretas e pobres.

A negligência na implantação de infraestrutura urbana básica é uma das manifestações práticas da inviabilização do acesso à propriedade privada às camadas mais baixas da população, conforme relatado no capítulo anterior desta monografia. A falta de equipamentos como saneamento básico ou iluminação pública, faz com que determinadas áreas vivam em condições precárias de habitabilidade, como é o caso da “Macega”, detalhado no primeiro capítulo desta presente pesquisa.

O julgamento do Tema 1.010 pelo STJ reflete a omissão do Poder Público, esquivando-se do aspecto referente à ocupação urbana informal, por meio de argumento jurídico de ordem processual, qual seja: fixação de ponto controvertido.

Diante disso, percebe-se que a decisão prolatada na ACP referente ao caso da Muzema compatibiliza os interesses dos moradores com o aspecto ambiental, possuindo postura inovadora, ousada e criativa no tratamento da matéria. O juízo da 10ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital do TJRJ trouxe interpretação sistemática das normas infralegais, a fim de assegurar a máxima eficácia possível dos princípios constitucionalmente vinculados. É inegável que a decisão dialoga com as diretivas publicadas no Novo Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, ainda que sequer existissem à época em que a sentença foi publicada.²⁰³

Isso é evidenciado quando o magistrado determina ao Poder Público a implantação de infraestrutura básica na região, além da legalização e da adequação urbanística dos imóveis tecnicamente viáveis, de forma compulsória. Por outro lado, deve-se recompor a vegetação nativa, nas hipóteses de inviabilidade da formalização, levando à derrubada destes.

Nesse sentido, com o objetivo de compatibilizar o vácuo legislativo e jurisprudencial apresentado anteriormente, o capítulo seguinte analisa a necessidade de atribuir envergadura

²⁰² O autor cunhou e popularizou o termo nos discursos em oposição ao despejo de substâncias cancerígenas no condado de Warren, na Carolina do Norte (EUA). A cidade de Afton era majoritariamente composta por pretos de baixa renda e que viviam abaixo da linha da pobreza.

²⁰³ Para maiores detalhes, veja o subcapítulo 1.2, referente às fases da imagem externa do favelado.

constitucional e apresenta soluções jurídicas que podem garantir a eficácia prática do direito de morar.

3. DIREITO DE MORAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Nos subcapítulos seguintes serão analisados aspectos práticos relativos à implementação prática do direito de morar. Esta monografia não tem a finalidade de esgotar as possibilidades jurídicas relativas ao tema, contudo, almeja contribuir para que pessoas em situações análogas às das famílias da Muzema possam pleitear a chance de morar em determinado imóvel ou região, considerando as particularidades sociais nos conflitos urbanos contemporâneos.

3.1. DIFERENÇAS ENTRE O DIREITO DE MORAR E O DIREITO À MORADIA

De plano cumpre informar ao leitor que esta pesquisa não pretende tratar do direito à moradia previsto no art. 6º da CRFB.²⁰⁴ Isso, porque a doutrina especializada tende a compreender o direito em questão como direito social, inserindo-o na segunda dimensão dos direitos fundamentais, decorrentes das Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar, de 1919. Este não é o objetivo deste autor.

Na expressão “direito à moradia”, tem-se a sensação de algo vago, sugerindo baixa chance ou impossibilidade da implementação prática de instituto jurídico. Por outro lado, quando se lê “direito de morar”, o verbo imprime atribuição de conduta, por meio de sensação de autoafirmação e possibilidade de exigência desse direito.

Cunha²⁰⁵ apresenta a justificativa legislativa para as sensações relatadas no parágrafo anterior. Direitos com preposição “a” são associados à igualdade, em regra, estariam no âmbito do acesso e da oportunidade, sendo fruto da adscrição,²⁰⁶ e não da capacidade econômica e

²⁰⁴ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁰⁵ CUNHA, Sérgio Sérulo da. Direito à moradia. In: **Revista de informação legislativa**, v. 32, n. 127, jul./set. 1995. p. 50.

²⁰⁶ Segundo o dicionário Michaelis on-line, “adscrição” representa o ato de aditar algo ao que já foi escrito. Além disso, também representa uma implicitude, com isso, pode-se dizer que direitos com a partícula “a” vinculam hipóteses jurídicas adscrevendo-as, tais como: direito à cidadania, direito à saúde ou direito ao trabalho. Assim, cidadania, saúde e trabalho seriam exemplos de condições de igualdade exigidas por titulares de direitos, mas com efeitos práticos distintos, quais sejam: i) capacidade de votar e ser votado; ii) atendimento gratuito e universal; iii) condições mínimas de dignidade no trabalho. MICHAELIS. **Dicionário online da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2015. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/adscric%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

produtiva. Em resumo, o autor relata que tais normas garantem a justiça distributiva, por meio da redistribuição de bens da administração pública, como a terra, e outros produzidos com o esforço individual e/ou social, como o capital, na forma de financiamento.

Já direitos com a preposição “de” seriam “poder material de exercício”. Como exemplo, o autor considera que na contratação de um aluguel residencial, exerce-se o direito à moradia, cujo efeito seria o direito de morar. Nessa última relação passiva, estaria o locador (aspecto negocial) e todos (causa legal), com isso, pode-se reconhecer a eficácia *erga omnes* do direito de morar. O autor continua, ao afirmar que haveria um vínculo de dependência entre ambos, uma vez que o direito à moradia tenderia ao direito de morar, pois o primeiro só ficaria satisfeito com a aquisição plena do segundo. Assim, aquele que consegue um terreno vazio satisfaz parcialmente o direito à moradia.

Diante da construção teórica anterior, pode-se concluir que o direito de morar tem natureza jurídica de garantia constitucional, na medida em que é instrumento apto a assegurar o exercício de outros institutos constitucionalmente garantidos, como os direitos ao trabalho, ao lazer e à proteção familiar. Para os fins desta monografia, não faz sentido pensar na implementação de direitos individuais e sociais sem que haja, sequer, onde morar.

A partir da dissociação entre o direito à moradia e o direito de morar, neste momento, deve-se delimitar quem pode exercê-los. Neste caso, a concepção jurídica da ideia de morador deve ser analisada à luz do direito de morar, transbordando a ideia das faculdades jurídicas inerentes ao direito de propriedade: usar, gozar, fruir e dispor.

Milagres observa a autonomia do direito à moradia, face aos direitos de posse, de propriedade, de escolha de domicílio e de qualquer outro direito real, colocando-o na posição de direito da personalidade. O autor sustenta que “a essencialidade do espaço existencial não pode ser confundida com as formas de sua realização, com objetos sobre os quais incide o poder de seu titular”. Além disso, consigna que “a singularidade da moradia transcende aspectos genericamente materiais”.²⁰⁷ Nesse sentido, propõe²⁰⁸ a dissociação do direito à moradia dos poderes inerentes à propriedade, conforme consigna que o direito à moradia apresenta “transcendência econômica”, dispondo de autonomia normativa e ultrapassando o limite do direito subjetivo patrimonial.

²⁰⁷ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia - Direito especial de personalidade?** Tese apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. 2009. p. 131.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 184.

Com isso, o objetivo desta monografia é apresentar o direito de morar como direito autônomo em relação ao direito à propriedade, independentemente da relação jurídica que o morador tenha com o bem ocupado. Na prática, a ideia de “morar” possui uma feição mais próxima à função social da propriedade, direito de terceira dimensão, do que em relação ao direito à moradia.

Em acréscimo ao fundamento anterior, pode-se dizer que o direito de morar pode ser extraído de dispositivos constitucionais que admitem a implementação de outros direitos e garantias, ainda que não estejam expressamente previstos na CRFB. Tal conclusão pode ser extraída da construção de Balmant,²⁰⁹ na medida em que a autora defende a existência de um direito de forma independente da previsão expressa no texto constitucional.

Como exemplo, pode-se citar o direito à oposição política, cuja base é construída sobre os princípios da democracia, da cidadania e do pluralismo político, ao considerar-se a previsão em dispositivos constitucionais²¹⁰ e no método comparativo, em relação a outras Constituições. Com isso, pode-se dizer que o direito de morar encontra projeção constitucional com base no §2º do art. 5º da CRFB,²¹¹ bem como pode ser extraído de três outros exemplos constitucionais, em âmbito latino-americano.

A Constituição boliviana de 2009 determina que os povos indígenas possuem direito à propriedade coletiva das terras e territórios rurais (art. 30, inciso 2, item 6).²¹² Além disso, a

²⁰⁹ EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. **O direito de oposição política no estado democrático de direito**. In: Anais do XV Encontro preparatório para o congresso nacional do CONPEDI. Recife. CONPEDI. 2006. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/recife/politica_lilian_emerique.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024.

²¹⁰ Balmant detalha: “O pluralismo, na Constituição vigente, aparece em várias modalidades espalhadas no seu texto, como por exemplo: pluralismo social (preâmbulo), pluralismo político (art. 1º), pluralismo partidário (art. 17), pluralismo econômico (livre iniciativa e livre concorrência – art. 170), pluralismo de ideias e instituições de ensino (art. 206, III), pluralismo cultural (art. 215 e 216), pluralismo dos meios de informação (art. 220, caput, e § 5º), tudo isso com vistas à construção de uma democracia pluralista.” *Ibid.*, p. 10.

²¹¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

²¹² ARTÍCULO 30. II. En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos: [...] 6. A la titulación colectiva de tierras y territorios. BOLÍVIA. Constituição (2009). **Constitución Política del Estado de 2009**. La Paz. Disponível em: <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/bol>. Acesso em: 28 jun. 2024.

seção que trata do direito de propriedade também expressa que a propriedade privada pode ser individual ou coletiva, desde que cumpra a função social e não prejudique os interesses coletivos (art. 56, incisos 1 e 2).²¹³

Já a Constituição paraguaia de 1992 também prevê, no art. 64,²¹⁴ que os povos indígenas possuem a propriedade comunitária das terras, considerando a extensão e a qualidade necessárias para o desenvolvimento de suas formas de vida. No mesmo dispositivo, prevê-se a impenhorabilidade, a indivisibilidade, a inalienabilidade, a imprescritibilidade, a impossibilidade de dá-las em garantias ou arrendamento. Ao cabo, são áreas não sujeitas à tributação.

Por fim, a Constituição colombiana de 1991 consigna, no art. 55 do ADCT,²¹⁵ que o Congresso da República do Peru deve promulgar lei que reconheça o direito à propriedade das comunidades negras que ocuparam imóveis rurais ribeirinhos situados na costa do Oceano Pacífico, considerando-se as práticas tradicionais de produção e o direito à propriedade coletiva. Com isso, publicou-se a Lei n° 70, de 27 de agosto de 1993, que tem o objetivo de regular o dispositivo previsto na Constituição colombiana.²¹⁶ Destaca-se o art. 5° da norma prevê a criação de um Conselho Comunitário,²¹⁷ a fim de administrar internamente o imóvel. No

²¹³ ARTÍCULO 56. I. *Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social.* II. *Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo.* *Ibid.*

²¹⁴ Artículo 64 - *DE LA PROPIEDAD COMUNITARIA Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo. Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos.* PARAGUAI. Constituição (1992). **Constitución de la República de Paraguay.** Assunção. Disponível em: <https://www.senado.gov.py/images/archivos/constitucion-nacional-2023/Libro%202023%20-2028%20para%20la%20Web.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2024.

²¹⁵ COLÔMBIA. Constituição (1991). **Constitución Política de la República de Colombia.** Bogotá. Disponível em: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html. Acesso em: 22 jul. 2024.

²¹⁶ COLÔMBIA. **Lei 70, de 31 de agosto 1993.** *Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.* Bogotá. 1993. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4404.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

²¹⁷ ARTÍCULO 5°. *Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad formará un Consejo Comunitario como forma de administración interna, cuyos requisitos determinará el reglamento que expida el Gobierno Nacional.* *Ibid.*

processo de regularização da propriedade, o art. 9º²¹⁸ exige que sejam considerados antecedentes etno-históricos e as práticas tradicionais de produção. Já o art. 14²¹⁹ determina a obrigação de conservar, proteger e usar racionalmente os recursos naturais e ambientais.

Com base nas construções anteriores, pode-se definir morador como alguém que exerce direito subjetivo para fins de residência permanente ou temporária, ainda que descolado das faculdades de usar, gozar, fruir e dispor da propriedade própria ou alheia. Portanto, morador é categoria jurídica que inclui o detentor e o possuidor (direto e indireto), independentemente de qualquer discussão relativa a má-fé, o que afasta a aplicação do art. 1.200 do CC/02.²²⁰

Além disso, com base nos exemplos anteriores, o direito de morar fundamenta a outorga da propriedade e a natureza transindividual, conforme será explanado nos próximos subcapítulos.

3.2. DIREITO DE MORAR COMO DIREITO TRANSINDIVIDUAL

Primeiramente, a fim de situar o leitor, deve-se definir o que significa direitos transindividuais, para o objetivo desta monografia.

Com isso, adota-se a síntese de Neves²²¹, cujo conteúdo prevê que direitos difusos são direitos transindividuais titularizados pela coletividade, rebatendo a definição prevista no inciso I do parágrafo único do art. 81 do CDC,²²² cujo texto prevê que tais direitos sejam atribuídos a

²¹⁸ ARTÍCULO 9º. *A la solicitud se acompañará la siguiente información: a. Descripción física del territorio que se pretende titular. b. Antecedentes etnohistóricos. c. Descripción demográfica del territorio. d. Prácticas tradicionales de producción. Ibid.*

²¹⁹ ARTÍCULO 14. *En el acto administrativo mediante el cual se adjudique la propiedad colectiva de la tierra se consignará la obligación de observar las normas sobre conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables y el ambiente. Ibid.*

²²⁰ Art. 1.200. É justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária. BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

²²¹ “Nota-se que o conceito de direito transindividual é residual, aplicando-se a todo direito material que não seja de titularidade de um indivíduo, seja ele pessoa humana ou jurídica, de direito privado ou público. No caso específico do direito difuso, o titular é a coletividade, representada por sujeitos indeterminados e indetermináveis. São direitos que não têm por titular uma só pessoa nem mesmo um grupo bem determinado de pessoas, concernente a todo o grupo social, a toda a coletividade, ou mesmo à parcela significativa dela”. NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**: volume único. ed. rev. atual. ampl. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 161.

²²² Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza

peças indeterminadas. Em resumo, o autor defende²²³ que tais direitos seriam compostos por sujeitos indeterminados e indetermináveis, quando ligados por circunstância de fato, independentemente da existência de qualquer relação jurídica entre os titulares do direito em análise.

A partir disso, deve-se explicar o porquê de os direitos em análise nesta pesquisa não assumirem a feição de direitos coletivos em sentido estrito ou de direitos individuais homogêneos. Com base nos capítulos anteriores, acredita-se que o direito de morar é direito que tem natureza jurídica de direito difuso.

Davi²²⁴ defende a tese de que o direito à moradia é direito transindividual. Embora esta monografia defenda a diferença entre o direito à moradia e o direito de morar, é possível transpor os argumentos defendidos pela autora para esta pesquisa, considerando a similitude dos temas com a finalidade da tutela dos direitos difusos. Em seu texto, sustenta que a transindividualidade do direito à moradia decorre da função social da propriedade, visto que limita a propriedade privada e impõe deveres ao Poder Público, no que diz respeito ao fomento de políticas públicas.²²⁵

A autora admite que a atividade de fomento estatal serve à efetivação de direitos coletivos *lato sensu*, e não à implementação de assistencialismo; com isso, a judicialização do direito em questão seria inviável se demandado individualmente.²²⁶ Embora não seja de todo equivocado, é possível expandir o pensamento de Davi, a fim atualizar sua ideia.

Nesta monografia defende-se que o direito de morar pode ser exigido individual ou coletivamente, independentemente de quem esteja em qualquer dos polos da demanda. Com isso, defende-se que a Administração Pública tem o dever de intervir em causas relativas a direitos associados à moradia, buscando solucionar o conflito de forma a viabilizar e fomentar o direito de morar. Isso afasta qualquer entendimento distinto da ideia de que o direito de morar

indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; [...]. BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 5 jul. 2024.

²²³ NEVES, *op. cit.*, p. 162.

²²⁴ DAVI, Kaline Ferreira. A tutela judicial do direito à moradia. *In: Debates em direito público: Revista de Direito dos Advogados da União* v. 6, n. 6, out., 2007. p. 96. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/63016/tutela_judicial_direito_davi.pdf. Acesso em: 28 jun. 2024.

²²⁵ *Ibid.*, p. 98.

²²⁶ *Ibid.*

é direito difuso e transindividual, considerando-se que toda a sociedade é legítima interessada na implementação dos direitos previstos no próprio ordenamento pátrio.

A conclusão não poderia ser diferente, afinal, acredita-se que todos têm direito a morar de forma digna, com base na função social da propriedade. Isso pode ser percebido no caso da impenhorabilidade do bem de família, prevista na Lei n° 8.009/90²²⁷ e no art. 1.711 do CC/02.²²⁸ A finalidade do instituto é delimitada pela Teoria do Patrimônio Mínimo, desenvolvida pelo atual Ministro do STF Luiz Edson Fachin.²²⁹ De plano, o autor detalha que a ausência de previsão não inviabiliza a adoção de tutela ao patrimônio mínimo, assim como foi construído no subcapítulo anterior, em relação ao direito de morar.

Além disso, apresenta interpretação contemporânea do conflito de interesses entre o direito creditório e a dignidade pessoal.²³⁰ Para o Ministro, a ausência de condições mínimas de sobrevivência levaria à ampliação do âmbito de aplicação do estado de necessidade, sendo direcionado à tutela de coisas e bens, para além da aplicação aos negócios jurídicos.²³¹

Fachin admite que a ideia de necessidade deve conter expressão econômica e social, justificando-se no “direito fundamental a uma vida digna”, em homenagem às necessidades básicas humanas.²³² Para isso, defende a tutela do patrimônio unitário ou universal destinado à “indispensabilidade do viver digno”, efetivado por meio da titularidade de um direito, seja ele posse ou propriedade.²³³ Embora o autor determine que o reconhecimento da personalidade dispensa a existência de patrimônio,²³⁴ o imóvel legalmente impenhorável garante que o proprietário tenha o mínimo de condições de sobrevivência.²³⁵

²²⁷ BRASIL. **Lei n° 8.009, de 29 de março de 1990.** Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8009.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

²²⁸ Art. 1.711. Podem os cônjuges, ou a entidade familiar, mediante escritura pública ou testamento, destinar parte de seu patrimônio para instituir bem de família, desde que não ultrapasse um terço do patrimônio líquido existente ao tempo da instituição, mantidas as regras sobre a impenhorabilidade do imóvel residencial estabelecida em lei especial. BRASIL. **Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

²²⁹ FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo.** Renovar. Rio de Janeiro, 2001. p. 178.

²³⁰ *Ibid.*, p. 184.

²³¹ *Ibid.*, p. 187.

²³² *Ibid.*, p. 188.

²³³ *Ibid.*, p. 198.

²³⁴ *Ibid.*, p. 239.

²³⁵ *Ibid.*, p. 244.

O objetivo desta monografia é destacar que o direito de morar assegura tutela mais ampla que a exercida pela impenhorabilidade da propriedade familiar. Embora as finalidades sejam parecidas, no que diz respeito à garantia do mínimo de dignidade, o direito de morar almeja converter a posse em propriedade plena, para além da impossibilidade de exigibilidade creditória. Isso, porque se acredita que o direito de morar pode ser exigido em face dos que sequer sejam credores diretos dos moradores. Na prática, como tem natureza jurídica de direito subjetivo, o direito de morar possui oponibilidade *erga omnes*, para além de questões meramente patrimoniais.

Fachin²³⁶ é enfático ao determinar que o patrimônio não se esgota no que está na esfera de direitos materialmente adquiridos, sustentando que o acervo de bens deve ser colocado a serviço da pessoa humana.²³⁷ Com isso, admite que a ideia clássica²³⁸ de propriedade deve ser revisitada, direcionando-se aos parâmetros do direito civil-constitucional. Admite, ainda, que tal medida poderia levar à valorização exagerada de determinado polo da relação jurídica.²³⁹ Contudo, trata-se de opção apta a solucionar a desigualdade material presente nas relações jurídicas, concordando com a ideia defendida nesta monografia, no aspecto referente à transindividualidade do direito de morar.

É necessária a leitura que observe o direito à luz da realidade fático-social. Fachin²⁴⁰ defende a “despatrimonialização dos bens jurídicos”, tendo por base a necessidade de sobrepor a dignidade em detrimento dos interesses privados, por meio da análise crítica do direito à luz da sociedade contemporânea. Assim, conclui-se que a tutela absoluta da propriedade representa deferência a conceito engessado e inadequado aos parâmetros da CRFB.

²³⁶ FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. Renovar. Rio de Janeiro, 2001. p. 249.

²³⁷ *Ibid.*, p. 258.

²³⁸ *Ibid.*, p. 265: “[...] individual, absoluta, exclusiva, preponderantemente imobiliária, típica e adepta do princípio registral”.

²³⁹ *Ibid.*, p. 269.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 282.

Com isso, toda a sociedade seria titular jurídica do direito de morar, não sendo possível submetê-lo à existência de uma relação jurídica base²⁴¹ ou ter decorrência de origem comum.²⁴² Isso afasta eventuais discussões quanto à possibilidade de adquirir feição coletiva, em sentido estrito ou individual, homogênea, uma vez que qualquer pessoa teria direito ao patrimônio mínimo,²⁴³ também composto pelo direito de morar, independentemente da posição social que ocupe.

Ao cabo, o Ministro detalha que a tutela do patrimônio mínimo em favor do sujeito não afastaria a defesa de coletividades como família e comunhão.²⁴⁴ Isso, porque a reflexão relativa ao patrimônio deve ocorrer em dois campos complementares: i) desvinculada do individualismo e curvada à coletividade; ii) a implementação da nova ideia deve ser implementada, mesmo que utópica.²⁴⁵

Com base na construção da possibilidade de exigir o direito de morar no campo material, passa-se ao campo processual, a fim de debater a implementação prática do direito em questão.

3.3. O POLO PASSIVO E AS AÇÕES COLETIVAS PASSIVAS

No que diz respeito à tutela processual, Cunha²⁴⁶ é enfático ao afirmar que o polo ativo de demandas relativas ao direito à moradia seria composto pelo legitimado ao exercício do direito à moradia, considerando-se que o exercício de tal direito social não se confunde com o

²⁴¹ Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: [...] 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; BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁴² Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: [...] III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. *Ibid.*

²⁴³ O autor detalha que patrimônio mínimo não deve ser observado pelo aspecto quantitativo, mas sim, pela medida qualitativa aplicada no caso concreto. Para isso, deve-se privilegiar a “[...] construção do razoável e do justo ao caso concreto”, sendo conceito [...] aberto, plural e poroso ao mundo contemporâneo. FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. Renovar. Rio de Janeiro, 2001. p. 300-301.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 295.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 308.

²⁴⁶ CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Direito à moradia. In: **Revista de informação legislativa**, v. 32, n. 127, jul./set. 1995. p. 52.

direito da coletividade ou do Estado. Por outro lado, defende que o polo passivo de tais ações deve ser integrado pelo ente público e, subsidiariamente, pelo particular. Isso, porque este último só poderia integrar o litígio caso houvesse causa negocial (hipóteses de construção, financiamento, intermediação, alienação ou locação de imóveis) ou legal, quando socialmente inadimplente.

Com base na construção teórica anterior, admite-se que o autor está parcialmente correto. Isso, porque se concorda com a definição relativa ao polo ativo, contudo, deve-se analisar de forma mais detalhada a composição do polo passivo. Esta pesquisa não tem o objetivo de discutir, de forma aprofundada, a composição da legitimidade passiva nas ações coletivas, almeja-se informar ao leitor quanto à possibilidade de arrolar a coletividade no polo passivo de uma relação jurídica, especialmente um conflito coletivo.

Neves²⁴⁷ defende a construção da ideia de processo coletivo passivo, uma vez que existiriam posições jurídicas ativas diante de um dever coletivo, como nos casos em que todos devem respeitar uma patente criada por uma pessoa. E segue, afirmando que podem existir direitos coletivos em face de deveres coletivos, como nas pretensões em conflito entre grupos de lojistas e fornecedores. Didier e Zaneti Jr.²⁴⁸ também apresentam exemplos, como nas hipóteses de litígios coletivos protagonizados por sindicatos profissionais, sejam os dos empregadores, sejam os dos empregados. Em resumo, para os últimos, a demanda é dirigida contra uma coletividade, a qual é titular de deveres ou estados de sujeição.²⁴⁹

Didier e Zaneti Jr.²⁵⁰ são expressos em afirmar que os mesmos legitimados ativos seriam, também, legitimados passivos para as demandas. Acrescentam ainda que os indivíduos serão legitimados residuais, na falta de associação que possa figurar como representante passivo adequado. Além disso, propõem a categoria de “legitimados excelentes”, em que os indivíduos podem demonstrar a adequação pela chance de virem a sofrer prejuízos significativos, considerando-se o resultado negativo da demanda.

²⁴⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. ed. rev. atual. e ampl. Salvador. JusPodivm, 2020. p. 521.

²⁴⁸ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**, v.4 - Processo coletivo. 11 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 495.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 492.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 494 - 495: “Em tese, qualquer um dos possíveis legitimados à tutela coletiva poderá ter, também, legitimidade extraordinária passiva”.

Quanto ao aspecto legislativo, Didier e Zaneti Jr.²⁵¹ sustentam que o parágrafo único do art. 81 do CDC prevê o termo “defesa”. Com isso, não haveria limitação à atuação no polo ativo, à medida que a norma consumerista não se pronunciou em relação ao polo passivo. Logo, a legitimação passiva é extraída da interpretação da norma a *contrario sensu*.

Para a construção teórica desta monografia, este é o entendimento mais correto, na medida em que o direito de morar é dever de natureza coletiva, devendo ser respeitado por todos, independentemente de quem esteja no polo passivo. Portanto, seria cabível falar em legitimidade passiva coletiva, a fim de exigir a efetividade do direito de morar.

Para que seja atingido o objetivo proposto nesta pesquisa, pode-se fazer uso da técnica dos processos estruturantes, a fim de assegurar a compatibilização de decisões judiciais prolatadas no curso de demandas que cuidam do direito de morar. Isso, porque se deve considerar a complexidade na implementação de decisões judiciais sobre a matéria e a realidade fática das favelas cariocas.

A técnica tem ganhado protagonismo nos últimos anos, especialmente por cuidar de temas como o controle judicial de políticas públicas complexas. Marçal²⁵² aponta que o crescimento da sociedade de massa levou ao desenvolvimento de novas relações processuais, tendo por característica a repetitividade. Com isso, os processos civis relativos a direitos individuais e individuais homogêneos seriam insuficientes para resolver os conflitos que surgem nessa nova construção social.

O autor relata que o modelo tradicional bipolar, representado pela lógica autor-réu, não se encaixa na formatação dos litígios estruturantes²⁵³. Para isso, adota-se a formatação “dialogal” entre os sujeitos processuais e, eventualmente, terceiros para o cumprimento de determinados objetivos mediatos e imediatos.²⁵⁴ Na prática, há a atuação conjunta de atores sociais, como o Poder Executivo, Organizações da Sociedade Civil, especialistas técnicos e outros, a fim de mudar determinada realidade social.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 522.

²⁵² MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais):** características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro. 2018. 215 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2018. p. 16.

²⁵³ *Ibid.*, p. 17.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 24-25.

Marçal segue afirmando que o modelo processual em questão não adota a lógica de comandos rígidos, como uma determinação condenatória.²⁵⁵ Por outro lado, o Judiciário vale-se de medidas atípicas, por meio de respostas “graduais e experimentais”,²⁵⁶ permitindo o teste de soluções adequadas e ponderadas entre os sujeitos do processo e terceiros. Com isso, o ente judicante se colocaria na função de fiscal da determinação.

Com base na construção anterior, deve-se considerar que o imóvel, enquanto propriedade, para além de servir à habitação, deve dispor de equipamentos públicos básicos, como saneamento, segurança, transporte, rede elétrica, acesso à internet, entre outros. Na implementação do direito de morar, não basta garantir a propriedade do bem sem que haja a tutela simultânea de outros direitos de ordem individual e social.

Como exemplo, Marçal relata a hipótese em que o MPRJ, pela via do Termo de Ajustamento de Conduta, celebrou inúmeras reuniões com as concessionárias de transporte público municipal carioca, a fim de melhorar a prestação do serviço ao cidadão, à luz da crise do Estado do Rio de Janeiro.²⁵⁷ Outro caso diz respeito à abstenção na celebração ou renovação de contratos temporários para o exercício de funções permanentes, no Hospital Estadual Pedro Ernesto, vinculado à Universidade do Estado do Rio de Janeiro.²⁵⁸

No que diz respeito aos entes fora da Administração Pública, o autor é enfático ao afirmar que o debate entre interesses público e privado vem perdendo sentido, posto que instituições fora do âmbito do Poder Público também podem necessitar de reformas, como ocorre nos casos de recuperação judicial.²⁵⁹

Com base nisso, não seria estranho que partidos políticos, sindicatos ou autarquias figurassem no polo passivo de processos estruturantes, relativos ao direito de morar. Contudo, tal entendimento pode ser extrapolado, a fim de arrolar como legitimada passiva determinada coletividade difusa, representada processualmente por associações, sindicatos ou até mesmo

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 25-26.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 26.

²⁵⁷ MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais):** características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro. 2018. 215 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2018. p. 48.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 48.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 54.

pela Fazenda Pública, em simetria aos legitimados extraordinários ativos^{260 261 262 263 264} à tutela coletiva, conforme defendido por Didier e Zaneti Jr.²⁶⁵ Ademais, pode-se acrescentar ao rol de legitimados passivos entidades empresariais ou não, ainda que não haja previsão na legislação ordinária.

²⁶⁰ Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos. BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁶¹ 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. BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁶² Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: I - o Ministério Público, II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal; III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código; IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear. BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁶³ Art. 81. Para as ações cíveis fundadas em interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis ou homogêneos, consideram-se legitimados, concorrentemente: I – o Ministério Público; II – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; III – a Ordem dos Advogados do Brasil; IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos 1 (um) ano e que incluam entre os fins institucionais a defesa dos interesses e direitos da pessoa idosa, dispensada a autorização da assembleia, se houver prévia autorização estatutária. BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁶⁴ Art. 210. Para as ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos, consideram-se legitimados concorrentemente: I - o Ministério Público; II - a União, os estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios; III - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, dispensada a autorização da assembleia, se houver prévia autorização estatutária. BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁶⁵ MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais):** características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro. 2018. 215 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2018. p. 494 - 495: “Em tese, qualquer um dos possíveis legitimados à tutela coletiva poderá ter, também, legitimidade extraordinária passiva.”.

O caso da Favela da Muzema enquadra-se no caso da titularidade transindividual, uma vez que os imóveis ocupados pelo crime organizado carioca encontram-se em APP, território de propriedade difusa e decorrente da legislação ordinária. A representação em juízo da coletividade oriunda da legislação ordinária poderia ser realizada pelo Município do Rio de Janeiro ou pelo MPRJ, ainda que ambas as instituições possam figurar nos polos ativos e passivos da demanda, simultaneamente. Ou seja, o MPRJ poderia litigar contra o próprio MPRJ, assim como a Fazenda municipal poderia litigar contra a própria Fazenda municipal. Assim, é notória a insuficiência do modelo processual tradicional, a fim de implementar o direito de morar. Com isso, diante de casos análogos ao relatado nesta monografia, podem-se adotar saídas jurídicas conforme exposto por Marçal, ao definir as características do processo estruturante,²⁶⁶ a fim de efetivar a técnica processual. Para o autor, tem-se:

i) a ampliação do contraditório,²⁶⁷ com o objetivo de assegurar a efetiva participação plural na solução a ser implementada;²⁶⁸

ii) o fomento da cooperação jurídica,²⁶⁹ por meio do diálogo e da ausência de protagonismo processual;²⁷⁰

iii) a flexibilidade e a adaptabilidade do procedimento jurisdicional,²⁷¹ por intermédio dos poderes instrutórios atribuídos ao magistrado;

iv) a flexibilização dos pedidos da inicial em comparação ao que consta da sentença;²⁷²

²⁶⁶ MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais):** características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro. 2018. 215 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2018. p. 61.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 62.

²⁶⁸ Marçal propõe a ampliação subjetiva da demanda, por meio do interesse visto a partir de cada ato processual (*Ibid.*, p. 67), a atualização do sistema de legitimação extraordinária (*Ibid.*, p. 75), a realização de audiências públicas (*Ibid.*, p. 79), a ampliação da atuação dos *amici curiae* (pg. 85), o uso da tecnologia e dos meios de comunicação (*Ibid.*, p. 91), a celebração de contraditório prévio e anterior à implementação das medidas (*Ibid.*, p. 98).

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 100.

²⁷⁰ Marçal propõe a releitura do papel do juiz, por meio da cooperação entre juízos, definição de competências atípicas e delegadas (*Ibid.*, p. 104), a possibilidade de transmutar processos individuais em estruturantes (*Ibid.*, p. 114).

²⁷¹ *Ibid.*, p. 120.

²⁷² Para o autor, deve-se flexibilizar o princípio da congruência, na medida em que a decisão judicial prolatada não deve, necessariamente, estar adstrita aos limites determinados pela petição inicial. Isso, porque, em sede processos estruturantes, não seria possível determinar, no momento de protocolo da ação, a medida judicial cabível para sanar o problema em questão ou que fará cessar a violação do direito em litígio (*Ibid.*, p. 128).

v) a possibilidade de exigir pedido genérico, com base em causa de pedir indeterminada²⁷³ e na impossibilidade de determinar todos os danos atuais e/ou supervenientes;²⁷⁴

vi) o privilégio de decisões judiciais que corrijam erros e proporcionem acertos, em detrimento das que sancionam atos ilícitos;²⁷⁵

vii) a provisoriedade e a adaptabilidade das medidas adotadas, por meio de “provimentos em cascata” e do “experimentalismo”;²⁷⁶

viii) a necessidade de fundir cognição e execução, na medida em que o procedimento como um todo torna-se mérito;²⁷⁷

ix) o dinamismo na segurança jurídica e na preclusão das decisões, adequando-se e flexibilizando-se à temática em discussão no caso.²⁷⁸

A partir do exposto anteriormente, é possível que processos como o caso Muzema, dotados de complexidade e arranjos que inviabilizam uma resposta objetiva, sejam analisados com base nas características anteriormente arroladas. A plasticidade do procedimento é fundamental para que haja uma solução adequada à realidade local, sem perder de vista a viabilidade de implementar as decisões tomadas no curso da demanda.

As obrigações decorrentes do direito de morar têm eficácia *erga omnes*. Isso faz com que tal direito seja oponível a um conjunto indeterminado de pessoas e, ao mesmo tempo, possa ser exigido por pessoas indeterminadas. Ainda que seja possível individualizar as vítimas de tragédias como a da Muzema, toda a sociedade tem interesse nesse tipo de litígio, extrapolando o conceito de Administração Pública como Fazenda Pública ou integrante da administração direta. A técnica dos processos estruturantes pode ser vista como instrumento que transborda

²⁷³ MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais):** características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro. 2018. 215 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2018. p. 135.

²⁷⁴ O autor propõe a alteração da demanda, por convenção das partes, inclusive após o saneamento / estabilização do processo, quando tratar de direitos indisponíveis. Tal medida decorre da adaptabilidade do procedimento (*Ibid.*, p. 149 e 152).

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 157.

²⁷⁶ A proposta dos processos estruturantes vai de encontro às soluções do “tudo ou nada”, considerando-se o privilégio do diálogo e das modificações de soluções que não atingem os objetivos previstos, no processo de implementação. Nesse sentido, o magistrado assume papel de fiscalizador, em vez de órgão impositor. (*Ibid.*, p. 161-162).

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 167 e 170.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 171.

os limites do Judiciário, transformando-se em ferramenta para a solução de conflitos do Estado enquanto Poder Público, cujos integrantes são todos os entes e poderes das administrações direta e indireta.

Com isso, pode-se admitir que qualquer pessoa, independentemente de cor, raça, crença, renda, origem, idade ou outra característica, tem direito de morar em um imóvel, minimamente, digno. No próximo subcapítulo, têm-se instrumentos e formas de assegurar o direito de morar, inclusive, autorizando a implementação na dinâmica dos processos estruturantes.

3.4. INSTRUMENTOS APTOS A TUTELAR O DIREITO DE MORAR

A segurança do direito de morar exige a disponibilização de um sem número de instrumentos jurídicos, cujas normas devem vincular o possuidor (direto, indireto ou precário) na garantia do direito de residir. E, para isso, não convém analisar se o imóvel é público ou privado; ocupado ou desocupado; gravado ou não de ônus real; objeto ou não de litígio judicial, entre outros impedimentos de ordem legal. Algumas iniciativas jurídicas, em outros ramos do Direito, têm tido sucesso na solução de questões referentes à judicialização de políticas públicas, como tem sido na área da saúde ou na gestão das dívidas de grandes devedores da Fazenda Pública.

Antes que sejam apresentados instrumentos aptos a assegurar o direito de morar, é necessário afastar alguns paradigmas do Direito brasileiro. Para isso, deve-se deixar claro que esta pesquisa irá de encontro ao entendimento consolidado nos Tribunais Superiores e à doutrina majoritária-tradicional.

O primeiro paradigma a ser desfeito diz respeito à obrigatoriedade de desocupação automática de imóveis urbanos erguidos em APP ou APA, com base na precariedade da posse. Considerando a construção teórica dos capítulos anteriores, há um sem número de argumentos a fim de justificar a necessidade de garantir o registro de propriedade aos ocupantes informais em áreas urbanas, especialmente no caso da comunidade da Muzema. Desocupar a região sem garantir o mínimo de dignidade aos moradores vai de encontro à doutrina do direito de morar. Afinal, conforme relatado anteriormente, ter onde morar é o primeiro passo para o exercício de outros direitos constitucionalmente vinculados.

No que diz respeito ao aspecto do risco de deslizamento ou desabamentos, propõe-se a realocação das pessoas em locais próximos e seguros, bem como a implementação de equipamentos que garantam a proteção dos moradores e a compensação ambiental adequada,

conforme pareceres de corpo técnico especializado. Contudo, consigna-se que esse não entendimento sedimentado pelas Primeira e Segunda Turmas do STJ, conforme verificado em julgados variados.²⁷⁹

O segundo paradigma a ser desconstruído é o referente à impossibilidade de usucapião de imóveis públicos, conforme consta do art. 102 do CC/02,²⁸⁰ derivado do antigo Enunciado 340 da Súmula do STF, aprovado em 13 de dezembro de 1963. Conforme se verifica no repositório de jurisprudência do STJ, há julgados que aplicam o entendimento em questão.²⁸¹

²⁷⁹ i) BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial nº 2.111.836/SC**. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DEMOLIÇÃO. [...]. Relator: Min. Sérgio Kukina, 8 abr. 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202201143465&dt_publicacao=11/04/2024. Acesso em: 28 jun. 2024; ii) BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº 28.220 / DF**. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. [...]. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 18 abr 2017. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200802510264&dt_publicacao=26/04/2017. Acesso em: 28 jun. 2024; iii) BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.545.177/PR**. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AMBIENTAL. EDIFICAÇÃO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. [...]. Relator: Min. Og Fernandes, 13 nov 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201501809040&dt_publicacao=22/11/2018. Acesso em: 28 jun. 2024; iv) BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.454.281/MG**. PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÁREA NON AEDIFICANDI. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 16 ago 2016. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201303806164&dt_publicacao=09/09/2016. Acesso em: 28 jun. 2024; v) BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 403.190/SP**. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÃO DE FAZER. MATA ATLÂNTICA. [...]. Relator: Min. João Otávio Noronha, 27 jun 2006. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200101251250&dt_publicacao=14/08/2006. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁸⁰ Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião. BRASIL. **Lei nº 10.106, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

²⁸¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial 1.874.632/AL**. RECURSO ESPECIAL. CIVIL. USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO. SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO – SFH. COLISÃO DE PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS [...]. Relator: Min. Nancy Andrighi, 25 nov 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202000968926&dt_publicacao=29/11/2021. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁸² ²⁸³ Para os fins desta monografia, defende-se a possibilidade de usucapir imóveis públicos, quando desafetados à prestação de serviços públicos. Isso, porque até mesmo a Administração Pública de todos os entes federativos deve se submeter à função social da propriedade na gestão dos bens públicos.

Alexandrino e Paulo²⁸⁴ sustentam que os atos administrativos são eivados de finalidade geral ou mediata, no caso, a satisfação do interesse público. Ao mesmo tempo, possuem finalidade específica ou imediata, que é o resultado específico a ser alcançado, considerando o que levou à prática do ato administrativo em questão e cujo conteúdo exige previsão legal.

Nesse sentido, um imóvel público, quando desocupado por períodos longos, não corresponde à finalidade constitucional, seja ela mediata (satisfação do interesse público) ou imediata (inexiste previsão legal referente à obrigação de manter imóveis vazios e/ou abandonados). Pode-se tomar como exemplo a Ocupação Manoel Congo, situada na Rua Alcindo Guanabara, nº 20, no Centro da cidade do Rio de Janeiro. O edifício de 10 andares pertencente ao INSS, é vizinho à Câmara Municipal do Rio de Janeiro e estava abandonado desde 1998. Com isso, em 2008, os primeiros ocupantes chegaram ao local e, em 2024, cerca de 40 famílias ainda vivem no imóvel, ainda sem definição jurídica quanto à manutenção da ocupação.²⁸⁵

O terceiro paradigma a ser afastado diz respeito à impossibilidade de alegação, em juízo, do direito de morar. Conforme relatado nos capítulos anteriores, o direito de morar, pela natureza difusa e transindividual, é oponível *erga omnes* e não se confunde com o direito de posse. Na medida em que é exercido, seu titular possui direito subjetivo a morar em imóveis

²⁸² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.171.235/RJ**. PROCESSUAL CIVIL. CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL [...]. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira, 4 maio 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702238520&dt_publicacao=11/05/2021. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁸³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1.700.681/AL**. PROCESSUAL CIVIL. CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO [...]. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 30 set 2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702457061&dt_publicacao=04/10/2019. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁸⁴ ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29 ed. Rio de Janeiro. Forense; Método. 2021. p. 485.

²⁸⁵ AGÊNCIA BRASIL. **Ocupação Manoel Congo, no Rio, deve ser regularizada ainda em 2024**. 03 mar 2024. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2024-03/ocupacao-manoel-congo-no-rio-deve-ser-regularizada-ainda-em-2024>. Acesso em: 11 jun. 2024.

que não cumpram a função social da propriedade ou que sejam a única alternativa viável à titularidade de um bem imóvel.

O quarto paradigma a ser desconstruído é a impossibilidade absoluta de compatibilizar o direito de morar com o direito ambiental, ainda que se respeite a tutela absoluta do meio ambiente. A sentença referente à ACP da Muzema conseguiu conjugar o direito de morar com o direito ao meio ambiente equilibrado, previsto no art. 225 da CRFB.²⁸⁶ Exemplo disso é a comunidade do Horto, situada no bairro do Jardim Botânico, na Zona Sul carioca. A região é ocupada por 621 famílias, compostas por familiares e descendentes de ex-funcionários do Jardim Botânico do Rio de Janeiro. O litígio decorre do fato de que a instituição exige a remoção dos moradores, e as famílias alegam impossibilidade de desocupação.

A Secretaria-Geral da Presidência da República instituiu, a pedido do Ministério Público Federal, um Grupo de Trabalho Técnico²⁸⁷ a fim de avaliar a situação dos moradores, frente aos conflitos fundiários. O GTT é coordenado pela Secretaria Nacional de Diálogos Sociais e Articulação de Políticas Públicas, bem como é integrado por representantes do JBRJ, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e do Ministério da Cultura. A primeira reunião foi realizada em 20 de junho de 2023.

No curso dos trabalhos, foi realizada uma série de reuniões com moradores e acadêmicos, visitas técnicas *in loco* e audiências públicas, a fim de debater a questão. Ao final, o GTT apresentou relatório²⁸⁸ indicando que não deve haver novas invasões e que os atuais ocupantes continuem a promover ações de preservação ambiental na região. Ademais, as famílias que devem ser removidas por questões de risco às unidades habitacionais devem ser alocadas o mais próximo possível da comunidade.

²⁸⁶ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁸⁷ O GTT foi instituído pela Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Portaria SG/PR nº 153, de 18 de maio de 2023.

²⁸⁸ BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente e Mudança de Clima. Relatório do Grupo de Trabalho Técnico (GTT) Horto Florestal RJ**. Rio de Janeiro. 2023. Disponível em: Acesso em:

O quinto paradigma a ser afastado diz respeito à aplicação desmedida da teoria do risco integral²⁸⁹ na seara ambiental, desconsiderando peculiaridades fáticas dos casos fáticos. O Tema Repetitivo 681, do STJ, determina que a responsabilidade por dano ambiental é objetiva e afasta qualquer causa excludente da responsabilidade civil que possa elidir a obrigação de indenizar. Na prática, o caráter vinculante do precedente faz com que o único requisito a ser analisado seja a existência de nexo de causalidade entre a conduta praticada e o resultado danoso.

Na seara ambiental, a teoria em questão deveria ser destinada às hipóteses de desastres ambientais decorrentes da atividade empresarial. Isso, porque a aplicação da responsabilidade civil demanda interpretação restritiva, considerando que limita o contraditório e a ampla defesa, ao afastar a análise do grau de culpa do agente poluidor.

Com isso, a teoria do risco integral deve ser reinterpretada, a fim de oxigenar e atualizar sua aplicação ao momento atual. Conforme se verificou no caso do Horto, embora haja 621 famílias ocupando a região, a comunidade promove medidas de preservação ambiental, como a implementação de espaços lúdicos destinados às crianças e ações de preservação de fauna e flora desenvolvidas em parceria com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro.²⁹⁰

Como sexto e último paradigma a ser desconstruído, tem-se a flexibilidade dos princípios do Direito Notarial e Registral, a fim de assegurar a possibilidade de registro de ocupações informais. Embora a atividade cartorária seja regida por princípios próprios, percebe-se o excesso de formalismo na análise dos requisitos referentes ao registro de imóveis.

²⁸⁹ Conforme consta do REsp 1.373.788/SP, pode-se conceituá-la como: “A teoria do risco integral constitui uma modalidade extremada da teoria do risco em que o nexo causal é fortalecido de modo a não ser rompido pelo implemento das causas que normalmente o abalariam (v.g. culpa da vítima; fato de terceiro, força maior). Essa modalidade é excepcional, sendo fundamento para hipóteses legais em que o risco ensejado pela atividade econômica também é extremado, como ocorre com o dano nuclear (art. 21, XXIII, "c", da CF e Lei 6.453/1977). O mesmo ocorre com o dano ambiental (art. 225, caput e § 3º, da CF e art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981), em face da crescente preocupação com o meio ambiente.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial 1.373.788 / SP**. RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO AMBIENTAL PRIVADO. RESÍDUO INDUSTRIAL. QUEIMADURAS EM ADOLESCENTE. [...]. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 6 maio 2014. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201300708472&dt_publicacao=20/05/2014. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁹⁰ BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente e Mudança de Clima. Relatório do Grupo de Trabalho Técnico (GTT) Horto Florestal RJ**. Rio de Janeiro. 2023. p. 18. Disponível em: Acesso em:

Loureiro²⁹¹ alega que o princípio da especialidade exige que o objeto de registro esteja perfeitamente individualizado, por meio da indicação de características e confrontações, localização, área e denominação, logradouro e número, conforme consta do art. 176, §1º, II, 3, letras “a” e “b” da Lei nº 6.015/1973.²⁹² O autor segue, exigindo outros elementos geográficos aptos a marcarem a posição do imóvel no espaço, integrando-se confrontantes e confinantes.²⁹³ Ademais, prevê que o registro deve individualizar o imóvel a tal ponto que seja inconfundível e distinto de qualquer outro.

Nesse sentido, como lidar com formalismo extremamente rigoroso, considerando a situação fática das favelas cariocas? Há circunstâncias em que é inviável a possibilidade de delimitar o imóvel no espaço geográfico, ainda que via satélite. Com isso, é comum que o registro das transações entre moradores de favelas seja feito na associação de moradores, como ocorria na favela de Rio das Pedras, comunidade próxima à Muzema.²⁹⁴

Nesse sentido, pode-se tomar como o exemplo o projeto realizado entre o Instituto Novo Brasil, o Carimbo Solidário e a DPERJ e seis escritórios de Registro de Títulos e Documentos do município do Rio de Janeiro.²⁹⁵ Na oportunidade, formalizou-se documentalmente a posse de 50 famílias da Ladeira dos Tabajaras, favela da Zona Sul carioca. Apesar do benefício trazido pelo projeto, a titularidade da posse não garante os mesmos direitos assegurados ao titular da propriedade, conforme relatado nos capítulos anteriores. Admite-se que o rigor cartorário poderia ceder ao uso de mecanismos como os já implementados por associações de moradores, a fim de compatibilizar o princípio da especialidade registral com a realidade fática da favela.

²⁹¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: JusPodivm. 2017. p. 271.

²⁹² Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3. [...] § 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas: [...] II - são requisitos da matrícula: [...] 3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação: a - se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área; b - se urbano, de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver. BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

²⁹³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: JusPodivm. 2017. p. 271.

²⁹⁴ EXTRA ONLINE. **Associação de Moradores fazia o registro irregular de terrenos em loteamento clandestino de Rio das Pedras**. 17 abr 2008. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/associacao-de-moradores-fazia-registro-irregular-de-terrenos-em-loteamento-clandestino-de-rio-das-pedras-496553.html>. Acesso em: 5 jul. 2024.

²⁹⁵ UOL. **Comunidade do Rio recebe mutirão para formalizar posse de domicílios**. 23 out 2010. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2010/10/23/comunidade-do-rio-recebe-mutirao-para-formalizar-posse-de-domicilios.htm>. Acesso em: 28 jun. 2024.

Em síntese, antes de propor instrumentos aptos à segurança do direito de morar, tem-se a necessidade incorporar novos paradigmas jurídicos ao Direito brasileiro, a fim de assegurar a efetividade das medidas propostas:

- 1 - Possibilidade da manutenção de construção em APA ou APP;
- 2 - Possibilidade de usucapir imóveis públicos;
- 3 - Oponibilidade *erga omnes* do direito de morar;
- 4 - Compatibilização do direito de morar com o direito ambiental;
- 5 - Necessidade reinterpretar a teoria do risco integral, na seara ambiental;
- 6 - Flexibilização dos requisitos para registro público de ocupações informais.

Com base nos parâmetros anteriores, passa-se à análise das sugestões.

A primeira medida seria a criação de uma câmara de conciliação e mediação administrativa de conflitos fundiários urbanos, composta por representantes da comunidade afetada, da DPERJ, do MPRJ, da Fazenda Pública, do Poder Judiciário, dos Cartórios de Registro de Imóveis, de entidades associativas e acadêmicos especializados. Exemplo análogo ocorreu em 2012, quando o município do Rio de Janeiro lançou a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde. Uma das principais finalidades do órgão é mediar e solucionar, administrativamente, demandas e conflitos na área de saúde, promovendo o diálogo interinstitucional. Assim, sua estruturação deu-se por meio de convênio entre a DPERJ, a DPU, a PGE-RJ, a PGM-RJ e as Secretarias de Saúde do Município e do Estado.

Guimarães²⁹⁶ consolidou os dados de atendimento da Câmara, detalhando que, de setembro de 2013 a janeiro de 2022, a CRLS da capital do Rio de Janeiro realizou 100.866 atendimentos, com uma média geral de 56,80% de encaminhamentos administrativos na tentativa de solucionar os conflitos, por meio da interlocução com os gestores responsáveis.

Na área fundiária, o primeiro passo foi dado no bojo da ADPF 828, tendo em vista que o Min. Luís Roberto Barroso determinou, em 31 de outubro de 2022,²⁹⁷ que os tribunais

²⁹⁶ GUIMARÃES, Rita de Cássia Mello. **Câmara de Resolução de Litígios de Saúde - CRLS: medidas de resoluções administrativas e fluxos de processos antes e durante a pandemia da covid-19.** Dissertação apresentada junto ao Mestrado Profissional no Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2022. p. 73 e 74.

²⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Referendo em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF.** DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO À MORADIA E À SAÚDE DE PESSOAS VULNERÁVEIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19 [...]. Rel. Min. Roberto Barroso. 1 nov 2022 a 2 nov 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349584588&ext=.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2024.

instalassem comissões, a fim de mediar eventuais despejos antes de decisões judiciais, nas hipóteses de reintegração de posse. Segundo o magistrado, a finalidade da decisão seria a redução dos impactos habitacionais e humanitários nos casos de desocupação coletiva, especialmente no âmbito da pandemia da covid-19.

Já em 22 de junho de 2023, o CNJ aprovou a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, determinando a criação de comissões regionais nos Tribunais brasileiros. A finalidade da iniciativa seria a implementação de estrutura de apoio a membros da magistratura, quando atuantes em conflitos fundiários coletivos. Além disso, são instituídas diretrizes técnicas na realização de visitas *in loco*, bem como a mediação e conciliação nos conflitos em questão. Como exemplo, tem-se a Reclamação 66.931/SP, de relatoria do Min. Nunes Marques.

No dia 3 de abril de 2024,²⁹⁸ o Relator suspendeu a reintegração de posse em uma área do Município de Itaquaquecetuba (SP) em favor da Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista. A decisão apontou que a ordem de reintegração não previu o encaminhamento de famílias vulneráveis para abrigos públicos ou locais com condições dignas. Considerando a falta de respeito ao rito de transição previsto na ADPF 828, o Magistrado consignou que o TJSP não apresentou plano de realocação das famílias afetadas pela determinação judicial, o que justifica a necessidade de suspender o procedimento de despejo dos ocupantes do imóvel. No dia 29 de abril de 2024, a Segunda Turma referendou a liminar em questão.^{299 300}

No dia 5 de junho de 2024, o Relator negou seguimento à Reclamação pois, após informações dos órgãos de origem, concluiu que a demanda em questão não se amolda à ADPF 828, uma vez que o imóvel está situado em área de risco. Apesar disso, o Ministro consignou que a 3ª Vara Cível da Comarca de Itaquaquecetuba enumerou medidas adotadas para seguir o

²⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Referendo na Medida Cautelar na Reclamação 66.931/SP.** REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM RECLAMAÇÃO. ADPF 828. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. REGIME DE TRANSIÇÃO. INOBSERVÂNCIA. [...]. Relator: Min. Nunes Marques, 29 abr 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15366850555&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Referendo na Medida Cautelar na Reclamação 66.779/BA.** REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM RECLAMAÇÃO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE DETERMINADA SEM OBSERVÂNCIA DA ADPF 828/DF. [...]. Relator: Min. Flávio Dino, 12 a 19 abr 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15366751964&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

³⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Referendo na Medida Cautelar na Reclamação 66.284/MG.** MEDIDA LIMINAR NA RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA. [...]. Relator: Min. Cármen Lúcia, 7 maio 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15366820091&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

regime da ADPF 828, como: i) acionamento da Comissão Regional de Soluções Fundiárias e de Vistoria Técnica; ii) realização de reuniões de conciliação / mediação, em ambiente virtual, entre as partes envolvidas, com a presença de representantes de instituições do Poder Público. Já o TJSP, apresentou que houve: i) levantamento topográfico do imóvel; ii) indenização da população despejada; iii) retirada e realocação das famílias ocupantes, de forma digna e com resguardo de direitos e garantias fundamentais.

A segunda sugestão decorre da expansão de medidas como a adotada pela União Federal, em fevereiro de 2024. O “Imóvel da Gente”,³⁰¹ iniciativa decorrente do Programa de Democratização de Imóveis da União, tem por fim destinar imóveis da União a políticas públicas prioritárias à população, como forma de implementar a função social e ambiental da propriedade.

A Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos levantou todos os imóveis públicos federais que estão vazios, a fim de transformá-los em moradia para populações de baixa renda ou receber outra destinação social específica. Além disso, a União também incluiu os imóveis do INSS na iniciativa. Contudo, a viabilidade será analisada por um Grupo de Trabalho Interministerial, cuja finalidade prevê a apresentação de propostas a fim de assegurar a implementação da política pública, sem perder de vista a saúde financeira do fundo do Regime Geral de Previdência Social.³⁰²

A política abrange imóveis sem destinação específica, áreas urbanas e prédios vazios e/ou ocupados. Ademais, comporta conjuntos habitacionais com famílias não tituladas, além de núcleos urbanos informais com ou sem infraestrutura.³⁰³ Exemplo disso foi a celebração do

³⁰¹ A política pública foi instituída por meio do Dec. Federal n° 11.929, de 24 de fevereiro de 2024. BRASIL. **Decreto Federal n° 11.929, de 26 de fevereiro de 2024.** Institui o Programa de Democratização de Imóveis da União e o Comitê Interministerial do Programa de Democratização de Imóveis da União e dispõe sobre a criação e o funcionamento dos Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa de Democratização de Imóveis da União. Disponível em: [³⁰² Conforme consta do Art. 2° do Dec. Federal n° 11.928/24. BRASIL. **Decreto Federal n° 11.928, de 26 de fevereiro de 2024.** Institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de propor ações relativas à gestão dos imóveis não operacionais que constituem o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social. Disponível em: \[³⁰³ Conforme consta do Art. 2° do Dec. Federal n° 11.929/24. BRASIL. **Decreto Federal n° 11.929, de 26 de fevereiro de 2024.** Institui o Programa de Democratização de Imóveis da União e o Comitê Interministerial do Programa de Democratização de Imóveis da União e dispõe sobre a criação e o funcionamento dos Fóruns\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11928.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.928%2C%20DE%2026,Regime%20Geral%20de%20Previd%C3%Aancia%20Social. Acesso em: 30 jun. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11929.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.929%2C%20DE%2026,Democratiza%C3%A7%C3%A3o%20de%20Im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o. Acesso em: 30 jun. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Acordo de Cooperação Técnica entre a União e o município do Rio de Janeiro, a fim de dar nova destinação à antiga Estação Leopoldina, no centro da cidade. Segundo a proposta, o imóvel de 125 mil m² receberá equipamentos públicos e um bairro popular, com moradias do programa Minha Casa, Minha Vida.³⁰⁴

Em sentido correlato, o Governo do Estado do Rio de Janeiro aprovou as Leis Estaduais n^{os} 9.227/21³⁰⁵ e 9.342/21,³⁰⁶ cujo conteúdo prevê a possibilidade de o Executivo Estadual adotar comodato ou alienar³⁰⁷ bens imóveis³⁰⁸ ociosos de sua titularidade de interesse social para fins residenciais a servidores da segurança pública.³⁰⁹ A norma prevê como requisitos: i) não ser possuidor, concessionário, superficiário ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural; ii) não ter sido beneficiado em programa de habitação social; iii) ter renda mensal bruta de até 7 salários-mínimos, considerada renda familiar *per capita*.³¹⁰

Estaduais de Apoio ao Programa de Democratização de Imóveis da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11929.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.929%2C%20DE%2026,Democratizac%C3%A7%C3%A3o%20de%20Im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o. Acesso em: 30 jun. 2024.

³⁰⁴ G1. **Obras na Estação Leopoldina devem começar no segundo semestre de 2024**; veja ponto a ponto do projeto. 28 fev. 2024. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/02/28/obras-estacao-leopoldina-projeto.ghtml>. Acesso em: 06 maio 2024.

³⁰⁵ ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei n° 9.227, de 25 de março de 2021**. Autoriza o poder executivo estadual adotar o comodato de bens imóveis ociosos e a alienar bens imóveis dominicais [...]. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/ec923813914b9b4c032586b500692e87?OpenDocument>. Acesso em: 30 jun. 2024.

³⁰⁶ ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei n° 9.342, de 18 de junho de 2021**. Altera a lei n° 9.227, de 25 de março de 2021, para incluir a disponibilização dos imóveis estaduais ociosos em comodato aos beneficiários dos agentes de segurança pública na forma que menciona. [...]. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/43eb16690152efe8032586fc00580b48?OpenDocument&Highlight=0,9342>. Acesso em: 30 jun. 2024.

³⁰⁷ O §2° do Art. 1° da Lei Ordinária Estadual 9.227, de 25 de março de 2021, admite que a alienação pode se dar mediante doação, desde que sejam imóveis dominicais. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei n° 9.227, de 25 de março de 2021**. Autoriza o poder executivo estadual adotar o comodato de bens imóveis ociosos [...]. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/ec923813914b9b4c032586b500692e87?OpenDocument&Highlight=0,9227>. Acesso em: 30 jun. 2024.

³⁰⁸ A titularidade engloba autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e do próprio Estado do Rio de Janeiro.

³⁰⁹ Detalhadamente, a norma prevê: policiais civis, policiais militares, bombeiros militares, inspetores penitenciários e os agentes socioeducativos, conforme consta do O §1° do Art. 1° da Lei Ordinária Estadual 9.227, de 25 de março de 2021. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei n° 9.227, de 25 de março de 2021**. Autoriza o poder executivo estadual adotar o comodato de bens imóveis ociosos e a alienar bens imóveis dominicais [...]. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff>. Acesso em: 30 jun. 2024.

³¹⁰ Até o fechamento desta monografia, no dia 06/05/2024, o salário-mínimo era de R\$ 1.412,00, conforme consta do Decreto Federal n° 11.864/23. BRASIL. **Decreto Federal n° 11.864, de 27 de dezembro de 2023**. Dispõe

Nesse sentido, demais entes federativos poderiam adotar medidas correlatas, a fim de fomentar a função social da propriedade de imóveis públicos inutilizados, podendo estendê-las a outras carreiras, como profissionais das áreas da educação ou da saúde.

A terceira sugestão decorre da facilitação da aplicação do REURB-S,³¹¹ ³¹² considerando que a implementação da política pública em questão pode encontrar desafios como a complexidade das ocupações informais, a resistência de articuladores envolvidos e a falta de equipe técnica especializada.

Segundo o Estudo Técnico realizado pela Confederação Nacional de Municípios,³¹³ publicado em 11 de abril de 2023, dos 3.119 municípios que responderam à pesquisa realizada, verificou-se que 43,6% expediram normas locais (leis ou decretos) a fim de implementar os ditames da Lei nº 13.465/17,³¹⁴ e outros 19,9% afirmaram que as mudanças ainda estavam em processo legislativo.³¹⁵ Por outro lado, aproximadamente 1.018 municípios (até a publicação do estudo) ainda não tinham regras locais à luz da Lei nº 13.465/17.³¹⁶

O estudo retrata que a maior dificuldade dos gestores públicos locais diz respeito à composição dos quadros técnicos para analisar a viabilidade de implementação da REURB.

sobre o valor do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11864.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

³¹¹ Trata-se de política pública que tem a finalidade de agregar instrumentos jurídicos, urbanísticos, ambientais e socioeconômicos, a fim de regularizar e incorporar núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, bem como oferecer a titularidade do imóvel àqueles que o ocupam, instituída pela Lei Federal nº 13.465/17. BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]. Brasília. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 5 jul. 2024.

³¹² Para mais informações, ver: VASCONCELOS, Vitor Jorge Gonçalves. **Favelas Irrecuperáveis: os morros cariocas e a Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara.** 2022. 109 f. Trabalho monográfico (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. p. 74-76.

³¹³ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Panorama Municipal Regularização Fundiária Urbana** - a implementação da Lei 13.465/2017. Estudo técnico na área de Planejamento Territorial e Habitação. Brasília. 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202304_ET_HABIT_Regularizacao_Fundiaria_Urbana.pdf. Acesso em: 30 jun. 2024.

³¹⁴ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]. Brasília. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 5 jul. 2024.

³¹⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Panorama Municipal Regularização Fundiária Urbana** - a implementação da Lei 13.465/2017. Estudo técnico na área de Planejamento Territorial e Habitação. Brasília. 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202304_ET_HABIT_Regularizacao_Fundiaria_Urbana.pdf. Acesso em: 30 jun. 2024. p. 5.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 6.

Além disso, aponta a falta de regularidade nos cadastros imobiliários e de mecanismos que permitam a fiscalização de ocupações irregulares. Por fim, detalha a carência de históricos ou registros municipais referentes aos imóveis em questão, inviabilizando o subsídio de diagnósticos.³¹⁷ A pesquisa diagnosticou, ainda, que a baixa capacidade institucional e financeira das municipalidades exige que a implementação da política pública em questão seja viabilizada por meio de recursos da iniciativa privada ou dos próprios moradores.³¹⁸ Com isso, o estudo assegura que o REURB não possui implementação integrada entre todos os entes e possui soluções diversificadas.³¹⁹

Os especialistas destacaram o aspecto referente à regularização fundiária em áreas sensíveis ambientalmente, como é o caso da Muzema. Segundo a pesquisa, nesses casos, o Plano local de habitação, regularização fundiária e de proteção e defesa civil que deve orientar o processo de regularização fundiária urbana e as estratégias a serem adotadas.³²⁰ Assim, consignam que é possível a regularização fundiária em núcleo urbano informal em APP ou UC, por outro lado, os dados disponíveis sobre o tema são insuficientes e ainda há a complexidade dos processos de regularização:³²¹

O marco fundiário permite a regularização fundiária em núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em Área de Preservação Permanente (APP), em área de Unidade de Conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, com as devidas aprovações urbanísticas, ambientais e legislações aplicáveis.

No país, os dados são deficitários acerca do monitoramento das situações de informalidade e condições sociais das famílias em áreas sensíveis ambientalmente, além de processos de regularização complexos que demandam obras estruturantes e, em sua grande maioria, programas integrados de urbanização.

A CNM relata que a maior dificuldade das municipalidades, nessa hipótese, é a mitigação do risco das áreas e a promoção das melhorias urbanas necessárias, normalmente associadas à implementação da infraestrutura e à compensação ambiental necessárias.³²² Com isso, apontou-se a dificuldade de acesso a recursos financeiros, seja para a mitigação do risco

³¹⁷ *Ibid.*, p. 9.

³¹⁸ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Panorama Municipal Regularização Fundiária Urbana** - a implementação da Lei 13.465/2017. Estudo técnico na área de Planejamento Territorial e Habitação. Brasília. 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202304_ET_HABIT_Regularizacao_Fundiaria_Urbana.pdf. Acesso em: 30 jun. 2024, p. 11 - 12.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 12.

³²⁰ *Ibid.*, p. 13.

³²¹ *Ibid.*, p. 13.

³²² *Ibid.*, p. 14.

ou a construção de novas moradias, uma vez que deve haver negociação com as comunidades e a disponibilização de novas áreas com infraestrutura e serviços.

Ao cabo, o Estudo Técnico apresenta o papel dos Cartórios de Registro de Imóveis. Apesar da diversidade nas interfaces de comunicação, ainda há ausência de simplificação nos procedimentos cartoriais e a morosidade na expedição dos atos. Embora haja comunicação entre tais cartórios e a municipalidade, tal medida poderia apresentar grandes avanços, no que diz respeito ao procedimento de especialização imobiliária e, simultaneamente, à definição da área coberta pela REURB, especialmente ao tratar-se da REURB-S.

Quarta sugestão é a atualização da LRP³²³ e a implementação da desjudicialização das desapropriações. A Lei n° 6.015, de 31 de dezembro de 1973, é a norma nacional que dispõe sobre o sistema de registros públicos brasileiros e ainda guarda uma série de dispositivos com redação originária. Em 2022, foi promulgada a implementação do Sistema Eletrônico de Registros Públicos, criado pela Lei n° 14.382, de 27 de junho de 2022.³²⁴ A atualização legislativa objetiva modernizar procedimentos relativos aos registros públicos de atos e negócios jurídicos, bem como das incorporações imobiliárias.

Embora os dispositivos da LRP venham sofrendo atualizações desde a promulgação, somente em 2022 incluiu-se a possibilidade de acesso ou envio de informações aos registros públicos por meio da internet.³²⁵ Por outro lado, não avança sobre temas relativos ao uso de outros mecanismos aptos a especializar imóveis, como *Google Maps* ou *Apple Maps*, bem como não dispõe sobre qualquer informação relativa à comunicação com os Poderes Públicos municipais, a fim de facilitar a implementação de políticas públicas habitacionais.

³²³ BRASIL. **Lei n° 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 30 jun. de 2024.

³²⁴ BRASIL. **Lei n° 14.382, de 27 de junho 2022**. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); [...] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/14382.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

³²⁵ Art. 11. A Lei n° 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar com as seguintes alterações: [...] Art. 17. Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido. § 1º O acesso ou o envio de informações aos registros públicos, quando realizados por meio da internet, deverão ser assinados com o uso de assinatura avançada ou qualificada de que trata o art. 4º da Lei n° 14.063, de 23 de setembro de 2020, nos termos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça. *Ibid.*

No âmbito do TJRJ, a iniciativa só começou a ser implementada em maio de 2024³²⁶ e, pelo texto legal, nota-se que a norma foi criada com o objetivo de facilitar a atuação das instituições financeiras, quando credoras de bens em regime de alienação fiduciária.

No que diz respeito à extrajudicialização do processo desapropriatório, a Lei n° 13.867, de 26 de agosto de 2019³²⁷ modificou o Decreto-Lei n° 3.365, de 21 de junho de 1941,³²⁸ a fim de incentivar acordos na via administrativa, por meio do uso de mediação e arbitragem. A norma prevê remissão aos dispositivos da Lei n° 13.140, de 26 de junho de 2015,³²⁹ que trata da mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Mussi³³⁰ admite o uso de arbitragem como solução viável aos processos de desapropriação, considerando o alto volume de litigiosidade no Poder Judiciário³³¹ e a possibilidade de escolha do árbitro, não sendo, necessariamente, jurista.³³² Considerando que o procedimento é dotado de informalidade, especialidade e celeridade,³³³ é possível dar protagonismo àqueles que moram na região em litígio.

Além disso, o procedimento desapropriatório poderia ocorrer no próprio cartório de registro de imóveis, garantindo o contraditório e a ampla defesa dos envolvidos, sem prejuízo da possibilidade de produção probatória, e de forma totalmente eletrônica. Isso faria com que a decisão do árbitro produzisse efeitos de forma automática e sem outras diligências, levando à abertura, à extinção ou à modificação de matrículas já existentes no próprio registrador.

³²⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Sistema Eletrônico dos Registros Públicos começa a ser disponibilizado**. 8 abr 2024. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/10136/402072114>. Acesso em: 30 jun. 2024.

³²⁷ BRASIL. **Lei n° 13.867, de 26 de agosto de 2019**. Altera o Decreto-Lei n° 3.365, de 21 de junho de 1941, para possibilitar [...]. Brasília. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113867.htm. Acesso em: 5 jul. 2024.

³²⁸ BRASIL. **Decreto-Lei n° 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. [...]. Rio de Janeiro. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso 5 jul. 2024.

³²⁹ BRASIL. **Lei n° 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias [...]. Brasília. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso 5 jul. 2024.

³³⁰ SILVA, Bruna Mussi Pereira da. **Desjudicialização das ações de desapropriação por vias arbitrais**. 2021. 47 f. Trabalho monográfico (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

³³¹ *Ibid.*, p. 39.

³³² *Ibid.*, p. 40.

³³³ *Ibid.*, p. 41.

CONCLUSÃO

Não se pode desconsiderar as particularidades históricas e geográficas da cidade do Rio de Janeiro. Com isso, é natural a implementação de soluções pouco usuais, a fim de garantir direitos às camadas mais baixas da população.

A construção da identidade carioca passa por várias nuances, verificando-se que regiões da cidade convivem em equilíbrio tênue, no que diz respeito ao acesso à moradia. Conforme verificado no primeiro capítulo, algumas ruas separam a riqueza da extrema pobreza. Ao mesmo tempo, a licitude anda ao lado da ilicitude, especialmente ao considerar regiões como a da Muzema.

O favelado assumiu diversos estereótipos ao longo do tempo, contudo, é possível notar que o marcador de raça sempre esteve presente. Em alguns momentos, de forma pejorativa e, em outros, de forma a potencializar a necessidade de autoafirmação. No último caso, é possível verificar que o empoderamento em questão rendeu bons frutos, modificando profundamente o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.

No Rio, o acesso à propriedade é tema tabu que ainda cerca as discussões nas reuniões de condomínio da Zona Sul da cidade. Infelizmente, a classe média branca cisgênero e heteronormativa ainda domina a paisagem das praias cariocas, afastando indesejáveis e perpetuando discriminações históricas. Assim, o “guichê de imigração” ainda tende a perdurar.

O direito de morar representa a emancipação da capacidade pessoal de exigir o mínimo de dignidade, não só do Poder Público, mas de quem quer que seja. O desabamento dos imóveis na favela da Muzema revelou a falência do Estado na promoção de condições mínimas de sobrevivência, fazendo com que trabalhadores humildes tenham de sujeitar-se ao crime organizado para ter onde morar.

Embora a urgência ambiental e as questões climáticas sejam assunto de extrema relevância na atualidade, com base nos exemplos apresentados, é possível compatibilizar o uso e a manutenção sustentável dos recursos naturais, na cidade do Rio de Janeiro. A implementação de políticas públicas a fim de mitigar danos às pessoas e ao meio ambiente é obrigação do Poder Público e da iniciativa privada, extrapolando a ideia de que a municipalidade é a única responsável pela proteção daqueles que moram, não importa onde.

A partir das construções anteriores, percebe-se que o direito de morar possui vigência no ordenamento pátrio, ainda que não haja previsão expressa na CRFB. Além disso, é direito coletivo transindividual, de natureza difusa e plenamente exigível. Nos litígios que versarem

sobre o tema, pode-se ter indivíduos e entes (públicos ou privados) nos polos ativo e passivo das demandas, em litisconsórcio ou não, sem quaisquer limitações.

A complexidade do Direito exige soluções criativas e adequadas ao problema em discussão. O Poder Judiciário não pode prolatar decisões que sejam impossíveis de serem cumpridas ou que desconsiderem características de quem mora na região em litígio. Com isso, muitas vezes, a saída pela negociação é mais adequada do que determinações mandamentais e livres de particularismos. Na prática, em casos como o da Muzema, o casuísmo deveria ser a regra.

Ao longo desta pesquisa, foi apresentada uma série de críticas e soluções ao sistema jurídico vigente. Com isso, espera-se que esta monografia possa contribuir com a mudança do cenário atual, a fim de impedir novas tragédias como a da Muzema e superar a visão de figuras como Carlos Lacerda e Negrão de Lima.

A cultura destaca a dualidade do estado de espírito “ser carioca” quando Chico Buarque, na música *As Caravanas*, rende-se ao *beatbox* do funk para homenagear os moradores da Zona Norte em direção às praias da Zona Sul. Enquanto Xande de Pilares grava o álbum *Xande canta Caetano*, no qual as músicas de Caetano Veloso recebem roupagem do samba de raiz do subúrbio carioca. A realidade se funde de tal forma que é impossível separar o que é da favela e o que não é.

Conforme dito no começo desta pesquisa, o município do Rio de Janeiro possui situações inexplicáveis a turistas e estrangeiros. As frestas oferecem uma saída aos obstáculos da vida urbana, asseguram a flexibilidade sobre a rigidez das leis e jogam luz sobre o que há de mais relevante na cidade maravilhosa: o carioca.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Ocupação Manoel Congo, no Rio, deve ser regularizada ainda em 2024**. 03 mar 2024. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-03/ocupacao-manoel-congo-no-rio-deve-ser-regularizada-ainda-em-2024>. Acesso em: 11 jun. 2024.

AGÊNCIA PÚBLICA **Como vota Rio das Pedras, reduto da mais antiga milícia carioca**. São Paulo. Rio de Janeiro. 25 fev. 2019. Disponível em: <https://apublica.org/2019/02/como-vota-rio-das-pedras-reduto-da-mais-antiga-milicia-carioca/>. Acesso em: 05 maio 2024.

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29 ed. Rio de Janeiro. Forense; Método. 2021.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?**. Belo Horizonte. Letramento. 2018.

BOLÍVIA. Constituição (2009). **Constitución Política del Estado de 2009**. La Paz. Disponível em: <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/bol>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1891**. Promulga o Código Penal. Rio de Janeiro. 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto Federal nº 11.864, de 27 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre o valor do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11864.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto Federal nº 11.928, de 26 de fevereiro de 2024**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de propor ações relativas à gestão dos imóveis não operacionais que constituem o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11928.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.928%2C%20DE%2026,Regime%20Geral%20de%20Previd%C3%Aancia%20Social. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto Federal nº 11.929, de 26 de fevereiro de 2024**. Institui o Programa de Democratização de Imóveis da União e o Comitê Interministerial do Programa de Democratização de Imóveis da União e dispõe sobre a criação e o funcionamento dos Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa de Democratização de Imóveis da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11929.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.929%2C%20DE%2026,Democratiza%C3%A7%C3%A3o%20de%20Im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.** Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. [...]. Rio de Janeiro. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso 5 jul 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.106, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...]. Brasília. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias [...]. Brasília. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso 5 jul 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]. Brasília. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 5 jul 2024

BRASIL. **Lei nº 13.867, de 26 de agosto de 2019.** Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, para possibilitar [...]. Brasília. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113867.htm. Acesso 5 jul 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho 2022.** Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); [...] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114382.htm. Acesso em: 30 jun. de 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Brasília. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm. Acesso em: 30 jun. de 2024

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm. Acesso em: 30 jun 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal [...]. Brasília. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 30 jun. 2024

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990.** Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8009.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança de Clima. **Relatório do Grupo de Trabalho Técnico (GTT) Horto Florestal RJ.** Rio de Janeiro. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2024/abril/relatorio-da-secretaria-geral-conclui-sobre-a-permanencia-de-familias-no-horto-florestal-do-jardim-botanico/20231212Minuta_RELATORIO_FINAL_GTT_Horto.pdf

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. **Resolução nº 291, de 30 de junho de 1998.** Altera o Programa Carta de Crédito Individual. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=96253>. Acesso em: 30 jun 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial nº 1.857.098/PR**. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL [...]. Relator: Min. Og Fernandes, 11 maio 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=154035543®istro_numero=202000064028&peticao_numero=&publicacao_data=20220524&formato=PDF. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial nº 1.770.760/SC**. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. AMBIENTAL. CONTROVÉRSIA A ESPEITO DA INCIDÊNCIA DO ART. 4º, I, DA LEI N. 12.651/2012 (NOVO CÓDIGO FLORESTAL) OU DO ART. 4º, CAPUT, III, DA LEI N. 6.766/1979 (LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO) [...]. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 28 abr. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=126499530&num_registro=201802631242&data=20210510&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial nº REsp 1.245.149/MS**. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO E EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 9 out 2012. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201100383719&dt_publicacao=13/06/2013. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.668.484/SP**. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL [...]. Relator: Min. Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF da 5ª Região), 9 nov. 2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700942229&dt_publicacao=07/12/2022. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial nº 2.111.836/SC**. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DEMOLIÇÃO. [...]. Relator: Min. Sérgio Kukina, 8 abr 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202201143465&dt_publicacao=11/04/2024. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº 28.220 / DF**. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. [...]. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 18 abr. 2017. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200802510264&dt_publicacao=26/04/2017. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial n° 1.545.177/PR.** AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AMBIENTAL. EDIFICAÇÃO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. [...]. Relator: Min. Og Fernandes, 13 nov. 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201501809040&dt_publicacao=22/11/2018. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial n° 1.454.281/MG.** PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÁREA NON AEDIFICANDI. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 16 ago. 2016. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201303806164&dt_publicacao=09/09/2016. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial n° 1.877.192/PR.** ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOCALIZAÇÃO DE EMPREENDIMENTO. [...]. Relator: Min. Francisco Falcão, 9 nov. 2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001281330&dt_publicacao=20/11/2023. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial n° 403.190/SP.** AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÃO DE FAZER. MATA ATLÂNTICA. [...]. Relator: Min. João Otávio Noronha, 27 jun. 2006. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200101251250&dt_publicacao=14/08/2006. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1.700.681/AL.** PROCESSUAL CIVIL. CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO [...]. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 30 set 2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702457061&dt_publicacao=04/10/2019. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial n° 1.373.788 / SP.** RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO AMBIENTAL PRIVADO. RESÍDUO INDUSTRIAL. QUEIMADURAS EM ADOLESCENTE. [...]. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 6 maio 2014. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201300708472&dt_publicacao=20/05/2014. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial n° 1.874.632/AL.** RECURSO ESPECIAL. CIVIL. USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO. SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO – SFH. COLISÃO DE PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS [...]. Relator: Min. Nancy Andrighi, 25 nov 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202000968926&dt_publicacao=29/11/2021. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.171.235/RJ**. PROCESSUAL CIVIL. CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL [...]. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira, 4 maio 2021. Disponível em:
https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702238520&dt_publicacao=11/05/2021. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Embargos de Divergência no Agravo em Recurso Especial nº 962.250/SP**. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL [...]. Relator: Min. Og Fernandes, 15 ago. 2018. Disponível em:
https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602050849&dt_publicacao=21/08/2018. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça [Corte Especial]. **Súmula nº 83**. 18 jun. 1993. Disponível em:
<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/download/5293/5418>. Acesso em: 3 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça [Corte Especial]. **Súmula nº 7**. 28 jun. 1990. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2005_1_capSumula7.pdf. Acesso em: 3 set. 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Referendo na Medida Cautelar na Reclamação 66.284/MG**. MEDIDA LIMINAR NA RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA. [...]. Relator: Min. Cármen Lúcia, 7 maio 2024. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15366820091&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Referendo na Medida Cautelar na Reclamação 66.779/BA**. REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM RECLAMAÇÃO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE DETERMINADA SEM OBSERVÂNCIA DA ADPF 828/DF. [...]. Relator: Min. Flávio Dino, 12 a 19 abr 2024. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15366751964&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo 1.280.076/SP**. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA [...]. Relator: Min. Edson Fachin, 20 jun 2023. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360340760&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Referendo na Medida Cautelar na Reclamação 66.931/SP**. REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM RECLAMAÇÃO. ADPF 828. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. REGIME DE TRANSIÇÃO. INOBSERVÂNCIA. [...]. Relator: Min. Nunes Marques, 29 abr 2024. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15366850555&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Declaratória de Constitucionalidade 42/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.901/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.902/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.903/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.937/DF.** DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 28 fev 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792543&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Declaratória de Constitucionalidade 42/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.901/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.902/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.903/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.937/DF.** DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 28 fev 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792543&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.717/DF.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012 [...]. Relator: Min. Cármen Lúcia, 05 abr 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339518257&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.988/TO.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA [...]. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 19 set 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338785977&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.675/MG.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. [...]. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 17 dez 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349422168&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635.** Referendo em Medida Incidental em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. [...] Rel. Min. Edson Fachin, 05 ago 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344901720&ext=.pdf>. Acesso em: 20 abr 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Referendo em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO À MORADIA E À SAÚDE DE PESSOAS VULNERÁVEIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19 [...]. Rel. Min. Roberto Barroso. 1 nov 2022 a 2 nov 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349584588&ext=.pdf>. Acesso em: 5 jul 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Ação cível ordinária nº 0321211-26.2014.8.19.0001**. 32ª Vara Cível da Comarca da Capital. Julgada em 28 jun 2018. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica#porNumero>. Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Ação Civil Pública nº 0078823-19.2019.8.19.0001**. 10ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital. 2019. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublicap?tipoProcesso=1&codigoProcesso=2019.001.063162-7>. Acesso em: 3 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Ação Penal nº 0004161-87.2019.8.19.0000**. Órgão Especial. Rel. Des. Katya Monnerat. Representações Por Inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 188, de 11 de maio de 2018, promulgada pela Câmara Municipal, após veto do Prefeito do Rio de Janeiro. [...] 16 set 2016. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004AF68040D185D320700F68702F9A36807C50B13360F14&USER=>. Acesso em: 12 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Ação Penal nº 0051844-57.2018.8.19.0000**. Órgão Especial. Rel. Des. Katya Monnerat. Representações Por Inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 188, de 11 de maio de 2018, promulgada pela Câmara Municipal, após veto do Prefeito do Rio de Janeiro. [...] 16 set 2016. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004AF68040D185D320700F68702F9A36807C50B13360F14&USER=>. Acesso em: 12 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Ação Penal nº 0147002-05.2019.0001**. 33ª Vara Criminal da Comarca da Capital. 2019. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica#porNumero>. Acesso em: 9 set 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Sistema Eletrônico dos Registros Públicos começa a ser disponibilizado**. 8 abr. 2024. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/10136/402072114>. Acesso em: 30 jun 2024.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **Com análise de vetos, Câmara encerra tramitação do Plano Diretor**. 14 mar 2024. Disponível em: <https://www.camara.rio/comunicacao/noticias/2018-com-analise-de-vetos-camara-encerra-tramitacao-do-plano-diretor>. Acesso em: 03 maio 2024.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **Com análise de vetos, Câmara encerra tramitação do Plano Diretor.** 14 mar 2024. Disponível em: <https://www.camara.rio/comunicacao/noticias/2018-com-analise-de-vetos-camara-encerra-tramitacao-do-plano-diretor>. Acesso em: 03 maio 2024.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. **A Questão da desigualdade no Brasil:** como estamos, como a população pensa e o que precisamos fazer. *In* Texto para discussão. IPEA. Brasília. 2020.

CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Decreto Municipal n° 7.937, de 11 de outubro de 1944.** Estabelece o gabarito de altura e condições de construção e reconstrução na Rua Visconde de Pirajá e na Avenida Ataulfo de Paiva [...]. Rio de Janeiro. 1944. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/D7937M.PDF>. Acesso em: 30 jun. 2024.

CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar Municipal n° 111, de 01 de fevereiro de 2011.** Dispõe sobre a política urbana e ambiental do município, institui o plano diretor de desenvolvimento urbano sustentável do município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: https://cmrj.nopapercloud.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/C1112011.html. Acesso em: 28 jun. 2024.

CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar Municipal n° 188, de 11 de maio de 2018.** Altera dispositivos das Leis Complementares n° 160 e 161, ambas de 15 de dezembro de 2015, e da Lei Complementar n° 165, de 19 de maio de 2016 e dá outras providências. 2018. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/51f42db88540c810832582880068408a?OpenDocument>. Acesso em: 12 jul 2024.

CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar Municipal n° 270/2024.** Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro. 2024. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/0274835ddbc09b5303258aa700487674?OpenDocument#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Urbana,Autor%3A%20Poder%20Executivo.&text=Art.,-1%C2%BA%20Esta%20Lei>. Acesso 30 maio 2024.

CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Orgânica Municipal n° 1, de 05 de abril de 1990.** Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro/RJ. Disponível em: https://cmrj.nopapercloud.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/O11990.html. Acesso em: 28 jun. 2024.

CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei n° 7.953, de 3 de julho de 2023.** Dispõe sobre a necessidade dos condomínios de edifícios residenciais, comerciais [...]. Rio de Janeiro. 2023. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/eae03ef84116813c032589e20047a46e?OpenDocument>. Acesso em: 30 jun 2024.

CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Instituto Pereira Passos. **Índice de Desenvolvimento Social da Cidade do Rio de Janeiro por Setor Censitário**. Rio de Janeiro. 2018.

Disponível em:

https://www.data.rio/datasets/d3d3a2d66a7b476d9dcdeb8fd9674330_0/explore. Acesso em: 11 mar. 2024.

CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Econômico.

Boletim Econômico do Rio - 4° ed. Rio de Janeiro. 2024. Disponível em:

<https://observatorioeconomico.rio/wp-content/uploads/sites/5/2024/04/Boletim-Economico-2024-ABRIL-v2-1.pdf>. Acesso em: 05 maio 2024.

COLÔMBIA. Constituição (1991). **Constitución Política de la República de Colombia**. Bogotá. Disponível em:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

Acesso em: 22 jul. 2024.

COLÔMBIA. **Lei 70, de 31 de agosto 1993**. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Bogotá. 1993 Disponível em:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4404.pdf>. Acesso em: 28 jun 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Panorama Municipal**

Regularização Fundiária Urbana - a implementação da Lei 13.465/2017. Estudo técnico na área de Planejamento Territorial e Habitação. Brasília. 2023. Disponível em:

https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202304_ET_HABIT_Regularizacao_Fundiaria_Urbana.pdf. Acesso em: 30 jun 2024.

CUNHA, Sérgio Sérulo da. Direito à moradia. **Revista de Informação Legislativa**, v. 32, n. 127, jul./set. 1995.

DAVI, Kaline Ferreira. A tutela judicial do direito à moradia. *In: Debates em direito*

público: Revista de Direito dos Advogados da União v. 6, n. 6, out., 2007. p. 96. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/63016/tutela_judicial_direito_davi.pdf.

Acesso em: 28 jun. 2024.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil, v.4 - Processo coletivo**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017.

EL PAÍS. **A ascensão do ‘narcopentecostalismo’ no Rio de Janeiro**. São Paulo. 26 mar 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-03-27/a-ascensao-do-narcopentecostalismo-no-rio-de-janeiro.html>. Acesso em: 05 maio 2024.

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. **O direito de oposição política no estado**

democrático de direito. In: Anais do XV Encontro preparatório para o congresso nacional do CONPEDI. Recife. CONPEDI. 2006. Disponível em:

http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/recife/politica_lilian_emerique.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 9.227, de 25 de março de 2021**. Autoriza o poder executivo estadual adotar o comodato de bens imóveis ociosos [...]. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/ec923813914b9b4c032586b500692e87?OpenDocument&Highlight=0,9227>. Acesso em: 30 jun 2024.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 9.227, de 25 de março de 2021.** Autoriza o poder executivo estadual adotar o comodato de bens imóveis ociosos e a alienar bens imóveis dominicais [...]. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/ec923813914b9b4c032586b500692e87?OpenDocument>. Acesso em: 30 jun. 2024.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 9.342, de 18 de junho de 2021.** Altera a lei nº 9.227, de 25 de março de 2021, para incluir a disponibilização dos imóveis estaduais ociosos em comodato aos beneficiários dos agentes de segurança pública na forma que menciona. [...]. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/43eb16690152efe8032586fc00580b48?OpenDocument&Highlight=0,9342>. Acesso em: 30 jun. 2024.

EXTRA ONLINE. **Associação de Moradores fazia o registro irregular de terrenos em loteamento clandestino de Rio das Pedras.** 17 abr. 2008. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/associacao-de-moradores-fazia-registro-irregular-de-terrenos-em-loteamento-clandestino-de-rio-das-pedras-496553.html>. Acesso em: 5 jul 2024.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo.** Renovar. Rio de Janeiro, 2001.

FORTES, Ana Paula Siems. **Turismo cultural no Rio de Janeiro: um ponto de vista a partir do Theatro Municipal do Rio de Janeiro.** 2006. 102 f. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em História Política e Bens Culturais (PPHPBC) do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - CPDOC / FGV. Rio de Janeiro, 2006.

G1. **Cinco anos após queda de prédio com 24 mortes na Muzema, Justiça ainda tenta ouvir testemunhas, e acusados respondem em liberdade.** 12 abr 2024. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/04/12/cinco-anos-apos-queda-de-predio-com-24-mortes-na-muzema-justica-ainda-tenta-ouvir-testemunhas-e-acusados-respondem-em-liberdade.ghtml>. Acesso em: 05 maio 2024.

G1. **Obras na Estação Leopoldina devem começar no segundo semestre de 2024;** veja ponto a ponto do projeto. 28 fev. 2024. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/02/28/obras-estacao-leopoldina-projeto.ghtml>. Acesso em: 06 maio 2024.

GUIMARÃES, Rita de Cássia Mello. **Câmara de Resolução de Litígios de Saúde - CRLS: medidas de resoluções administrativas e fluxos de processos antes e durante a pandemia da covid-19.** Dissertação apresentada junto ao Mestrado Profissional no Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2022.

IBGE. **Censo Demográfico de 1960.** Rio de Janeiro. 1960. IBGE. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?id=768&view=detalhes>. Acesso em: 9 set. 2024.

IBGE. **Censo Demográfico de 1970.** Rio de Janeiro. 1970. IBGE. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=769>. Acesso em: 9 set. 2024.

JORNAL DO BRASIL. Maninho, o novo rei do Rio. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro. Ano XCV. n. 359. 06 abr. 1986. Revista Domingo. p. 55.

JORNAL DO COMMÉRCIO. **Cofre do bicho tinha cheques de 1983 a 1986**. 01 jul. 1994. Rio de Janeiro. p. 23. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=364568_18&pasta=ano%20199&pesq=%22cheques%22%20e%20%22maninho%22&pagfis=50726. Acesso em: 30 jun. 2024.

JORNAL DO COMMÉRCIO. Revista Nacional. **Agiotas**. 15 a 21 de janeiro de 1984. ano VI. n° 268. p. 4. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=364568_17&pasta=ano%20198&pesq=doutor%20Castor%20de%20Andrade&pagfis=34074. Acesso em: 30 jun. 2024.

JORNAL EXTRA ONLINE. **Polícia investiga se bicho paga 13º salário a apontadores**. 06 jan 2012. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/policia-investiga-se-bicho-paga-13-salario-apontadores-3582875.html>. Acesso em: 05 maio 2024.

JUPIARA, Aloy; OTAVIO, Chico. **Jogo do bicho e ditadura militar: a história da aliança que profissionalizou o crime organizado**. Rio de Janeiro: Record, 2015.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 21 ed. rev. ampl. atual. São Paulo. Malheiros Editores. 2013.

MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais): características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro**. 2018. 215 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2018.

MARÇAL, Thaís Boia. **O princípio da não remoção como concretizador do direito fundamental social à moradia digna**. 2015. 99 f. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito à obtenção do título de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

MICHAELIS. **Dicionário online da língua portuguesa**. Melhoramentos. São Paulo. 2015. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/adscri%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia - Direito especial de personalidade?** Tese apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. 2009.

NASCIMENTO, Abdias do. **O quilombismo**. 2 ed. Brasília: Fundação Palmares. 2002.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. ed. rev. atual. ampl. Salvador. JusPodivm. 2020.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **No Rio, atuação de milícias já pautam eleição Municipal.** São Paulo, 27 jan. 2020. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/infograficos/politica,no-rio-atuacao-de-milicias-ja-pauta-eleicao-municipal,1070596>. Acesso em: 05 maio 2024.

O GLOBO. **Passeata em defesa dos royalties levou milhares de pessoas ao Centro do Rio, diz PM.** 26 nov 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/passeata-em-defesa-dos-royalties-levou-milhares-de-pessoas-ao-centro-do-rio-diz-pm-6831339>. Acesso em: 10 maio 2024.

O GLOBO. **A história do porteiro de Ipanema que virou proprietário de apartamento e síndico do prédio.** 10 jun 2019. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/a-historia-do-porteiro-de-ipanema-que-virou-proprietario-de-apartamento-sindico-do-predio-23729569#:~:text=Mosquito%2C%20ou%20Muri%C3%A7oca%2C%20foi%20porteiro,compromisso%20de%20trabalhar%20com%20honestidade>. Acesso em: 05 maio 2024.

O GLOBO. **Linha de morte:** a vida de quem mora no lado mais pobre da Rocinha. 22 abr 2018. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/linha-da-morte-vida-de-quem-mora-no-lado-mais-pobre-da-rocinha-22616654>. Acesso em: 05 maio 2024.

OLIVEIRA, Maria Amália Silva Alves de. Zona Oeste da Cidade do Rio de Janeiro: entre o rural e o urbano. **Illuminuras**, Porto Alegre, v. 18, n.45, ago./dez. 2017.

ONU. Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral n. 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** O Direito à habitação adequada – artigo 11(1) da Convenção. 1991. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#8>. Acesso em: 30 jun 2024.

PAES MANSO, Bruno. **A república das milícias:** Dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.

PARAGUAI. Constituição (1992). **Constitución de la República de Paraguay.** Assunção. Disponível em: <https://www.senado.gov.py/images/archivos/constitucion-nacional-2023/Libro%202023%20-2028%20para%20la%20Web.pdf>. Acesso em: 22 jul 2024.

PODCAST DO CHARLA. **CHARLA #339 - Luiz Antonio Simas.** Youtube. 25 de jan. de 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/j6prk4kJkPM?si=1RQ9RUPw6ngqReqe>. Acesso em: 10 mar 2024.

PSB. **Gênese da desigualdade, a escravidão nunca mereceu reflexão no Brasil, critica Jessé de Souza.** 12 ago. 2017. Brasília. 2017. Disponível em: <https://psb40.org.br/genese-da-desigualdade-escravidao-nunca-mereceu-reflexao-no-brasil-critica-jesse-de-souza/>. Acesso em: 10 maio 2024.

PWC. **Mercado da maioria:** como a força da população de baixa renda está transformando o setor de varejo e consumo no Brasil. 2023. Disponível em: <https://www.pwc.com.br/pt/estudos/setores-atividade/produtos-consumo-varejo/2023/mercado-da-maioria.html>. Acesso em: 05 maio 2024.

RÁDIO NOVELO. **Viagens de descobrimento:** camelos, jangadas, ônibus, e guichês de imigração. Rádio Novelo. 15 fev. 2024. Disponível em: <https://radionovelo.com.br/originais/apresenta/viagens-de-descobrimento/>. Acesso em: 21 jun 2024.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade:** uma ilustração na cidade de São Paulo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

RIO ON WATCH. **95 Candidatos das Favelas Concorrem às Eleições Para Vereador.** 11 nov. 2020. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=51468>. Acesso em: 27 abr 2024.

ROCHA, Ana Beatriz da; REIS, Paulo. “Rio Cidade Olímpica” e a construção de uma (nova) imagem para a Zona Portuária do Rio de Janeiro. **Thésis**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, nov./dez. 2017.

SBT. **Programa Jô Soares Onze e Meia.** Youtube. 18 mar 1991. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=d8JCbOQ2gQQ>. Acesso em: 05 maio 2024.

SILVA, Bruna Mussi Pereira da. **Desjudicialização das ações de desapropriação por vias arbitrais.** 2021. 47 f. Trabalho monográfico (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

SIMAS, Luiz Antonio. **O corpo encantado das ruas.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

SOARES, Rafael. **Milicianos:** Como agentes formados para combater o crime passaram a matar a serviço dele. Rio de Janeiro: Objetiva, 2023.

SOUZA, Jessé de. **A dimensão simbólica do capitalismo moderno.** Revista Estudos Políticos: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF) e do Núcleo de Estudos em Teoria Política (UFRJ). Rio de Janeiro, nº 5, 2012.

SOUZA, Jessé de. **A elite do atraso.** Rio de Janeiro. Estação Brasil. 2019.

SOUZA, Jessé de. **Max Weber e o “Racismo Científico” da sociologia moderna.** *in* Ideias, Campinas, SP, v. 5, n. 1, p. 31–62, 2015.

UFF; UFRJ. Grupo de estudos dos novos ilegalismos (GENI/UFF) E Observatório das metrópoles (IPPUR/UFRJ). **A expansão das milícias no Rio de Janeiro:** uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados. Rio de Janeiro, p. 35. Disponível em: https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/04/boll_expansao_milicias_RJ_v1.pdf. Acesso em: 10 maio 2024.

UOL. **Comunidade do Rio recebe mutirão para formalizar posse de domicílios.** 23 out 2010. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2010/10/23/comunidade-do-rio-recebe-mutirao-para-formalizar-posse-de-domicilios.htm>. Acesso em: 28 jun. 2024.

UOL. **Do Rei do Rio a treta de irmãs:** jogo do bicho é marcado por mortes em 'clã'. 27 nov 2023. São Paulo. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/11/27/cla-garcia-historia-do-jogo-do-bicho-e-marcada-por-mortes-em-familia.htm>. Acesso em: 05 maio 2024.

VASCONCELOS, Vitor Jorge Gonçalves. **Favelas Irrecuperáveis:** os morros cariocas e a Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara. 2022. 109 f. Trabalho monográfico (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

VEJA RIO. **Zeca Pagodinho:** 'Passei por uma depressão braba, não queria levantar'. 09 mar 2020. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://vejario.abril.com.br/beira-mar/zeca-pagodinho-depressao>. Acesso em: 05 maio 2024.